

ÜHISRAHAMAAD: RIIKIDE KOGUM VÕI ÜHTNE MAJANDUSÜKSUS?

Christian Noyer
Euroopa Keskpanga asepresident¹

Pealkirjas esitatud küsimusele saab vastata, märkides, et ühisrahiirkonna moodustavad need – praegu kaks-teist – Euroopa Liidu liikmesriiki, mis on euro ühisraha kasutusele võtnud ning seeläbi pöördumatult andnud rahapoliitika juhtimise siseriiklikult tasandilt riikideülesele ja sõltumatule institutsioonile, Euroopa Keskpankale (EKP). Rahapoliitiliselt on euroala järelikult ühtne üksus. See kehtib ka majandussuhtluse paljude muude valdkondade kohta. Kõige olulisem on ühtne turg, mis tagab isikute ning kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumise kogu Euroopa Liidus, seega ka euroalal. Ühtne raha viib lõpule ühtse turu loomise. Nii moodustavadki ühisrahamaad suurel määral ühtse majandusüksuse.

Kindlasti ei nähtu sellest vastusest, nagu moodustaksid ühisrahamaad ka ühtse poliitilise üksuse. Majanduslikust vaatevinklist on oluline, kas europiirkonnas valitsev poliitiline ja institutsionaalne raamistik suudab seal pikaks ajaks tagada suure tööhõive ja majanduse reaalkasvu, veelgi üldisemalt aga oma kodanike kõrge elatustaseme? Kuigi ma näen vajadust edasiste struktuurireformide järele euroalal, tahaksin rõhutada, et olen optimistlik selle piirkonna pikaajalise majanduskasvu ja tööhõive väljavaadete suhtes. Euro koos liikmesriikide erinevate poliitiliste lahenduste vahelise terve konkurentsiga toimib edasiste reformide ja integratsiooni katalüsaatorina.

Oma ettekandes käsitlen kõigepealt lühidalt europiirkonna aluseks olevat poliitilist ja institutsionaalset struktuuri. Teiseks vaatlen mõningaid Euroopa Keskpanga iseloomulikke jooni. Tegemist on ju institutsiooniga, mille vastutusalas – rahapoliitika valdkonnas – on saavutatud täielik integratsioon. Kolmandaks puudutan väljakutseid, millega tuleb tegelda, et täielikult ära kasutada ühisraha poolt pakutavaid võimalusi, parandades seeläbi europiirkonna majanduslikke väljavaateid. Lõpuks väidan, et europiirkonna unikaalne institutsiooniline valik pakub palju eeliseid ja võimalusi ning on seega õige käsitlemise ja tähelepaneliku arendamise korral väga tugev vundament piirkonna märksa dünaamilisemaks pikaajaliseks arendamiseks kui enamus vaatlajaid praegu oodata oskab.

Kuna mul on au esineda Ameerika Kaubanduskojas, siis tõmban ma mõningaid võrdlusjooni Ameerika Ühendriikidega.

Kõigepealt on euroala majanduslikult integreeritud suur majandusblokk, mis mitmes mõttes sarnaneb USAga. Tegemist on maailma kahe suurima majanduspiirkonnaga. 1999. aastal moodustas euroala SKP (koos Kreekaga) 16% maailma SKPst, kusjuures USA osa oli samal ajal 22%. Elanike arvult jäävad Ameerika Ühendriigid 272 miljoni elanikuga pisut alla euroalale, kus on 302 miljonit elanikku.

Institutsiooniline ja poliitiline struktuur

Ühisraha on nii ligi viiskümmend aastat tagasi alanud Euroopa integratsiooniprotsessi saadus kui ka selle osa. Tegemist on jätkuva arenguga.

Eurosüsteem, mille moodustavad EKP ja ühisrahamaade keskpangad, toimib Euroopa Liidu laiema raamistiku piires. Selleks, et raamistikku õigesti hinnata, tuleks teha

¹ Kõne, mille Christian Noyer pidas Ameerika Kaubanduskojas Stuttgartis 29. juunil 2001. Avaldatakse lühendatult. Euroopa Keskpanga veebilehe aadress on www.ecb.int

väike võrdlus Ühendriikidega. Alustades sarnasustest, tahaksin rõhutada, et nii Euroopa Liidule kui ka USAle on tulnud kasuks kirjalikult vormistatud põhiseadus või sellele sarnanev alusleping. Ühendriikide puhul on tegemist Philadelphia konventsiooni alusel aastal 1787 välja antud põhiseadusega, ELi "konstitutsiooni" aga moodustab terve rida asutamislepinguid, mille alusel loodi Euroopa ühendused ja hiljem Euroopa Liit. Nii USA konstitutsiooni kui ka ELi asutamislepinguga liituti vabatahtlikult ja seeläbi moodustus osalejariikide tihe liit. Mõlemas dokumendis on sätestatud võimu ja otsustuse tasandid.

Tuleb mõista, et nii ELi kui USA raamkavad kujunesid välja oma ajas. Ühendriikide konstitutsiooni kirjutamise ajal oli osariikide kaasatus majandusajadesse äärmiselt piiratud. USA sai tõelise keskpanga tegelikult alles sadakond aastat hiljem, kõik varasemad katsed moodustada Föderaalreservi eelkäijatest rahvuspanka olid luhtunud. Erinevalt Ühendriikidest algas integratsioon Euroopas siis, kui riigi võim majanduse juhtimisel ja sellesse sekkumisel oli suur ning paljud arvasid, et seda tuleks tõepoolest ka laialdasemalt kasutada.

Euroopa Ühenduse loomisest alates on majanduslik integratsioon olnud mitte ainult omaette lõppeesmärk, vaid ka ulatuslikumate eesmärkide, muuhulgas suurema poliitilise integreerituse saavutamise vahend. Edu niiniimetatud nelja vabaduse – kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu vaba liikumise vabaduse – loomisel vajas algusest

peale institutsioonilist süsteemi selliste riigile omaste tunnustega, nagu seadusandlik ja täidesaatev suutlikkus ning kohtuvõim. Majandusliku integratsiooni edenedes on ka institutsiooniline süsteem arenenud ja mugandunud. Näiteks on kunagisest nõuandva funktsiooniga Euroopa Assambleest saanud üha laienevate seadusandlike volitustega Euroopa Parlament, mille liikmed valitakse otse Euroopa kodanike poolt. Euroopa Ministrite Nõukogus on aga hääletamisel hakatud loobuma konsensuse nõudest häälteenamuse kasuks.

Kokkuvõttes on lisaks institutsioonilisele reformile ka majandusintegratsioon aidanud kindlustada edu väljaspool majandussfääri. Nelja vabaduse tõhusaks tagamiseks on peetud näiteks vajalikuks anda Euroopa Liidule volitused sellistes valdkondades nagu immigratsioon ja inimõigused.

Peamiselt majanduses alanud integratsiooniprotsessi tagajärjel on Euroopa Liidul juba rida poliitilistele liitudele iseloomulikke tunnuseid nii institutsioonilise struktuuri kui ka pädevuse vallas. Ometi ei ole tegemist täieliku poliitilise liiduga. Pidevalt käib arutelu, kui kaugele oleks integratsiooniga soovitav või vajalik minna. See on lõppkokkuvõttes siiski poliitikute, mitte keskpankurite väitletus. Sellele vaatamata mõjutab Euroopa integratsioon kahtlemata ka ühtset rahapoliitikat. Ükski keskpank ei toimi vaakumis, vaid teda peab toetama sobiv raamistik. Pole kahtlust, et europiirkonna üldised majandustulemused sõltuvad mitte ainult majanduslikust, vaid ka institutsioonilisest ja poliitilisest struktuurist.

Euroopa Keskpank

Kogemustest lähtudes olen ma kindel, et ükskõik kas ja millal institutsioonilised või poliitilised muutused vajalikuks osutuvad, suudab Euroopa Liit selle ülesandega ka toime tulla. Seda kinnitab ilmekalt ühisraha kasutuselevõtt ja EKP kui uue ühtse rahapoliitika eest vastutava institutsiooni loomine. Peatuksin lühidalt mõnel Euroopa Keskpangale iseloomulikul joonel. EKPl on konkreetne mandaat tegelda hinnastabiilsuse säilitamisega euroalal tervikuna, kus ei saa kujundada rahapoliitikat vastavalt ühe riigi või piirkonna vajadustele.

Ühtset rahapoliitikat reguleerivad Euroopa Keskpanga otsuseid tegevad organid: nõukogu ja juhatus. Kõige üldisemalt võib neid võrrelda Föderaalreservi Süsteemi föderaalse vabaturu komisjoni (*Federal Open Market Committee*) ja juhatusena (*Board of Governors*).

Nagu vabaturu komisjon vastutab ka EKP nõukogu rahapoliitikat määratlevate otsuste langetamise, muuhulgas ametliku intressimäära kehtestamise eest. Vabaturu komisjoni kuuluvad Föderaalreservi Süsteemi juhatuse liikmed ja neli Reservpanga presidenti, EKP nõukogusse aga EKP juhatuse liikmed ja ühisrahamaade kesk-

pankade presidendid. Viimased toovad kaasa teadmised ja kogemused konkreetse riigi kohta. Ometi on nad nõukogu liikmetena ametis kui üksikisikud, mitte kui oma riikide ja institutsioonide esindajad. Nad peavad tegutsema euroala kui terviku huvides.

EKP juhatusse kuuluvad president, asepresident ja neli liiget. Juhatus valmistas ette nõukogu koosolekuid, tegeleb EKP igapäevatöö korraldamisega ja nõukogu poolt määratletud rahapoliitika elluviimisega. Viimatimainitud ülesande täitmiseks annab juhatus rahvuslikele keskpankadele ka selleks vajalikud juhised.

Kokkuvõttes paneb nõukogu poliitika paika ja juhatus viib seda ellu, asjakohaseid samme astuvad rahvuslikud keskpangad aga kooskõlastatult. Rahapoliitiliste operatsioonide puhul on aga kohalike keskpankade roll Eurosüsteemi ja Föderaalreservi Süsteemi puhul erinev. Föderaalreserv toimib peamiselt New Yorgi panga kaudu, Eurosüsteemi rahapoliitilisi operatsioone viib aga detsentraliseeritult ellu iga riigi keskpank. Siin peegelduvad ilmselt ka operatsioonilise raamistiku erinevused. EKP poliitika toetub suuresti rahaturu toimimisele ega sekku

igapäevaselt rahaturu tegevusse. EKP viib tavaliselt läbi ainult ühe operatsiooni nädalas. Veelgi enam, EKPlle on kasulik toetuda kõigi Euroopa keskpankade kogemustele ja nende pikaajalistele lähedastele kontaktidele turuosalistega.

Lühidalt öeldes on eurosüsteem korraldatud nii, et oleks tagatud euroala kui terviku ühtse ja järjepideva rahapoliitika formuleerimine ja elluviimine. Samal ajal toetub EKP vajalikus ulatuses ka rahvuslike keskpankade vahenditele ja kogemustele.

Struktuurireforme ühisrahamaades on vaja turuintegratsiooni ja konkurentsi tõhustamiseks

Nüüd ma käsitleksin majandusvaldkondi, kus struktuurireforme oleks vaja europiirkonna funktsioneerimise ja paremate majandusväljavaadete huvides. Tahaksin alustada ühest kõige olulisemast struktuurierinevusest ühisrahamaade ja Ühendriikide vahel. Reguleerituse tasemelt on USA praegu paindlikum kui euroala. Näiteks iseloomustab USA tööturu suurem käive tööandjate suuremat vabadust kohandada töötajate arvu tootmisvajadustele. Tootmistegurite, k.a tööjõu paindlikkus soodustab uue tehnoloogia kasutuselevõttu, võimaldades ettevõtetel tootmist efektiivsemalt korraldada ja konkurentsivõimet tõsta. Veelgi enam, paindlikkus vähendab majandusshokkidega seotud kohanemiskulusid.

USA turu suurem paindlikkus on seotud tööjõu ja kaubaturu suhteliselt väikese reguleeritusega võrreldes ühisrahamaadega. Kuigi mitmes europiirkonna riigis on olulised reformid käivitunud, on siin selles osas ikka veel palju teha. Eriti selgelt ilmneb see uute ettevõtete loomisega seotud kulude ja menetluse võrdlemisel.

Ühisrahamaades on regulatiivne mitmekesisus riigiti ja sektoriti suur. See ilmneb üsna ilmekalt tooteturgudel. Kui kaubaturgude integratsioon on olnud suhteliselt edukas, siis teenuste valdkonnas on täieliku integratsiooni saavutamisel veel suuri puudusi. Enamik takistusi teenuste müügil tuleneb siseriiklikest eeskirjadest. Selle näiteks võib tuua korra tütarettevõtete loomiseks teistes europiirkonna riikides. Sellised regulatiivsed takistused vähendavad konkurentsi teeninduses ning hoiavad hinnataseme kõrgemal sellest, mis võiks olla täielikult integreeritud turul.

Enamik tooteturul toimuvaid struktuurireforme puudutavaid arutelusid on keskendunud ülekandevõrkudega

seotud valdkondadele, peamiselt telekommunikatsiooni-, elektri- ja gaasivõrkudele. Pärast 1990. aastatel toimunud olulisi reforme on telekommunikatsiooniturg märkimisväärselt avanenud, reformid teistes ülekandevõrkudega seotud valdkondades on aga enamasti olnud piiratumad. Telekommunikatsioonisektori algatused näitavad, kuidas edukad reformid varem suletud sektorites on suutnud märkimisväärselt tõsta tootlikkust, alandada suhtelisi hindu, võimaldanud luua uusi ja paremaid tooteid ning sealjuures suurendanud ka tööhõivet ja tarbijate heaolu.

Tööturгу vaadates on aga näha, et ka siin on edu olnud piirkonniti erinev. Mitmed riigid on alandanud maksu-määrasid, et muuta maksusüsteem tööhõivesõbralikumaks. Mõningast edu on saavutatud ka töölepingute ja -olude paindlikumaks muutmisel. Paljudes valdkondades pole aga reforme kahjuks veel suudetud alustada. Näiteks on europiirkonna riikides tehtud vähe muudatusi tööhõive kaitsmise põhimõtetes, need on jäänud üheks rangematest tööstusriikides üldse. Peaaegu kõigis ühisrahamaades on aeglaselt edenenud ka töötü abirahade süsteemi lihtsustamine ja piiramine, mille eesmärk on suurendada hõivatus määr. Oskustööjõu nappus ja tööturu pingeline olukord mitmes euroala riigis näitab, et struktuuriprobleemide lahendamise vajadus püsib päevakorras. Kui europiirkonnas oli tööhõivemäär 1999. aastal 67%, siis USAs ulatus see 77%ni.

Kokkuvõttes on näha, et mõned tõkked paindliku turu ja konkurentsi teelt on aeglaselt nihkumas, arvestades aga asjade seisu europiirkonnas, on teha veel palju ja pakiline vajadus selleks olemas. Struktuurireformid on ülimalt tähtsad mitte ainult majanduse kasvupotentsiaali tõstmisel, vaid eriti tööhõive väljavaadete parandamisel.

Euroala annab pikemas perspektiivis põhjust optimismiks

Tänu ühisrahale ja ühtse turu loomisele on euroala majanduslikus mõttes juba hästi integreeritud ning edu jätkub. See on hea lähtepunkt dünaamilisele majandusarengule.

Minu optimism rajaneb muutustel, mida me oleme näinud viimastel aastatel, pärast ühtse turu loomiseni viinud

tähelepanuväärsete otsuste vastu võtmist. Ühisraha edukas kasutuselevõtt ja Euroopa Keskpanga tegevuse hea algus, mis koos ühtse turuga on loonud uue majandusüksuse, näitab Euroopa suutlikkust viia ellu kaugeleulatuvaid reforme, mis on hästi planeeritud ja toetuvad tugevatele institutsioonilistele struktuuridele. Sellise täiesti uue majandusüksuse loomine on oluline samm edasi.

Minu optimismi toetab ka see, et asutamisleping visandab püsiva aluse, mis suunab majanduslikke otsustusi ja vähendab oluliselt majanduslikku ebakindlust, andes EKPl kui sõltumatule institutsioonile selge mandaadi säilitada hinnastabiilsus. Igal juhul on asutamislepingus selgelt ja tõhusalt määratletud vastutuse jaotumine. Ühtne rahapoliitika vastutab pikemas perspektiivis eelkõige hinnastabiilsuse eest, struktuuri- ning fiskaalpoliitika aga siseriiklikul tasandil potentsiaalse majanduskasvu ja tööhõive laienemiseks mõeldud raamistiku eest. Need on sihid, mille saavutamiseks on sobilikud vahendid valitsustel, mitte keskpankadel. Selge vastutuse jagamine tagab läbipaistvuse ja aruandekohustuse, veelgi soodustades soodsa poliitika levikut. Ma ei usu, et täielik poliitiline liit suudaks tingimata tagada paremaid majanduslikke väljavaateid.

Sellega seoses on huvitav märkida, et liikmesriikide valitsusi jälgivad järjest tähelepanelikumalt nii valijad kui ka kapitaliturud, kes võrdlevad euroala riikide majandustulemusi. Ka siin suurendab ühisraha läbipaistvust ja seega soodustab konkurentsi, avaldades positiivset mõju kõigile kodanikele. Ühtse rahapoliitika rakendamisel ei saa suuri riikidevahelisi erinevusi majanduse reaalkasvus ja tööhõives enam pidada monetaar- või vahetuskursipoliitika erinevuste süüks. Ajapikku saab aina selgemaks, et riikidevahelised erinevused majandustulemustes on suurel määral seotud siseriikliku fiskaal- ja struktuuri- poliitikaga. See peaks stimuleerima struktuurireforme läbi viima.

Kokkuvõtteks

Lõpetuseks rõhutan, et ühisraha ja uue ühisrahamaade rahapoliitika eest vastutava Euroopa institutsiooni loomine täiendas poolsada aastat tagasi Euroopas alanud integratsiooniprotsessi. See protsess ja institutsioonide loomine koos selgete ja järjekindlate eesmärkidega ning tõhusa vastutuse jaotamisega on muutnud ühisrahamaad üha ühtsemaks majandusüksuseks, mis mitmes mõttes sarnaneb Ameerika Ühendriikidega. Kuigi enamik vajalikke struktuurireforme seisab veel ees, ei saa eitada juba saavutatud sisulist edu.

Ühisraha kasutuselevõtt on olnud ja on ka edaspidi võimaks katalüsaatoriks, mis aitab kaasa suurema konkurentsi tekitamisele majanduse ja poliitika vallas, parandades sellega euroala kodanike heaolu.

Poliitilised liidrid kogu Euroopas on tunnistanud vajadust teha struktuurimuudatusi maksustamise ja kulutuste põhimõtetes ning vähendada toote- ning tööturu reguleerimist.

Eeltoodud euroala ja USA vaheline võrdlus ei avanud selgelt euroalal eksisteerivat mitmekesisust. Kuna Euroopa Liidus ja euroalal on struktuurireformide läbiviimine liikmesriikide ülesanne, siis on eri riikides ja sektorites ka väga mitmesuguseid institutsionaalseid ja regulatiivseid lahendusi. Selline detsentraliseeritud lähenemine on minu arvates paljude valdkondades eelis, mitte puudus. Riigiorganitel on erinevaid poliitilisi lahendusi kasutades võimalik edendada tervet konkurentsi, leida riigi või piirkonna vajadustele sobivaid võimalusi. See asjaolu on euroala ilmselge eelis võrreldes teiste, enam tsentraliseeritud majandusega riikidega, kuid seda fakti ei hinnata alati piisavalt. Detsentraliseeritud lähenemine pakub unikaalse võimaluse võrrelda erinevaid lahendusi ning pärast katsetamist suure tõenäosusega kõige kasulikumad neist välja valida.

Fiskaalpoliitika on hea näide valdkonnast, kus Euroopas on leitud sobiv lahendus ühiste reeglite loomisel, mis säilitavad detsentraliseerituse ja subsidiaarsuse eelised. Eelarvepõhimõtted on liikmesriikide valitsuste pädevuses, kuid tõhusad ühisreeglid on fikseeritud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses ning stabiilsuse ja kasvu paktis. Need reeglid peaksid tagama selle, et tugev eelarvedistsipliin aitab ühtse rahapoliitika kaudu järgida peamist eesmärki – hinnastabiilsust. Euroopiirkonnal on harukordne institutsionaalne keskkond – erinevalt rahapoliitikast ei ole fiskaalpoliitika ju ühtne –, kus valitsused on kokku leppinud ühistes reeglites, mis tagavad euroala jäämise efektiivseks ja stabiilsusele orienteeritud ühtseks majanduspiirkonnaks.

Siinjuures tuleks lisada, et 2000. aasta märtsis Lissabonis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel rõhutati vajadust läbi viia majandusreform, saavutamaks Euroopa Liidu strateegilist eesmärki *saada kõige konkurentsi- võimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmusel rajaneva majandusega piirkonnaks maailmas*. Lissaboni strateegia jätkub iga-aastaste kevadiste tippkohtumiste kaudu. Esimene neist leidis aset käesoleva aasta algul Stockholmis. Vastuvõetud algatused on soovituslikena kirjas “Ülatuslikes majanduspoliitilistes suunistes” (*Broad Economic Policy Guidelines*).

On neid, kes väidavad, et euroala saab olla tugev ja dünaamiline majandusüksus vaid täieliku poliitilise liidu toel. Täna olen ma toonud esile põhjusi, miks see ei pruugi olla tõsi. Vaatamata oma uudsusele ja unikaalsusele on praegune poliitiline kooslus ühisrahamaades mõistlik ja tõhusalt toimiv raamistik, mis annab alust väita, et isegi ilma kõikehõlmava poliitilise liiduta võib euroalast saada maailma üks dünaamilisemaid majanduspiirkondi.