

EESTI MAJANDUSPOLIITIKA TEEL EUROOPA LIITU

**DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK ESTLANDS AUF DEM WEG
IN DIE EUROPÄISCHE UNION**

**ESTONIAN ECONOMIC POLICY ON THE WAY
TOWARDS EUROPEAN UNION**

XI

1984–2003

TARTU ÜLIKOOL
Majanduspoliitika õppetool

UNIVERSITÄT TARTU
Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik

UNIVERSITY OF TARTU
Chair of Economic Policy

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Regionaalpoliitika õppetool

TECHNISCHE UNIVERSITÄT TALLINN
Lehrstuhl für Regionalpolitik

TALLINN TECHNICAL UNIVERSITY
Chair of Regional Policy

LEIPZIGI ÜLIKOOL
Majanduspoliitika instituut

UNIVERSITÄT LEIPZIG
Institut für Wirtschaftspolitik

UNIVERSITY OF LEIPZIG
Department of Economic Policy

KIELI RAKENDUSKÕRGOOL
Rahvamajandusõpetuse ja majanduspoliitika
instituut

FACHHOCHSCHULE KIEL
Institut für Volkswirtschaftslehre und
Wirtschaftspolitik

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES OF KIEL
Department of Macroeconomics and Economic Policy

Konsultatsiooni- ja koolitusfirma
Firma für Unternehmensberatung und Weiterbildung
Firm for Consultations and Advanced Training
MATTIMAR
OÜ * GmbH * Ltd

EESTI MAJANDUSPOLIITIKA TEEL EUROOPA LIITU
XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded - artiklid
(Tartu - Värskas, 26.–28. juuni 2003)

**DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK ESTLANDS AUF DEM WEG
IN DIE EUROPÄISCHE UNION**
Beiträge der XI wissenschaftliche und ausbildende Konferenz
(Tartu - Värskas, 26.–28. Juni 2003)

**ESTONIAN ECONOMIC POLICY ON THE WAY TOWARDS
THE EUROPEAN UNION**
Reports-papers of the XI scientific and educational conference
(Tartu - Värskas, 26.–28. June 2003)



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-
VERLAG GmbH



MATTIMAR

BERLIN * TALLINN 2003

Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu/
Die Wirtschaftspolitik Estlands auf dem Weg in die Europäische Union /
Estonian economic policy on the way towards the European Union –
Berlin, Tallinn: BWV * BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
MATTIMAR OÜ, 2003

Käesolevas kogumikus avaldatud artiklid-ettekanded on eelretsenseeritud.
Alle Beiträge der vorliegenden Artikelsammlung wurden vor der Veröffentlichung
rezensiert.
The papers-presentations published in this collection are peer-reviewed.

KORRALDAJAD TÄNAVAD KONVERENTSI TOETAJAJD JA ABISTAJAJD!

Baltika AS
Eifodata OÜ
Flora Vara AS
Hansapank AS
Konrad-Adenauer-Stiftung
KPMG Estonia
Miniprint OÜ
Saku Õlletehase AS
Verband der Metall- und Elektro-Industrie Nordrhein-Westfalen e.V.
Värska Sanatoorium AS

© Autorid, Tartu Ülikool, Mattimar OÜ, 2003
© Esikaas ja üldkujundus: Mattimar OÜ, 2003
© Kirjastamine: BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH, MATTIMAR OÜ, 2003

ISBN 3-8305-0358-X, ISBN 9985-844-12-2

SISUKORD

Eelnevate konverentside ja ilmunud kogumike loetelu (1984–2003)	12
Eessõna (Manfred O. E. Hennies ja Matti Raudjärv)	14
Vorwort (von Manfred O. E. Hennies und Matti Raudjärv)	17
Preface (by Manfred O. E. Hennies and Matti Raudjärv)	21
 I. STABILISATSIOONI- JA RAHAPOLIITIKA	 25
1. Meelis Angerma, Mart Sõrg	Reaalse vahetuskursi hälbe mõjud Eestis
Summary	
	The effects of the real exchange rate misalignment in Estonia
	35
2. Ole Janssen, Armin Rohde	Currency Board-System als überlegendes Festkurs-system?
Summary	Currency Board as superior fixed exchange rate system?
	50
3. Otto Karma, Priit Sander	Riigi (majandus)poliitika mõju väärtpaberite hindade kujunemisele
Summary	The impact of the (economic) policy of the state to the prices of the securities
	58
4. Rasmus Kattai	Automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite suurus ja variatsioon Eestis
Summary	The size and variation of automatic fiscal stabilisers in Estonia
	66
5. Kairi Lainjärv	Astmelise tulumaksu mõju Eesti maksusüsteemile, kohalike omavalitsuste eelarvetele ning pensionireformile
Summary	The impact of progressive income tax system on Estonian tax system, local governments' budgets and pension reform
	75
6. Katrin Olenko	Some options for the accession countries in determining the exchange rate regimes before joining the EMU
Kokkuvõte	EL kandidaatriikide valikud vahetuskursisüsteemi määratlemisel Euroopa rahaliiduga liitumise eelses faasis
	85
7. Jaanus Raim	Hinnaerinevuste põhjuste süsteemi täiendused: üleminek tootlikkuselt mainele majanduspoliitika edukuse indikaatorina
	87

Summary	The improvements of the existing system of the concepts about PPP deviations	92
8. Martti Randveer	Automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite mõju Eesti majandusliku tasandamisele	94
Summary	The impact of fiscal automatic stabilizers on Estonian business cycle fluctuations	101
9. Marge Sults	Estonian household forms and motives for saving and borrowing	102
Kokkuvõte	Säästmise ja laenamise vormid ning motiivid Eesti kodumajapidamissektoris	109
II. KONKURENTSI- JA SEKTORAALPOLIITIKA		111
10. Ants Kukrus, Juhan Põldroos	Infrastructure liberalization on the example of the port of Tallinn	113
Kokkuvõte	Infrastruktuuride liberaliseerimine Tallinna Sadama näitel	120
11. Rein Lumiste, Rünno Lumiste	Uued teenused ja innovatsioonipoliitika teenindus-sektori arenguks	121
Summary	New services and innovation policy for the development of service sector	130
12. Matti Raudjärv	Mõjuinstitutsioonide majanduspoliitikast maaelu arendamiseks Eestis	131
Zusammenfassung	Die Wirtschaftspolitik der Parteien für die Förderung der ländlichen Entwicklung in Estland	141
13. Ele Reiljan	Eesti tööstusettevõtete ekspordi edukust mõjutavad tegurid	144
Summary	Determinants of export success in the Estonian manufacturing enterprises	151
14. Rena Selliov, Kristina Toming, Heili Riik	Euroopa Liidu põllumajandustoodete siseturu regulatsioonimeetmete rakendamise mõju Eestis	153
Summary	The impact of implementing the EU agricultural market regulations in Estonia	160
15. Juta Sikk	Metsamajanduspoliitikast Eesti Vabariigis	161
Summary	Glimpses of forestry policy in Estonian Republic	167

16. Uno Silberg	Põllumajanduse ja maaelu tulevikuvaade Euroopa Liidus	168
Summary	A vision of agriculture and rural life in the European Union	174
17. Dorel Tamm	Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitika põhimõtete rakendamise mõju baastoiduainete hindadele Eestis ...	176
Summary	The influence of adoption of the European Union's external trade policy principles on prices of basic food products in Estonia	183
18. Eve Tomson	Eesti transpordi ja transpordipoliitika areng	185
Summary	Development of Estonian transport and policy	191
III. MAJANDUSKASVU POLIITIKA		193
19. Rolf Hasse	Neue Aspekte der Wirtschaftspolitik in der EU: deutsche Beiträge zur Verunsicherung	195
Kokkuvõte	Euroopa Liidu majanduspoliitika uued aspektid: Saksamaa panus ebakindluse suurendamisse	210
20. Manfred O. E. Hennies	Wachstumspolitik in Industrieländern	211
Kokkuvõte	Majanduskasvu poliitika tööstusmaades	217
21. Ülo Kaasik	Eesti eksporditoodete mõju majanduskasvule	219
Summary	Analysing exports value added in Estonia	226
22. Helje Kaldaru, Katrin Tamm	Sotsiaalne kapital ja jätkusuutlik majandusareng	227
Summary	Social capital and sustainable development	237
23. Riina Lättemägi	Otseste välisinvesteeringute otsene ja kaudne mõju ekspordile Eestis	238
Summary	Direct and indirect impact of foreign direct investments on export in Estonia	246
24. Eve Parts	Sotsiaalne kapital ja majandusareng Euroopa Liidu kandidaatmaades	248
Summary	Social capital and economic development in EU candidate countries	256
25. Tiia Püss, Mare Viies	Impact of socio-demographic changes on the convergence	257
Summary	Sotsiaal-demograafiliste muutuste mõju konvergensile	264

26. Wolf Schäfer	Erweiterung und Vertiefung der EU: Institutioneller Reformbedarf	265
Kokkuvõte	Euroopa Liidu laienemine ja süvenemine: institutsionaalse reformi vajadus	279
27. Jüri Sepp, Ralph M. Wrobel	Die aktuelle Position Estlands im internationalen Wettbewerb: empirische Ergebnisse	281
Kokkuvõte	Eesti positsioon rahvusvahelises maksukonkurents: empiirilised tulemused	289
28. Urmas Varblane	Riiklik arengukava Euroopa Liidu tõukefondide kasutuselevõtuks kui vahend Eesti investeerimiskliima parandamiseks	290
Summary	National development plan for using EU structural funds as a tool of improving Estonian investment climate	298
IV. TÖÖ- JA SOTSIAALPOLIITIKA		299
29. Riia Arukaevu	Tööjõuvajaduse prognoosimine: olemus ning rakendamisvõimalused Eestis	301
Summary	Manpower requirement forecasting, its notion and possibilities for Estonia	309
30. Marge Birk, Andres Võrk	Majanduspoliitilised võimalused sündimuse ja naiste tööturukäitumise mõjutamiseks Eestis	311
Summary	Economic policy measures to influence fertility and female labour market behaviour in Estonia	320
31. Raul Eamets, Epp Kallaste	Estonian social dialogue in the context of European employment strategy	321
Kokkuvõte	Sotsiaaldialoog Eestis Euroopa tööhõivetegvuskava kontekstis	328
32. Marit Hinnosaar	Minimum wage in Estonia when joining the European Union	329
Kokkuvõte	Alampalk Eestis Euroopa Liiduga liitumisel	335
33. Kadri Lossman	Inimkapitali välismõjud ja palkade regionaalsed erinevused Eestis	337
Summary	Human capital externalities and regional wage differences	345
34. Jaan Masso	Public policy intervention in labour markets: regional variation in enforcement of labour laws in Estonia	346

Kokkuvõte	Majanduspoliitika sekkumine tööturule: töösuhteid reguleeriva seadusandluse täitmise tagamine Eestis regiooniti	356
35. Annika Paabut	Hõive struktuurimuutused Euroopa Liiduga liitumisel: Eesti ja Soome võrdlev-analüüs	357
Summary	Structural adjustment of labour markets in Estonia comparative study	364
36. Tiit Paas, Andres Võrk	Social consequences of transition: who recognize themselves to be poor in Estonia?	366
Kokkuvõte	Siirdeprotsesside sotsiaalsed tagajärjed: kes peavad end Eestimaal vaesteks?	375
37. Kaia Philips, Marit Priinits, Andres Võrk	Migratsiooniga kaasnevad probleemid Euroopa Liidu idalaienemisel	377
Summary	The problems with migration in the process of eastern European Union	384
38. Janno Reiljan, Liina Kulu	Pensionisüsteemi reformi olulisus Eesti majandusliku ja sotsiaalse arengu tagamisel	385
Summary	Analysing Estonian pension system reform in the context of ensuring economic and social development in Estonia	400
39. Kadri Ukrainski, Janno Reiljan	Varjatud tööpuudus Eestis (1989-2001)	401
Summary	Hidden unemployment in Estonia (1989-2001)	415
V. REGIONAAL- JA KOHALIK POLIITIKA		417
40. Anneli Kaasa	Regionaalsed erinevused Eesti sotsiaalmajanduslikus arengus	419
Summary	Regional disparities in socioeconomic development of Estonia	427
41. Arndt Kümpel	Zu den institutionellen Erfolgsbedingungen estnischer Regionalpolitik auf dem Weg in die EU	429
Summary	Remarks on institutional aspects of Estonian regional on the way into the EU	437
42. Sulev Mäeltsemees	Status von Tallinn in der öffentlicher Verwaltung Estlands (rechtliche und wirtschaftliche Probleme)	438
Kokkuvõte	Tallinna staatus Eesti avalikus halduses (õiguslikud ja majanduspoliitilised probleemid)	447

43. Annemari Päll	Eesti maakondade klasteranalüüs ja regionaal- poliitilised valikud	448
Summary	Cluster analysis of Estonian counties – choices for regional policy	456
44. Rait Raal	Migration as a solution to regional disparities in Estonia	458
Kokkuvõte	Migratsioon regionaalsete erinevuste vähendajana Eestis	464
45. Olev Raju	Omavalitsuste rahastamise probleeme Eestis	466
Summary	Problems with stability of financial base of local governments	474
46. Egle Tafenau	Regionaal-majanduspoliitiliste otsuste informatsioonilisest toetamisest	475
Summary	On the informational support to decisions of regional economic policy	483
47. Viktor Trasberg	Eesti omavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võimalusi	484
Summary	Enlargement of Estonian municipalities tax autonomy	491
48. Elvi Ulst	Kohaliku omavalitsuse missioon liitumisel Euroopa Liiduga	492
Summary	The mission of local government in European Union .	500
VI. ETTEVÕTLUSPOLIITIKA		501
49. Toomas Haldma	Harmonization of Estonian accounting system with the European framework	503
Kokkuvõte	Eesti majandusarvestuse süsteemi harmoniseerumine Euroopa keskkonnaga	511
50. Toomas Hinnosaar	Salvestusseadmete ja tühjade salvestuseks mõeldud vahendite maksustamine intellektuaalse omandi kaitse vahendina	513
Summary	Taxation of recording hardware and blank recording media as a method of intellectual property protection .	521
51. Kristi Joamets	Õiguslikud probleemid loterii korraldamise riikliku järelevalve teostamisel kohalikul tasandil	522
Summary	Legal problems of state control over operation of lottery in local level	527
52. Ene Kolbre, Urve Venesaar	E-poliitika ärikeskkonna kujundajana: kaubanduse ja kinnisvaraturu näitel	529
Summary	E-policy as a shaper of the business environment and real estate market	536

53. Margus Kõomägi	Riskikapital ja selle majanduspoliitiline funktsioon ...	538
Summary	Venture capital and its economic political function	545
54. Tõnu Roolaht	Riigi roll ettevõtete rahvusvaheliste suhtevõrgustike kui tugistruktuuride soodustamisel	547
Summary	The role of state in promoting international networks support structures	554
55. Gert Schultz	Kohaliku omavalitsuse võimalused ettevõtluse arendamisel	555
Summary	Possibilities of a municipality for business development	561
56. Jüri Sepp, Monica Hankov	Support of small and medium sized enterprises in Estonia	562
Kokkuvõte	Väikeettevõtluse toetamine Eestis	571
57. Aino Siimon, Anu Reiljan, Raili Kriisa	Eesti ettevõtluspoliitikast Euroopa Liiduga liitumise kontekstis	573
Zusammenfassung	Unternehmementumspolitik in Estland und Integration in die Europäische Union	580
58. Inese Spica	Information as factor of the political economy of business environment	581
Zusammenfassung	Information als faktor der Politökonomie des Milieus der Unternehmertätigkeit	589

- | | | |
|-------------|--------|---|
| I | (1984) | Ühiskondliku tootmise intensiivistamise probleemid Eesti NSV-s |
| II | (1994) | Majandusteadus ja majanduspoliitika Eesti Vabariigis |
| III | (1995) | Majanduspoliitika teooria ja praktika Eesti Vabariigis |
| IV | (1996) | Aktuaalsed majanduspoliitika küsimused Euroopa Liidu riikides ja Eesti Vabariigis /I ja II/
Aktuelle wirtschaftspolitische Fragen in den Ländern der Europäischen Union und in der Republik Estland /I und II/
Topical Problems of the Economic Policy in the Member States of the European Union and the Republic of Estonia /I and II/ |
| V | (1997) | Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja integreerumine Euroopa Liiduga
Die Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Integration mit der Europäischen Union
Economic Policy of the Republic of Estonia and Integration with the European Union |
| VI | (1998) | Eesti Vabariigi integreerumine Euroopa Liiduga – majanduspoliitika eesmärgid ja abinõud
Die Integration der Republik Estland mit der Europäischen Union – Ziele und Mittel der Wirtschaftspolitik
Integration of the Republic of Estonia into the European Union – Goals and Instruments of Economic Policy |
| VII | (1999) | Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit
Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Europäische Union
Economic Policy of the Republic of Estonia and the European Union |
| VIII | (2000) | Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit
Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Europäische Union
Effectiveness of the Economic Policy of the Republic of Estonia and the European Union |
| IX | (2001) | Harmoniseerimine ja vabadus Eesti Vabariigi majanduspoliitikas integreerumisel Euroopa Liiduga
Harmonisierung und Freiheit der Wirtschaftspolitik Estlands in EU-Integrationsprozess
Harmonisation and Freedom in the Economic Policy of Estonia integrating with the European Union |
| X | (2002) | Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale
Die Integration der Europäischen Union und ihre Wirkungen auf die Wirtschaftspolitik Estlands
Effect of Accession to the European Union on the Economic Policy of Estonia |

Käesolev kogumik ja üheteistkümnnes konverents:

XI 2003 Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu
Die Wirtschaftspolitik Estlands auf dem Weg in die
Europäische Union
Estonian Economic Policy on the way towards the European
Union

EESSÕNA

Sel aastal toimub majanduspoliitika-alane teadus- ja koolituskonverents Eestis juba üheteistkümnendat korda. Nagu tavaks saanud, kogunetakse Tartus ja Värskas, peateemaks tänavu "Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu".

Eesti esitas avalduse Euroopa Liitu (EL) astumiseks juba 1995. a. novembris. Liikmesstaatuse tõotab Eestile tugevamat seotust rahvusvahelise tööturuga, tihedamaid kaubandussuhteid Kesk- ja Lõuna-Euroopa riikidega ja pikemas perspektiivis elukvaliteedi ühtlustumist Lääne-Euroopa heaoluriikidega.

Uurimaks, kuivõrd vastab Eesti olukord EL liikmesriikide poliitilisele ja majanduslikule arengutasemele, alustati 1998. a. märtsis liitumiskõnelusi, mis on väga hästi edenenud. 2002. a. lõpuks tõestas Eesti, et 31 kontrollitavat valdkonda vastasid *acquis communautaire*'i nõudmistele. Eestis on üles ehitatud demokraatlik õigusriik, kus on tagatud inimõiguste ja vähemuste kaitse. Eesti majandus põhineb turumajanduslikul süsteemil, mille konkurentsivõimelisust saab edaspidi veelgi tugevdada.

Nagu oodata oligi, valmistas raskusi energeetikapeatükk. Eesti katab 90% oma energiavajadusest põletades kohalikku põlevkivi, kusjuures tingituna madalast kütteväärtusest tekib suur kogus aherainet, mis sisaldab raskemetalle ja teisi kahjulikke aineid. Lisaks sellele eraldub põlevkivi põletamisel suurel hulgal SO₂ ja CO₂, mille emissioonihulk ületab kaugelt EL seatud piirnõrmi. Seega peab Eesti EL ühinemisel võtma kasutusele kaasaegsemad tehnikad elektrienergia tootmiseks.

Kodumaise põlevkivi kasutamisest ei saa Eesti esialgu loobuda ei majanduslikel, regionaal- ega sotsiaalpoliitilistel põhjustel. Põlevkivi on ainus energiatooraine, mida Eestis leidub. Teisi energiaallikaid tuleks kõigepealt importida, see aga pärsiks rahvusvahelist likviidsust, mis on oluline hädatarvilike imporditavate vahendite finantseerimisel. Lisaks sellele asuvad Eesti põlevkivimaardlad riigi kirdeosas, kus töötuse tase (2002. a. 1. kvartalis 19,2%) on tunduvalt kõrgem riigi keskmisest (2002. a. 1. kvartalis 11,2%).¹ Teiste energiaallikate kasutuselevõtt tooks endaga kaasa töökohtade kadumise ja töötute arvu kasvu, mis omakorda ei teravdaks mitte ainult sotsiaalseid, vaid ka etnilisi probleeme, sest sellesse piirkonda on koondunud suur osa Eesti venekeelsest elanikkonnast.

Kui Eestist saab lähitulevikus EL liige, tekib küsimus, kas on võimalik ka peatne probleemideta liitumine Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga (EMU). See ei sõltu vaid Eesti poliitilisest tahtest. Lisaks sellele peab Eesti esitama nn. konvergenstsi-programmi, mis kirjeldab Eesti valmisolekut, ühtlustada oma finants- ja rahapoliitikat

¹ Artiklis kasutatud statistiliste näitajate puhul vrdl.: Plötz, P., Estland: „Osteuropa im Integrationsprozess – Transformation und Wirtschaftslage in Ostmitteleuropa und der GUS 2001/02“, kogumik 2002, Berliin 2002, lk 99 jj.

Maastrichti stabiilsuskriteeriumitega. See omab otsustavat tähendust liitumisel Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga.

Finantspoliitika kriteeriumid ei tohiks seniseid arenguid arvestades suuri raskusi valmistada. Eelarve defitsiidi osas² vastab Eesti juba täna nõutud kriteeriumitele. Tänu rangele kulude kontrollile saavutas valitsus 2001. a. eelarve ülejäägi 1,1% SKP-st. Seevastu lõpetasid kohalikud omavalitsused aasta 0,6% võrra miinuses.³ Kokku ületasid avaliku sektori tulud kulusid 0,4% võrra SKP-st.

Kui selline areng jätkub ja seda ei mõjuta näiteks maailma majanduse madalseisust tingitud majanduskasvu langus või EL nõue kaotada jaotamata kasumi tulumaksuvabastus⁴, siis on Eesti teise finantspoliitilise stabiilsuskriteeriumi⁵ osas samuti heas olukorras. Siinjuures tuleb arvestada, et lepingu sätteid võib eriti selle stabiilsuskriteeriumi osas üsna erinevalt interpreteerida: piisab vaid, kui riigi võlakooormus läheneb Maastrichti lepinguga seatud piirnormile.

Hoopis suuremaid probleeme tekitavad aga rahapoliitika kriteeriumid. Võrreldes 2000. a. kasvas Eestis inflatsiooni tase⁶, ulatudes 2001. a. 5,8 protsendini. Aasta keskmise kallinemisindeksi langust pole ette näha ka sel aastal. Võitlus inflatsiooniga on ja jääb Eesti majanduspoliitika põhiülesandeks, eriti kuna enne EL liitumist tuleb vabaks lasta kõik riiklikult reguleeritud hinnad ning see soodustab omakorda inflatsiooni teket. Kui see peaks juhtuma, võib langetada tulumaksu määra. Praegu moodustab see 26% ning erineb seega märgatavalt EL keskmisest. Siiski tuleb silmas pidada, et riigieelarvesse jäävad tulumaksu vähendamisel laekumata suured summad, mis võib omakorda tekitada probleeme eelarve defitsiidiga.

Mis puudutab pikaajalisi intresse⁷ kui neljandat stabiilsuskriteeriumit, siis pole investorite poolt veel riskireitingu muutust täheldada.

² Vastavalt Maastrichti lepingule (1992) ei tohi riigi eelarve defitsiit ületada 3% sisemajanduse kogutoodangust aastas.

³ Eelseisev haldusreform, mille käigus tahetakse vähendada omavalitsuste arvu praeguselt 247-lt 108-le, võimaldab kindlasti märkimisväärset kokkuhoidu.

⁴ EL näeb siin – arusaamatul moel – lubamatut subventsioonipoliitikat. Kuid see on põhjendamatu. Selline meede ei ole subventsioon (riigi rahaline toetus ettevõtetele ilma konkreetse vastutasuta), vaid finantspoliitiline abinõu, tugevdamaks ettevõtete omavahendeid, seega abinõu riigi majandusliku arengu tõhustamiseks.

⁵ Vastavalt Maastrichti lepingule (1992) ei tohi riigi välisvõlg ületada 60% SKP-st.

⁶ Vastavalt Maastrichti lepingule (1992) ei tohi aastane intressimäär ületada kolme madalaima intressitasemega – varem EL liikmesriigi – nüüd: Euroopa Majandus- ja Rahaliidu liikmesriigi intressitasemete aritmeetilist keskmist üle 1,5 %.

⁷ Vastavalt Maastrichti lepingule (1992) ei tohi valitsuse pikaajaliste (10 a.) võlakirjade intressimäär ühe aasta jooksul enne EMUga ühinemist ületada kolme kõige madalama intressimääraga – varem EL liikmesriigi – nüüd: EMU liikmesriigi vastavat keskmist näitajat rohkem kui 2 protsendipunkti võrra. Need intressimäärad on baromeetriks, mis näitavad, kuidas turud hindavad kandidaatriikide valitsuste valmisolekut stabiilsuseks.

Kuigi vastavalt konvergensikriteeriumitele on põhjust teatud optimismiks, kulub veel mõni aasta, enne kui Eesti on küps saamaks Euroopa Majandus- ja Rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks. Stabiilse valuutakursi kriteerium⁸ siin igal juhul takistuseks ei saa, sest tänu Eesti valuutakomitee süsteemile ja Eesti krooni vahetuskursi fikseeritusele Euro suhtes on Eesti selle kriteeriumi automaatselt täitnud.

Eesti jaoks on olulised kaks rahvusvahelist sündmust: Eesti ametlik kutsumine Põhja-Atlandi kaitsealliansi (NATO) liitumiskõnelustele Prahas 21. novembril 2002 ning Euroopa Liiduga liitumiskõneluste lõpetamine Kopenhaagenis 13. detsembril 2002.

NATO-ga liitumisläbirääkimistele kutsuti seekord 7 riiki, peale Eesti veel Läti, Leedu, Bulgaaria, Rumeenia, Slovakkia ja Sloveenia (juba 1999. aastal võeti NATO liikmeks Tšehhi, Poola ja Ungari). See tähendab, et Eesti saab NATO täieõiguslikuks liikmeks 2004. aasta kevadel. Loodetavalt kasvav julgeolek peaks omakorda võimalusi ka Eesti majanduse arendamiseks soodustama.

1998. aastal algasid Eesti jaoks liitumiskõnelused Euroopa Liiduga ning need lõppesid 13. detsembril 2002. See tähendab, et 10 Euroopa riiki (peale Eesti veel Läti, Leedu, Poola, Tšehhi, Slovakkia, Ungari, Sloveenia, Malta ja Küpros) kuuluvad pärast teatud protseduuride lõpetamist alates 1. maist 2004 täiendavalt Euroopa Liitu. Kindlasti loob sotsiaal-majanduslik tegevus Euroopa Liidu raames rohkesti täiendavaid võimalusi ka Eesti majanduse arendamiseks. Kahtlematult on oluline, milliseks kujuneb Eestis 14. septembril 2003 läbi viidava Euroopa Liidu teemaline rahvahääletus. Loodame, et ka korraldatav konverents aitab selles küsimuses selgust saada.

Käesoleva konverentsikogumiku artiklid on jaotatud kuude ossa (selline jaotus ei ole absoluutne, vaid eeskätt konverentsi töökorralduse huvides tehtud): 1) Stabiilsatsiooni- ja rahapoliitika; 2) Konkurentsi- ja sektoraalpoliitika; 3) Majanduskasvu poliitika; 4) Töö- ja sotsiaalpoliitika; 5) Regionaal- ja kohalik poliitika; 6) Ettevõtluspoliitika.

Sellise tööühmaste liigendusega on konverentsitöö Värskasse kavandatud ning traditsiooniliselt on konverentsi kogumikud varem osalejatele ka kätte toimetatud. Seega on osalejatel võimalus enne konverentsi toimumist artiklitega tutvuda ning seeläbi konverentsitöö tulemuslikumaks muuta.

Korraldajad tänavad konverentsi toetajaid ning soovivad neile edu. Korraldajate tänu kuulub ka kõigile kogumiku artiklite autoritele ja teistele konverentsil osalejatele, kelle aktiivsus Tartus-Värskas aitab kaasa konverentsi õnnestumisele.

Manfred O. E. Hennies
Warderis, Kieli lähisel
märtsis-aprillis 2003

Matti Raudjärv
Tallinnas, Pirita-Kosel

⁸ Kahe aasta jooksul enne EMUga liitumist peab riigi valuuta vahetuskurs olema olnud stabiilne, s.t. et selle kõikumised euro suhtes peavad olema jäänud ERS poolt määratud piiridesse.

VORWORT

In diesem Jahr findet die wissenschaftliche und ausbildende Konferenz in Estland zu Fragen der Wirtschaftspolitik zum elften Mal statt. Wie in den Jahren zuvor sind Tartu und Värskla die Tagungsorte. Das General-Thema lautet: Die Wirtschaftspolitik Estlands auf dem Weg in die Europäische Union.

Estland hat bereits im November 1995 einen Antrag auf Beitritt in die Europäische (EU) gestellt. Mit der Mitgliedschaft in der EU verspricht sich Estland generell eine bessere Einbindung in die internationale Arbeitsteilung, vor allem noch engere und weiterhin ausbaufähige Handelsbeziehungen auch zu den mittel- und süd-europäischen Ländern (insbesondere Italien, Portugal und Spanien), und letztendlich – zumindest auf mittelfristige Sicht – den Anschluss an den Lebensstandard der wohlhabenden westeuropäischen Nationen.

Die Prüfungen, inwieweit Estland den politischen und ökonomischen Entwicklungsstand eines repräsentativen EU-Mitgliedlandes erreicht hat, sind im März 1998 begonnen und durch den Abschluss der Beitrittsverhandlungen am 13. Dezember 2002 in Kopenhagen zu Ende geführt worden. Estland hat damit den Nachweis erbracht, dass es von den insgesamt 31 zu überprüfenden Kapiteln des "acquis communautaire" die darin skizzierten Anforderungen weitgehend erfüllt. Gewisse Rückstände sieht die Kommission allerdings noch bei der Übernahme des EU-Gesetzesbestandes, so in der Agrar-, Fischerei- und Regionalpolitik, sowie im Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Wichtig ist, dass in Estland eine rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung aufgebaut worden ist, welche die Menschenrechte und den Minderheitenschutz gewährleistet. Darüber hinaus beruht die Wirtschaft auf einem marktwirtschaftlichen System, dessen Wettbewerbsfähigkeit auch in Zukunft weiter gefestigt werden kann. Damit ist der projektierte Zeitplan eingehalten worden, so dass nunmehr der EU-Beitritt Estlands zum 1. Mai 2004 möglich ist. Entscheidend für den Beitritt zur EU wird das Ergebnis des Referendums am 14. September 2003 sein.

Schwierigkeiten bereitet – wie nicht anders zu erwarten war – das Energiekapitel des Acquis. Estland deckt seinen Strombedarf zu 90 % aus der Verbrennung von einheimischem Ölschiefer, wobei auf Grund des geringen Wirkungsgrades große Mengen an Ascherückständen anfallen, die zu erheblichen Anteilen Schwermetalle und andere Schadstoffe enthalten. Darüber hinaus wird bei der Verbrennung von Ölschiefer auch die Atmosphäre durch hohe SO₂- und CO₂-Emissionen stark belastet. Diese Emissionen übersteigen bei weitem die EU-Grenzwerte. Estland ist also bei einem EU-Beitritt dazu angehalten, durch moderne Energiegewinnungstechniken diese externen Kosten zu reduzieren.

Auf den Einsatz von einheimischem Ölschiefer kann Estland aus ökonomischen, regional- und sozialpolitischen Gründen vorerst kaum verzichten. Ölschiefer ist der

einzigste Energieträger, den Estland als natürliches Rohstoffvorkommen besitzt. Andere Energieträger müssten erst importiert werden und würden insoweit internationale Liquidität binden, die dann zur Finanzierung dringend benötigter, aus dem Ausland zu beziehender Betriebsmittel fehlte. Darüber hinaus konzentrieren sich die Ölschiefervorkommen auf die nordöstliche Region Estlands, in der die Erwerbslosigkeit (1. Quartal 2002: 19,2 %) deutlich über dem Landesdurchschnitt (1. Quartal 2002: 11,2 %) liegt.⁹ Die Umstellung auf andere Energieträger führte hier zur Vernichtung von Arbeitsplätzen und einem weiteren Anstieg der Erwerbslosigkeit, was nicht nur die sozialen, sondern auf Grund des hohen Anteils der russischen Bevölkerung in diesem Landesteil auch die ethnischen Probleme drastisch verschärfte.

Wenn Estland Mitglied der EU wird, stellt sich als Nächstes die Frage, ob dann auch bald eine Teilnahme am Europäischen Währungssystem (EWS II) ohne größere Probleme möglich sein wird. Diese Frage hängt nicht nur von der politischen Willensbildung in Estland ab. Darüber hinaus muss Estland ein Konvergenzprogramm vorlegen, welches den Rahmen absteckt, innerhalb dessen es fähig und bereit sein muss, sich den Referenzwerten der Maastrichter Stabilitätskriterien, die letztendlich für den Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) entscheidend sind, durch eine zielgerichtete Finanz- und Geldpolitik anzunähern.

Die beiden finanzpolitischen Kriterien dürften nach den bisherigen Entwicklungen keine besonderen Probleme aufwerfen.

Was die Neuverschuldung anbelangt¹⁰, so erfüllt Estland bereits heute dieses Kriterium. Dank einer strengen Ausgabendisziplin erwirtschaftete die Zentralregierung 2001 einen Einnahmenüberschuss in Höhe von 1,1 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP), wohingegen die Kommunalverwaltungen allerdings noch mit einem Negativsaldo von 0,6 % abschlossen.¹¹ Insgesamt resultierte ein öffentlicher Einnahmenüberschuss von 0,4 % des BIP.

Wenn diese Entwicklung anhält und nicht durch gegenläufige Einflüsse, etwa durch vermindertes Wirtschaftswachstum infolge einer weltweiten Wachstumsschwäche oder des entwicklungfeindlichen Zwangs der EU zur Abschaffung der estnischen

⁹ Vgl. hierzu und zu den folgenden statistischen Angaben: Plötz, P., Estland, in: Osteuropa im Integrationsprozess – Transformation und Wirtschaftslage in Ostmitteleuropa und der GUS 2001/02, Sammelband 2002, Berlin 2002, S. 99 ff.

¹⁰ Nach dem Vertrag von Maastricht (1992) darf der jährliche Finanzierungsfehlbetrag (als Stromgröße!) der öffentlichen Haushalte nicht mehr als 3 % des Bruttoinlandsproduktes betragen.

¹¹ Die bevorstehende Gebietsreform, wonach die Anzahl der Kommunen mit jeweils eigener Finanzverwaltung von gegenwärtig 247 auf 108 reduziert werden soll, bietet da sicherlich noch erhebliche Einsparungspotenziale.

Steuerbefreiung thesaurierter Gewinne¹², dann befindet sich Estland auch im Hinblick auf das zweite finanzpolitische Stabilitätskriterium¹³ auf einem guten Weg. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Vertragsbestimmungen insbesondere bei diesem Stabilitätskriterium einen gewissen Interpretationsspielraum zulassen: Es genügt bereits, wenn sich der Schuldenbestand deutlich dem im Maastricht-Vertrag genannten Referenzwert nähert.

Die beiden geldpolitischen Kriterien werfen da schon größere Probleme auf. Die Inflationsrate¹⁴ hat sich in Estland im Jahresdurchschnitt 2001 gegenüber 2000 wieder erhöht, und zwar auf 5,8 %. Die jahresdurchschnittliche Teuerungsrate dürfte sich auch bis in dieses Jahr hinein kaum wesentlich vermindern. Die Inflationsbekämpfung wird weiterhin die Hauptaufgabe der estnischen Wirtschaftspolitik bleiben, zumal administrative Preise vor dem EU-Beitritt weitgehend freigegeben werden müssen, was zusätzliche Inflationsschübe auslösen kann. Sollte das eintreten, könnte der Umsatzsteuersatz gesenkt werden. Dieser beträgt gegenwärtig 26 %, so dass noch erheblicher Abstand zum EU-Durchschnitt vorhanden ist. Allerdings müssten dann die öffentlichen Haushalte in der Lage sein, die daraus resultierenden Einnahmehausfälle zu verkraften, ohne mit dem Defizitkriterium erneut in Konflikt zu geraten.— Was den 'Marktzins'¹⁵ als viertes Stabilitätskriterium anbelangt, so lässt dieser noch nicht einen grundlegenden Wandel in der Bonitätseinschätzung durch die Anleger erkennen.

Auch wenn die Konvergenzkriterien einen gewissen Optimismus zulassen, wird es doch noch einige Jahre dauern, bis Estland reif sein wird für eine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaft- und Währungsunion. Das Kriterium der Wechselkursstabilität¹⁶ stellt dabei kein Problem dar, weil Estland durch sein

¹² weil die EU hierin – unverständlicherweise – eine nicht zulässige Subventionspolitik sieht. Das ist natürlich Unsinn! Eine solche Maßnahme stellt keine Subvention (= Zahlungen des Staates an Unternehmungen ohne spezielle Gegenleistung – Äquivalent) dar, sondern ist eine finanzpolitische Maßnahme zur Stärkung der Eigenkapitalbasis der Unternehmungen, also eine Maßnahme zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes.

¹³ Nach dem Vertrag von Maastricht (1992) darf der öffentliche Schuldenstand (als Bestandsgröße!) nicht mehr als 60 % des Bruttoinlandproduktes betragen.

¹⁴ Nach dem Vertrag von Maastricht (1992) darf die jährliche Inflationsrate den – ungewogenen – arithmetische Durchschnitt der Preissteigerungsraten in den drei preisstabilsten – ursprünglich EU-Ländern, heute, nach dem Entstehen der EWWU: – EWWU-Ländern um nicht mehr als 1,5-%-Punkte übersteigen.

¹⁵ Nach dem Vertrag von Maastricht (1992) darf der 'Marktzins' den – ungewogenen – arithmetische Durchschnitt der 'Marktzinsen' in den drei preisstabilsten – ursprünglich EU-Ländern, heute, nach dem Entstehen der EWWU: – EWWU-Ländern um nicht mehr als 2-%-Punkte übersteigen. Als 'Marktzins' gilt die Rendite von Staatsanleihen mit einer Restlaufzeit von 10 Jahren. Diese 'Marktzinsen' gelten als Barometer dafür, wie die Märkte den Stabilitätswillen der Regierungen der einzelnen Beitrittskandidaten einschätzen.

¹⁶ Die Erfüllung des Wechselkurskriteriums setzt eine spannungsfreie EWS-Teilnahme innerhalb der letzten zwei Jahre vor dem Beitritt zur EWWU voraus. 'Spannungsfrei' bedeutet, dass die Währung des betreffenden Landes sich in dieser Zeit nur innerhalb der – nunmehr im EWS II im Zeitablauf gegen null konvergierenden – Bandbreite bewegt hat.

Currency-Board-System und die Bindung der EEK an den Euro diese Bedingung von vornherein automatisch erfüllt hat.

Nachdem bereits im Jahre 1999 Tschechien, Polen und Ungarn Mitglieder der 'North Atlantic Treaty Organization' (NATO) geworden sind, liegen nunmehr seit dem 21. November 2002 auch für Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien Rumänien, die Slowakei und Slowenien offizielle Einladungen zu Beitrittsverhandlungen vor. Eine voraussichtliche Vollmitgliedschaft in der NATO wird durch die damit verbundenen Sicherheitsgarantien die Attraktivität Estlands als Industriestandort zusätzlich erhöhen.

Die Artikel in dem vorliegenden Sammelband sind in sechs Themenbereiche untergliedert:

- Stabilisierungs- und Geldpolitik;
- Wettbewerbs- und Sektoralpolitik
- Wachstumspolitik
- Beschäftigungs- und Sozialpolitik
- Regional- und Kommunalpolitik
- Unternehmungspolitik (-förderung)

Diese Gliederung dient als Vorlage für die Einteilung der Arbeitsgruppen in Värskä. Die Konferenzteilnehmer haben bereits vor Tagungsbeginn die Beitragsammlung zur Vorbereitung auf die bevorstehenden Diskussionen erhalten. Die Veranstalter versprechen sich davon einen erfolgreichen Verlauf der Tagung.

Die Veranstalter danken den Sponsoren dieser Konferenz sowie allen Teilnehmern, die durch ihre Artikel in diesem Sammelband wichtige Diskussionsunterlagen geschaffen haben.

Manfred O. E. Hennies
Warder bei Kiel

Matti Raudjärv
Tallinn, Pirita-Kose

März-April 2003

PREFACE

This is already the eleventh scientific and educational conference on economic policy held in Estonia. According to the tradition the participants gather in Tartu and Värskä, and the main topic this year is “Economic Policy of Estonia on the Way to the European Union”.

Estonia presented the application to join the European Union (EU) already in November 1995. The membership status is expected to give Estonia stronger links with the international labour market, close trade relations with the countries of Central and Southern Europe and in the long term equalisation of the quality of life with the welfare states of the Western Europe.

Accession talks were started in March 1998 to find out to what extent the situation in Estonia conforms to the political and economic level of development of the EU Member States, and very good progress has been made in the talks. Estonia proved by the end of 2002 its conformity with the requirements of *acquis communautaire* 31 subject areas examined. Democratic rule of law has been built up in Estonia and the protection of human rights and minorities has been secured. The Estonian economy is based on private enterprise, which can be made even more competitive in the future.

As could be expected, there are difficulties in connection with the chapter of energy. Estonia covers 90% of its energy needs by burning local oil shale, creating due to its low calorific value large quantities of mine waste, which contains heavy metals and other harmful substances. Besides, burning of oil shale is accompanied by the emission of large quantities of SO₂ and CO₂, which far exceed the limits set by the EU. Consequently, Estonia has to introduce modern technology in electricity production with its accession to the EU.

Due to economic, regional and socio-political reasons Estonia cannot stop using domestic oil shale for the time being. Oil shale is the only raw material for energy production found in Estonia. Any other sources of energy should be imported, which would curb international liquidity that the country needs for the financing of imported resources that are absolutely necessary.

Besides, the Estonian oil shale resources are situated in the north-eastern part of the country where the level of unemployment (in I quarter of 2002 – 19.2%) is considerably higher than the national average (in I quarter of 2002 – 11.2%).¹⁷ Adoption of other sources of energy would lead to a loss of jobs and increase in the number of unemployed, which would increase not only social but also ethnic problems, since a large part of the Russian population in Estonia lives in that area.

¹⁷ Compare the statistics used in the article with: Plötz, P., Estland: „Osteuropa im Integrationsprozess – Transformation und Wirtschaftslage in Ostmitteleuropa und der GUS 2001/02“, Collection 2002, Berlin 2002, p. 99 and further.

When Estonia becomes a EU Member State in the near future, a question will be raised whether it will also be possible to join the European Monetary Union (EMU) soon without problems. It will not depend on just the political will of Estonia. In addition, Estonia will have to present the so-called convergence programme to describe the readiness of Estonia to unify its financial and monetary policy with the stability criteria set out in the Maastricht Treaty. That will have critical importance in joining the European Monetary Union.

The criteria of financial policy should not create much difficulty, considering the developments so far: with respect to budgetary deficit¹⁸ Estonia already conforms to the required criteria. Strict cutbacks of spending allowed the government to achieve a budget surplus of 1.1% of GDP in 2001. Local governments, on the other hand, ended the year with a minus of 0.6%.¹⁹ In total, revenues of the public sector exceeded its expenditures by 0.4% of the GDP.

If such development continues and unless it is affected by for instance a decline in economic growth due to the depression in world economy, or by the requirement of the EU to abolish the tax exemption of retained earnings²⁰, the situation of Estonia will be good also with respect to the second stability criterion of financial policy²¹. It is necessary to take into account here the different interpretations of the provisions of the Treaty particularly concerning the above-mentioned stability criterion: it will be sufficient if the debt burden of the state approaches the limit set by the Treaty of Maastricht.

Criteria of monetary policy will create considerably more difficulties, however. The inflation rate increased in Estonia in comparison with 2000²², reaching 5.8% in 2001. Neither is a decrease in the average consumer price index during the year expected this year. Combating inflation is and will be the main task of the economic policy of Estonia, particularly since all state-controlled prices have to be set free before the accession to the EU, which will favour inflation in its turn. If it happens, the income tax rate can be reduced. It is currently 26% and thus considerably different from the average of the EU. It should be born in mind, though, that in case of reduction of the

¹⁸ According to the Treaty of Maastricht (1992), the budgetary deficit of a state must not exceed 3% of the GDP of the year.

¹⁹ The impending administrative form, in the course of which it is intended to reduce the number of local governments from current 247 to 108 will surely allow to achieve considerable savings.

²⁰ EU sees – incomprehensibly – inadmissible subvention policy here. But that is unjustified. Such a measure is not subvention (financial state aid to businesses without specific return) but a measure of financial policy to strengthen the own resources of businesses, and therefore a measure for raising the efficiency of economic development of the state.

²¹ According to the Treaty of Maastricht (1992) the foreign debt of a state must not exceed 60% of the GDP.

²² According to the Treaty of Maastricht (1992), the annual interest rate must not exceed the average interest rate of the three member states of the EMU – earlier those of the EU – with the lowest interest rates by more than 1.5 %.

income tax the state budget will be deprived of large amounts, which may lead to problems related to budgetary deficit.

As to long-term interest rates²³, which is the fourth stability criterion, no changes in risk ratings by investors can be observed yet.

Although the convergence criteria give reasons for certain optimism it will take a few years before Estonia will be mature enough to become a full member of the European Monetary Union. The criterion of stable currency exchange rate²⁴ will by no means become an obstacle, since Estonia has automatically fulfilled that criterion with its currency board system and pegged exchange rate of the Estonian kroon to euro.

Two international events are important for Estonia:

- Official invitation of Estonia to the accession negotiations of the North-Atlantic Treaty Organisation (NATO) in Prague on 21 November 2002, and
- Completion of the accession negotiations with the European Union on 13 December 2002.

7 countries were invited this time to the accession negotiations with NATO – besides Estonia also Latvia, Lithuania, Bulgaria, Romania, Slovakia and Slovenia (Czech Republic, Poland and Hungary were accepted as members of NATO already in 1999). This means that Estonia will become a full member of NATO in spring 2004. The hopefully increasing security should also favour opportunities for the development of the Estonian economy.

The accession negotiations of Estonia with the European Union began in 1998 and ended on 13 December 2002. This means that 10 more European countries (besides Estonia also Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, Malta and Cyprus) will belong to the European Union from 1 May 2004 after the completion of certain procedures. Socio-economic activities within the European Union will surely create numerous additional opportunities also for the development of the Estonian economy. The results of the referendum to be held on 14 September 2003 in Estonia on the subject of the European Union will no doubt be important. We hope that this conference will also help to clarify the issue.

The articles in this conference collection have been divided into six parts (this classification is not absolute but just for the organisation of the work of the conference):

²³ According to the Treaty of Maastricht (1992) the interest rate of long-term (10 y.) government bonds must not exceed the respective average indicator of the three member states of the EMU – earlier those of the EU – with the lowest interest rates by more than 2 percentage points in the course of one year before joining the EMU. These interest rates serve as a barometer which shows how markets evaluate the readiness of the governments of candidate countries for stability.

²⁴ In the course of two years before joining the EMU the exchange rate of the currency of the state must have been stable, i.e. its variation with respect to euro must have remained within the range established by the EMS.

- Stabilization and monetary policy
- Competition policy and sectoral policy
- Economic growth policy
- Employment policy and social policy
- Regional and local policy
- Business policy

The work of the conference has been planned for Värskä with such working groups and the conference collections are traditionally delivered earlier to the participants. Consequently it will be possible for participants to become familiar with the articles before the conference and thus raise the efficiency of the conference work.

The organisers thank the supporters of the conference and wish them success. The organisers also thank all authors of the articles in the collection and other participants of the conference whose activeness in Tartu and in Värskä will contribute to the success of the conference.

Manfred O. E. Hennies
at Warder, near Kiel

Matti Raudjärv
at Pirita-Kose in Tallinn

March-April 2003

REAALSE VAHETUSKURSI HÄLBE MÕJUD EESTIS

Meelis Angerma, Mart Sõrg
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Reaalse vahetuskursi ehk siseturu hindade suhet teiste valuutapiirkondade hindadesse ning selle suhte muutusi käsitletakse ettevõtluskeskkonna elementidena, millel on selle riigi arengule ja konkurentsivõimele kas positiivne või negatiivne mõju.

Meie artikli eesmärgiks on anda ülevaade vahetuskursi hälbe teoreetilistest seisukohtadest ja uurida seda, kuidas vastab Eesti majanduse areng ja maksebilansi dünaamika reaalse vahetuskursi teooriatele. Artikli esimene osa esitab reaalse vahetuskursi teooriate põhiseisukohad. Teises osas uuritakse reaalse vahetuskursi muutusi Eestis.

Reaalne vahetuskurss ja selle hälbe mõjud

Reaalne vahetuskurss või reaalkurss (*RER – Real Exchange Rate*) on riigi või regiooni kaupade ja teenuste hindade suhe mõne teise riigi või regiooni suhtes. Paljude majandusteadlaste (Stanley Fischer, Palle Andersen, Thorvaldur Gylfason *et al*) arvates mõjutab reaalkurss majanduskasvu tingimusi.

Reaalkurss on sünteetiline näitaja, mis arvutatakse hinnaindeksite ja valuutakursside kombineerimisel. Saadav tulemus sõltub valitud arvutusvalemist ja kasutatud andmetest. Eeskätt on võimalik keskenduda reaalkursi muutumise uurimisele, sest alandmed (nominaalkursi- ja tarbijahinnaindeksi muutus) võimaldavad saada usaldusväärsemat teavet reaalkursi muutuste ahelindeksi kohta.

Reaalkurss on üldine hinnasuhe, mida iseenesest saab arvutada ka peale Eesti kroonist loobumist.

Reaalkursi ja majanduskasvu seostava hästituntud Balassa-Samuelsoni hüpoteesi järgi tõuseb riigi (tasakaaluline) reaalkurss koos produktiivsuse ja kogutoodangu suurenemisega (Ito *et al*, 1997). Samuti John Williamsoni poolt väikestele arenguriikidele välja pakutud tasakaalulise vahetuskursi "Chicago" definitsiooni (reaalkurss on kaubeldavate ja mittekaubeldavate kaupade hinnasuhe) kohaselt sõltub tasakaaluline reaalne vahetuskurss reaalselt majandusolukorda iseloomustavatest eksogeensetest muutujatest (Black, 1994). Kvaliteedi paranemine ja toodangu kasv tööajajätku kohta võimaldab reaalkursi ja palkade tõusu. Esimene väljendub toodete hindade tõusus välismaal ja teine efektiivsuse suurenemises.

Traditsioonilise pikaajalise tasakaalulise reaalkursi definitsiooni lõi 1945. aastal Eesti päritolu majandusteadlane Ragnar Nurkse (1907–1959). Selle järgi tagab tasakaaluline reaalkurss üheaegselt majanduse sise- ja välistasakaalu ehk jätkusuutliku

jooksevkonto ja tegeliku tootmismahu võrdumise potentsiaalse tootmismahuga. Nurkse kirjutas siiski veel lihtsalt tasakaalulisest vahetuskursist (Stein, 1994).

Reaalkursi häälbeks nimetatakse tegeliku ja fundamentaalingimustega (produktiivsus, toodangu kvaliteet) põhjendatud tasakaalulise reaalkursi vahet.

Tegelikult võib reaalkurss oma tasakaalutasemest vähemalt lühiajaliselt erineda (põhjuseks nominaalsete vahetuskursside ja hindade volatiilsus), kuigi lõpuks peaksid erinevad jõud, nagu nõudlus tööjõu järele ja tarbijahindade tõus, selle jälle tasakaalulise reaalkursiga võrduma panema. Reaalkursi hääbve võib analoogiliselt mõjutada tasakaalulise reaalkursi taset kujundavaid eksogeenseid muutujaid, mis mõjutavad ka majanduskasvu, ja tasakaalulist reaalkurssi ennast.

Teoorias võib eristada kolme peamist reaalkursi hääbve reaalmajandusele mõjumise kanalit (Dluhosch *et al.*, 1996, lk. 7–24). Need on hinnakonkurentsi kanal, majanduse struktuuri mõjutamise kanal, kapitali tootlikkuse mõjutamise kanal. Kõige vahetum suhteliste hindade muutumise mõju avaldub hinnakonkurentsi kaudu, kuivõrd hüvise nõutav kogus on funktsioon selle hinnast.

Ülehinnatud reaalkurss muudab välismaised kaubad kodumaistega võrreldes odavamateks ja nõudlus kodumaiste avatud (kaubeldavate kaupade) sektori kaupade järele väheneb. Alahinnatud reaalkursil on eeltoodule oodatavalt vastupidine mõju. Seega peaks Eesti jooksevkonto defitsiit viitama reaalkursi ülehinnatusele.

Reaalkursi ülehinnatuse tõttu nõudluse vähenemine kodumaise avatud sektori toodete ja teenuste järele põhjustab ressursside (tööjõud ja kapital) liikumise suletud sektorisse ja ekspordi kasvu genereerivate tööstusharude arenguväljavaated halvenevad veelgi. Sel viisil halvendab ülehinnatud reaalkurss majandusarengu võimalusi.

Alahinnatud reaalkurss võib tekitada *path-dependence* protsessi kaudu tasakaalulise reaalkursi kohanemise madalama tasemega. Alahinnatud reaalkursi tingimustes, kus tööjõud on suhteliselt odav, puudub surve ettevõtjatele suurema lisandväärtusega harude arendamiseks. See on sarnane olukord “Hollandi haigusele”, kus rikkalike maavarade olemasolu tõttu elujõuline hankiv sektor surub reaalkursi tõusuga välja areneva keerukama toodanguga tööstuse (Cordonnier 2001, lk. 4–5). Hankivale sektorile võib anda eelise madal reaalkurss ehk madal palgatase, mistõttu odavat tööjõudu kasutavate harude osakaal võib suurened. Kuigi madal reaalkurss soodustab nõudluse ja kogutoodangu suurenemist, jäävad ettevõtjad endiselt vanade tootmismeetodite ja tehnoloogiate juurde.

Reaalkurss on selles mõttes võrreldav kõrgushüppe latiga, millest ettevõtted peavad vaatamata kulude kasvule üle hüppama. Kui liiga paljud ettevõtted selles ebaõnnestuvad ja makromajanduslik olukord halveneb, võib avatud majanduses reaalkurssi ülehinnatuks pidada.

Eesti krooni reaalkurssi tõstab ettevõtetevaheline konkurents kohalike ressursside

pärast. Kui suureneb nõudmine kohaliku tööjõu järele, kasvab palgatase ja tootmiskulude ning ostujõu suurenemise kaudu üldine hinnatase. Samuti tõuseb maa ja kinnisvara hind.

Kuigi väikseima produktiivsusega ettevõtete jaoks võib reaalkurss ja tootmiskulud muutuda liiga kõrgeks ning nad koondavad töötajaid, suudavad suurema produktiivsusega liiderettevõtted piisavalt palju inimesi värvata, et majanduses tööpuudus tervikuna ei suurene. Sel juhul ei ole majanduspoliitika tegijate jaoks reaalkursi tõus probleem, kuigi produktiivsuse osas mahajääjad satuvad suurenevate kulude pärast raskustesse. Ettevõtjatel on motivatsioon efektiivsuse tõstmiseks kasvavate kulude keskkonnas.

Kui kehtib eeldus, et produktiivsuse liidergruppi kuuluvad rahvusvahelised välismaisel kapitalil põhinevad ettevõtted ja mahajääjate seas domineerivad kohalikul kapitalil põhinevad ja peamiselt maapiirkondades asuvad ettevõtted ja arvestades asjaolu, et Eestis on reaalkurss pidevalt tõusnud, on leitud üks võimalik vastus küsimusele, miks kohalikul kapitalil põhinevate ettevõtete osatähtsus Eesti majanduses väheneb ja tööpuudus Tallinnast kaugemale jäävates regioonides püsib kõrge, kuigi majandus tervikuna kasvab.

Positiivne on siiski see, et mõõdukalt tõusev reaalkurss ergutab konkurentsi ja sunnib ressursse ümber suunama kõrgema lisandväärtusega tööstusharudesse ning regioonidesse ja seega majandust kiiremas tempos arenema.

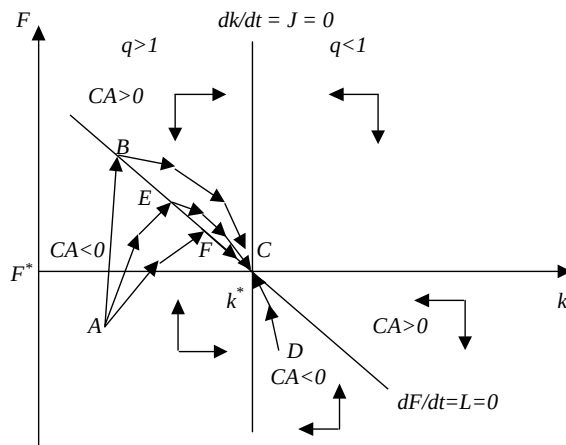
Kolmandaks mõjutab reaalkursi hälve investeeringute liikumise kaudu agregeeritud kapitali kogust majanduses. Kumuleerunud investeeringutel on tootmisfunktsiooni kaudu mõju tootmismahule nii täna kui ka tulevikus. Täna tehtud investeeringud kuuluvad majanduse kapitalivarude koosseisu harilikult viie kuni kümne aasta pärast.

Erinevad riigid ja regioonid konkureerivad samade (välis)investeeringute saamise pärast ja püüavad nende mahtu maksimeerida. Sihtriigi atraktiivsuse või kvaliteedi (ingl. k. *locational quality*, sks. k. *Standortsicherungsgesetz*) (Dluhosch *et al*, 1996, lk. 87) tõstmiseks on kõige trivialisem võimalus investorite oodatava tulumäära suurendamine ehk autarkiaintressimäära tõstmine tööjõu tulumäära ehk palga osakaalu vähendamise kaudu lisandväärtuses.

Kui planeeritavate investeeringute finantseerimise intressimäär on madalam investeeringute oodatavast tulususest, on Keynes-Tobin'i q suhtarv suurem ühest ehk kapitali turuväärtus ületab selle taastamisväärtust ja tee kapitali koguse suurenemisele on teoreetiliselt avatud.

Reaalkurss on tähenduselt lähedane palkade taseme suhtega (Halpern *et al*, lk. 434-436, 1997), sest hinnataset mõjutavad oluliselt tootmiskulud palgataseme näol. Täpseks võrdluseks tuleb võtta arvesse veel tööjõu produktiivsuse erinevust erinevates regioonides ja riikides.

Kui alahinnatud reaalkurss soodustab kapitali koguse kasvu ja ülehinnatud reaalkurss halvendab jooksevkonto ning toetab seeläbi majanduse võlakoormuse kasvu, on võimalik väita, et reaalkursi hälve mõjutab majanduses võla (korrigeeritud netoinvesteeringispositsioon) juurdekasvu määra kapitali ühikulise juurdekasvu kohta. Joonisel 1 on kujutatud majanduses eksisteeriva kapitali ja võla koguse kohandumist pikaajalise tasakaalu tasemele. Võib väita, et alahinnatud reaalkursi keskkonnas toimub nihkumine punktist A punkti C läbi punkti F ja ülehinnatud reaalkursi keskkonnas läbi punkti B. Viimasel juhul ei saa majandus suurema osa kapitali koguse kohandumisajast väliskapitali sissevoolu kasutada, sest majanduse võlg (korrigeeritud netoinvesteeringispositsioon) *per capita* (F) kasvas esialgu ilma agregeeritud kapitali (k) *per capita* juurdekasvuta. Tärniga suurused tähistavad lõplikku tasakaaluväärtust, mis tugineb hetke majandusolukorrale. q on Tobini q ja CA jooksevkonto.



Joonis 1. Kapitali ja netoinvesteeringispositsiooni trajektoorid pikaajalise tasakaalu suunas (Stein, 1994). Autori täiendatud.

Eelpooltoodud väiteid arvestades võiks oletada, et alahinnatud reaalkursi saavutamine ja hoidmine on soovitatavad majanduspoliitilised eesmärgid. Reaalkursi hälve alahinnatud reaalkursi näol ei ole siiski mitmel põhjusel Eesti jaoks soovitatav. Põhjused on järgmised.

- 1) Odav reaalkurss on seotud elanike potentsiaalsest madalamate palgasissetulekutega, mis oleks otsene heaolukaotus peamiselt tööjõu poolest suhteliselt rikka (kapitali poolest vaese) riigi elanikele.
- 2) Reaalkursi hälbe vähenemise kalduvus tekitaks fikseeritud nominaalkursi tingimustes kohanemisprotsessi kaudu inflatsiooni kiirenemise, mis ei ole soovitatav.

Veelgi halvem oleks tasakaalulise reaalkursi kohanemine tegeliku reaalkursiga madalamal tasemel, sest tasakaalulise reaalkursi tõus on üldiselt majandusarengu katalüsaator (indikaator). Rikkuse ja kõrge heaolutasemega käib kaasas kõrge reaalkurss.

- 3) Reaalkursi alahinnatuse säilitamiseks puuduvad head instrumendid. Väikeses avatud majanduses on nominaalkursi devalveerimine väheefektiivne. Deflatatsioon ei ole samuti rahapoliitiliselt soovitatav nähtus.

Eesti krooni tasakaaluline reaalkurss

Tasakaalulise reaalkursi ja reaalkursi hälbe saamiseks Eesti jaoks kasutasime ühevõrrandilise hindamise meetodi hinnanguid tuginedes kvartaalsetele andmetele. Meetod on analoogiline sellele, mida kasutas Randveer *et al.* (2002, lk. 16–21). Fundamentaalsed näitajad on produktiivsus ja ekspordi-importihinnaindeksi suhe. Joonisel 2 on kujutatud Eesti krooni tegelikku hinnaindeksi ja nominaalkursside järgi arvutatud reaalkurssi, hinnatud tasakaalulist reaalkurssi ja nende vahelist erinevust ehk reaalkursi hälvet. Negatiivne MISAL on tõlgendatav reaalkursi alahinnatusena ja positiivne MISAL ülehinnatusena.

Empiiriline analüüs on pikemalt esitatud Meelis Angerma magistritöö “Reaalkursi hälbe mõju majanduskasvule Eestis” esialgses variandis (Angerma 2003, lk. 14–30). Tabelites 1 ja 2 on esitatud vastavalt pikaajaline ja lühiajaline seos reaalkursi ja fundamentaalmuutujate vahel.

Tabel 1. Pikaajaline seos reaalkursi ja fundamentaalmuutujate vahel

Sõltuv muutuja LOGREER

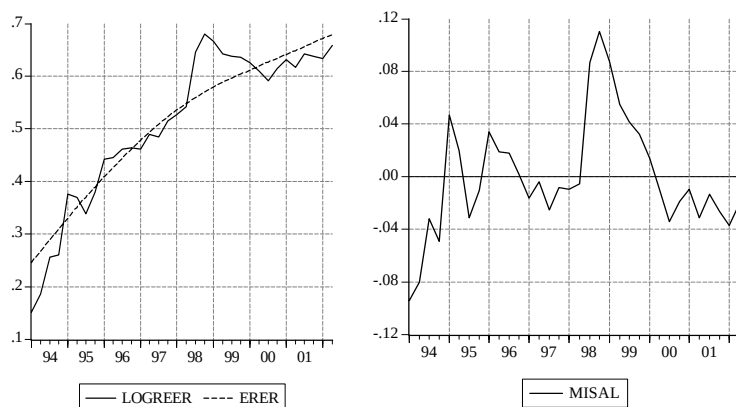
	1994:1–2002:2	1994:1–1998:2	1998:3–2002:2
Konstant	0,150081 (0,0000)	0,123718 (0,0023)	0,556370 (0,0000)
LOGPROD_REL_SA	1,145900 (0,0000)	1,478263 (0,0002)	0,423458 (0,0013)
LOGTOT_SA	2,679241 (0,0000)	1,179815 (0,1175)	–0,137490 (0,5940)
Vaatluste arv	34	18	16
R ²	0,900192	0,902865	0,636693
Korrigeeritud R ²	0,893752	0,889913	0,580800
Durbin-Watsoni statistik	0,743330	1,037130	1,754386

Tabel 2. Lühiajaline seos reaalkursi muutuse ja lühiajaliste eksogeensete muutujate vahel

Sõltuv muutuja DLOGREER

	1994:1–2002:2	1994:1–1998:2	1998:3–2002:2
LOGREER(-1) – LOGREERF(-1)	–0,282804 (0,0028)	–0,351782 (0,0364)	–0,239141 (0,0404)
DLOGNEER	0,570282 (0,0000)	0,550865 (0,0036)	0,541315 (0,0013)
DCA_GDP_SA	–0,221439 (0,0644)	–0,280708 (0,1461)	–0,152455 (0,3710)

kus LOGREER – logaritmi REER alusindeksist,
 LOGPROD_REL_SA – logaritmi Eesti suhtelise produktiivsuse indeksist (sesoonsus eemaldatud),
 LOGTOT_SA – logaritmi ekspordi- ja impordideflaatori suhtest (sesoonsus eemaldatud),
 LOGREERF – pikaajalise seose ja eksogeensete muutujate väärtuste alusel arvutatud prognoositav LOGREER,
 DLOGNEER – nominaalse efektiivse vahetuskursi logaritmi muutus,
 DCA_GDP_SA – jooksevkonto ja SKP suhte (sesoonsus eemaldatud) muutus.



Joonis 2. Eesti krooni reaalkursi (LOGREER) dünaamika (ERER) ja hälve (MISAL) tasakaalustamiskursist.

Vasakpoolne graafik näitab, et perioodil 1994–2001 on Eesti krooni tasakaaluline reaalkurss oluliselt kerkinud. Parempoolset graafikut selgub ka, et perioodi algul oli reaalkurss alahinnatud, kuid aastatel 1995–1997 kõikus ta tasakaalukursi ümber, aastatel 1998–1999 oli ta tugevalt ülehinnatud, aga viimastel aastatel on jällegi alahinnatud.

Tabelis 3 esitatakse Grangeri põhjuslikkuse testi tulemused silutud MISAL aegrea mõju Eesti ettevõtete tegevuse ülejäägi ja SKP suhtele (Angerma 2003, lk. 51). Kui kasumlikkus mõjutab investeeeringuid, siis sõltub kapitali kogus MISAL-ist.

Tabel 3. Reaalkursi hälbe mõju ettevõtete kasumlikkusele (Grangeri test)

Valim: 1994:1 2002:2			
Viitaegu: 2			
Nullhüpoteesid:	n	F-statistik	p
MISAL_HP10 ei mõjuta PROFIT_SA_HP10	32	3.16090	0.05842
PROFIT_SA_HP10 ei mõjuta MISAL_HP10		9.89107	0.00060
Viitaegu: 3			
Nullhüpoteesid:	n	F-statistik	p
MISAL_HP10 ei mõjuta PROFIT_SA_HP10	31	14.9665	1.1E-05
PROFIT_SA_HP10 ei mõjuta MISAL_HP10		1.54455	0.22871
Viitaegu: 4			
Nullhüpoteesid:	n	F-statistik	p
MISAL_HP10 ei mõjuta PROFIT_SA_HP10	30	5.38159	0.00383
PROFIT_SA_HP10 ei mõjuta MISAL_HP10		0.42567	0.78838

Eesti majanduskasv pärast sügavat majanduskriisi kümnendi algul ootuspäraselt kiirenes perioodil 1994–1997. Mitmetel põhjustel aeglustus majanduskasv 1998–1999 ja on viimastel aastatel tänu Eesti konkurentsivõimele jällegi tõusule kiirenemas. Seega võib väita, et alahinnatud krooni reaalkurss on ootuspäraselt seotud Eesti majanduskasvuga: alahinnatud reaalkursi perioodil majanduskasv kiirenes ja ülehinnatud perioodil aeglustus.

Teooriate järgi peaks ülehinnatud reaalkurss mõjuma maksebilansi jooksvale kontole negatiivselt, aga kapitalikontole positiivselt. Eestis aga maksebilansi jooksva konto defitsiit 1997. a. neljandast kvartalist alates vähenes, jõudes 1999. a. kolmandas kvartalis isegi plussi, seevastu 2001. aasta teisest kvartalist alates hakkas defitsiit jälle kiiresti suurenema. Finantskonto positiivne saldo oli aga suur aastatel 1997–1998, kusjuures otseste välisinvesteeringute summa 1998. a. oli rekordiline (Estonian ..., 2002). Graafikult näeme, et 1998–1999 oli krooni reaalkurss

ülehinnaud, aga 2001. aastal alahinnatud. Seega ei leia reaalkursi ülehinnatuse vahetu negatiivse mõju teooria kinnitust jooksva ja finantskonto puhul. Vajab veel uurimist, kas saab tuvastada seda mõju teatud ajalise nihkega või olid teised tegurid olulisemad.

Kokkuvõte

Reaalse vahetuskursi teooriad püüavad seletada eeskätt tasakaalukursist kõrvalekalduvate mõju majanduse arengule ja riigi konkurentsivõimele. Seega aitavad nad paremini põhjendada majanduses toimunud muutusi ja rahapoliitikat eelseisvate eesmärkide täitmisele orienteeruda.

Eesti reaalse vahetuskursi uuring näitas, et reaalne tasakaaluline vahetuskurss on oluliselt tõusnud. See vastab teoreetilistele ootustele, et majanduskasvuga kaasneb reaalkursi kallinemine (Balassa-Samuelsoni hüpotees). Reaalkursi hälbed tasakaalukursi ümber on kooskõlas teoreetilise nägemusega mõjust majanduskasvule, kuid ei leidnud kinnitust jooksevkonto defitsiidi ja välisinvesteeringute puhul.

Pärast üleminekut eurole jääb Eesti reaalkurss kaupade ja teenuste hinnasuhte näol püsima. Kuid kaob vajadus Eesti krooni nominaalkursi vastupidavusele hinnangu andmiseks reaalkursi kaudu. Tähtsamaks muutub euro reaalkursi temaatika.

Kasutatud kirjandus

1. **Andersen, P., Gruen, D.** Macroeconomic Policies and Growth. Reserve Bank of Australia. 1995. [<http://www.rba.gov.au/rdp/rdp9507.pdf>]. 3. jaanuar 2001.
2. **Angerma, M.** Reaalkursi hälbe mõju majanduskasvule Eestis. Magistritöö esialgne variant. 2003.
3. **Black, S., W.** On the Concept and Usefulness of the Equilibrium Rate of Exchange. Kogumikus: Estimating Equilibrium Exchange Rates, John Williamson, 1994.
4. **Cordonnier, C.** Real Effective Exchange Rate and Economic Development: Russian European Centre for Economic Policy. Policy Paper. March 2001. [<http://www.recep.org/pp/cordonniere.pdf>]. 8. oktoober 2002.
5. **Dluhosch, B., Freytag, A., Krüger, M.** International Competitiveness and the Balance of Payments. Do Current Account Deficits and Surpluses Matter? Institute for Economic Policy, University of Köln, Germany, 1996. pp. 235.
6. Estonian Balance of Payments Yearbook 2001. Eesti Pank, Tallinn 2002.
7. **Fischer, S.** The Role of Macroeconomic Factors in Growth. – Journal of Monetary Economics, 32(3), 1993, pp. 485–512. NBER. [<http://www.nber.org/papers/w4565.pdf>]. 23. august 2002.
8. **Gylfason, T.** The Real Exchange Rate Always Floats. University of Iceland. Presentatsioon. [<http://www.hi.is/~gylfason/WEASeattle.ppt>]. 30. september 2002.
9. **Halpern, L., Wyplosz, C.** Equilibrium Exchange Rates in Transition

- Economies. – IMF Staff Papers, 1997, Vol 44, No. 4, pp. 430–461.
10. **Ito, T., Isard, P., Symansky, S.** Economic Growth and Real Exchange Rate: an Overview of the Balassa-Samuelson Hypothesis in Asia. NBER Working Paper 5979. March 1997. [<http://www.nber.org/papers/w5979.pdf>]. 11. veebruar 2001.
 11. **Randveer, M., Rell, M.** The Relationship between Competitiveness and Real Exchange Rate in Estonia. Kogumikus: Relationship between Real Exchange Rate and Competitiveness in the Baltic States, Tallinn, 2002.
 12. **Stein, J. L.** The Natural Real Exchange Rate of the US Dollar and Determinants of Capital Flows. Kogumikus: Estimating Equilibrium Exchange Rates, John Williamson, 1994.

Summary

THE EFFECTS OF THE REAL EXCHANGE RATE MISALIGNMENT IN ESTONIA

Meelis Angerma, Mart Sörg
University of Tartu

The Real Exchange Rate (RER) is the relative price of two national outputs. According to Balassa-Samuelson hypothesis the growth rate of real exchange rate depends positively on economic growth. The main driving forces behind long-run real exchange rate appreciation are productivity increases and quality improvements. The real exchange rate is correlated with wage level in international currency.

Short-run variability of actual RER generates difference between actual RER and equilibrium RER or Real Exchange Rate Misalignment (MISAL). Persisting non-zero MISAL affects arguably those exogenous factors (e.g. productivity increase) which has an effect on economic growth and equilibrium RER.

RER affects economy through price competition, influence on the economic structure, and influence on return on capital.

The equilibrium RER appreciates in accordance with enterprise sector. When RER appreciates too quickly in relation to productivity increase in average local company, enterprise sector loses competitiveness and unemployment will rise. If productivity leaders in Estonian economy are international companies and laggards companies based on local capital, it is clearer why the role of domestic companies in Estonian economy is decreasing and unemployment in farther regions is increasing.

RER affects return on capital and therefore attractiveness of Estonia for international investors. Equilibrium RER is better choice for Estonia than undervalued RER because the latter involves lower welfare, inflationary pressure and risk of adjusting economic structure to low labour-cost economy.

CURRENCY BOARD-SYSTEM ALS ÜBERLEGENDES FESTKURSSYSTEM?

Ole Janssen, Armin Rohde
Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald

1. Einleitung

Spätestens seit Beginn der neunziger Jahre entwickelt sich das Currency Board-System (CBS) als zunehmend beliebtes Wechselkurssystem.¹ Im Folgenden wird untersucht, inwiefern ein CBS vorteilhaft gegenüber einem Standard Fix-System (SFS) ist bzw. unter welchen Bedingungen das eine System dem anderen System vorgezogen werden sollte.² Zur Gegenüberstellung des CBS mit einem SFS wird zunächst ein Zwei-Perioden-Modell von Rivera-Batiz und Sy herangezogen. Nach der Darstellung der allgemeinen Prämissen und der Erläuterung des Entscheidungsablaufs werden die konkreten Funktionen zur Bestimmung der Arbeitslosigkeit, der Wohlfahrt und der Inflation in den beiden Systemen erläutert. Die darauf folgende Darstellung der Ermittlung der Abwertungswahrscheinlichkeiten für die zweite Periode der beiden anfänglich gewählten Wechselkurssysteme ermöglicht die Herleitung eines kritischen Schockwertes. Vergleicht man den Schockwert des Falls der anfänglichen Wahl des CBS mit dem des SFS lässt sich aussagen, ob der eine Volkswirtschaft widerfahrende Schock, der eine Abwertung in der zweiten Periode als optimale Strategie erscheinen lässt, im Currency Board- oder SFS höher liegt. Ist der kritische Schockwert im Fall der anfänglichen Currency Board-Wahl niedriger als im Fall des SFS, wäre eine Abwertung der Currency Board-Währung bzw. Abschaffung des CBS eher zu empfehlen als eine Abwertung im SFS. Bei einem niedrigen kritischen Schockwert im CBS wäre eine Abschaffung des Systems bereits bei geringen Schocks verlustminimierend. Dieses würde jedoch wiederum die Glaubwürdigkeit des Systems negativ berühren. Eine sich anschließende Modifikation hebt die Annahme des Modells von Rivera-Batiz und Sy auf, dass die privaten Wirtschaftssubjekte vor der Entscheidung des CBS über dessen Aufhebung zur zweiten Periode bereits ihre eigenen Entscheidungen getroffen haben. Die durch diese Modifikation höhere Anzahl an Vergleichsmöglichkeiten von Strategien findet anschließend und vor der zusammenfassenden Beurteilung statt.

¹ Vgl. hierzu und zur Abgrenzung eines CBS Janssen (2002), S. 15 ff.

² Zum Vergleich des CBS mit Normalbandbreiten im Wechselkursmechanismus II, beidseitigen Interventionsverpflichtungen und Sterilisationsmöglichkeiten vgl. beispielsweise Rohde/Janssen (2001), S. 355 ff.

2. Modell von Rivera-Batiz und Sy³

Allgemeine Darstellung und Entscheidungsablauf

Das CBS verbietet in dem im Folgenden dargestellten Zwei-Perioden-Modell von Rivera-Batiz und Sy eine Abwertung der Currency Board-Währung. Dies bedeutet, dass die Regierung in der ersten Periode nicht abwerten kann, wenn sie sich für ein CBS anstelle eines SFS entscheidet. Plausibel wird dies bspw. durch den parlamentarischen Ablauf, der im Fall der Abwertung und damit definitionsgemäßen Abschaffung des CBS die Dauer von einer Periode in Anspruch nehmen kann.

Das Modell von Rivera-Batiz und Sy macht das Aufrechterhalten des Wechselkurses in einem SFS von der Einstellung der Regierung und dem Ausmaß eines Schocks abhängig. Eine Regierung ist „weicher“ oder „schwacher“ Art, wenn sie der Inflation im Vergleich zur Arbeitslosigkeit keinen großen Wohlfahrtverlust zuordnet. Sie ist „hart“, wenn sie die Inflation im Verhältnis zur Arbeitslosigkeit als erheblichen Verlust bewertet. Die Regierung kann mit Hilfe einer unerwarteten Abwertung und damit Preisniveauerhöhung die Arbeitslosigkeit wegen damit verbundener sinkender Reallöhne reduzieren. Hierbei muss sie jedoch die unmittelbar wohlfahrtreduzierende Inflationsrate und die Erhöhung des Eindrucks als schwache bzw. Senkung des Eindrucks als harte Regierung berücksichtigen. Eine Regierung, die trotz eines Schocks von einer Abwertung absieht und damit ihre Reputation als harte Regierung erhöht, muss wiederum berücksichtigen, dass die Arbeitslosigkeit in diesem Modell einem Persistenz-Effekt unterliegt. Die Arbeitslosigkeit der aktuellen Periode überträgt sich damit bis zu einem gewissen Grad in die zukünftige Periode. Wegen der Persistenz besteht somit eine Austauschbeziehung zwischen der Reputation und zukünftiger Arbeitslosigkeit.⁴ Da die privaten Wirtschaftssubjekte den Regierungstyp nicht kennen bzw. Wahrscheinlichkeiten darüber bilden, unterscheiden Rivera-Batiz und Sy in Verbindung mit dem Persistenz-Effekt zwischen der Reputation der Regierung und der Glaubwürdigkeit ihrer Politik. So kann die Verfolgung der harten Politik in der ersten Periode, wie beispielsweise die Einführung eines CBS, zwar die Reputation der Regierung als hart erhöhen. Die durch die harte Politik in Kauf genommene gestiegene Arbeitslosigkeit und ihre Persistenz in der zweiten Periode kann die Wahrscheinlichkeit einer Abwertung in der zweiten Periode jedoch erhöhen. Drazen und Masson beschreiben diesen Sachverhalt anschaulich: „One afternoon, a colleague announces to you that he is serious about losing weight and plans to skip dinner. He adds that he has not eaten for two days. Does this information make it more or less credible that he really will skip dinner?“⁵

³ Zur Modelldarstellung vgl. Rivera-Batiz/Sy (2000a,b) und Janssen (2002), S. 233 ff. Rivera-Batiz und Sy bauen ihren Ansatz wiederum auf ein Modell von Drazen/Masson (1994) auf. Im Unterschied zu Drazen und Masson lassen Rivera-Batiz und Sy jedoch die Regierung nicht nur entscheiden, ob sie in einem Festkurssystem abwertet oder nicht, sondern die Regierung kann zwischen einem CBS und einem SFS wählen.

⁴ Vgl. Rivera-Batiz/Sy (2000a), S. 15 f.

⁵ Drazen/Masson (1994), S. 736.

Der Entscheidungsablauf bzw. die Bildung von Abwertungswahrscheinlichkeiten durch die beteiligten Wirtschaftssubjekte lässt sich in dem Zwei-Perioden-Modell wie folgt beschreiben. In der Ausgangssituation entscheidet die Regierung über das Wechselkurssystem, und der Private Sektor entwickelt Inflationserwartungen in Abhängigkeit von der Wahl des Systems. Im Fall des SFS weiß der Private Sektor, dass die Regierung in Abhängigkeit der Höhe des Schocks von der Möglichkeit der Abwertung in der ersten Periode Gebrauch machen kann.⁶ Eine Abwertung im Fall des CBS in der ersten Periode ist ausgeschlossen. Aufwertungen sind in beiden Wechselkurssystemen ausgeschlossen. In der zweiten Periode kann die Regierung nach Rivera-Batiz und Sy auf einen hinreichend hohen Schock im Fall des CBS mit der Auflösung dieses Systems und der gleichzeitigen Abwertung der Währung reagieren.⁷ Im Fall des SFS kann wiederum die Währung abwerten. Die Regierung besitzt einen Informationsvorteil gegenüber dem Privaten Sektor, da sie bereits zum Entscheidungszeitpunkt die Höhe des Schocks kennt. Der Private Sektor andererseits trifft zunächst seine Entscheidungen und beobachtet anschließend die Höhe des Schocks. Bildet der Privatsektor seine Wahrscheinlichkeiten darüber, ob die Regierung hart oder weich ist und über die Abwertungserwartungen für die zweite Periode, kennt er damit lediglich die Wahl des Wechselkurssystems der ersten Periode und gegebenenfalls die Politik des SFS in der ersten Periode. Die Annahme von Rivera-Batiz und Sy, dass die privaten Wirtschaftssubjekte die Systementscheidung der Regierung zu Beginn der zweiten Periode nicht kennen, wird in der anschließenden Modifikation des Modells aufgehoben.

Bestimmung der Arbeitslosigkeit, Wohlfahrt und Inflation⁸

Die Arbeitslosigkeit in der Periode t (U_t) ist abhängig von der natürlichen Arbeitslosigkeit (U^{nat}), einem die Arbeitslosigkeit erhöhenden Schock (ρ), der mit $\sqrt{\alpha}$ gewichteten Differenz zwischen tatsächlicher (dP_t) und erwarteter Preisniveauänderung (dP_t^{exp}) und der nicht natürlichen Arbeitslosigkeit der Vorperiode zusätzlich gewichtet mit einem Persistenzfaktor (Ψ). Die Nominallöhne werden auf Basis der erwarteten Preisniveauänderung der kommenden Periode

⁶ Ein Abwertungsrisiko in Abhängigkeit der Varianz des realen Schocks bei festen Wechselkursen wird beispielsweise durch Cukierman bestätigt: „... the smaller the variance of shocks to relevant variables – like the real exchange rate – the larger the willingness to commit is.“ Cukierman (1992), S. 96.

⁷ Um eine Aufgabe der geldpolitischen Bindung zu verhindern, wäre anstatt der Einführung eines CBS eine Währungssubstitution vorstellbar. Die Entscheidung für ein CBS und gegen die Währungssubstitution begründet sich jedoch nach Summers nicht darin, welches Wechselkurssystem eher aufzuheben ist, als vielmehr in Effekten wie dem Seigniorage. Vgl. Summers (1992), S. 32.

⁸ Vgl. Rivera-Batiz/Sy (2000a), S. 17 ff. Zur Vereinfachung wird im Folgenden mit Preisniveauänderungen und nicht mit Änderungsraten argumentiert.

fixiert. Weicht die erwartete Preisniveauänderung negativ von der tatsächlichen Preisniveauänderung ab, findet ein Abbau der Arbeitslosigkeit statt.

$$\text{Gl. 1} \quad U_t = U^{\text{nat}} + \rho_t - \sqrt{\alpha} \left[(dP_t - dP_t^{\text{erw}}) - \Psi(U_{t-1} - U^{\text{nat}}) \right]$$

Ist in der Periode 0 die Differenz zwischen natürlicher und tatsächlicher Arbeitslosigkeit null, ergibt sich für Periode 1 und Periode 2 die folgende Arbeitslosigkeit:

$$\text{Gl. 2} \quad U_1 = U^{\text{nat}} + \rho_1 - \sqrt{\alpha} (dP_1 - dP_1^{\text{erw}})$$

$$\text{und Gl. 3} \quad U_2 = U^{\text{nat}} + \rho_2 - \sqrt{\alpha} \left[(dP_2 - dP_2^{\text{erw}}) - \Psi(U_1 - U^{\text{nat}}) \right].$$

Je größer die Persistenz in der Volkswirtschaft ist, desto höher fällt der Teil der Arbeitslosigkeit in Periode 2 aus, der aus dem Schock und einem zu hohen Reallohniveau der Periode 1 resultiert.⁹ In dem Modell von Rivera-Batiz und Sy orientiert die Regierung ihre Entscheidung der Wahl des Wechselkurssystems und gegebenenfalls der Abwertung an der Minimierung einer quadratischen Verlustfunktion über zwei Perioden.¹⁰ Der Gesamtverlust ergibt sich dabei aus der Summe der Verlustgrößen beider Perioden.

$$\text{Gl. 4} \quad V^j = V_1^j + \beta E[V_2^j], \quad \text{mit } j \in (\text{To}, \text{We})$$

Der Index j gibt an, ob es sich um eine Regierung harten (To) oder weichen (We) Typs handelt. Der Diskontierungsfaktor wird durch β dargestellt und $E[V_2^j]$ ist der erwartete Verlust in der zweiten Periode. Der Verlust einer Periode ergibt sich einerseits aus der quadrierten Arbeitslosigkeit multipliziert mit dem Verlustgewicht der Arbeitslosigkeit, welches vom jeweiligen Regierungstyp abhängig ist (Θ_u^j). Andererseits trägt die quadrierte Preisniveauänderung multipliziert mit dem vom Regierungstyp abhängigen Verlustgewicht aus der Preisniveauänderung zum Verlust bei (Θ_p^j).¹¹ Der Verlust, der allein aus der nat. Arbeitslosigkeit resultiert, wird mit Ω bezeichnet. Diese Verlustgröße wird explizit aufgezählt, da die nat. Arbeitslosigkeit anders bewertet wird als die Arbeitslosigkeit, die über die natürliche hinausgeht.

Gl. 5

$$V^j = V_1^j + \beta E[V_2^j] = \Theta_u^j (U_1 - U^{\text{nat}} + \Omega)^2 + \Theta_p^j dP_1^2 + \beta E[\Theta_u^j (U_2 - U^{\text{nat}} + \Omega)^2 + \Theta_p^j dP_2^2]$$

⁹ Rivera-Batiz und Sy haben hier lediglich den Schock und nicht das zu hohe Reallohniveau aufgrund der falschen Inflationserwartung erwähnt. Vgl. Rivera-Batiz/Sy (2000a), S. 18.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 18 f.

¹¹ Wird das CBS durch die Aufnahme eines Auslandskredits begonnen, sieht Fuhrmann die Verwendung einer gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsfunktion als ungeeignet. Vielmehr lässt sich ein so gegründetes CBS „... als ein (in der Ausführung privatisierbares) einzelprojektartiges, rein effizienzorientiertes Investitionskonzept verstehen ... Die Zielfunktion des CBS ist die für die Mitglieder und wird durch eine Art von Strafmechanismus bei Nicht-Einhaltung des konstitutiv vorgegebenen Wechselkurses abgebildet.“ Fuhrmann (1994), S. 9 f. Der mit der Inflation einhergehende Seigniorage soll in dem Verlustgewicht der Inflation sowohl im Standard Fix- als auch CBS gleich mindernd wirken. Zum Seignioragevergleich zwischen CBS und herkömmlichen Zentralbanksystem vgl. Janssen (2002), S. 120 ff.

Zur Vereinfachung beträgt das Verlustgewicht der Arbeitslosigkeit sowohl der schwachen als auch der starken Regierung jeweils eins und ist damit gleichgewichtet ($\Theta_U^{\text{To}} = \Theta_U^{\text{We}} = 1$). Die Inflationsaversion wiederum ist bei der weichen Regierung schwächer als bei der harten Regierung ($\Theta_p^{\text{We}} < \Theta_p^{\text{To}}$). Damit lässt sich für den Verlust in allgemeiner Form schreiben:

$$\text{Gl. 6} \quad V^j = (U_1 - U^{\text{nat}} + \Omega)^2 + \Theta_p^j dP_1^2 + \beta E_1[(U_2 - U^{\text{nat}} + \Omega)^2 + \Theta_p^j dP_2^2].$$

Das inländische Preisniveau der ökonomisch kleinen Volkswirtschaft ergibt sich gemäß dem internationalen Preiszusammenhang aus dem preisnotierten Wechselkurs und dem ausländischen Preisniveau der jeweils betrachteten Periode.¹² Wegen Fixierung des ausländischen Preisniveaus mit eins ergibt sich für das inländische Preisniveau der Wechselkurs (Gl. 7), und die Preisniveauänderung entspricht demnach der in dem Modell in der Höhe bekannten Wechselkursänderung (Gl. 8).¹³

$$\text{Gl. 7} \quad P_t = w_t$$

$$\text{Gl. 8} \quad dP_t = P_t - P_{t-1} = dw_t = w_t - w_{t-1}$$

Eine überraschende Preisniveauänderung stellt sich demnach ein, wenn eine unerwartete Abwertung vorgenommen wird.

$$\text{Gl. 9} \quad dP_t - dP_t^{\text{erw}} = w_t - w_{t-1} - (E_{t-1}[w_t] - w_{t-1}) = w_t - E_{t-1}[w_t]$$

Es besteht damit eine Austauschbeziehung zwischen der Abwertung, die wegen der damit verbundenen Preisniveauänderung Verluste mit sich führt, und des arbeitslosigkeitsreduzierenden Effekts der Reallohnsenkung durch die unerwartete Preisniveauänderung.

Abwertungswahrscheinlichkeit und kritischer Schockwert¹⁴

Die Abwertungswahrscheinlichkeit der zweiten Periode hängt zum einen davon ab, ob die Regierung hart oder weich ist. Dazu werden die unbekannten Regierungstypen zu Anfang der ersten Periode als gleichwahrscheinlich angenommen ($\pi^{\text{To}} = \pi^{\text{We}} = 0,5$).¹⁵ Zum anderen bedingt die Information (I_1) über die Wahl des Wechselkurssystems zum Zeitpunkt 1 zwischen dem CBS und dem SFS die Abwertungswahrscheinlichkeit in der zweiten Periode. Im Fall des SFS steht weiterhin die Information zur Verfügung, ob die Regierung in der ersten Periode abgewertet hat (D_1) oder nicht (F_1). Die Wahrscheinlichkeit der Abwertung in der

¹² Vgl. Rivera-Batiz/Sy (2000a), S. 19.

¹³ Unsicher ist, ob es zu einer Abwertung kommt. Die mangelnde Fähigkeit eines CBS, sich durch Wechselkursänderungen an andere Situationen anzupassen, wird entsprechend von Ghosh/Gulde/Wolf (1998), S. 5, im Gegensatz zur mangelnden Fähigkeit, eine Geldpolitik zu betreiben, als Zusatzkosten im Vergleich zu einem SFS betrachtet.

¹⁴ Vgl. Rivera-Batiz/Sy (2000a), S. 19 ff. Die formale Darstellung ist insbesondere an Rivera-Batiz/Sy (2000b) angelehnt.

¹⁵ Zur Bildung der Wahrscheinlichkeiten von Regierungstypen vor dem Hintergrund von Bayes-Entscheidungen vgl. auch Kreps/Wilson (1982), S. 253 ff.

zweiten Periode (D_2) ist entsprechend mit den vorliegenden Informationen zu bilden (Gl. 11).

$$\text{Gl. 10} \quad I_1 = \{(D_1, SFS), (F_1, SFS), (CBS)\}$$

$$\text{Gl. 11} \quad \pi^1(D_2|I_1)$$

Die Wahrscheinlichkeit der Abwertung in der zweiten Periode auf Basis der Politik in der ersten Periode ist gleich der Summe aus aktualisierter Wahrscheinlichkeit,¹⁶ dass die Regierung weich ist, multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit der Abwertung in der zweiten Periode einer weichen Regierung und die Wahrscheinlichkeit, dass die Regierung hart ist, multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit der Abwertung in der zweiten Periode einer harten Regierung.¹⁷

$$\text{Gl. 12} \quad \pi(D_2|I_1) = \pi(We|I_1)\pi^{we}(D_2|I_1) + \pi(To|I_1)\pi^{to}(D_2|I_1)$$

Da es lediglich zwei Regierungstypen gibt, kann die Wahrscheinlichkeit, einer harten Regierung zu unterliegen, auch mit Hilfe der Wahrscheinlichkeit einer weichen Regierung ausgedrückt werden ($\pi(To|I_1) = (1 - \pi(We|I_1))$). Für die Abwertungswahrscheinlichkeit in der zweiten Periode ergibt sich demnach:

$$\text{Gl. 13} \quad \pi(D_2|I_1) = \pi(We|I_1)\pi^{we}(D_2|I_1) + [1 - \pi(We|I_1)]\pi^{to}(D_2|I_1)$$

Die Wahrscheinlichkeit der Abwertung bestimmt zusammen mit der Abwertungshöhe die erwartete Preisniveauänderung und beeinflusst damit den gesamtwirtschaftlichen Verlust. Grundlage dafür ist, dass die Preisniveauänderung der Wechselkursänderung entspricht (Gl. 8) und die erwartete Preisniveauänderung sich aus der mit der Abwertungswahrscheinlichkeit gewichteten Abwertung ergibt:

$$\text{Gl. 14} \quad dP = dw \quad \text{bzw.} \quad dP^{ew} = \pi(D_2|I_1)dw$$

Der erwartete Verlust in der Periode 2 ergibt sich in Anlehnung an Gleichung 6 aus der Summe der quadrierten Einzelverluste durch die Arbeitslosigkeit und Preisniveauänderung. Zu beachten ist hierbei, dass der Regierungstyp den privaten Wirtschaftssubjekten nicht bekannt ist, wohl aber die Verlustgewichte der jeweiligen Regierungstypen ($\Theta_{U,P}^{to}$ und $\Theta_{U,P}^{we}$).¹⁸

$$\text{Gl. 15} \quad V_2^1 = E[(U_2 - U^{we} + \Omega)^2 + \Theta_P^1 dP_2^2]$$

¹⁶ Die ursprünglich angenommene Wahrscheinlichkeit betrug 0,5. Diese kann durch die Politikmaßnahmen in der ersten Periode jetzt genauer beziffert werden.

¹⁷ Definitionsgemäß ist bei derselben Politik beider Regierungstypen in der ersten Periode die Wahrscheinlichkeit einer Abwertung in der zweiten Periode im Fall der weichen Regierung höher. Dies ist insofern plausibel, als dass der Persistenzeffekt bei derselben Politik in der zweiten Periode gleich groß ist und in einem solchen Fall die weiche Regierung sich eher für eine Abwertung entscheiden würde.

¹⁸ Auf eine explizite Darstellung des erwarteten Verlustes in Periode 2 als Erwartungswert wird im Folgenden verzichtet.

Die erwartete Preisniveauänderung (Gl. 14) in der Arbeitslosigkeit der zweiten Periode (Gl. 3) berücksichtigt und diesen Term in Gleichung 15 eingesetzt, ergibt den Verlust in der zweiten Periode im Fall der Abwertung in dieser Periode.¹⁹
Gl.16

$$\begin{aligned} V_{2,D_2}^j &= \rho_2^2 - 2\rho_2\sqrt{\alpha}dw + 2\rho_2\sqrt{\alpha}\pi(D_2|I_1)dw + 2\rho_2\Psi\sqrt{\alpha}(U_1(I_1) - U^{nat}) + 2\Omega\rho_2 + \sqrt{\alpha}^2 dw^2 \\ &\quad - 2\sqrt{\alpha}^2 \pi(D_2|I_1) - 2\sqrt{\alpha} dw\Psi(U_1(I_1) - U^{nat}) - 2\sqrt{\alpha}dw\Omega + \sqrt{\alpha}^2 \pi(D_2|I_1)^2 dw^2 \\ &\quad + 2\sqrt{\alpha} dw\pi(D_2|I_1)\Psi(U_1(I_1) - U^{nat}) + 2\Omega\sqrt{\alpha}\pi(D_2|I_1)dw + \Psi^2\sqrt{\alpha}^2 (U_1(I_1) - U^{nat})^2 \\ &\quad + 2\sqrt{\alpha}\Psi(U_1(I_1) - U^{nat})\Omega + \Omega^2 + \Theta_{\rho_2}^j dP_2^2 \end{aligned}$$

Im Fall der Aufrechterhaltung des Wechselkursniveaus in der zweiten Periode ist die tatsächliche Preisniveauänderung gleich null, die erwartete Preisniveauänderung jedoch gleich dem Produkt aus Abwertungswahrscheinlichkeit und Abwertungshöhe (Gl. 14).

$$\text{Gl. 17} \quad dP = dw = 0 \quad \text{bzw.} \quad dP^{mw} = \pi(D_2|I_1)dw$$

Der Verlust in der Periode 2 bei Nichtabwertung in Periode 2 ergibt sich entsprechend der Herleitung von Gleichung 16 jedoch mit der tatsächlichen Inflationsrate von null.

Gl. 18

$$\begin{aligned} V_{2,F_2}^j &= \rho_2^2 + \sqrt{\alpha}^2 \pi(D_2|I_1)^2 dw^2 + \Psi^2\sqrt{\alpha}^2 (U_1(I_1) - U^{nat})^2 + \Omega^2 + 2\rho_2\sqrt{\alpha} \pi(D_2|I_1)dw \\ &\quad + 2\rho_2\sqrt{\alpha}\Psi(U_1(I_1) - U^{nat}) + 2\rho_2\Omega + 2\sqrt{\alpha} \pi(D_2|I_1)dw\sqrt{\alpha}\Psi(U_1(I_1) - U^{nat}) \\ &\quad + 2\Omega\sqrt{\alpha} \pi(D_2|I_1)dw + 2\sqrt{\alpha}\Psi(U_1(I_1) - U^{nat})\Omega \end{aligned}$$

Die verlustminimierende Entscheidung der Regierung über die Abwertung in der zweiten Periode hängt damit unter anderem von dem Schock der zweiten Periode ab. Hierbei gibt es einen kritischen Schock, der die Regierung bezüglich einer Abwertung oder Nichtabwertung indifferent lässt. Im Folgenden wird diese Schockhöhe gesucht, bei der der Verlust in Periode 2 (V_2) unabhängig davon, ob die Regierung abwertet oder nicht, gleich hoch ist.

$$\text{Gl. 19} \quad V_{2,D_2}^j = V_{2,F_2}^j \rightarrow V_{2,D_2}^j - V_{2,F_2}^j = 0$$

Setzt man nun die Gleichungen für die Verluste der zweiten Periode im Fall der Abwertung und Nichtabwertung (Gl. 16, letzter Term, Gl. 18, letzter Term) in die Differenzengleichung der beiden Verluste ein (Gl. 19), erhält man folgende Gleichung:

¹⁹ Die über den Persistenzeffekt beeinflusste Arbeitslosigkeit in Periode 2 wurde hier im Vergleich zu Gleichung 3 noch um die Politik der ersten Periode spezifiziert.

$$V_{2,D_2}^j - V_{2,F_2}^j = 0$$

Gl. 20

$$\leftrightarrow -2\rho_2 \sqrt{\alpha} dw + \sqrt{\alpha} dw^2 - 2\sqrt{\alpha} dw^2 \pi(D_2|I_1) - 2\sqrt{\alpha} dw \Omega - 2\sqrt{\alpha} dw \pi(D_2|I_1) \Psi(U_1(I_1) - U^{nat}) + \Theta_p^j dP_2^2 = 0 .$$

Gleichung 20 durch $2\sqrt{\alpha} dw$ dividiert und nach $\frac{\rho_2}{\sqrt{\alpha}}$ aufgelöst, gibt den

Schockwert ($\Lambda_2 = \frac{\rho_2}{\sqrt{\alpha}}$) an, der die Verluste der zweiten Periode für die Abwertung und Nichtabwertung gleich ausfallen lässt. Hierbei ist ω der Quotient aus dem Verlust resultierend aus der natürlichen Arbeitslosigkeit und der Wurzel des Parameters α ($\omega = \frac{\Omega}{\sqrt{\alpha}}$).

$$\text{Gl. 21} \quad \Lambda_2 = \frac{\rho_2}{\sqrt{\alpha}} = \frac{dw(\Theta_p^j + \alpha)}{2\alpha} - dw\pi(D_2|I_1) - \omega - \Psi(U_1(I_1) - U^{nat})$$

Insgesamt lassen sich damit für den Fall des CBS in Periode 1 und für den Fall des SFS in Periode 1 mit und ohne Abwertung drei unterschiedliche Werte für den kritischen Schock ermitteln.

- Kritischer Schockwert für den Fall der Wahl des CBS in Periode 1

$$\text{Gl. 22} \quad \Lambda_2'(CBS) = \frac{dw(\Theta_p^j + \alpha)}{2\alpha} - dw\pi(D_2|CBS) - \omega - \Psi(U_1(CBS) - U^{nat})$$

- Kritischer Schockwert für den Fall der Wahl des SFS und der Beibehaltung des Wechselkurses in Periode 1

$$\text{Gl. 23} \quad \Lambda_2'(F_1, SFS) = \frac{dw(\Theta_p^j + \alpha)}{2\alpha} - dw\pi(D_2|F_1, SFS) - \omega - \Psi(U_1(F_1, SFS) - U^{nat})$$

- Kritischer Schockwert für den Fall der Wahl des SFS und der Abwertung des Wechselkurses in Periode 1

Gl. 24

$$\Lambda_2'(D_1, SFS) = \frac{dw(\Theta_p^j + \alpha)}{2\alpha} - dw\pi(D_2|D_1, SFS) - \omega - \Psi(U_1(D_1, SFS) - U^{nat})$$

Liegt der tatsächliche Schockwert unterhalb des kritischen Wertes, ist die Aufrechterhaltung des Wechselkurses in der zweiten Periode optimal im Sinne der Minimierung der Verluste in der zweiten Periode. Im Fall des höheren Schockwertes als der kritische Wert wäre entsprechend eine Abwertung optimal. Vergleicht man die kritischen Schockwerte für die Wahl des CBS mit dem Standard-Fix-System mit und ohne Abwertung, lässt sich daraus schließen, welches System eher in der zweiten Periode abwerten bzw. abgeschafft würde.

Nach Rivera-Batiz und Sy ist der kritische Schockwert der zweiten Periode im Fall des CBS höher als beim SFS und der Nichtabwertung in der ersten Periode. Grund dafür ist, dass die Arbeitslosigkeit in der ersten Periode entsprechend Gleichung 2 im Fall des SFS und der Nichtabwertung wegen der Abwertungserwartung der Wirtschaftssubjekte höher ausfällt als im Fall der ausbleibenden Abwertungserwartung im CBS.

$$\text{Gl. 25} \quad U^{SFS, F_1} = U^{nat} + \rho_1 + \sqrt{\alpha d P_1^{exp}} > U_1^{CBS} = U^{nat} + \rho_1$$

Da das CBS die Möglichkeit der Abwertung in der ersten Periode ausschließt, gibt es keine Preisniveauänderungserwartungen. Eine entgegen der Erwartung verfolgte Konstanthaltung des Wechselkurses im SFS führt dagegen zu einer unerwartet geringeren Preisniveauänderung. Die Wirtschaftssubjekte haben jedoch entsprechend ihrer Preisniveauänderungserwartung die Nominallohnänderung umgesetzt, so dass der Reallohnanstieg zu erhöhter Arbeitslosigkeit führt. Wegen der Persistenz überträgt sich die Arbeitslosigkeit in die zweite Periode und senkt damit den kritischen Schockwert.²⁰ Dieser Glaubwürdigkeitsaspekt ist ein Kernelement in der Argumentation für ein CBS und gegen ein SFS. Die Argumentation für ein SFS hängt nach Rivera-Batiz und Sy davon ab, ob der Schock eine Abwertung in der ersten Periode erfordert, die im CBS nicht möglich ist. Der Fall des CBS und der Abwertung im SFS in der ersten Periode lässt dagegen keine eindeutige Aussage über den höheren kritischen Schockwert zu und wird zur besseren Vergleichsmöglichkeit in der Modifikation des Modells näher beschrieben.

3. Modifikation des Modells von Rivera-Batiz und Sy

Die Annahme von Rivera-Batiz und Sy, dass ein CBS zur zweiten Periode aufgelöst werden kann, nachdem die Wirtschaftssubjekte ihre Entscheidungen z. B. zur Lohnfindung für die zweite Periode bereits getroffen haben, ist problematisch. Die Glaubwürdigkeit des CBS wird durch hohe institutionelle Sicherungen erreicht. Dies drückt sich beispielsweise darin aus, dass Rivera-Batiz und Sy in der ersten Periode einen Ausstieg aus dem CBS ausschließen. Nicht unmittelbar nachvollziehbar ist dann aber die Position, dass die Abschaffung eines CBS nach der Entscheidungsfindung der Wirtschaftssubjekte für die zweite Periode beschlossen und umgesetzt werden kann, und die Abwertung ihre volle Wirkung in der zweiten Periode entfalten kann.

Mit den Eigenschaften des CBS und seinen Sicherungsmechanismen ist eher der Fall anzunehmen, dass die Bekanntgabe des Wechsels vom CBS zum SFS vor der Entscheidungsfindung der Wirtschaftssubjekte für die zweite Periode stattfindet.

²⁰ Rivera-Batiz und Sy argumentieren für den Fall einer Abwertungsmöglichkeit im CBS, dass die Abwertungswahrscheinlichkeit zumindest geringer sein muss als im SFS. Mit der geringeren Abwertungswahrscheinlichkeit ist auch die Preisniveauänderungserwartung geringer und die Arbeitslosigkeit wird zumindest im Vergleich zu einem SFS, welches nicht abwertet, jedoch höhere Abwertungserwartungen induziert, geringer ausfallen, Vgl. Rivera-Batiz/Sy (2000a), S. 22.

Kennen die privaten Wirtschaftssubjekte die Systementscheidung zur zweiten Periode vor ihrer eigenen Entscheidung, gibt es eine höhere Anzahl an Vergleichsmöglichkeiten der Schockwerte als im Modell von Rivera-Batiz und Sy. Das Modell von Rivera-Batiz und Sy bietet drei kritische Schockwerte, die sich aus der jeweiligen Systemwahl ergeben, mit denen zwei Vergleiche möglich sind.²¹ In der Modifikation ergeben sich dagegen vier Vergleiche bei sechs kritischen Schockwerten.²²

Fälle Modell Rivera-Batiz/Sy	Fälle in der Modifikation
Fall 1: CBS_1 versus D_1, SFS	Fall 3: CBS_1, CBS_2 versus F_1, SFS
	Fall 4: CBS_1, CBS_2 versus D_1, SFS
Fall 2: CBS_1 versus F_1, SFS	Fall 5: CBS_1, SFS_2 versus F_1, SFS
	Fall 6: CBS_1, SFS_2 versus D_1, SFS

Fallkonstellationen im Modell Rivera-Batiz und Sy und der Modifikation

Beibehaltung des CBS

Wird das CBS in der zweiten Periode beibehalten und kennen die Wirtschaftssubjekte die Systementscheidung vor ihrer Entscheidungsfindung, dann beträgt die Wahrscheinlichkeit der Abwertung in der zweiten Periode null Prozent.

$$\text{Gl. 26} \quad \pi(D_2 | CBS_1, CBS_2) = 0$$

Die Differenz in Fall 3 (Gl. 29) zwischen dem Schock bei Beibehaltung des CBS in der zweiten Periode (Gl. 27) und dem kritischen Schock des SFS bei Verzicht auf die Abwertung in der ersten Periode (Gl. 28) ist, wie bereits in der Argumentation von Rivera-Batiz und Sy (Fall 2), eindeutig positiv. Der Unterschied der beiden kritischen Werte fällt in der modifizierten Argumentation jedoch höher aus, da die vom kritischen Wert subtrahierte erwartete Abwertung im modifizierten Currency Board-Fall gleich null ist ($\pi(D_2 | CBS_1, CBS_2)dw = 0$).²³

$$\text{Gl. 27} \quad \Lambda_2^i(CBS_1, CBS_2) = \frac{dw(\Theta_p^i + \alpha)}{2\alpha} - \omega - \Psi(U_1(CBS) - U^{\text{nat}})$$

²¹ Der Vergleich der kritischen Schockwerte des SFS aus der Abwertung und der Nichtabwertung in der ersten Periode ist irrelevant für eine Systementscheidung, da beide Alternativen aus derselben Systemwahl resultieren.

²² Analog zur Argumentation von Rivera-Batiz und Sy wird auf eine Einführung des CBS in der zweiten Periode verzichtet.

²³ Die Differenz zwischen der aus der Persistenz resultierenden Arbeitslosigkeit im Fall der Nichtabwertung beim SFS und des CBS ist aus dem Grund der oben beschriebenen Inflationserwartung im SFS höher als beim CBS. Der erste Term von Gleichung 27 ist ungleich null, da es sich hier um die vorgesehene Abwertungsrate des Wechselkurses handelt, unabhängig von der Wahrscheinlichkeit der Abwertung.

$$\text{Gl. 28} \quad \Lambda_2^i(F_1, SFS) = \frac{dw(\Theta_p^i + \alpha)}{2\alpha} - \pi(D_2|F_1, SFS)dw - \omega - \Psi(U_1(F_1, SFS) - U^{nat})$$

Gl. 29

$$\Lambda_2^i(CBS_1, CBS_2) - \Lambda_2^i(F_1, SFS) = \pi(D_2|F_1, SFS)dw + \Psi(U_1(F_1, SFS)) - \Psi(U_1(CBS)) > 0$$

Ebenfalls wie im Fall von Rivera-Batiz und Sy ist in der modifizierten Form das Vorzeichen der in Gleichung 31 formulierten Differenz zwischen dem kritischen Wert bei Beibehaltung des CBS (Gl. 27) und im Fall des SFS, wenn die Regierung in der ersten Periode abgewertet hat (Gl. 30), unbestimmt (Fall 1 und Fall 4). Dies liegt an dem unbekannten Betrag der Differenz zwischen der persistierenden Arbeitslosigkeit im SFS und im CBS. Die Differenz ist zwar negativ, unbekannt ist aber, inwiefern sie den positiven Wert der erwarteten Abwertung für die zweite Periode kompensiert. Allerdings fällt die Differenz der Schockwerte in der modifizierten Form um die Höhe des bei Rivera-Batiz und Sy noch bestehenden Erwartungswertes der Abwertung ($\pi(D_2|CB)dw$) positiver bzw. weniger negativ aus.

$$\text{Gl. 30} \quad \Lambda_2^i(D_1, SFS) = \frac{dw(\Theta_p^i + \alpha)}{2\alpha} - \pi(D_2|D_1, SFS)dw - \omega - \Psi(U_1(D_1, SFS) - U^{nat})$$

Gl. 31

$$\Lambda_2^i(CBS_1, CBS_2) - \Lambda_2^i(D_1, SFS) = \pi(D_2|D_1, SFS)dw + \Psi(U_1(D_1, SFS)) - \Psi(U_1(CBS)) \stackrel{+}{>} 0$$

Änderung des Wechselkurssystems

Wird das CBS in der zweiten Periode aufgegeben, rechnen die Wirtschaftssubjekte in der modifizierten Form mit einer sicheren Abwertung ($\pi(D_2|CBS_1, SFS_2) = 1$). Dies begründet sich darin, dass die privaten Wirtschaftssubjekte wissen, dass die Regierung den tatsächlichen Schock der zweiten Periode kennt. In diesem Fall wäre es wohlfahrtsmindernd, vom CBS ohne Inflationserwartungen zum SFS zu wechseln, Abwertungs- bzw. Inflationserwartungen zu generieren und trotzdem nicht abzuwerten. Der kritische Schockwert für das Wechselregime²⁴ lautet daher:

$$\text{Gl. 32} \quad \Lambda_2^i(CBS_1, SFS_2) = \frac{dw(\Theta_p^i + \alpha)}{2\alpha} - dw - \omega - \Psi(U_1(CBS) - U^{nat}).$$

Die Differenz der kritischen Schockwerte des zum SFS gewechselten CBS und des in beiden Perioden existierenden SFS hängt wiederum davon ab, ob im SFS in der ersten Periode der Wechselkurs beibehalten (Gl. 33) oder ob abgewertet (Gl. 34) wurde.

- Differenz der kritischen Schockwerte ohne Abwertung in der ersten Periode (Fall 5)

²⁴ Als Wechselregime wird im Folgenden die Strategie der Wahl des CBS in der ersten und der Wahl des SFS in der zweiten Periode verstanden (CBS_1, SFS_2).

$$\begin{aligned} \text{Gl. 33} \quad & \Lambda_2'(CBS_1, SFS_2) - \Lambda_2'(F_1, SFS) \\ & = -dw + \pi(D_2|F_1, SFS)dw + \Psi(U_1(F_1, SFS) - \Psi(U_1(CBS))) \end{aligned}$$

- Differenz der kritischen Schockwerte mit Abwertung in der ersten Periode (Fall 6)

$$\begin{aligned} \text{Gl. 34} \quad & \Lambda_2'(CBS_1, SFS_2) - \Lambda_2'(D_1, SFS) \\ & = -dw + \pi(D_2|D_1, SFS)dw + \Psi(U_1(D_1, SFS) - \Psi(U_1(CBS))) \end{aligned}$$

Im Fall der Nichtabwertung im SFS in der ersten Periode ($F1, SFS$) ist die Arbeitslosigkeit aus der Persistenz der ersten Periode im CBS wie bei Rivera-Batiz und Sy geringer als beim SFS.

$$\text{Gl. 35} \quad \Psi(U_1(CBS)) < \Psi(U_1(F_1, SFS))$$

Bei Rivera-Batiz und Sy fällt durch die höhere Arbeitslosigkeit im SFS ohne Abwertung in der ersten Periode gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit der Abwertung in der zweiten Periode im SFS-Fall höher aus als im CBS ($\pi(D_2|CBS) < \pi(D_2|F_1, SFS)$). Dieser Effekt hat die Differenz beider kritischer Werte noch erhöht. Geht man jedoch davon aus, dass die privaten Wirtschaftssubjekte von den Regimewechselvorstellungen der Regierung vom CBS zum SFS vor ihren eigenen Entscheidungen erfahren, so ist die Wahrscheinlichkeit der Abwertung gleich eins. Damit ist die Wahrscheinlichkeit der Abwertung im Fall des seit dem in der ersten Periode unveränderten SFS nicht höher als die Abwertungswahrscheinlichkeit im Falle des Regimewechsels vom CBS zum SFS.

$$\text{Gl. 36} \quad \pi(D_2|CBS_1, SFS_2) = 1 \geq \pi(D_2|F_1, SFS)$$

War im Fall der Nichtabwertung in der ersten Periode des SFS der kritische Wert im CBS unter den gesetzten Annahmen von Rivera-Batiz und Sy ausschließlich höher als beim SFS, so ist dieses mit der veränderten Annahme nicht mehr zwingend der Fall. Zwar ist der Verlust aus der Persistenz der Arbeitslosigkeit bei Nichtabwertung im SFS in der ersten Periode auf jeden Fall höher. Da die Abwertungswahrscheinlichkeit in der zweiten Periode im beibehaltenden SFS nicht höher als die Abwertungswahrscheinlichkeit beim Wechsel vom Currency Board zum SFS ist, lässt sich über den Vergleich der Schockwerte jedoch keine Aussage treffen (Fall 5).

$$\begin{aligned} \text{Gl. 37} \quad & \Lambda_2'(CBS_1, SFS_2) - \Lambda_2'(F_1, SFS) \stackrel{<}{>} 0, \quad \text{da} \\ & \underbrace{-dw + \pi(D_2|F_1, SFS)dw}_{\leq 0} - \underbrace{\Psi(U_1(CBS)) + \Psi(U_1(F_1, SFS))}_{> 0} \stackrel{<}{>} 0 \end{aligned}$$

Hat die Regierung im SFS in der ersten Periode abgewertet, so ist die Arbeitslosigkeit aus dem Persistenzeffekt geringer als beim CBS.

$$\text{Gl. 38} \quad \Psi(U_1(CBS) - U^{nat}) > \Psi(U_1(D_1, SFS) - U^{nat})$$

Wegen der Wahrscheinlichkeit der Abwertung in der zweiten Periode im CBS Fall von kleiner eins ist das Vorzeichen der Differenz zwischen den kritischen Werten beim CBS und dem SFS bei Rivera-Batiz und Sy nicht eindeutig (Fall 1). Legt man jedoch die modifizierten Annahmen und damit die Abwertungswahrscheinlichkeit

von eins im Fall des Wechsels vom CBS zum SFS zugrunde, dann ist die Differenz zwischen den kritischen Werten vom CBS und SFS eindeutig negativ (Fall 6).

$$\Lambda_2'(CBS_1, SFS_2) - \Lambda_2'(D_1, SFS) < 0, \quad \text{da}$$

$$\text{Gl. 39} \quad \underbrace{-dw + \pi(D_2 | D_1, SFS)dw}_{\leq 0} - \underbrace{\Psi(U_1(CBS) - U^{nat}) + \Psi(U_1(D_1, SFS) - U^{nat})}_{< 0} < 0$$

Damit würde das in der ersten Periode eingeführte CBS im Fall eines Schocks eher zu einer Aufhebung des CBS und Abwertung in der zweiten Periode führen als ein System eines festen, aber anpassungsfähigen Wechselkurses, in dem in der ersten Periode abgewertet wurde.

4. Zusammenfassende Beurteilung

Allgemein spricht für ein CBS die geringe Preisniveauänderungserwartung, die jedoch wegen der dafür notwendigen Inflexibilität der Politik zur Reaktion auf Schocks auf Kosten einer möglicherweise höheren Arbeitslosigkeit geht. Welcher der beiden Effekte letztlich überwiegt ist danach für die Etablierung bzw. Aufrechterhaltung des CBS ausschlaggebend. Stellt sich heraus, dass die Aufrechterhaltung des CBS im Zwei-Perioden-Fall bei einem relativ geringen Schock nicht mehr verlustminimierend ist, ist auch die Glaubwürdigkeit, die mitunter von der Langfristigkeit des Systems abhängt, negativ berührt.

In der Beurteilung, welche Wechselkursstrategie im Modell von Rivera-Batiz und Sy und der Modifikation vorteilhafter ist, lässt sich kein unbedingtes Urteil fällen. In tabellarischer Form ergeben sich folgende Ergebnisse für die Vergleiche der kritischen Schockwerte:

Vergleich im Modell Rivera-Batiz/Sy	Vergleich in der Modifikation
Fall 1: $CBS_1 \stackrel{<}{>} D_1, SFS$	Fall 3: $CBS_1, CBS_2 > F_1, SFS$ (Abstand pos. als bei Rivera-Batiz/Sy)
Fall 2: $CBS_1 > F_1, SFS$	Fall 4: $CBS_1, CBS_2 \stackrel{<}{>} D_1, SFS$ (Abstand positiver/weniger negativ als bei Rivera-Batiz/Sy)
	Fall 5: $CBS_1, SFS_2 \stackrel{<}{>} F_1, SFS$
	Fall 6: $CBS_1, SFS_2 < D_1, SFS$

Vergleich der kritischen Schockwerte im Modell Rivera-Batiz und Sy und der Modifikation

Das Ausmaß der Austauschbeziehung zwischen Glaubwürdigkeit und Flexibilität ist demnach einzelfallabhängig und selbst bei ein und demselben CBS nicht statisch. Schweickert sieht die Inflationsbekämpfung mit Hilfe eines CBS als risikoreiche Strategie, die nur dann optimal ist, wenn der Erfolg hoch ist, d. h. wenn die monetäre

Strategie immer Vorrang vor der realwirtschaftlichen Stabilisierung genießt.²⁵ Das Verlustverhältnis aus der Preisniveauänderung und Arbeitslosigkeit kann sich jedoch im Zeitablauf verändern. Betreibt die Volkswirtschaft ein CBS über einen hinreichend langen Zeitraum, kann auch die erwartete Preisniveauänderungsrate bei Auflösung des CBS unterhalb der Erwartung im Fall der Auflösung unmittelbar nach Einführung des CBS liegen. Damit kann eine Flexibilisierung oder ein Aufheben der Currency Board-Regeln im Zeitablauf vorteilhaft werden. Dazu muss die verantwortliche Politik jedoch eine entsprechende Zeit ihren Stabilitätswillen unter Beweis stellen, wie es beispielsweise in Singapur vor und während der Aufweichung der Currency Board-Prinzipien der Fall war.²⁶ Die Frage, die sich für Williamson demzufolge stellt, ist, wann das Vertrauen so groß ist, dass sich die Currency Board-Regeln aufweichen lassen.²⁷ Ein Beitrag zu diesem hinreichend hohen Vertrauen könnte sein, dass Flexibilisierungen des CBS nicht in Krisenzeiten, sondern in stabilen Situationen vorgenommen werden.²⁸

Literaturverzeichnis

1. **Balino, J.T., Enoch, C., Ize, A., Santiprabhob, V. und Stella, P.,** Currency Board Arrangements, Issues and Experiences, Internationaler Währungsfonds, Occasional Paper, Nr. 151, Washington, D.C., 1997.
2. **Cukierman, A.,** Konferenzbeitrag, in: Liviatan, N. (Hrsg.), Proceedings of a Conference on Currency Substitution and Currency Boards, Weltbank, Discussion Paper, Nr. 207, Washington, D.C., 1992, S. 33-35, 95-96.
3. **Drazen, A. und Masson, P.R.,** Credibility of Policies versus Credibility of Policymakers, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 109, Nr. 3, 1994, S. 735-754.
4. **Eichengreen, B., Masson, P., Bredenkamp, H., Johnston, B., Hamann, J., Jadresic, E. und Ötker, I.,** Exit Strategies, Policy Options for Countries Seeking Greater Exchange Rate Flexibility, Internationaler Währungsfonds, Occasional Paper, Nr. 168, Washington, D.C., August 1998.
5. **Fuhrmann, W.,** Currency Board System, International Economics, Working Papers, Nr. 9403, Universität-Gesamthochschule Paderborn, Paderborn 1994.
6. **Ghosh, A.R., Gulde, A.-M. und Wolf, H.C.,** Currency Boards: The Ultimate Fix?, Internationaler Währungsfonds, Working Paper, WP/98/8, Washington, D.C., Januar 1998.
7. **Janssen, O.,** Currency Board-Systeme. Theoretische Aspekte und Erfahrungen, Berlin 2002.

²⁵ Vgl. *Schweickert* (1998), S. 422.

²⁶ Vgl. *Williamson* (1995), S. 35 und *Balino et al.* (1997), S. 28.

²⁷ Vgl. *Williamson* (1995), S. 35.

²⁸ In Modellen mit einem längeren Zeithorizont ist auch der freiwillige Austritt denkbar, nachdem die Stabilisierungsaufgabe des CBS erfüllt wurde. Vgl. *Eichengreen et al.* (1998), S. 10 ff.

8. **Kreps, D.M. und Wilson, R.**, Reputation and Imperfect Information, in: Journal of Economic Theory, Bd. 27, 1982, S. 253-279.
9. **Rivera-Batiz, L.A.R. und Sy, A.N.R.**, Currency Boards, Credibility, and Macroeconomic Behavior, Internationaler Währungsfonds, Working Paper, WP/00/97, Washington, D.C., Juni 2000a.
10. **Rivera-Batiz, L.A.R. und Sy, A.N.R.**, unveröffentlichter mathematischer Anhang zu Currency Boards, Credibility, and Macroeconomic Behavior, Internationaler Währungsfonds, Working Paper, WP/00/97, Washington, D.C., Juni 2000b.
11. **Rohde, A. und Janssen, O.**, Osteuropäische Currency Board-Länder und die optimale Integrationsstrategie in die Europäische Währungsunion am Beispiel Estlands, in: Osteuropa-Wirtschaft, Nr. 46, 2001, S. 355-368.
12. **Schweickert, R.**, Chancen und Risiken eines Currency Board Systems, in: Die Weltwirtschaft, Nr. 4, 1998, S. 421-442.
13. **Summers, L.H.**, Konferenzbeitrag, in: Liviatan, N. (Hrsg.), Proceedings of a Conference on Currency Substitution and Currency Boards, Weltbank, Discussion Paper, Nr. 207, Washington, D.C., 1992, S. 32-33.
14. **Williamson, J.**, What Role for Currency Boards, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1995.

Summary

CURRENCY BOARD AS SUPERIOR FIXED EXCHANGE RATE SYSTEM ?

Ole Janssen, Armin Rohde
University of Greifswald

In comparison with a Standard Fix-System (SFS) in a modification of the two-periods-model by Rivera-Batiz and Sy the Currency Board-System is only in one case the dominant exchange rate system. This is the case of keeping up the CBS on the one hand and keeping up the exchange rate in the first period in the SFS despite the possibility of devaluation on the other hand. All other alternatives do not allow a definite statement about the superiority of the CBS or the SFS turned out to be the superior exchange rate system.

RIIGI (MAJANDUS)POLIITIKA MÕJU VÄÄRTPABERITE HINDADE KUJUNEMISELE

Otto Karma, Priit Sander
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Väärtpaberite hinnad kujunevad väärtpaberiturul nõudmise ja pakkumise tagajärjel. Iga investori korral aga kujuneb väärtpaberisse investeerimiseks vastuvõetav hind väärtpaberilt tulevikus saadava rahavoo ootuse põhjal. Seejuures diskonteeritakse väärtpaberilt tulevikus saadavad rahavood määraga, mis muuhulgas kajastab nende rahavoogude riskantsust. Riik mõjutab investorite investeringuotsuseid määravat väärtpaberite tegelikku tulusust ja seeläbi ka väärtpaberite hindu mitte ainult läbi maksupoliitika, vaid ka läbi kõigi teiste (majandus)poliitiliste otsuste mõju investorite poolt oodatavate rahavoogude suurusele ja riskantsusele, tulevase raha väärtuse hinnangute ja investorite ajaliste tarbimiseelistuste kujunemisele jms.

Käesoleva artikli eesmärgiks on tuletada matemaatiline mudel, mis võimaldab kajastada riigi (majandus)poliitika mõju investorite poolt väärtpaberisse investeerimiseks nõutava tegeliku tulunormi suurusele. Selline mudel võimaldaks selgitada erinevate (majandus)poliitiliste otsuste mõju erinevust eri väärtpaberite ja eri investorite korral ning sellest tulenevat erinevat hinnasurvet eri väärtpaberite korral ja seega prognoosida erinevate (majandus)poliitiliste otsuste mõju väärtpaberite hindade arengule.

1. Investeerimiseks nõutava tulunormi kujunemine

Investeerimiseks nõutavat tulunormi mõjutavad paljud tegurid, millest olulisemad on väärtpaberiinvesteeringu teostamisega seonduvad kulud, inflatsioon, tulumaks, preemia riski võtmise eest, preemia tarbimise edasilükkamise eest ja teiste investeerimisvõimaluste olemasolu. Olukorda komplitseerib veel asjaolu, et tulu väärtpaberiinvesteeringust tekib nii perioodilise tulu vormis (dividendid aktsiainvesteeringu ning intressimaksud võlakirjainvesteeringu puhul) kui ka kasuna väärtpaberi võõrandamisel. Seejuures võivad tululiigiti erineda nii tulu kättesaamiseks investori poolt tehtavad kulutused kui ka saadud tulult võetavad maksud.

Väärtpaberiinvesteeringu teostamisega seotud kulutused

Väärtpaberitesse pole võimalik investeerida ilma täiendavaid kulutusi tegemata. Osa neist kulutustest seonduvad väärtpaberikonto omamise, osa aga vahetult ostumüügitehingutega. Väärtpaberikonto omamisega seotud kuludest on suurim väärtpaberikonto igakuine hooldustasu, mis sõltub väärtpaberikontol asuvate väärtpaberite summaarsest turuväärtusest. Lisaks igakuisele hooldustasule võib sõltuvalt kontohaldurist tasuliseks osutuda ka konto avamine ja/või sulgemine.

Teine osa väärtpaberiinvesteeringutega seotud kulutustest tekivad väärtpaberitega tehingute tegemisel, so väärtpaberite ostmisel ja väärtpaberite müümisel. Need kulud võib jagada otsesteks ja varjatuteks. Peamiseks otseselt tehingu teostamisega seotud kulutuseks on komisjonitasu maaklerile. See on tavaliselt paika pandud mingi protsendina tehingumahust, kusjuures enamasti on määratletud ka komisjonitasu minimaalne suurus kroonides. Komisjonitasu miinimumsuuruse kehtestamine tähendab mastaabisäästu olemasolu väärtpaberitehingute puhul ehk teisisõnu väikesemahulised tehingud on suurtega võrreldes suhteliselt kallimad. Komisjonitasu suurus sõltub nii valitud maaklerist kui ka tehingukanalist.

Väärtpaberiinvesteeringute teostamisega seonduvate täiendavate kulutuste suurust Eestis iseloomustab tabel 1.

T a b e l 1

Väärtpaberiinvesteeringuga seotud kulud Eestis

	Füüsiline isik		Juriidiline isik	
	minimaalne	maksimaalne	minimaalne	maksimaalne
Väärtpaberikonto avamine	tasuta	60	tasuta	400
Väärtpaberikonto sulgemine	tasuta	100	tasuta	100
Hooldustasu				
Portfelli maht (EEK)				
Kuni 100 000	ca 3	25	25	150
100 001 – 1 000 000	ca 12.5	50	25	150
1 000 001 – 1 680 000	0.0025%	75	0.0025%	150
1 680 001 – 3 000 000	ca 42	75	0.0025%	150
3 000 001 – 5 000 000	ca 42	0.0025%	0.0025%	150
5 000 001- 50 000 000	ca 42	0.0025%	0.0025%	0.003%
50 000 000– 66 666 667	ca 42	0.0025%	1250 + 0.001% üle 50 mln ulatuvast osast	1500 + 0.001% üle 50 mln ulatuvast osast
Üle 66 666 667	-,,-	-,,-	-,,-	0.0025%
Tehingukulud				
	minimaalne		maksimaalne	
Tehingu maht (EEK)				
Kuni 8570	20 EEK + 0.35% tehingumahust		200 EEK	
8571- 20 000	50 EEK		200 EEK	
20 001 – 40 000	0.25% tehingumahust		200 EEK	
Üle 40 000	0.25% tehingumahust		0.5% tehingumahust	

Allikas: autorite koostatud Hansapanga, Eesti Ühispanga, Sampo Panga, Preatoni Panga, Eesti Krediidipanga ja Tallinna Börsi kodulehekülgedel toodud andmete alusel

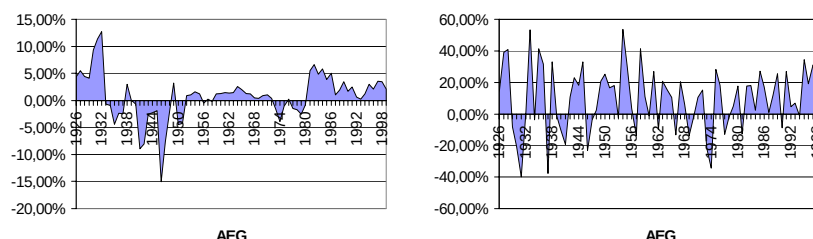
Lisaks otsestele kuludele tuleb arvestada veel varjatud kuludega. Neist olulisemaks on ostu- ja müüginoteeringu erinevus ja suurte tehingute korral ostu- ning

müügihindade võimalik sõltuvus tehingumahust. Hind, millega investoril on mingil ajahetkel võimalik väärtpaberit maaklerile müüa on väiksem hinnast, mida ta peaks maksma selle väärtpaberi ostmiseks maaklerilt. Igale väärtpaberile iseloomulik ostu-müüginoteeringute erinevuse suurus sõltub oluliselt selle väärtpaberi likviidsusest. Eesti likviidsemate väärtpaberite (Hansapank, Eesti Telekom, Norma) puhul jääb ostu-ja müüginoteeringu erinevus 0.5%-1% piiresse, samas kui väikese likviidsusega aktsiate puhul võib ta ulatuda ka üle 10% (Sander 2002).

Arvestades Eesti aktsiaturu väiksust, tuleb suuremate ostu- või müügiorderite sisseandmisel arvestada ka nende võimaliku mõjuga turuhindadele. Suure ostuorderi puhul hakkavad hinnad tõusma ning soovitud koguse ostmine võib minna kulukamaks kui esialgse hinna põhjal arvatud. Suur müügiorder võib aga endaga kaasa tuua aktsiahindade languse ja müügist laekub planeeritust vähem raha. Samal ajal võidakse suuri tehinguid sõlmida ka turuhindadest mööda minnes (nn turuväline tehing, kus hind lepatakse kokku ostja ja müüja vaheliste läbirääkimiste käigus) ja neid otseselt mõjutamata.

Inflatsioon

Investeermistegevus kujutab endast sisuliselt tarbimise edasilükkamist eesmärgiga suurendada tarbimisest saadavat kasulikkust. Kuigi eksisteerib investoreid, kelle investeermistegevuse eesmärgiks pole tulevane tarbimine, vaid näiteks tulevikus tekkivate kohustuste täitmise tagamine nende nominaalväärtuses, ootab enamik investoritest, et neile kompenseeritakse ka raha ostujõu vähenemine. Seega on enamikule investoritest oluline, milline on investeeringult saadava rahavoo ostujõud tulevikus ehk teisisõnu, milline on investeeringu reaalne tulusus. See ei tähenda, et tegelikkuses ei eksisteeriks lühiajalisi perioode, millal reaalne tulusus on negatiivne. See on hästi näha näiteks joonisel 1 kujutatud graafikutel. Kuid ka nende graafikute korral on reaalne tulusus enamuse ajast positiivne, ning keskmine aastane reaalne tulusus kogu vaatlusalusel perioodil on siiski selgelt positiivne nii valitsuse lühiajaliste võlakirjade (0.8%) kui ka aktsiate (9.8%) puhul (Bodie *et al* 2002).



Joonis 1. USA riigikassa lühiajaliste võlakirjade (vasakul) ning aktsiaindeksi S&P 500 (paremal) reaalne tulusus ajavahemikus 1926-1999. (allikas: Bodie *et al* 2002)

Eesti puhul komplitseerib olukorda veel see, et valuutakomitee süsteemi tingimustes arvestavad välisinvestoritel oma nõutava tulunormi määratlemisel üldjuhul mitte tarbijahinnaindeksi muutust Eestis vaid oma koduriigis. Välisinvestorid nõuavad ka riskipremiat riigiriski võtmise eest ning kompenseerimaks Eesti krooni devalveerimise võimalikkust (Raasuke 2001).

Maksustamine¹

Nii nagu enamikes riikides, on ka Eestis väärtpaberiinvesteeringutelt saadav tulu maksustatav. Seetõttu on investori jaoks tegelikult oluline mitte maksude-eelne tulusus vaid tulusus peale maksude tasumist.

Maksude arvessevõtmist investori poolt nõutava tulunormi kujunemisel raskendab asjaolu, et maksumäär ja maksu tasumistähtaeg võivad sõltuda nii saadava tulu liigist (sellest, kas on tegemist dividendidega, intressidega või kasuga väärtpaberite võõrandamisest) kui ka investori juriidilisest staatusest (sellest, kas on tegemist füüsilise või juriidilise isikuga, residendiga või mitteresidendiga).

Järgnev analüüs lähtub residendist füüsilise isiku seisukohast. Vaatluse alt jäetakse välja mitteresidendid ja residendist juriidilised isikud. Füüsiliste isikute puhul maksustatakse Eestis väärtpaberite võõrandamisest saadav kasu 26% tulumaksu-määraga. Maksustamisele kuuluva kasu leidmiseks lahutatakse väärtpaberite müügist saadud summast väärtpaberite soetusmaksumus ja väärtpaberite müügiga seotud otsesed kulutused. Väärtpaberite soetusmaksumuse moodustavad väärtpaberite ostmisel makstud summa ja ostutehinguga otseselt seotud kulud. Arvesse lähevad üksnes need tehingukulud, mis on vahetult seotud väärtpaberitehingu teostamisega. Kulusid, mis seonduvad väärtpaberite hoidmisega (näit. väärtpaberikonto hooldustasu) ei saa maksukohustuse arvutamisel arvesse võtta. Eesti ettevõtete poolt residendist füüsilistele isikutele makstavad dividendid ei kuulu viimaste maksustatava tulu hulka, seevastu aga võlakirjadelt makstavad intressid kuuluvad maksustamisele 26% maksumäära alusel.

Preemia riski võtmise ja tarbimise edasilükkamise eest

Valdav enamik investeeringutest on riskantsed. Enamik investoritest käituvad investeerimisotsuseid langetades riskikartlikena, st nad soovivad riskantse rahapaigutuse korral saada täiendavat preemiat. Seejuures on nõutav preemia seda suurem, mida suuremaks peetakse riski. Riskipremia võib sõltuda ka investeerimis-horisondist.

Tarbimise edasilükkamise eest nõutava preemia suurust mõjutavad kaks faktorit: subjektiivne ja objektiivne (Reilly, Norton 1999). Subjektiivseks faktoriks on investori eelistused tarbimise ajalise jaotuse osas kuivõrd investor soovib tarbida kohe või tagada tarbimist tulevikus). Objektiivseks faktoriks on olemasolevate

¹ Käesoleva osa kirjutamisel on lähtutud Eesti Tulumaksuseadusest [Tulumaksuseadus...].

investeeringisvõimaluste hulk. Mida kiiremini kasvab majandus, seda rohkem ning paremaid investeeringisvõimalusi see pakub ning seetõttu eksisteerib positiivne seos majanduse reaalse kasvutempo ning reaalse riskivaba tulumormi vahel (*Ibid*).

2. Mudel keskmise nõutava tulumormi arvutamiseks

Järgnevas mudelis eeldame, et:

- Väärtpaberiinvesteering on teostatav konto avamis- ja sulgemistasudeta (näit. need puuduvad või kasutatakse investeeringuks juba mõnda olemasolevat kontot),
- väärtpaberikonto hooldamisega seotud kulud ja tulumaks võimalikelt väärtpaberilt hoidmisperioodil saadavatelt maksetelt (dividendidelt või intressidelt) on lõppkokkuvõttes võimalik tasaarveldada investeeringu lõpphetkel (jooksvalt tasutakse need kas saadavate dividendide või muude allikate arvel),
- väärtpaberite võõrandamisest saadavalt kasult võetava tulumaksu tasumiseks vajalik raha eraldatakse investeeringu lõpphetkel.

Mudelis arvestame ka, et tulumaksumäärad väärtpaberi võõrandamisest saadavalt kasult ja väärtpaberilt hoidmisperioodil saadavatelt maksetelt võivad erineda ja võivad võrduka ka nulliga. Tulevase raha väärtuse võimalikku langust investor jaoks arvestame diskontomääraga, mis erinevate investorite vaatlemisel võib olla erinev ja mis võib võrduka ka nulliga.

Investeeringuotsuse eeltingimus

Selleks, et investor nõustuks investeerima väärtpaberisse, peab oodatav brutotulu investeeringult olema piisav katmaks oodatavaid tehingukulusid, inflatsiooni ja tulumaksu ning kompenseerimaks riski võtmist ja tarbimise edasilükkamist. Et see nii oleks, peab kehtima järgmine võrratus:

$$(1) \quad (S + C - K(S) - T - H) \cdot (1 - d)^N \geq (B + K(B)) \cdot (1 + p)^N,$$

kus	S	– väärtpaberi oodatav müügihind,
	C	– väärtpaberilt hoidmisperioodil oodatavalt saadavad maksed, mis on ajaldatud väärtpaberi realiseerimishetkele,
	S+C	– oodatav brutotulu investeeringult,
	K(S)	– oodatav komisjonitasu väärtpaberi müümisel,
	T	– oodatav tulumaks,
	H	– oodatavad kontohoolduskulud, mis on ajaldatud väärtpaberi realiseerimishetkele,
	B	– väärtpaberi ostuhind,
	K(B)	– komisjonitasu väärtpaberi ostmisel,
	d	– tulevase raha võimalikku väärtuse kahanemist arvestav aastane diskontomäär (kasutades aastase perioodiga liitmäära),
	p	– riski võtmise ja tarbimise edasilükkamise eest nõutav aastane preemia (kasutades aastase perioodiga liitmäära),
	N	– investeerimishorisont (aastates).

Reaalselt on enamiku investeerimisotsuste korral valemis (1) komisjonitasud ja hoolduskulud tehingumahtudega võrreldes väga väikesed ja nendele vastavate liikmete osa vastavates suluavaldistes võib nii sisulistest kui ka matemaatilistest kaalutlustest lähtudes arvestamata jätta. Seega peab (ligikaudselt) kehtima ka seos:

$$(2) \quad (S + C - T) \cdot (1 - d)^N \geq B \cdot (1 + p)^N.$$

Väärtpaberilt nõutava tulumäära näitajad

Turul kehtivat investorite poolt nõutavat tulumäära võib kirjeldada erinevate näitajate alusel, arvestades või mitte arvestades perioodilisi makseid ja/või ostu-müügihindade erinevust. Vaatleme siin vaid kahte äärmust – näitajat q , mis on leitud arvestades ostuhindu, müügihindu ning perioodilisi makseid ja näitajat g , mis on leitud ainult turu sulgemishindade põhjal.

Väärtpaberi keskmise tulu kasvumäär q on määr, mille rakendamine aastase perioodiga liitmäärana kirjeldab väärtpaberisse investeeritud summa keskmise väärtuse kasvu N aastaga, so $(1 + q)^N B = S + C$. Väärtpaberi keskmise hinna kasvumäär g on määr, mille rakendamine aastase perioodiga liitmäärana kirjeldab turu keskmise sulgemishinna kasvu N aastaga, so $(1 + g)^N V = V'$, kus V ja V' on keskmised sulgemishinnad N aastase perioodi alguses ja lõpus.

Olgu s - väärtpaberit iseloomustav ostu-müügihindade erinevuse määr, täpsemalt $s = (B' - S)/B'$, kus B' tähistab oodatavat ostuhinda väärtpaberi müügihetkel. Eeldades, et sulgemishind on võrdse tõenäosusega kas ostu- või müügihind, kehtib $V' = (B' + S)/2 = B'(1 - s/2)$ ja $V = B(1 - s/2)$. Seega $B'/B = V'/V$ ja kuna $S = (1 - s)B'$ siis kehtib:

$$(3) \quad S = (1 - s)(1 + g)^N B.$$

Investeermiseks nõutava kasvumäära suurus

Kui seoses (2) tulumaksu kajastav liige T lahti kirjutada ja kasutada tähist $c = C/B$, saame peale lihtsaid aritmeetilisi teisendusi võrratused:

$$(4) \quad (1 - t)(1 + q)^N + (t - t_1)c + t \geq (1 + p)^N / (1 - d)^N,$$

$$(5) \quad (1 - s)(1 - t)(1 + g)^N + (1 - t_1)c + t \geq (1 + p)^N / (1 - d)^N,$$

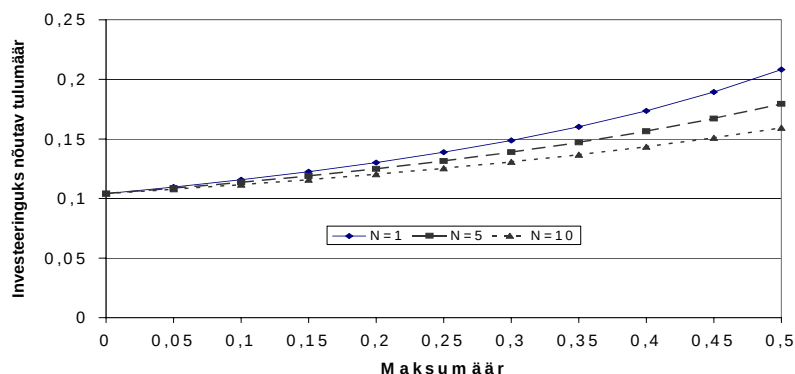
kus t – tulumaksumäär väärtpaberi võõrandamisel saadavalt kasult,
 t_1 – tulumaksumäär investeeringuga seotud perioodilistelt tuludelt.

Kasvumäära kriitilise väärtuse käitumine

Valemite (4) ja (5) põhjal saab leida q ja g kriitilised (minimaalsed) väärtused selleks, et investor vaadeldavasse väärtpaberisse investeeriks. Need võimaldavad selgitada erinevate (majandus)poliitiliste otsuste mõju erinevust eri väärtpaberite ja eri

investorite korral ning sellest tulenevat erinevat hinnasurve eri väärtpaberite korral ja seega prognoosida erinevate (majandus)poliitiliste otsuste mõju väärtpaberite hindade arengule.

Illustreerime q kriitilise väärtuse käitumist fikseeritud investeerimishorisoni ($N=1, 5$ ja 10 aastat) korral sõltuvana maksumäärast. Olgu seejuures $c=0$, $d=4\%$, $p=6\%$. (Nende parameetrite konkreetsed väärtused ei muuda sõltuvuste kvalitatiivset pilti.)



Joonis 2. Investeeringuks nõutava kasvumäära suuruse seos tulumaksumääraga.

Jooniselt 2 näeme, et mida kõrgem on tulumaksumäär seda suurem peab olema väärtpaberi keskmise tulu kasvumäär q selleks, et investor nõustuks oma raha väärtpaberisse investeerima. Maksumäära alandamine toob endaga kaasa investeeringuks nõutava tulumäära alanemise ehk teisisõnu on investorid olemasolevate väärtpaberite eest nõus maksma kõrgemat hinda. Seejuures kõrgemate esialgsete maksumäärade korral avaldab maksumäära alandamine suuremat mõju aktive hindadele. Jooniselt 2 on näha, et pikema investeerimishorisoni puhul mängib maksumäära suurus mõnevõrra tagasihoidlikumat rolli kui lühiajalise investeerimishorisoni puhul.

Kokkuvõte

Riigi (majandus)poliitilised otsused mõjutavad nii otseselt kui ka kaudselt hindasid väärtpaberiturul. Käesolevas artiklis tuletati matemaatiline mudel, mis võimaldab uurida erinevate riigi majanduspoliitiliste otsustega seotud tegurite (tulumaksumäär, inflatsioon, riigiriski preemia jms) mõju väärtpaberi keskmise tulu kasvumäära minimaalselt aktsepteeritavale tasemele ja seeläbi ka väärtpaberi hinnale. Saadud valemi põhjal tehtud jooniselt on näiteks näha, et maksumäära muutmise mõju investeerimiseks nõutava tegeliku tulunormi suurusele on positiivne ja mittelineaarne ning maksumäära muutus mõjutab enim lühiajalise investeerimishorisoniga investoreid.

Kasutatud kirjandus

- Bodie, Z., Kane, A., Marcus, A. J.** Investments. 5th ed. McGraw-Hill 2002, 1015 p.
- Raasuke, E.** Väärtuse kasvule orienteeritud juhtimismudel Hansapangas – Finantskonverents “Hind ja väärtus” Pärnu 15.02.2001.
- Reilly, F. K., Norton, E. A.** Investments. 5th ed. The Dryden Press 1999, 837 p.
- Samuelson, P. A.** At Last, A Rational Case for Long-Horizon Risk Tolerance and for Asset-Allocation Timing? — Arnott, R. D., Fabozzi, F. J. Active Asset Allocation. Probus Publishing Company, 1992, pp. 411–416.
- Sander, P.** Kahju väärtpaperite võõrandamisest ja maksustamisest – Raamatupidamisuudised 2002, nr. 6, lk. 26-30
- Tulumaksuseadus [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=260444>]

Summary

THE IMPACT OF THE (ECONOMIC) POLICY OF THE STATE TO THE PRICES OF THE SECURITIES

Otto Karma, Priit Sander
University of Tartu

The prices of the securities form up at the market under the pressure of demand and supply. But for every investor, the acceptable price of the security is formed by the expected cash flow from this security. At that, the expected forthcoming payments are discounted by the rate which is, to the mind of the investor, appropriate for this cash flow and which takes into account the riskness of this cash flow. As the result all the government economic policy has influence on the prices of securities. Through the impact on the expectations of the investors about the amount and the riskness of the future cash flows and about the real value of the future payments, the impact on the forming of the consumption preferences etc. all the government (economic) policy has influence on the real rate of return of the securities.

The purpose of this paper is to derive a mathematical model, which makes it possible to estimate the impact of the (economic) policy of the government on the real rate of return of the securities, demanded for investing by the investors. Such a model can be used to find the pressure on the prices of various economical decisions of the government and thus to forecast their impact on the prices of the securities.

According to the model, for example, there is a direct relationship between capital gain tax rate and the growth rate of average return required by the investor - if the government lowers the tax rate on capital gain, this action should have positive impact on securities prices.

AUTOMAATSETE FISKAALSETE STABILISAATORITE SUURUS JA VARIATSIOON EESTIS

Rasmus Kattai¹
Eesti Pank

Sissejuhatus

Valuutakomitee süsteemi iseloomustab selline rahapoliitiline raamistik, kus puuduvad instrumendid aktiivse rahapoliitika teostamiseks. Sellest tulenevalt on peamiseks nõudlust mõjutavaks ja majanduse tsüklilisi kõikumisi stabiliseerivaks vahendiks fiskaalpoliitika. Fiskaalpoliitika stabilisatsioonimeetmed jaotuvad kahte gruppi: suvakohased ühekordse mõjuga sammud ja automaatselt toimivad valitsussektori kohandumised majanduse hetkeolukorraga e. automaatsed fiskaalsed stabilisaatorid (AFS). Fiskaalpoliitika analüüs on tõusnud päevakorda seoses Euroopa Majandus- ja Rahaliidu (EMU) liikmelisuse taotlemisega ning vajalikkusega hinnata valitsussektori võimet hoida eelarve tasakaal Stabiilsus- ja kasvupaktis (SGP) ettenähtud piirides, s.o. väiksemana kui 3% SKPst². AFSi rolli on vaadeldud eelkõige perspektiiviga tulevikku, kuna EMUs on rõhk asetatud just AFSi toimimisele, suvakohased sammud peaksid olema pigem erand, mitte tavapärane stabilisatsioonivahend. Käesoleva töö eesmärgiks on hinnata AFSi suurust Eestis, st. kui suur on perioodil 1996 – 2001 olnud majandustsüklilist tingitud muutus valitsussektori eelarve tasakaalus ning millises vahemikus on AFSi suurus sellel perioodil varieerunud.

1. Automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite olemus

AFSi toimimine seisneb selles, et valitsussektori eelarve tasakaal reageerib majanduse konjunktuuri muutustele, mõjutades sellega erasektori arengut. Kui majandus on tõusufaasis, siis kogutakse makse suhteliselt rohkem (efektiivne maksimumäär tõuseb) ja valitsuse ülekanded majapidamistele vähenevad. Tulemuseks on kasutatava tulu ning tarbimise kasvu pidurdumine, mis kärbib majanduskasvu. Avaliku sektori eelarvepositsioon samal ajal paraneb. Vastupidises situatsioonis, st. majanduse langusfaasis, on maksukoormus suhteliselt väiksem ja ülekanded suurenevad, mistõttu on tõkestatud tarbimise ja majanduskasvu vähenemine. Kui sisemajanduse koguprodukt võrdub potentsiaalse mahuga, siis on tegelik eelarve tasakaal võrdne struktuurse tasakaaluga, kujunedes vaid suvakohase poliitika tulemusena. Majandustsüklilist tingitud muutus eelarve tasakaalus on eelarve tsükliline osa, iseloomustades automaatse stabilisaatori suurust. Seega annab AFSi suurus ja variatsioon kvantitatiivse hinnangu selle kohta, kui suures ulatuses

¹ Autori arvamused ei pruugi ühtida Eesti Panga ametlike seisukohtadega.

² 1997. a. juunis Amsterdamis sõlmitud SGPga määrati 3% piiri ületanud EMU riikidele ka karistuslõivu määrad. Lõivu kindlaksmääratud osa on 0,2% aastast SKPst ning muutuv osa sõltub piirmäära ületamise ulatusest. Maksimaalseks lõivuks on 0,5% SKPst. Karistuslõivu maksmist ei nõuta, kui Euroopa Komisjon leiab defitsiidi maksimummäära ületamise olevat ajutise või kui liigne defitsiit on põhjustatud ulatuslikumast majanduslangusest – üle 2% SKPst (sõltuvalt asjaoludest mõningatel juhtudel ka 0,75 – 2%).

majandus-aktiivsus eelarvepositsiooni mõjutab. Eelnevale tuginedes koosnevad valitsussektori eelarve tulud ja kulud struktuurse (vastavalt $R_{s,t}$ ja $E_{s,t}$) ja tsüklilise osa ($R_{c,t}$ ja $E_{c,t}$) summast. Tegelik eelarve tasakaal (B_t) on struktuurse ($B_{s,t}$) ja tsüklilise tasakaalu ($B_{c,t}$) summa (Hagemann, 1999):

$$B_t = (R_{s,t} - E_{s,t}) + (R_{c,t} - E_{c,t}) = B_{s,t} + B_{c,t} \quad (1)$$

Peamisteks teguriteks, mis AFSi suurust kujundavad, on valitsussektori suurus, maksusüsteemi ülesehitus ja töötuabirahade maksmise kord. Suurem valitsussektori osakaal SKPs reeglina suurendab eelarve tsüklilist osa SKP suhtes³. Seda võimendab ka tsüklitundlike maksude osakaalu tõus ja maksusüsteemi progressiivsuse kasv. Töötuabirahade poolt põhjustatud muudatused eelarvepositsioonis sõltuvad ühele isikule makstavast summast ja osakaalust eelarve kogukulutustes ning töötuse määra tundlikkusest tsükliliste kõikumiste suhtes.

Praktikas taandub AFSi suuruse leidmine eelarve struktuurse tasakaalu arvutamisele. Kõige sagedamini kasutatakse selleks kahesammulist meetodit, kus esimese etapina leitakse kõikide eelarve osade (tulu- ja kulukomponentide) elastsused neile mõju avaldava makronäitaja suhtes (nn. tsüklitundlikkus), milleks reeglina võetakse SKP lõhe. Teise etapina arvutatakse SKP lõhe ning elastsuste hinnangute põhjal eelarve tsükliline osa, ning vastavalt valemile (1) avaldatakse struktuurne tasakaal. Käesolevas töös on järgitud sama meetodit⁴.

2. Eesti valitsussektori eelarve tsüklitundlikkus

Eesti valitsussektori eelarve tulude poolel on kõige olulisemaks osaks maksutulud, mis moodustavad kogutuludest ligikaudu 90%. Kuna ülejäänud tuluallikad moodustavad suhteliselt väikese osa, on edasise käsitlemise lihtsustamise mõttes eeldatud, et kogutulude elastsus võrdub maksuelastsuste kaalutud keskmise väärtusega. Sellisel loogikal põhinedes koosneb tulude tsüklitundlikkus füüsilise isiku tulumaksu, ettevõtte tulumaksu, sotsiaalmaksu, aktsiiside ja käibemaksu elastsusest SKP suhtes. Valitsussektori kulude tsüklitundlikkus sõltub valitsussektori poolt majapidamistele tehtavate ülekannete, kaupade ja teenuste ostude ning muude kulude elastsustest. Maksude elastsusi hinnatakse valemis (2) toodud logaritmilisel kujul:

$$\log(TAX_t) = \alpha_0 \times \log(SK P_t) + \alpha_1 + \varepsilon_t \quad (2)$$

kus parameeter α_0 iseloomustab maksu (TAX_t) elastsust SKP suhtes, α_1 on vabaliige ja ε_t on võrrandi vealiige. Parameetri α_0 väärtuse määramiseks kasutatakse paralleelselt arvestuslikku SKPd jooksevhindades ja tootmistegurite kulupõhist

³ Vt. näiteks van den Noord (2000).

⁴ Teise levinud meetodina on kasutusel SVAR (*Structural Vector Auto-Regression*) analüüs. SVAR analüüsi eelis kahesammulise meetodi ees seisneb selles, et saadakse hinnang ka suvakohase poliitika mõjude kohta ning vastav komponent eraldatakse tulu/kulu aegreast (vt. Höppner (2002)). Seejuures on alternatiivsete meetoditega saadud tulemused reeglina erinevad. Antud juhul on SVAR analüüsist loobutud, kuna selle meetodi peamiseks puuduseks on vähene usaldusväärsus majanduse struktuursete nihete korral ning seetõttu ei sobi kasutamiseks väikese siirderiigi tingimustes.

SKPd. Sisuliselt tähendab see netotootemaksude väljaarvamist SKPst, mis on õigustatud sellega, et viimased ei mõjuta otseselt maksulaekumist. Usaldusväärsete elastsuse hinnangute saamiseks on maksude aegread puhastatud maksupoliitiliste sammude mõjudest.

Füüsilise isiku tulumaks andis perioodil 1996 kuni 2001 keskmiselt 23% valitsussektori kogu maksutuludest. Eestis rakendatakse proportsionaalset füüsilise isiku tulumaksu ning üldjuhul tähendab progressiivse maksustamise puudumine seda, et maks ei toimi automaatse stabilisaatorina. Käesoleval juhul tuleb aga arvestada tulumaksuvaba miinimumi mõju kasutatava tulu suurusele, mille mõju seisneb selles, et suurema maksuvaba tulu korral saab isik suhteliselt suurema osa brutotuludest kulutada ostudeks või säästa. Juhul kui brutotulu on võrdne maksuvaba tuluga või väiksem sellest, siis saab tarbida/säästa kogu sissetuleku. Teisest küljest põhjustab tulude suurenemine maksustatava osa kasvu ning efektiivse maksumäära tõusu. Lisades siia tulude sõltuvuse majanduskasvust võib intuiitiivselt öelda, et majanduse tõusufaasis majapidamise tulud suurenevad, nendest maksustatakse proportsionaalselt suurem osa ning kasutada olev tulu ei kasva samas tempos brutosissetulekute kasvuga. Arvestusliku SKP baasil saadakse füüsilise isiku tulumaksu elastsuseks 1,11, e. SKP kasvades ühe protsendi võrra suurenevad saadavad tulud 1,11 protsendi võrra. Teisel juhul, ehk tootiskuludepõhise SKP alusel arvatuna on maksuelastsuseks 1,09.

Sotsiaalmaks on valitsussektori maksutuludes suurima osakaaluga, andes keskmiselt 34-35% laekuvatest maksutuludest. Seega on sotsiaalmaks suurima osakaaluga kogutulude tsüklitundlikkuse kujunemisel. Kuna laekuva sotsiaalmaksu summa sõltub otseselt keskmisest brutopalgast ja hõivest (e. palgafondist), on elastsus determineeritud keskmise brutopalga ja hõive tundlikkusega SKP suhtes. Mõlemad hindamismeetodid annavad praktiliselt sama tulemuse, esimesel juhul saadakse α_0 väärtuseks 0,95, teisel juhul 0,94.

Aktiisid moodustavad ligikaudselt 10% valitsussektori maksutuludest. Laekumise tsüklilise kõikumise kohta on võimalik esialgseid järeldusi teha aktiiside struktuuri põhjal. Struktuurses lõikes saadakse aktiisimaksu tulused alkoholiilt (~32% aktiiside kogusummast), tubakalt (~18%), mootorikütuselt (~45%), mootorsõidukitelt (~4%) ja pakenditelt (~0,05%). Tubaka- ja alkoholiaktiis pole eeldatavalt tsüklilise kõikumise suhtes eriti tundlik. Töenäoliselt avaldab majanduskonjunktuuri muutus kõige suuremat mõju kütuseaktiisile, olles peamiseks komponendiks, mis määrab aktiiside tsüklitundlikkuse. Sõltuvalt kasutatavast SKPst saadakse aktiiside tundlikkuseks 0,98 ja 0,80.

Käibemaksu tulud moodustavad valitsussektori eelarve maksutuludest umbes 26%. Saadavad tulud sõltuvad konkreetsele kaubagrupile kehtestatud maksu suurusest. Maksu tsüklitundlikkus sõltub sellest, milline on konkreetse maksustatava kaubagrupi nõudluse elastsus SKP suhtes. Leitavateks väärtusteks on 0,87 ja 0,82.

Ettevõtte tulumaksust saadavad eelarve tulud tuleb jagada kaheks alamperioodiks. Eraldusjooneks on 1. jaanuar 2000.a., mil kaotati tulumaks ettevõtte jaotamata

kasumilt. Sellise otsuse tulemusena kahanes ettevõtte tulumaksu osa vaid 2%-le maksutuludest. Ettevõtte tulumaksu laekumine peaks intuiitiivselt sõltuma SKPst (kasum sõltub majanduse hetkeseisust), kuid väga suur mõju on ka ettevõttesisestel teguritel. Alates 2000.a. sõltub ettevõtte tulumaksu laekumine peamiselt ettevõtte käitumisest, st. otsusest millal ja kui palju dividende maksta. Sõltuvalt valitud SKPst on ettevõtte tulumaksu elastsuse hinnang ühel juhul 1,51, teisel juhul 1,58.

Ülekanded majapidamistele moodustavad pisut enam kui veerandi valitsussektori kogukuludest. Umbes 70% ülekannetest on pensionid, 13% lastetoetused ja 7% haigushüvitised, mis kõik on majandustsüklis sõltumatud (või on see seos väga kaudne ja väike). Töötu abirahad ja toimetulekutoetused kokku moodustavad vaid 5% ülekannetest, millest järeldub, et tsükliline kõikumine peaks ülekandeid majapidamistele mõjutama vaid marginaalselt. Ülekanded majapidamistele on pigem funktsioon demograafilistest näitajatest ja fiskaalpoliitilistest otsustest pensionite suuruste määramisel mitte kogutoodangust. Tulevikus olukord ilmselt muutub ja ülekanded hakkavad majandustsüklis sõltuma, kuna pensioni esimene samm indeksseeritakse THI ja sotsiaalmaksu laekumise järgi.

Kulutused kaupadele ja teenustele moodustavad umbes poole valitsussektori kulutustest. Sellest omakorda 40% läheb töötasudeks ja 60% muude kaupade ja teenuste soetamiseks. Valitsuse ostude sooritamine peab toimuma konservatiivsuse põhimõttel, millest järeldusi tehes võiks eeldada sõltumatust kogutoodangu varieerumise suhtes. Kuna valitsuse ostude ja ülekannete puhul võib eeldada, et elastsus võrdub nulliga, siis seda pole eraldi hinnatud.

Parameetri α_0 hinnangute standardhälbed on suhteliselt väikesed, jäädes üldjoontes 0,03 – 0,05 vahele. Teistest oluliselt suuremad on ettevõtte tulumaksu elastsuse hinnangute standarvead (ühel juhul 0,6, teisel juhul 0,4. Võttes arvesse ettevõtte tulumaksu väga väikest osa maksu kogutuludes, on vea suurus eelarve struktuurse tasakaalu ja tsüklilise osa arvutamisel marginaalse tähtsusega (vt. tabel 1).

Tabel 1. Eelarve tulude ja kulude elastsus SKP suhtes (%)

Komponent	Elastsus		Osakaal valitsussektori maksutuludes
	I ⁵	II ⁶	
TULUD			
Füüsilise isiku tulumaks	1,11 (se 0,039)	1,09 (se 0,035)	0,23
Sotsiaalmaks	0,95 (se 0,038)	0,94 (se 0,036)	0,34
Ettevõtte tulumaks	1,51 (se 0,620)	1,58 (se 0,402)	0,044
Käibemaks	0,87 (se 0,047)	0,82 (se 0,047)	0,28
Aktiisid	0,98 (se 0,096)	0,80 (se 0,002)	0,13

Maksutulude kaalutud keskmine elastsus on umbes üks protsent – ühel juhul 1,016, teisel juhul 0,973 (erinevus on vaid 0,04 protsendipunkti). SKP kasv ühe protsendi

⁵ Arvestusliku SKP põhjal hinnatud elastsus.

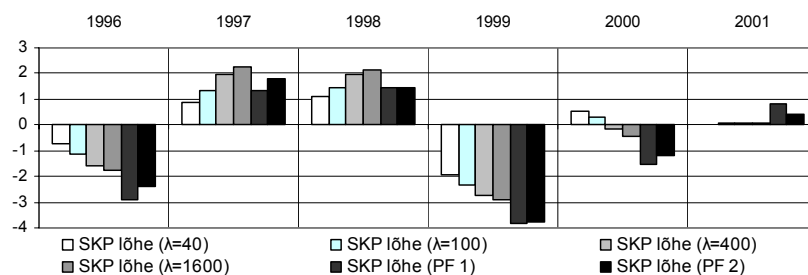
⁶ Tootmistegurite kuludel põhineva SKP alusel hinnatud elastsus.

võrra põhjustab seega maksutulude laekumise kasvu umbes ühe protsendi ulatuses. Võttes arvesse, et valitsussektori tulud on ligikaudselt 40% SKPst, siis SKP lõhe kasvamine ühe protsendipunkti võrra peaks põhjustama maksutulude suurenemise umbes 0,4 protsenti SKPst. Selle näitajaga oleme majandustsükli suhtes vähemtundlike fiskaalpositsioonidega EMU riikide tasemel (EMU keskmine on 0,5).

3. SKP lõhe hinnang

Edasiseks sammuks struktuurse eelarve leidmisel on SKP lõhe ja eelpool arvatud elastsuste põhjal tsüklilise komponendi avaldamine. Selleks on tarvis teada potentsiaalse SKP hinnangut, milleks on kaks alternatiivset võimalust: määrata potentsiaalse SKP trend HP filtriga (*Hodrick-Prescott*'i filter) või avaldada potentsiaalne SKP tootmisfunktsiooni baasil. Kuna erialakirjanduses puudub ühene arusaam sellest, kumb meetod on adekvaatsem, võetakse arvutuste aluseks mõlema meetodiga saadud hinnangud, et sellega määrata vahemik kuhu tegelik struktuurne tasakaal asetub.

HP filtriga hindamisel on kasutatud tasandusparameetrid 40, 100, 400 ja 1600⁷. Tootmisfunktsioonina on kasutatud *Cobb-Douglas*'e tüüpi funktsiooni⁸, millega on antud kaks SKP lõhe hinnangut. Esimese meetodi järgi on eksogeenseks (s.t. eeldatud opereerivat potentsiaalsel tasemel) jäetud valitsussektor koos põllumajandusega (vt. SKP lõhe (PF 1) joonisel 1), teise meetodi puhul ainult valitsussektor (vt. SKP lõhe (PF 2) joonisel 1). Kahe tootmisfunktsiooni hinnangul saadud SKP lõhed on küllaltki sarnased ning ka nende dünaamika ja muutuste ulatus on üldjuhul kooskõlaline oletatava tegelikkusega.



Joonis 8. HP filtriga ja tootmisfunktsiooni baasil saadud SKP lõhe hinnangud.

SKP lõhe variatsioon kõikide hinnangute lõikes on märkimisväärne. Kõrvutades tootmisfunktsiooniga ja HP filtriga saadud lõhesid võib oletada, et tasandusparameetrid 40 ja 100 on liiga väikesed, st tsükliline komponent on

⁷ Trendi määramisel on kasutatud kvartaalseid andmeid, mille puhul tavakohaselt võetakse tasandusparameetri (λ) väärtuseks 1600. Üldjuhul ei rahulda see aga nõuet, et potentsiaalse SKP hinnang sisaldaks informatsiooni ka struktuursete nihete kohta. Seetõttu on kasutatud ka väiksemaid tasandusparameetri väärtuseid.

⁸ Kasutatud on OECD uuringutes rakendatud meetodit (vt. näiteks Giorno *et al*, 1995).

alahinnatud ja trend ülehinnatud (nn. kokkusurumise efekt). Ülejäänud hinnangud erinevad üksteise suhtes aastate lõikes kuni 1,5 protsendipunkti ulatuses, mida võib lugeda küllaltki väikeseks varieerumiseks. Kuna puudub võimalus üht tulemust eelistada teisele, siis struktuurse tasakaalu arvutamisel kasutatakse kõiki tuletatud SKP lõhesid (va tasandusparameetritega 40 ja 100 saadud lõhesid), mille põhjal leitakse vahemik, kuhu tegelik struktuurne tasakaal ilmselt kuulub.

4. Eesti fiskaalpositsiooni reaktsioon majanduse tsüklilise kõikumise suhtes

Kuivõrd kulude osas eeldati sõltumatust SKP suhtes, kujuneb struktuurne tasakaal vaid tulude (täpsemalt maksude) tsüklitundlikkuse põhjal. Maksude tsüklilise osa arvutamise aluseks on valem (3). Kuna ainsaks kasutatavaks makronäitaja lõheks on SKP lõhe, siis saab maksu tsüklilised osad lihtsustatult avaldada järgnevalt:

$$TAX_{c,t}^j = TAX_t^j \times \varepsilon_{TAX^j} \times SKP_{c,t} \quad (3)$$

kus $TAX_{c,t}^j$ on j-nda maksu tsükliline osa, TAX_t^j on j-nda maksu tegelik väärtus perioodil t , ε_{TAX^j} on j-nda maksu elastsus SKP suhtes ja $SKP_{c,t}$ on SKP tsükliline osa – SKP lõhe. Kuna maksuaegread koosnevad nominaalsuurustest, siis on ka maksude elastsused arvutatud jooksevhindades avaldatud SKP suhtes. SKP lõhe moodustub aga reaalnäitaja baasil, mistõttu on valemis (3) koos kasutusel nii nominaalsed kui ka reaalsed suurused. Mõnedes uuringutes on elastsuste arvutamisel nominaalseid maksuaegridasid regresseeritud reaalse SKP suhtes, kuid selline toiming ei oma majanduslikku sisu. Lihtsam ja antud juhul otstarbekam on eeldada, et elastsus makroökonomilise baasi suhtes reaalselt hinnatuna on sama mis nominaalse baasi suhtes, nagu ka mitmetes uuringutes on eelduseks võetud⁹.

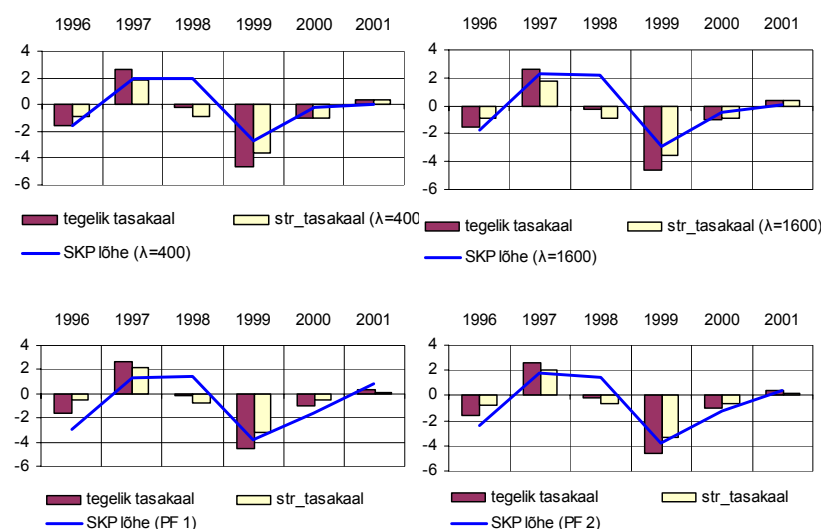
Struktuurse eelarve arvutamisel on arvestusliku SKP põhjal leitud maksuelastsuseid kombineeritud HP filtriga saadud SKP lõhe hinnangutega ja tootmisfaktorite kulupõhise SKP kasutamisel saadud elastsuseid kombineeritud tootmisfunktsiooni baasil leitud SKP lõhe hinnangutega. Kuna elastsused on kahel alternatiivsel juhul praktiliselt võrdsed, siis mõjutab saadavat resultaati peamiselt vaid SKP lõhe hinnang. Kõigi kaheksa lõhe–elastsuse kombinatsiooni esitamine pole sellest tulenevalt vajalik. Kokku saadakse neli erinevat struktuurse eelarve tasakaalu hinnangut. Selgub, et struktuurse ja tegeliku eelarve tasakaalu erinevus jääb üldjuhul alla ühe protsendi piiri SKPst. Automaatse stabilisaatori väärtus oli suurim aastal 1999, mil SKP lõhe ulatus PF 1 põhjal -3,9%-ni, kuid ka sel juhul jäi eelarve tsüklilise osa suuruseks vaid -1,3% SKPst (vt. tabel 2).

⁹ Vt. näiteks Bouthevillain (2001).

Tabel 2. Valitsussektori eelarve tsüklilised komponendid (% SKPst)

	SKP lõhe				Tulud				Kulud
	λ 400	λ 1600	PF 1	PF 2	λ 400	λ 1600	PF 1	PF 2	
1996	-1,59	-1,76	-2,9	-2,4	-0,57	-0,63	-1,0	-0,82	0
1997	1,96	2,26	1,4	1,8	0,72	0,83	0,48	0,63	0
1998	1,95	2,17	1,5	1,4	0,70	0,78	0,51	0,50	0
1999	-2,72	-2,92	-3,9	-3,7	-0,95	-1,02	-1,3	-1,26	0
2000	-0,18	-0,46	-1,6	-1,2	-0,06	-0,15	-0,5	-0,37	0
2001	-0,07	0,07	0,8	0,4	0,02	0,02	0,24	0,13	0

Tulude tsüklilise osa varieeruvust uurimismeetodist sõltuvana võib pidada suhteliselt väikeseks, maksimaalse ja minimaalse väärtuse vahe aastate lõikes on keskmiselt 0,35 protsendipunkti SKPst. Sellest tulenevalt on ka struktuurse tasakaalu hinnangud üpris sarnased. Tegelik ja struktuurse eelarve tasakaalu erinevus kujuneb vastavalt sellele, kas SKP lõhe on positiivne või negatiivne ning kas suvakohased sammud on põhjustanud struktuurse eelarve defitsiidi või ülejäägi. Majanduse kasvufaasis viib AFSi toimimine tegeliku fiskaalpositsiooni paranemisele struktuurse tasakaaluga võrreldes. Kui struktuurne eelarve on defitsiitne, siis samaaegne positiivne SKP lõhe vähendab tegelikku eelarve puudujääki (vt. joonis 2; aasta 1998). Ülejäägiga struktuurse tasakaalu korral osutub tegelik eelarve ülejääk veelgi suuremaks (aastal 1997). Majanduse langusfaas, vastupidiselt eelnevaga, halvendab tegelikku eelarvepositsiooni struktuurse positsiooni suhtes (aastad 1996, 1999 ja 2000).



Joonis 2. SKP lõhe (%), tegelik ja struktuurne eelarve tasakaal erinevate tasandusparameetrite ja tootmisfunktsioonide korral (% SKPst).

Jooniselt (2) on võimalik järeldada, et AFSi toimimine on muutnud Eesti valitsussektori eelarvepositsiooni volatiilsemaks (tegelik eelarve tasakaal on suurema hõlbega kui struktuurne tasakaal). Seda on omakorda võimendanud vastutsüklilised suvakohased sammud – üldjuhul on majanduskasvu elavnedes eelarvepoliitika olnud kitsendav (struktuurse tasakaalu muutus on eelmise aastaga võrreldes positiivne) ja langusfaasis ekspansiivne, toetades sellega AFSi toimimist.

Aastal 1997, mil tegelik valitsussektori eelarve ülejääk oli 2,7% SKPst, oli struktuurne ülejääk sõltuvalt meetodist hinnanguliselt 1,84-1,99% SKPst. Olulise defitsiidiga aastal 1999, kui valitsussektori kulud ületasid tulusid 4,6 protsendi võrra SKPst oli struktuurne defitsiit oluliselt väiksem – 3,2-3,65% SKPst. Kokkuvõtvalt võib väita, et eelarve madala tsüklitundlikkuse tõttu väheneb oht fiskaalpositsiooni järsuks halvenemiseks majandust tabavate negatiivsete šokkide ilmnemisel. Isegi siis, kui struktuurne defitsiit ulatub ühe protsendini SKPst, peaks SKP lõhe ulatuma üle viie protsendi selleks, et tegelik eelarve defitsiit oleks suurem kui SGPs sisalduv maksimaalne piirmäär.

Kasutatud kirjandus

1. **Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., van der Dool, G., de Cos, P.H., Langenus, G., Mohr, M., Momogliano, S., Tujula, M.** Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach. European Central Bank, Working Paper No. 77, 2001.
2. **Giorno, G., Richardson, P., Roseveare, D., van den Noord, P.** Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances. OECD, Economic Department Working Papers, No. 152, 1995.
3. **Hagemann, R.** The Structural Budget Balance. The IMF Methodology. IMF Working Paper, July 1999.
4. **Höppner, F.** Fiscal Policy and Automatic Stabilisers: A SVAR Perspective. Institute for International Economics, University of Bonn, 2002.
5. **van den Noord, P.** The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s and Beyond. OECD Economics Department Working Paper No. 230, 1999.

Summary

THE SIZE AND VARIATION OF AUTOMATIC FISCAL STABILISERS IN ESTONIA

Rasmus Kattai¹⁰
Bank of Estonia

Automatic fiscal stabilisers are one category of fiscal policy tools besides discretionary fiscal policy, which can be used to smooth the business cycle. The

¹⁰ The views expressed are those of author's and do not necessarily represent the official views of the Bank of Estonia.

basic idea of automatic fiscal stabilisers' functioning lies on general government budget's sensitivity to economic conjuncture. If there is a slowdown in economy, less of taxes are collected and transfers to households grow. As a result, it will lower a decrease in aggregate demand and due to that also in growth. During a boost the situation is contrariwise, i.e. more taxes are collected (effective tax rate increases) and transfers to households diminish, which will have opposite force to output growth. According to that, the size of automatic stabilisers equals to zero if output is on potential level and grows if the spread between actual output and potential level (i.e. output gap) increases. The bigger is automatic stabiliser's share relative to GDP, the bigger is government's capability to affect domestic demand and to stabilise output volatility through that.

Previous analysis proved, that automatic fiscal stabilisers are quite unimportant in Estonia. If output gap increases by one percent then the average impact on general government's budget balance is only 0,4 percent of GDP. During 1996-2001 the difference between actual and structural balance, i.e. cyclical component (or the size of automatic fiscal stabiliser) has had maximal value 1,3 percent of GDP, which is rather small. There can be two main factors brought out, which are causing that. The first one is small government sector, reaching only 40 percent of GDP. The other factor, and the most important one, is budget's low sensitivity with respect to the economic activity and no sensitivity on expenditures side at all.

Negative aspect of a small sensitivity parameter is government budget's low ability to stabilize fluctuations of economy. That is due to the not significant change in redistributed incomes of private sector when the conjuncture is shifting. But also there is a positive effect: the position of budget balance will be stable enough even if the slowdown in economy is remarkable. Keeping in mind the future prospect of joining EMU, Estonia has a great capacity to hold fiscal balance on desired level, i.e. not exceeding maximum fiscal deficit allowed in SGP – 3% of GDP. It holds even if discretionary fiscal policy leads structural balance to a small deficit, about 1% of GDP.

ASTMELISE TULUMAKSU MÕJU EESTI MAKSUSÜSTEEMILE, KOHALIKE OMAVALITSUSTE EELARVETELE NING PENSIONIREFORMILE

Kairi Lainjärv
Tallinna Tehnikaülikool

1. Sissejuhatus

2003. aasta on Eestile tähelepanuväärne selle poolest, et lisaks aprillis Kreekas allakirjutatavale Euroopa Liidu lepingule, toimusid 2. märtsil ka riigikogu valimised. Mõneti üllatavalt suunasid Eesti parteid oma valimispropaganda teraviku mitte niivõrd Euroopa Liiduga seonduvatele teemadele kui võrd Eesti maksupoliitikat puudutavatele küsimustele. Keskerakond propageerib astmelist tulumaksu ning Reformierakond omakorda soovib tulumaksu vähendada seniselt 26%-lt 20%-le. Mõlemad ettepanekud tähendavad väga olulisi muudatusi Eesti maksusüsteemis ning eelarve tulude ja kulude tasakaalus.

Toon artiklis välja kolm seost astmelise tulumaksu mõjust maksusüsteemile:

- 1) maksusüsteemi muutmise vastuolu Eesti arengukavades antud lubadustega;
- 2) astmelise tulumaksu mõju pensionireformile;
- 3) astmelise tulumaksu mõju kohalike omavalitsuste eelarvetele;

Artikli näide kohalike omavalitsuste maksutulude vähenemise kohta astmelise tulumaksu rakendamisel on toodud ühe kohaliku omavalitsuse - Pärnu linna - baasil.

2. Eesti arengukavad ja välispoliitilised lubadused

Eesti on väikese ja avatud majandusega riik, mis ei sõltu ainult sisepoliitilistest otsustest. Maksukoormuse muutmine on seotud ka meie välispoliitiliste lubadustega. Siiaamaani on valitsus Eesti arengukavades rõhutanud maksupoliitika stabiilsust ja lihtsust. Kõik dokumendid, mis sisaldavad valitsuse tegevusplaane Eesti majanduse edasiseks arendamiseks, sisaldavad endas kinnitust, et Eesti jätkab stabiilset arengut. Stabiilse arengu all peetakse silmas seda, et lähiajal ei ole oodata radikaalseid muudatusi Eesti rahandus- ja majanduspoliitikas. 2001. aastal öeldakse liitumiseelses majandusprogrammis järgmist: "Eesti maksupoliitikat iseloomustab lähiaastatel senise lihtsa ja laia maksubaasiga süsteemi põhialuste säilitamine, maksuadministreerimise paranemine ja lähenemine ELi nõuetega kooskõlas olevatele maksumääradele (Eesti, 2001, lk 19)". 2002. aasta liitumiseelne majandusprogramm ütleb samuti: "Üksikisiku tulumaksu osas jätkatakse proportsionaalse maksusüsteemiga." (Eesti, 2002, lk 22). Ka viimases arengukavas – "Eesti riiklik arengukava Euroopa liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003-2006" on kirjas järgmine informatsioon: "Eesti majanduspoliitika üldeesmärgiks on alates 1999. a määratletud jätkusuutlik, sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud majanduskasv. /../ Välisinvesteeringute kaasamisel taotletakse üleüldiselt soodsat majanduskeskkonda, sh investeeringuid toetavat lihtsat laia maksubaasiga maksusüsteemi." (Eesti, 2002, lk 14).

Kui riik on sidunud ennast sedavõrd olulistes dokumentides lubadusega säilitada olemasoleva maksusüsteemi põhimõtted, siis peaks seda aktsepteerima ka muudatusi taotlev partei, kes olid enne märtsikuu alguses toimuvaid riigikogu valimisi koalitsioonis. Partei esindajatest koosnev valitsus on nimetatud arengukavad valdavalt ise heaks kiitnud.

3. Pensionireform ja selle mõju riigieelarvele

2001. aasta Eesti Vabariigi liitumiseelne majandusprogramm sisaldab endas kohustusliku kogumispensionisüsteemi (II samba) keskseid eesmärke. Nendeks on keskmise pensioni asendusmäära languse vältimine ja pensionide ostujõu kasv; individuaalse huvitatuse ja vastutuse suurendamine pensionisüsteemis; pensionisüsteemi ohustavate riskide hajutamine; finantsturgude arengu ja majanduskasvu soodustamine ning poliitilise surve vähendamine pensionisüsteemi suhtes (Eesti, 2001, lk 29-30).

Pensionireform tekitab lühemas perspektiivis täiendava koormuse riigieelarvele. Kuna 4% sotsiaalmaksust ei suundu liitunud isikutel enam riikliku pensioni finantseerimiseks, vaid kantakse nende isiklikule pensionikontole, tekib täiendavate finantsvahendite vajadus solidaarsusprintsibil põhinevasse pensionikindlustussüsteemi. 2003. aastal on pensionikindlustuse alalaekumine I samba pensionide kulude katteks ligikaudu 500 miljonit krooni. Arvutus, mille alusel summa tuletati, on järgmine:

$$5480^1 \cdot 0.04^2 \cdot 12 \text{ kuud} \cdot 207200^3 = 545\,018\,880 \text{ krooni}$$

¹ on liitujate keskmine brutopalk kuus 2002. aastal - 5014 EEK (Erlemann, 2002), millele on arvestatud juurde keskmine brutopalka kasv aastal 2001/2002, mis Fontese andmetel on 9,3% (Orula, 2002)¹.

² on 4% liitujate brutopalgast e. osa 20%-lisest sotsiaalmaksust, mis suunatakse II sambasse

³ 207200 on 2002. aastal liitunute koguarv, kellelt 2003. aastal arvutatakse sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa 16%+4% alusel (16% riikliku pensionikindlustuse e. I samba maksuks ja 4% II sambasse)

Hetkel ei ole veel pensionireformi kulud lõplikult selged, kuna sõltuvad osalejate arvust. Eesti Vabariigi Liitumiseelse majandusprogrammi dokumendis (Eesti, 2002) on rahandusministeerium teinud reformi kulude analüüsi, kus selgub, et aastaks 2003. prognoositud pensionireformi mõju eelarvele on 278,2 miljonit krooni. Antud arvutuse eelduseks oli see, et 2002. aastal liitub 40 000 inimest. Arvu tegelikkusega võrreldes selgub, et 2002. aastal oli liitujate hulk prognoositust 5 korda suurem. Antud dokumendis arvestas rahandusministeerium lisaks sotsiaalmaksu väiksemale laekumisele I sambasse ka "muude kuludega", mille liitmisel eelpooltoodud arvestuses leitud 545-le miljonile kroonile saaksime 2003. aasta pensionireformiga seonduvateks kuludeks ligikaudu mis on ca 878,5 miljonit krooni (liites saadud 545

¹ Autor kasutab Fontese andmeid, kuna lähtub Eesti makromajanduse analüütikute konservatiivsest eeldusest, et tänavu jääb palgakasv tagasihoidlikumaks kui 2002. aastal, mis Statistikaameti andmetel kolme esimese kvartali kohta (20.02.03) ületas 10% .

miljonit ja rahandusministeeriumi arvatud "muud kulud" 2003. aastaks – 333,5). On ilmne, et pensionireformi mõju riigieelarvele käesoleval aastal on oluliselt suurem kui 324 miljonit krooni eelarvedefitsiiti.

Võttes arvesse, et üleminekukulud on planeeritud suuremad ning kulude kokkutõmbamist ei ole kahjuks aktiivselt otsitud, peab valitsus otsima kulude rahastamiseks lisavõimalusi ning hakkama aktiivselt tegelema muude kulutuste kokkuhoiuga järgnevatel aastatel (Zirnask, 2002, lk 149). Lähtuvalt pensionireformist tekkivast koormusest riigieelarvele, tuleks hoolega kaaluda muude reformide läbiviimist lähiaastatel, mis oluliselt vähendavad riigisektori sissetulekuid ja võivad seeläbi tekitada kontrollimatu eelarvedefitsiidi. Nagu alljärgnevalt vaatleme, võib sellisteks kulutusteks pidada astmelise tulumaksu juurutamist. See omakorda muudab mõneks ajaks olematuks säästmisest tekkiva positiivse efekti finantsturgude arengule ja majanduskasvu soodustamisele (vt. Pensionireformi eesmärgid).

4. Astmeline tulumaks, riigieelarve tasakaal ja majanduskasv

Eesti majanduspoliitilise süsteemi olulisemad koostisosad on seni olnud valuutakomitee süsteem, valitsuse tasakaalustatud eelarve, proportsionaalne maksusüsteem, vabakaubandus ja subsiidiumite ja dotatsioonide tagasihoidlik osakaal. Just valuutakomitee süsteem on see, mis nõuab Eestilt riikliku eelarve tasakaalu, sest selle süsteemi puhul langevad ära kaks valitsuse enim rakendatud eelarvedefitsiidi katmise moodust: valuutareservide müük ja keskpanga laenud valitsusele (Majanduse ABC, 2002, lk 206). Aukude lappimiseks saab riik rakendada ranget kulude kokkuhoiu poliitikat, kasutada stabiliseerimisreservi, mille Eesti riik ongi loonud eesmärgiga vajadusel finantseerida võimalikke üldmajanduslikke riske või rahastamaks strukturealseid ümberkorraldusi (Eesti, 2002, lk 30), või tõsta maksukoormust.

Astmelise tulumaksu rakendamine on seotud kulutustega ja muudatustega maksutulude laekumises. Meediast on läbi käinud mitmeid arve, kuid üldaktsepteeritud versiooni järgi jääks Keskerakonna soovitud astmelise tulumaksu tulemusena riigieelarvesse laekumata ca 1,5 miljardit (Milline on, 2003). Igal juhul tekib astmelise tulumaksu rakendumisel lisaks täiendavate vahendite vajadusele riiklike pensionide finantseerimiseks ka vajadus leida kate maksureformiga kaasnevatele kuludele.

Ameerika Nobeli majandusauhinna laureaat Simon Kuznetsi teooria järgi on kiire majanduskasvu huvides see, et tootlikud tegurid satuksid ettevõtlike ja riskialdiste inimeste kätte. Ent kuna rikkaid on alati vähem kui vaeseid, suureneb vaeste valijate osakaal pidevalt koos ebavõrdsuse suurenemisega. (Majanduse ABC, 2002, lk 65). Enamus ühiskonnast, kelle sissetulekuid astmeline tulumaks parandab, hääletab loomulikult selle poolt, et võtta „liiga“ suure sissetulekuga marginaalse osa ühiskonna liikmete käest tulusid vähemaks ja need ümber jagada. See aeglustab omakorda teise Ameerika majandusteadlase Arthur A. Lafferti arvates

majanduskasvu ja seeläbi kahandab valitsusele laekuvat maksutulu. Selline olukord võib progressiivse maksusüsteemi rakendamisel tabada ka Eestit.

Eestis on tulumaksul veel üks nüanss – seni on üksikisiku tulumaks ja ettevõtte tulumaks on olnud samal tasemel - 26 protsenti. Üksikisiku tulumaksu astmeliseks muutmine ja astmeline tulumaks lõhuvad praegust tasakaalu ettevõtte tulumaksu ja üksikisiku tulumaksu vahel (Ojasalu, 2003). See on aga olnud rahanduspoliitiliselt oluliseks hoovaks, mis hoiab ettevõtetel ära kiusatuse võtta tulusid välja sealt, kus tulumaks on soodsam.

5. Astmelise tulumaksu mõju kohalike omavalitsuste tulubaasile

Keskerakonna poolt 2003. aastal alguses tutvustatud tulumaksu astmete kohta joonistub järgmine tabel:

Tabel 1. Keskerakonna progresseeruva tulumaksu astmed

Sissetulek (krooni)	Maksumäär (%)
1200	Tulumaksuvaba
1201-6000	15
6001-16000	26
16001	33

Allikas: Erinevad Eesti päevalehed 2003. a. jaanuaril

Alates 1996. aastast laekub tulumaksuseaduse § 5 järgi residendist füüsilise isiku makstud või temalt kinni peetud tulumaksust 56% maksumaksja järgsele kohalikele omavalitsusele (Eesti Regionaalareng, 2002). Füüsilise isiku tulumaks moodustab erinevate kohalike omavalitsuste (KOV) eelarvete tuludest 40%-50%.

Maksuameti andmetel (Tulu laekumine, 2003) on 2002. aasta Pärnu linna füüsilise isiku tulumaksu maksnud isikute keskmine brutopalk 4434 krooni. Maksuameti info näitab tegelikku tulumaksu laekumist tööandjatelt 2002. aastal. Siinkohale ei ole arvestatud muud tulumaksustatavat sissetulekut, mis ei pruugi laekuda regulaarselt tööandjalt. Kõrvutades maksuameti andmeid 2002. aastal KOV-idele tegelikult laekunud füüsilise isiku tulumaksu laekumisega võib võimalik veaprotsent tabelites esitatud tulemustes olla ca 4%. Mida tähendaks kohalikele omavalitsustele astmelise tulumaksu rakendamine? Vaatleme seda järgmiste andmete põhjal:

Tabel 2. Erasisikute tulud erinevatel maksuastmetel 2002. aastal

Haldusüksus	Tulu (kroonides)	Inimeste arv
<i>Kogu Eesti</i>		
kuni 72000	14 546 803 213	491 676
kuni 192000	15 891 600 837	148 614
üle 192000	6 463 082 542	21 183
<i>KOKKU</i>	36 901 432 592	661 473

PÄRNU		
kuni 72000	533 296 632	17 282
Kuni 192000	521 349 368	4 920
üle 192000	155 836 537	549
KOKKU	1 210 482 537	22 751

Allikas: Maksuamet

2001. aastal kanti füüsilistele isikutele tehtud väljamaksetelt kinnipeetud või residendist füüsilise isiku sama kalendriaasta tuludelt tasutud tulumaksust 56 % selle omavalitsusüksuse eelarvesse, kus oli isiku elukoht maksumaksjate ja maksu kinnipidajate riiklikku registri järgi 2001.a 1. jaanuari seisuga (Maksuamet, 2003). Sama printsiip kehtib ka järgnevatel aastatel ja seetõttu muutus inimeste arv, kellega kohalik omavalitsus saab oma tulude arvestamisel arvestada – ei ole oluline, kas inimene on hõivatud Pärnus, vaid see, et ta on Rahvastikuregistrisse märgitud elukohaga Pärnus. Tegelik füüsilise isiku tulumaksu laekumine Pärnu linna eelarvesse oli maksuameti andmetel 2002. aastal 141 400 000 miljonit krooni.

Tabel 3. Tulumaks Pärnu eelarves astmelise tulumaksu korral 2002. aastal kui säilib praegune tulude arvestamise meetoodika KOV-idele

Linn	Tulumaks (kroonides) kokku	Tulumaksu vähenemine võrreldes 2002. aasta tegeliku summaga (%)
Pärnu	93 596 265	34

Seega väheneks Pärnu Linnavalitsuse füüsilise isiku tulumaksu osa pärast astmelise tulumaksu rakendamist ca kolmandiku. Nii suur tuluartikli kadu halvaks arvatavasti üsna suurel määral kohalike omavalitsuste töö, kellele Eesti Vabariigi Põhiseaduse järgi on pandud kohustus otsustada ja korraldada kõiki kohaliku omavalitsuse küsimusi (Põhiseadus, Paragrahv 154). Järelikult tuleks leida põhiseadusega sätestatud ülesannete täimiseks muu tuluallikas. Kui suunata füüsilise isiku tulumaks 100%-liselt kohaliku omavalitsuse eelarvesse, jääks aga riigieelarvesse laekumata 3,4 miljardit krooni maksutulu (Rahandusministeerium, 2003), mis tuleks samuti asendada uue tuluallikaga.

25. veebruaril 2003. aastal lubasid Keskerakonna esindajad ETV valimisstuudios rakendada skeemi, mille juures kohalike omavalitsuste eelarvesse laekuks füüsilise isiku tulumaksumäär 15-protsendiline osa. Järgmises tabelis vaadeldakse, mis juhtuks siis, kui rakenduks uus süsteem Arvutused on tehtud laekunud tulu alusel, astmelise tulumaksu puhul on esimesel juhul arvestatud, et tulumaksuvaba miinimum on 1200 EEK; teisel juhul on arvestus tehtud ilma tulumaksuvaba miinimumi tulust maha arvamata. Mõlemas tulbas toodud arvutuste kohaselt laekuks kogu 15% tulumaksustatud füüsilise isiku tulu osa kohalikule omavalitsusele.

Tabel 4. Tulumaks Pärnu eelarves astmelise tulumaksu korral juhul kui muutub praegune tulude arvestamise meetodika KOV-idele

Linn	1) Tulumaks kokku kui tulumaksuvaba miinimum maha arvatud (kroonides)	2) Tulumaks kokku (kroonides) kui arvestus ilma tulumaksuvaba miinimumita	Tulumaksu muutus 2002. aasta tegeliku summaga (%)
Pärnu	89 917 535	139 059 695	1) –36 2) –2

Eelpooltoodu näitab, et tulumaksu vähenemine on KOV-ide kogutuludes tulumaksuvaba miinimumi rakendamise puhul üsna märkimisväärne. Tulumaksu vähenemist ei toimuks juhul kui füüsilise isiku tulumaksust laekuva tulu arvestamisel KOV-idele ei arvestata sisse tulumaksuvaba miinimumi. Teisalt tähendab see olulist tulude vähenemist riigieelarvesse laekuva füüsilise isiku tulumaksu summas. Astmelise tulumaksu rakendamisel ja tulumaksuvaba miinimumi tõusul 1200 krooni tasemele on füüsilise isiku tulumaksu alalaekumine eelmise aasta tegeliku tasemega võrreldes (maksuameti andmete põhjal arvutades) ca 2,1 miljardit krooni.

6. Teise Eesti sündroom

Säästmisele suunatud käitumine on tegelikult tarbimise edasilükkamine. Erinevad tarbijauuringud näitavad, et säästualdist elanikkonda on Eestis veel üsna vähe. Eesti rahvastiku kui terviku finantskäitumist iseloomustab siiski endiselt lühiajaline säästmine (EMOR, 2002, lk 4). Valdav enamus eestimaalaste rahalisest sissetulekust tarbitakse kohe, kulutades igapäevaste toidu- eluaseme- ja tööstuskaupadele (EMOR, 2002, lk 13). Paratamatult ei hakka 1200 - 6000 kroonise sissetulekuga inimene esimeses etapis mõtlema raha kõrvalepanekule, vaid elukvaliteedi parandamisele olemasoleval hetkel.

Sõltumatu ekspert Anne Sulling ütleb oma Hansapangale tehtud uuringus eestlaste säästuharjumuste kohta (Sulling, 2002) et riigisektori roll inimeste säästmisharjumuste mõjutamisel on väga suur ja fiskaalpoliitika, sotsiaalsed tagatised ning tururegulatsioonid võivad seda kallutada kas ühes või teises suunas. Kui kehtestatakse näiteks astmeline tulumaks, siis võib pensionireformi neljanda eesmärgi - “suurendada kodumaist säästmist ning tagada stabiilse kasvu jätkumine, mille aluseks on üha enam kodumaistel säästudel põhinevad investeringud” - lükata edasi kaugemasse tulevikku. Sulling ennustab, et Eesti saavutaks ilma järskude muudatustega maksustruktuuris ja määrades Lääne-Euroopa taseme 7-14 aasta pärast. Kui need aga peaksid muutma, siis ca 15-20 aasta pärast.

Propagandistlikus mõttes on Keskerakonna käitumine pigem Eesti erineva sissetulekuga ühiskonna kihte lõhestav, nn. kahe Eesti sündroomi süvendav. Vaesemad toetavad astmelise tulumaksu ideed, kuna leiavad, et nende rahakott peabki rikkamate arvelt paisuma – rikkamad omakorda tunnetavad enda

diskrimineerimist. Paratamatul tekib ühiskonnas elavate erinevate ühiskonnakihtide vahel vastandumine, varjatud vimm. Arutelud astmelise tulumaksu üle on käivitanud ühiskonnas võõrandumisprotsessi.

7. Järeldused

Astmelise tulumaksu süsteemi rakendamine toob rakendamisel endaga kaasa järgmised lahendust vajavad probleemid:

- 1) Astmeline tulumaks vähendab kohalike omavalitsuste tulubaasi;
- 2) Astmeline tulumaks lükkab edasi riigi arengukavades kavandatud pensionireformi eesmärki suurendada kodumaist säästmist;
- 3) Astmeline tulumaks rikub Eesti lubadust Euroopa Liidule säilitada proportsionaalne tulumaks;
- 4) Astmeline tulumaks tekitab vajaduse suurendada tulubaasi säilitamiseks kaudsete maksude osakaalu;
- 5) Astmeline tulumaks võib kaasa tuua majanduskasvu pidurdumise;
- 6) Astmeline tulumaks suurendab ühiskonnas jõukamate ja vaesemate ühiskonnakihtide võõrandumist üksteisest.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti regionaalareng 1995-2000. Tallinn: Statistikaamet, 2002
2. Eesti riiklik arengukava Euroopa liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003-2006. Detsember 2002
3. Eesti Vabariigi arengukava aastateks 1998-2002
4. Eesti Vabariigi liitumiseelne majandusprogramm. Aprill 2001
5. Eesti Vabariigi liitumiseelne majandusprogramm 2002
6. Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud 28. juuni 1992. Riigi Teataja, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=24304>
7. **Erlemann, Jaanus.** Kogumispensioni vahekokkuvõtte 7. november 2002, http://www.pensionikeskus.ee/upload/materjalid/021107_pressik_evk_statistika.ppt
8. EMOR, F-Monitor, Eesti leibkondade finantskäitumine, September 2002
9. **Jürgenson, Kalle.** Ohtlik mäng maksudega. Äripäev 4. veebruar 2003, lk 22
10. Majanduse ABC, Tartu: Audentes, 2002
11. Maksuamet. www.ma.ee. Omavalitsuste eelarvetesse ülekantud tulumaks. 2003
12. Milline on teie kõige kallim valimislubadus. Äripäev 28.02.2003. www.ariipaev.ee
13. **Ojasalu, Ardo.** Maksureform kõigutab krooni. 21.01.2003, Postimees <http://www.postimees.ee/index.html?number=726&op=lugu&id=86901>
14. **Orula, Urmas.** Palgatase erineb piirkonniti märkimisväärselt. 16.12.2002 http://www.ariipaev.ee/2297/rubr_artiklid_229705.html
15. Rahandusministeerium. Valitsussektori finantsstatistika. www.fin.ee 20.02.03
16. Statistikaamet, www.stat.ee. Statistika andmebaas 10.02.2003
17. **Sulling, Anne.** Household Savings and Financial Assets in Estonia, December 2002
18. Tulu laekumine tööandjatelt. Maksuametilt tellitud päring. 2002. aasta andmed seisuga 7.03.2003.

Summary

THE IMPACT OF PROGRESSIVE INCOME TAX SYSTEM ON ESTONIAN TAX SYSTEM, LOCAL GOVERNMENTS' BUDGETS AND PENSION REFORM

Kairi Lainjärv
Tallinn Technical University

The year 2003 is remarkable for Estonia for various reasons – besides signing the treaty with the EU in April we also had parliamentary elections in the beginning of March. Estonian political parties turned their pre-election propaganda focus mostly on tax issues. The author highlights in the article the following issues regarding the plan to implement progressive income tax system instead of the currently enforced proportional one:

- 1) changing the current tax system and its relation to the pledges given in development plans of Estonia;
- 2) impact of progressive income tax system on pension reform;
- 3) impact of progressive income tax system on the budgets of local governments.

Development plans of Estonia consolidate the view of Estonian government and officials and give a macroeconomic view of what path Estonia is likely to follow within a couple of years' time. So far all these development plans have heralded stable development thus promising to retain the current proportional tax system. As Estonia has set up a three-pillar pension system and introduced second pillar (funded pension) last year, it has to consider to what extent Estonian state budget can advance out of balance in the periods to come. So far the calculations have failed to reach the actual budget deficit.

Estonian fiscal policy rests on balanced state budget, which is based on currency board arrangement. The latter requires stringent rules and efficient market. It also eliminates two options for patching the gap in the budget by central government – sales of currency reserves and loans of central bank to the government. This leaves the government with such balancing vehicles as strict cost-cutting, stabilisation reserve (created to finance possible macroeconomic hazards or structural reforms) or raising taxes. As solely pension reform requires over 878 million kroons in 2003, additional burden on the state budget is unnecessary and even dangerous in terms of macroeconomic stability.

Progressive tax also drains local authorities' budgets. If new tax levels are imposed, their main income - income tax from private individuals - might decrease ca 1/3. New calculation method proposed by the Central Party will keep the revenue of local governments on the same level only if personal income tax is transferred to the

local government without estimating in calculations the zero rate band. This, on the other hand, will significantly decrease the revenues of state budget from personal income tax. The decrease of income tax is ca 2.1 billion kroons already without this kind of move.

And lastly, the author concludes that besides pressing the breaks on Estonian economic growth, progressive tax will also cause alienation of various social groups with different income brackets from one another.

SOME OPTIONS FOR THE ACCESSION COUNTRIES IN DETERMINING THE EXCHANGE RATE REGIMES BEFORE JOINING THE EMU

Katrin Olenko
University of Tartu

Introduction

It is commonly accepted that the exchange rate regime is one of the key determinants of the country's macroeconomic stability. The choice of exchange rate system depends on the country-specific conditions and affects directly the competitiveness of the country in the world markets. It must be compatible with the institutional structure of the country as well as its economic policy environment in order to ensure the sustainable development of the country. However, there remains a lively debate in academic and policy-making circles regarding the choice of the right exchange rate regime for any particular country.

For the accession countries, the question of choosing the optimal exchange rate regime is even more complicated as the countries are all in the dynamic movement towards joining the European Economic and Monetary Union (EMU). This implies a considerable change in macroeconomic policy environment as well as in the institutional structure. What could be the optimal exchange rate regime for the country that would allow fulfilling the Maastricht criteria, withstanding the structural changes needed for adjusting to the European Union requirements as well as ensuring the further convergence towards the EU average level of income? This question raises in most of the accession countries within the context of the ongoing structural reforms, as well as continued price convergence and productivity growth.

The aim of this article is to review some options for the accession countries in determining their exchange rate policy in the process of joining the EMU and evaluate the performance of different systems. First, the history of exchange rate policies in the accession countries is described, then the macroeconomic performance is analysed in the context of different exchange rate systems. At the end the relevant requirements of the EMU for the new Member States are discussed.

1. Exchange Rate Arrangements for the Accession Countries

1.1 History of the Exchange Rate Policies in the Accession Countries

Exchange rate regimes and policies have been among the most discussed and controversial issues in the accession countries. The experience has been diverse reaching from the most conservative currency boards to the more managed floats or even completely free floating.

The developments of the exchange rate systems in the candidate countries are summarised in the following table:

Table 1
Evolution of the exchange rate regimes in the accession countries

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bulgaria	8	8	8	2	2	2	2	2
Estonia	2	2	2	2	2	2	2	2
Lithuania	2	2	2	2	2	2	2	2
Latvia	3	3	3	3	3	3	3	3
Malta	3	3	3	3	3	3	3	3
Hungary	7	5	5	5	5	5	5	4 +/-15%
Cyprus	4	4	4	4	4	4	4	4 +/-15%
Czech Rep.	3	3	6	7	7	7	7	7
Poland	5	6	6	6	6	6	7	7
Romania	7	7	7	7	7	7	7	7
Slovenia	7	7	7	7	7	7	7	7
Slovakia	3	3	6	6	8	8	8	8

Notes: 1 – Dollarisation/Euroisation, 2 – Currency Board, 3 – conventional fixed pegs, 4 – horizontal bands, 5 – crawling pegs, 6 – crawling bands, 7 – managed float (with ER path), 8 – independent float;

Source: DG ECFIN, National Banks

It can be seen from the above that though there is no uniform trend of evolution in determination of exchange rate regimes, in the beginning of the transition period most of the Central and Eastern European countries (CEEC) opted for the fixed exchange rate regimes as tying the currency to the stable external anchor was considered to be the best way to combat the high inflation pressures and generate the creditworthiness of the countries monetary policy. With the further development, the choices of the exchange rate policy for different accession countries have varied considerably, starting with relying continuously on the currency board systems like in Estonia and Lithuania to relatively quick shifts towards more flexible systems in Slovakia, Czech Republic and Poland.

Today among the accession countries the exchange rate practises could be divided into three groups.

- Hard pegs in the form of currency boards arrangements towards euro in Bulgaria, Estonia and Lithuania.
- Intermediate pegs in the form of crawling peg or conventional fixed pegs in Latvia, Malta, Hungary and Cyprus.
- Floating exchange rates (managed floating or independent float) in the Czech Republic, Poland, Romania, Slovenia and Slovakia.

Regardless of the differences in the current exchange rate regime, all countries commit themselves politically to join the euro-area as soon as possible. This might seem an appropriate solution as despite the diversity the exchange rate policies have been managed in rather successful manner and they have contributed to the growth and macroeconomic stability in most of the countries.

1.2. Macroeconomic Performance of the Accession Countries under Different Exchange Rate Regimes

As one of the key variables of macroeconomic policy mix it is likely that exchange rate regime might affect the overall macroeconomic performance of the country as well. Thus, the variability of the exchange rate regimes in the CEEC could result with the differences in macroeconomic development and stabilisation process in these countries. Next the main macroeconomic variables will be analysed in order to clarify whether some of the exchange rate regimes have been more successful than the others in ensuring the stable development path of the accession countries.

Inflation is often regarded as one of the closest variables depending on the exchange rate. From one side the Balassa-Samuelson effect is expected to push up the inflation in the countries with high productivity growth and fixed exchange rates (Samuelson, 1994), from the other side the confidence arising from fixing the currency to a more stable one allows to reduce the inflationary expectations in the economy. According to the table 2 the inflation performance measured in consumer price index (CPI) has been quite similar in all of the countries, with the exemption of Bulgaria and Romania where the inflation rate has been higher than 40%. During the high inflation period all of these countries were operating the floating exchange regimes. Bulgaria managed to get the inflation under the control with introducing the currency board arrangement. This supports the well-accepted phenomena that fixed exchange rates are suitable to stabilise the high inflation as supported also by the evidence of other countries in the beginning of 90-ties. However, when the inflation rate falls below 10%, the evidence in favour of fixed exchange rates is not so clear any more.

Table 2
Changes in consumer prices (% , Y/Y)

Country	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bulgaria	96.0	62.1	121.6	1058.3	18.7	2.5	10.4
Czech Republic	9.9	9.2	8.8	8.6	10.6	2.1	3.9
Estonia	47.7	28.8	23.1	10.6	8.2	3.3	4.0
Hungary	18.9	28.3	23.5	18.3	14.1	10.0	9.7
Latvia	35.9	25.0	17.6	8.4	4.7	2.4	2.6
Lithuania	72.2	39.7	24.6	8.9	5.1	0.8	1.0
Poland	33.3	28.1	19.8	15.1	11.7	7.3	10.1
Romania	136.8	32.2	38.8	154.8	59.1	45.8	45.7
Slovakia	13.4	9.9	5.8	6.1	6.7	10.6	12.0
Slovenia	19.8	12.6	9.7	9.1	8.6	6.6	10.9
Malta	4.1	4.0	2.5	3.1	2.4	2.1	2.4
Cyprus	4.7	2.6	3.0	3.6	2.2	1.6	4.1

Source: IMF, 2001

With respect to the real growth rates (see table 3), there is even less evidence on the correlation of the exchange rate regime and the growth rates. There have been countries with fixed exchange rate showing a considerable performance in growth

like Estonia (in average 4.6% per annum during 1994 – 2000) or Bulgaria (3.9% in average per annum during 1998-2000) after introducing the currency board. But there are relatively high growth rates also among the countries implementing the floating regimes like in Slovenia (4.4% in average during 1994-2000) or Poland (5.4% in average during 1994-2000)

Table 3
Real GDP growth rates (% , Y/Y)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bulgaria	1.8	2.9	-10.1	-7.0	3.5	2.4	5.8
Cyprus	5.9	6.2	1.9	2.5	5.0	4.5	4.8
Czech Rep.	2.2	5.9	4.3	-0.8	-1.2	-0.4	2.9
Estonia	-2.0	4.6	4.0	10.4	5.0	-0.7	6.9
Hungary	2.9	1.5	1.3	4.6	4.9	4.2	5.2
Latvia	0.6	-0.8	3.3	8.6	3.9	1.1	6.6
Lithuania	-9.8	3.3	4.7	7.3	5.1	-3.9	1.1
Malta	5.7	6.2	4.0	4.9	3.4	4.1	5.4
Poland	5.2	7.0	6.0	6.8	4.8	4.1	4.0
Romania	3.9	7.1	3.9	-6.1	-4.8	-2.3	1.6
Slovakia	4.9	6.7	6.2	6.2	4.1	1.9	2.2
Slovenia	5.3	4.1	3.5	4.6	3.8	5.2	4.6

Source: Eurostat Yearbook, 2001

Exchange rate regime will also have a direct impact on the countries' competitiveness by affecting the real exchange rate developments. For the small open economies like most of the candidate countries (with the exemption of Poland and Romania) this impact is of particular importance as these countries depend largely on their export performance.

Table 4
Developments of the real exchange rate indices (1995=100)

Country	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bulgaria	89.0	100	85.8	102.6	116.4	118.8	120.7
Czech Rep.	96.7	100	106.7	107.6	116.3	114.8	114.5
Cyprus	99.0	100	100.3	100.1	103.3	99.7	96.5
Estonia	82.0	100	109.7	113.0	124.8	133.9	128.8
Hungary	104.2	100	102.8	108.1	107.3	109.0	109.6
Lithuania	94.4	100	106.3	120.7	139.5	160.0	169.6
Malta	97.9	100	98.8	101.4	103.1	104.0	105.8
Poland	92.4	100	108.8	111.4	117.0	112.3	121.6
Romania	102.3	100	90.4	105.3	137.0	116.6	127.7
Slovakia	97.2	100	99.7	104.6	102.3	100	109.1
Slovenia	90.2	100	96.7	97	100.7	100	97.5

Source: IMF 2001, National Central Banks

According to the table 4, the appreciation of the real exchange rate and thus the loss of competitiveness have taken place in all accession countries with the exemption of Cyprus and Slovenia. Following the expectation the appreciation has been highest in the countries with hard currency pegs like in Estonia by 21,6%, in Lithuania by

69.6% and in Bulgaria by 20.7% and lowest in the countries with floating rates like in Slovenia were even 4% depreciation has taken place. However, in some of the countries with floating regimes the significant real appreciation has taken place despite to that like in Poland by 21%.

The above-mentioned processes have also influenced the current account positions in the accession countries (see table 5). Although the current account is in deficit in all of the accession countries, the worst situations are again related to the currency peg systems like in Estonia (in 2000 6.4% from GDP and in 1997 even 12.1% from GDP) or Lithuania (in 1998 12.8% from GDP and in 2000 6.0% from GDP). Also, in Bulgaria the current account performance has considerably worsen after introducing the currency board in 1997 as in 1997 there has been a surplus by 10.3% from GDP, it has turned into a deficit in the next year and reached -5.8% from GDP in 2000. In the countries with more flexible exchange rate regimes, the situation has been somewhat more positive and the deficit has remained in the borders of 3% to 4% of GDP in 2000, with the exemption of Latvia, where the current account deficit was 6.9% from GDP in 2000.

Table 5
Balance of the current account as % of the GDP

Country	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bulgaria	-0.3	-1.5	1.7	10.3	-0.5	-5.5	-5.8
Czech Republic	-1.9	-2.6	-7.4	-6.1	-2.4	-3	-4.7
Cyprus		-1.8	-5.2	-4	-6.7	-2.4	-5.2
Estonia	-7.3	-4.5	-9.5	-12.1	-9.2	-5.8	-6.4
Hungary	-9.8	-5.3	-3.7	-2.1	-4.9	-4.3	-3.3
Latvia	5.5	-0.4	-5.5	-6.1	-10.6	-10.8	-6.9
Lithuania	-2.1	-10.2	-9.2	-10.2	-12.8	-11.2	-6
Malta	..	-11.6	-12.7	-6	-6.2	-3.4	-14.5
Poland	1	0.7	-2.3	-4	-4.4	-8.1	-6.3
Romania	-1.4	-5	-7.3	-6	-7.2	-3.8	-3.7
Slovakia	4.8	2.3	-11.2	-10.1	-10.4	-6.2	-3.7
Slovenia	4	-0.5	0.2	0.1	-0.8	-3.9	-3.3

Source: Eurostat Yearbook 2001

Thus, although the fixed exchange rates could be seen as a useful tool in controlling the inflation during the transition phase, they are often connected with the considerable real appreciation and hence with the loss of country's competitiveness in the world markets. However, in most of the accession countries similar tendencies in the dynamics of the macroeconomic variables are seen despite the exchange rate regime they are using. There has been no exchange rate regime that could have prevail all other choices for being successful in supporting the economic progress if the country has reached the more stable phase of development.

Choice of the suitable exchange rate regime on the way to the EMU will depend largely on the economic conditions in the particular countries. Accession countries should account with the costs associated with participation in the monetary union, often connected with the loss of monetary and exchange rate policy independence if

the economy is hit by the asymmetric shocks. In this case the flexible exchange rate would allow more smooth adjustments and will ensure the balancing of the exchange rate with the real economic situation and restoring so the country's competitiveness.

This is, however, not the case for all the candidate countries. Due to the specific economic conditions the effectiveness of the exchange rate policy instrument as an economic stabiliser is reduced already today, without joining the monetary union. The effectiveness of the exchange rate policy instrument depends on several economic criteria. For very open countries (and typically small) the exchange rate movements are set off by the movements in prices and wages (McKinnon, 1963: 717-719), so the exchange rate loses its effectiveness to affect output and employment and therefore to correct asymmetric disturbances in the economy. From the other side, the level of trade integration between the potential members of the monetary union will increase the advantages of the fixed exchange rates due to the reduced currency risk associated with the latter (Masson, Taylor, 1992: 13). The need for exchange rate as a stabiliser will be reduced also in the case of highly diversified economies as in this case the risk of asymmetric country-specific shocks will be minimised and thus the need for country-specific stabiliser will be reduced (Ibid, 1992: 18).

Considering these conditions country may decide that the costs associated with the loss of the exchange rate instrument are by far less significant than the benefits arising from the lower transaction costs, reduced currency risks and increased credibility of economic policy that are related to the fixed exchange rates.

2. EU Requirements for the Exchange Rate Policy before the Adoption of the Euro¹

From the previous chapter it could be seen that the starting positions of various accession countries with respect to the exchange rate regime differ widely and there is probably no common strategy for preparing and joining the EMU for all the countries. However, the EU has determined rules that are obligatory to follow for every new participant.

The process of monetary integration for the current as well as for the future Member States in the EU is defined in the EC Treaty and associated lower level legislative acts. As Treaty foresees any opt-out status for the new Member States like it has been stressed also during the accession negotiation, the new Member States will either have a status of a Member State with the derogation from the adoption of the euro or of a full member of the monetary union (European Commission, 2000: 2).

¹ For the further reading please see European Commission, DG ECFIN "Exchange Rate Strategies for EU Candidate Countries", Note for the Economic and Financial Committee, Brussels, 22 August 2000

Based on the Treaty, three distinct phases for the monetary integration of current candidate countries are identified (Ibid, 2000:3):

- 1) pre-accession phase;
- 2) the accession phase, covering the period from the state of accession to adoption of the single currency;
- 3) the final phase of the adoption of the euro.

Each of these three steps has different implications for the exchange rate strategies in the accession countries.

During the pre-accession phase, candidate countries carry out the economic reforms and policies needed to fulfil the Copenhagen economic criteria. As the Treaty does not put any requirement on the choice of monetary policy instruments or exchange rate regime, the accession countries are free to run their exchange rate policies and monetary policies on purely economic policy considerations determine the choice of the exchange rate regime in this phase (European Commission, 2000: 2).

It is already today, when the euro has been used as a reference currency in most of the accession countries, exempt in Latvia (SDR) and in Romania (USD). This is a clear sign that the accession countries have started to prepare themselves for the participation in the exchange rate mechanism 2 (ERM2).

Upon accession, the new Member States will have to show adherence to the aim of economic and monetary union. They will have a status of country with derogation and will participate in the EU policies, but will not adopt the euro and participate in the common monetary policy. During the accession phase the new Member States have to fulfil several provisions of the *acquis*. From the side of the exchange rate policy they are obliged to treat the exchange rate policy as a matter of common interest (art. 124). This applies that the country needs to change its monetary policy from money or interest based one into one based on maintaining the exchange rate (European Commission, 2000: 8) as well as that the country is expected to join the ERM2, although not necessarily in the immediate post-accession phase (Backe 1999: 59). The requirement means also that the competitive devaluations are ruled out, but the choice of the exchange rate remains free (United Nations, 2001:3). At the same time ERM2 is providing accession countries with the degree of flexibility by its broad fluctuation band of $\pm 15\%$. This flexibility provided should contribute also to the process of real convergence. The length of required participation in the ERM2 will depend upon the country's progress in the field of nominal and real convergence combined with the possible need to use the exchange rate as an adjustment tool (Solans, 2002).

The choice of the exchange rate regime in this phase is thus determined by a mix of the economic and institutional considerations. It should be noticed, however, that the Treaty is sufficiently flexible to allow different exchange rate regimes in the path towards the adoption of the euro. In particular, the ERM2 is flexible enough to accommodate different regimes, provided that commitments and objectives are credible and in line with those of the ERM2 (European Commission, 2000:10).

Finally the participation in the euro area of the new Member States will be decided when they fully comply with the conditions for the adoption of the euro according to the procedures that are determined in the Treaty (art .104).

As a result, the frames given by the EU rules are sufficiently flexible to allow countries adopting the most appropriate exchange rate regime during the time path chosen by the accession country, expecting it to be longer than two years after becoming the member of the EU.

Conclusion

Accession countries are facing a difficult question of choosing the optimal exchange rate strategy prior becoming the full member of the EMU that would allow sufficient economic convergence as well as fulfilment of the Maastricht criteria. The previous experiences with the exchange rates as well as the starting positions of various accession countries with respect to the exchange rate regime differ widely. Nevertheless, the macroeconomic performance has been quite similar in all of the accession countries during the last years, when the economic development has become more stable in all of the transition countries. This will make the choice of the appropriate regime even harder as none of the exchange rate system is prevailing others in supporting macroeconomic development of the countries. However, based on the theory of Optimum Currency Area one could argue that the country should favour the fixed exchange regime over the floating regime in case it is a small open highly diversified economy considerably integrated with the country, who's currency is used as an anchor currency. Paradoxically, many of the accession countries have been giving up fixed exchange rates and have been moving towards more flexible systems.

All of the accession countries should have to follow the rules, determined by the EU. This foresees the joining of the EMU as a three-stage process: pre-accession phase, accession phase and full member status. The freedom of the candidate countries to determine their own exchange rate strategy will be reduced when approaching the final stage i.e. in the pre-accession phase the exchange rate strategy is completely free to be decided by the accession countries, in the second phase, the countries are expected to join the ERM2 and peg their currencies to euro with the fluctuation band +/- 15%, and in the final stage, the countries give up their monetary independence and will follow the common monetary and exchange rate policy.

Evidently, the requirements of the EMU will provide sufficient flexibility to continue with the present exchange rate systems. However, the accession countries will still face the question whether to move towards more flexible systems in order to allow sufficient flexibility for the country to adjust with the changing environment and economic conditions accompanying the status of the EU Member States or taken into account the future involvement to the common currency area, keep on with the fixed exchange rates in order to prepare themselves to manage the economy under the common monetary policy and common currency.

References

1. **Backe, P.** (1999). "Exchange Rate Regimes in Central and Eastern Europe: A Brief Review of Recent Changes, Current Issues and Future Challenge," *Focus on Transition*, Oesterreichische Nationalbank, Vol. 2, pp- 47 - 67
2. DG ECFIN, European Commission, homepage, [http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm]
3. **European Commission** (2000). *Exchange Rate Strategies for EU Candidate Countries*, DG ECFIN Note for the Economic and Financial Committee. Brussels, 22 August 2000.
4. **European Commission** (2001). *Real Convergence in Candidate Countries*, DG ECFIN, Executive Summary and background note by the Commission Services, Brussels, 16 November 2001.
5. **Eurostat** (2002), Eurostat Yearbook 2001.
6. **IMF** (2001), International Financial Statistics, Washington
7. **Masson, P. R., Taylor, M. P.** (1992) "Common Currency Areas and Currency Unions: An Analyses of the Issues", *CEPR Discussion Paper* No. 617, February 1992
8. **McKinnon, R. (1963)**, "Optimum Currency Areas", *American Economic Review* , No.53 pp. 717-725
9. **Samuelson, P. A.** (1994). "Facts of Balassa-Samuelson Thirty Years Later", *Review of International Economics*, 2(3), October, pp. 201 – 226
10. **Solans, E. D.** (2002). "Exchange Rate Policies in the Accession Process". Speech held on the Conference "Alternative Exchange Rate Regimes in the Globalized World", 11 June 2002, Tallinn, Estonia
11. **United Nations** (2001). "Economic Transformation and Real Exchange Rates in the 2000S: The Balassa-Samuelson Connection" (2001), *Economic Survey of Europe*, Issue 1.

Kokkuvõte

EL KANDIDAATRIIKIDE VALIKUD VAHETUSKURSISÜSTEEMI
MÄÄRATLEMISEL EUROOPA RAHALIIDUGA LIITUMISE EELSES FAASIS

Katrin Olenko
Tartu Ülikool

Vahetuskursirežiimi valikut peetakse üheks olulisemaks riigi majandusarengu mõjuriks ning selle valik sõltub iga riigi institutsionaalsest ja majanduspoliitilisest eripärast. Teadus- ja poliitikaringkondades on konkreetsele riigile optimaalse vahetuskursisüsteemi valik tekitanud elavat diskussiooni juba aastaid.

EL integratsiooniprotsessis omandab vahetuskursisüsteemi valik olulise koha ka kandidaatriikidele majanduspoliitika kujundamisprotsessis. Milline oleks optimaalne vahetuskursirežiim, mis lubaks täita Maastrichti lähenemiskriteeriumid, toetaks EL-ga liitumisega kaasnevatele struktuursetele muutustele kohandumist majanduses

ning samal ajal tagaks ka piisava reaalmajandusliku konvergenti tänaste kandidaatriikide ja EL liikmesriikide vahel? Käesoleva artikli eesmärgiks ongi selgitada, kas EL liitumisel tuleks riikidel eelistada ühte vahetuskursisüsteemi teisele ning kujundada välja ühine strateegia.

Artikli esimene osa annab ülevaate vahetuskursisüsteemide arengust kandidaatriikidest alates 1994. a. ning analüüsib peamiste makromajandusnäitajate nagu majanduse reaalkasv, inflatsioon ja reaalne vahetuskurss, seost riigis kasutusel oleva vahetuskursirežiimiga. Kandidaatriikide puhul ilmneb selge tendents pändlikumate kursisüsteemide rakendamise suunas. Erandiks on siin vaid Eesti ning Leedu, kes on säilitanud valuutakomitee süsteemi ning Bulgaaria, kes läks valuutakomiteele üle 1997.a. Vaatamata sellele ei ilmne riikide makromajandusnäitajates selgeid erisusi, mis räägiksid ühe või teise režiimi kasuks.

Vaatamata tänastele erisustele vahetuskursirežiimides tuleb tulevastel uutel liikmesriikidel järgida EL poolt kehtestatud reegleid Euroopa Rahaliidu liikmeks saamiseks. Samas jätab ka EL poolne raamistik kandidaatriikidele vabad käed vahetuskursipoliitika määratlemisel lubades kõikumisi Euroopa vahetuskursisüsteemi keskkursist +/- 15% ja seda piiramatult aja jooksul. Seega on kandidaatriigi otsustada, kas kehtestada rangem kursirežiim või jätkata pändlikuma süsteemiga. See valik peab tulenema aga riigi majanduspoliitilistest prioriteetidest ja kursisüsteemi võimalikust kaasmõjust struktuurilistele muutustele ning reaalmajanduslikule konvergensile, mis vajaksid põhjalikumat käsitlust.

HINNAERINEVUSTE PÕHJUSTE SÜSTEEMI TÄIENDUSED: ÜLEMINEK TOOTLIKKUSELT MAINELE MAJANDUSPOLIITIKA EDUKUSE INDIKAATORINA

Jaanus Raim
Tallinna Tehnikaülikool

...iseäransis siis
mil piisaks trehvata ühtainsat soomlast
tuleb see ilmsiks
et ei ole mingit hinda –
vaid ostu- ja müügi pool
("Iga tehing on ime", 1993)

Sissejuhatus

Ostujõu pariteedi tingimuse (PPP) kohaselt on konkreetse kaubavaliku hinnatase kõikides riikides võrdne. Kuigi empiirilised uuringud kinnitavad seost riigi hindade ja riigi valuuta nominaalse vahetuskursi vahel väga pikaajalises plaanis (Rogoff, 1996), ei ole enamuse toodete hinnad erinevates riikides siiski kaugeltki võrdsed. Käesoleva artikli eesmärgiks on näidata subjektiivse ärikliima olulisust Eesti ja EL-i vaheliste hinnaerinevuste põhjusena. Teema uurimise majanduspoliitiline olulisus seisneb vajaduses keskenduda tootlikkuse kõrval enam tähelepanu mainele.

Majandusteadlaste poolt on paika pandud ka PPP kõrvalekallete põhimõjurid (ehk hinnaerinevuste põhjused). Tänapäeval eksisteerib selles osas kaks peamist koolkonda – "jäikade nominaalhindade koolkond" (*sticky-price view*) ja "reaaltasakaalu koolkond" (*equilibrium view*). Reaalmajanduslikke hinnaerinevuste mõjureid liigitatakse omakorda nõudluspoolseteks ja pakkumispoolseteks. Mõningaid mõjureid (nt formaalseid ja mitteformaalseid kaubandusbarjääre) liigitatakse vastavalt nende oletatavale mõjule nii nõudluspoolsete kui ka pakkumispoolsete šokkide alla. Selline hinnaerinevuste põhjuste liigitus (monetaarsed, nõudluspoolsed ja pakkumispoolsed) on ka olemasolevate empiiriliste uuringute aluseks. Riikidevaheliste hinnaerinevuste põhjendamiseks on loodud kokku sõna otseses mõttes sadasid hüpoteese ning hüpoteeside komponente, milledest on järgnevalt esitatud mõjukaimad – need, mis on leidnud enim äramärkimist ning ka empiirilist kinnitust (s.h. üleminekuriikides).

Hinnaerinevuste klassikalised põhjused:

1) Reaalsed

Transpordikulud ja tollibarjäärid

Need võivad sõltuvalt uuringu eesmärgist kuuluda nii pakkumispoolsete kui nõudluspoolsete mõjurite alla.

a. Pakkumispoolsed

Balassa-Samuelsoni efekt (Bela Balassa ja Paul Samuelson)

Balassa-Samuelsoni efekt¹ ehk hüpotees, mille kohaselt tootlikkuse kiirem kasv kaubeldavate kaupade sektoris viib riigi hinnataseme suurenemisele, on kõikidest

¹ Balassa-Samuelsoni efekti seisukohalt ei peaks eristama mitte üksnes ruumiliselt kaubeldavaid ja mittekaubeldavaid kaupu – vaid ka ajaliselt kaubeldavaid ja mittekaubeldavaid kaupu.

võimalikest hinnaerinevuste põhjustest kõige enam uurimist leidnud (MacDonald jt., 2001) – sealhulgas üleminekuriikides (De Broeck jt., 2001).

b. Nõudluspoolset

Sissetulekute erinevused riikide vahel (Kravis & Lipsey, 1983)

2) Monetaarsed

Riigi valuuta nominaalkursi muutmine (Dornbush, 1976)

Viimastel aastatel on eraldi tähelepanu osutatud ka üleminekuriikide (s.h. endiste liiduvabariikide) ja arenenud turumajandusega riikide vaheliste hinnaerinevuste põhjustele. Välja on töötatud mitmed siirderiikide madalaid suhtelisi hinnatasemeid seletavad mehhanismid (kulude järelkatmine, ajutised kapitalituru väärtused, informatsiooni–kapitali mitteühilduvus). Need mehhanismid ei kuulu alati ühte konkreetse hinnaerinevuste põhjuste liiki, vaid on sageli mitmete eri liiki mõjurite (pakkumispoolsete, nõudluspoolsete ja monetaarsete) üksteist võimendavad kombinatsioonid.

Kuidas seletada hinnaerinevusi ja -konvergensti Eesti ja Euroopa Liidu vahel 1990. aastatel?

Kui maailmas on üldse eksisteerinud veenvat näidet nii monetaarsete, reaalsete nõudluspoolsete kui ka reaalsete pakkumispoolsete šokkide jõuetusest PPP kõrvalekallete põhjendamisel, siis on selleks just endise Nõukogude Liidu baasil moodustatud riigid 1990.aastatel. Nimelt osutab juba pealiskaudsempi empiiriline stuudium (Raim, 2001a; De Broeck jt., 2001) sellele, et nimetatud efektid on liiga nõrgad kümnekordsete hinnaerinevuste² (ja nende kadumise) seletamiseks endiste liiduvabariikide ning arenenud turumajandusega riikide vahel. Eriti suure küsimärgi seadis tegelikkus hinnaerinevuste teoreetiliste käsitluste ette Eestis, kus hinnad, väliskaubandus ja -investeeringud liberaliseeriti varakult – valuuta nominaalkurss on aga juba alates 1991.a. lõpust püsinud muutumatuna³.

Suurenenud tootlikkus ruumiliselt kaubeldavate kaupade sektoris peaks palju kiiremini (ehk palju väiksema viitajaga) tõstma ajaliselt kaubeldavate kaupade kui ajaliselt mittekaubeldavate kaupade hinda (ruumiliselt kaubeldavate kaupade hinnad on niikuinii pariteetsed). Sest ajaliselt kaubeldavate kaupade hind peaks paremini reageerima iseendi oodatava (Balassa-Samuelsoni mehhanismi poolt prognoositava) tulevikuhinna tõusule.

² Eesti tarbijahinnatase ja keskmine palk moodustasid 1991.a. lõpul vastavalt 2% ja 0,5% Euroopa Liidu vastavatest näitajatest – Tallinna elamispinna ruutmeetri maksumus moodustas aga 1,5% Helsingi vastavast näitajast (Raim jt., 2001). Sarnane olukord valitses ka ülejäänud endise Nõukogude Liidu territooriumil, ainult et suhtelised hinnatasemed olid seal (s.h. Lätis ja Leedus) veel pisut madalamad (Raim, 2001b).

Aastatel 1992 kuni 2000 tõusid Eesti suhteline tarbijahinnatase ja palgatase 30 korda – Tallinna elamispindade hinnatase tõusis (üüritulusid arvestamata) aga 20 korda (Raim jt., 2001). Hinnatõusu ulatus erines endiste liiduvabariikide lõikes tunduvalt, kuid vähemalt suurusjärgu võrra tõusid suhtelised hinnad enam-vähem kõikjal (Raim, 2001b).

³ 1991.aasta lõpus oli (Tallinna valutavahetuspunktides) 1DEM-i müügihinnaks 67 rubla ja ostuhinnaks 65 rubla. See kurss kõikus 1992.a. esimesel poolel vaid kuni 20% ulatuses nii üles- kui allapoole, ning jõudis juunikuu lõpuks tasemeni 1DEM=73rubla. Rahareformiga fikseeriti

Aastatel 1991-1995 oli Eesti ja Lääneriikide vaheliste hinnaerinevuste⁴ käitumine vastupidine nii Balassa-Samuelsoni efekti kui ka riigi sissetulekute taseme ja hinnataseme vahelise põhjusliku seose kontseptsiooni poolt ennustatule. Ka 1990-ndate aastate teisel poolel läbi viidud uuringute kohaselt ei suuda nimetatud efektid põhjendada hinnaerinevuste tegelikku ulatust. Pealegi jääb selgusetuks tootlikkuste ja sissetulekute kasvu põhjus.

Balassa-Samuelsoni efekti teisejärguline roll Eesti kui endise liiduvabariigi suhtelisele inflatsioonile tuleneb asjaolust, et üleminekuperioodi alguse Eestis sisuliselt puudusid rahvusvaheliselt kaubeldavad kaubad, hoolimata toimunud liberaliseerimisest. Ülikõrge suhteline inflatsioon kaasnes hüppelise kaubeldavate kaupade (ja neid tootva majandussektori) tekkimisega, viimane oli omakorda tingitud aga nii formaalsete kui peamiselt just mitteformaalsete arbitraažitakistuste (s.t. riigivõimude poolt otseselt mitte põhjustatud kauplemistakistuste – nt äriinformatsiooni puuduse) kiirest kadumisest. Lisaks (kaupu, hinnatasemeid ning kauplemistingimusi ja -riske puudutava) äriinformatsiooni puudumisele mängisid hinnaerinevuste taseme ja vähenemise juures olulist rolli ka muud arbitraažitakistused (nt kaubandusühendustest (MFN, GSP, FTA) väljajäämisest tingitud arenenud turumajandusega riikide poolsed impordibarjäärid ning kohalikud ekspordibarjäärid (Kaminski, 1996). Loomulikult ei saanud arbitraažitakistused hinnaerinevusi mõjutada ilma kohaliku nõudlust ja/või pakkumist mõjutavate efektideta (kulude järelkatmine, ajutised kapitalituru vääristused).

Seega on endistes liiduvabariikides (ja iseäranis Eestis) toimunud raske seletada traditsioonilise teoreetilise lähenemise raamides – moneteesete, nõudlus- ja (või) pakkumispoolsete šokkidega. Äriinformatsiooni puuduse roll on siin liiga otsustav, käsitlemaks teda üksnes nõudlus- ja pakkumishokkide alammõjurina. (Formaalsed ja mitteformaalsed) arbitraažitakistused tuleb süsteemi sisse tuua eraldiseisva mõjurite grupina.

Hinnaerinevuste põhjuste klassifitseerimine lähtudes üleminekuperioodi kogemusest

PPP toimimist takistavad (ehk riikidevahelisi hinnaerinevusi põhjendavad) faktorid on mõistlik jagada kahte põhigruppi:

- 1) Toodete immobiilsuse võimalikud tekkepõhjused (ehk immobiilsust põhjendavad faktorid). Siia kuuluvad formaalsed arbitraažitakistused (tollibarjäärid) ja mitteformaalsed arbitraažitakistused (transpordikulud; erinevused suhtlemiskeeltes, õigussüsteemides ja valuutades; subjektiivsed toodete kvaliteedi erinevused; hindade, riskide ja kauplemistingimuste kohta info hankimise kulud jne.)

Eesti krooni nominaalne vahetuskurs Saksaga suhtes nõnda, et säilis järjepidevus rubla tollase nominaalkursiga (1DEM=8EEK, 1EEK=10rubla). Seega ei toimunud rahareformi käigus olulist kohaliku valuuta alla- ega ka ülehindamist (Raim, 2001b).

⁴ Vt lisaks Raim, 2001a ja Bank of Estonia, 2002.

- 2) Toodete pakkumise ja(või) nõudluse lokaalsete erinevuste võimalikud tekkepõhjused (ehk immobiilsusele põhinevad faktorid). Siia kuuluvad nii monetaarsed (valuutakursi ametlik allahindamine), nõudluspoolsed (sissetulekute kasv, nõudluse nihkumine mittekaubeldavatele kaupadele) kui ka pakkumispoolsed (B-S efekt, kulude järelkatmine) šokid.

On tähelepanuväärne, et kumbagi põhigruppi kuuluvad faktorid ei suuda (ega saa suuta) hinnaerinevusi iseseisvalt põhjendada. Seejuures on erinevate faktorigruppide vastastikune mõju avatav järgnevalt: tänu toodete immobiilsusele transformeeruvad hinnaerinevusteks lokaalsed erinevused pakkumises ja(või) nõudluses. Seega ei saa põhigruppe (ega neisse kuuluvaid üksikhüpoteese) uurida läbisegi⁵. Ühe põhigrupi efektid on iseseisvalt niisama tähendusetud nagu murru lugeja (ilma nimetajata). Ühe põhigrupi efektide alusel saaks hinnaerinevusi puudutavaid järeldusi teha vaid eeldusel, et teise põhigrupi mõju on teadaolev ja konstantne nii ajas kui ruumis (kõigis vaadeldavates riikides) – mis osutus eriti silmapaistvalt paikapidamatuks just 1990-ndate aastate endiste liiduvabariikide kontekstis.

Kuid siinkohal tõstatub gruppide kombineeritud hindamise keerukuse probleem. Tuleb tunnistada, et nii empiirilise analüüsi kui ka viimasest lähtuva majanduspoliitika reaalse teostamise seisukohalt oleks siiski tunduvalt lihtsam keskenduda ühele kindlale efektile.

Subjektiivse ärikliima kontseptsioon (ehk üleminek tootlikkuselt mainele)

Tänu äriinformatsiooni liikumatusale, transpordikuludele, tollibarjääridele ja kultuurilis-institutsionaalsele heterogeensusele (kui toodete immobiilsuse peamistele tekkepõhjustele) pääses Eesti tööjõu madal tootlikkus (kui peamine toodete immobiilsusele põhinev faktor) põhjustama hinnaerinevusi meie ja välismaailma vahel. Kuid ka meie tööjõu (ja maa) madal tootlikkus ise ei olnud põhjustatud mitte niivõrd tema sisemisest kvaliteedist kui võrd olulise täiendkauba, kapitali (ja viimasega kaasaliikuna *knowhow*), puudumisest. Madalat tootlikkust põhjustas otseselt kapitalipuudus, majanduse madal kapitali-intensiivsus. Ning viimast omakorda jälle äriinformatsiooni liikumatus.

Eesti ja arenenud turumajandusega riikide vahelise hinnakonvergentsi liikumapanevaks jõuks on Eesti toodete ja tootmisressursside immobiilsuse vähenemine, materiaalsete ja eelkõige informatsiooniliste barjääride kadumine kapitali teelt (s.t. see, et kapitaliomanikud omandavad Eestis investeerimiseks vajalikku infot). Kapitali sissevool toodetesse põhjustab kohalike hindade kasvu nii otseselt kui ka läbi meie tööjõu tootlikkuse kasvatamise.

Kapitali sisenemist Eesti toodetesse ja tootmisressurssidesse mõjutavad mitmed meie toodete rahvusvahelise mobiilsuse muutumisega seonduvad mõjurid, mida võtab kokku termin '**subjektiivne ärikliima**' ehk maailma ostujõulise üldsuse ettekujutus

⁵ Näiteks väide, et 60% Eesti ja Euroopa Liidu vahelistest hinnaerinevustest on seletatav riikide sissetulekute erinevustega, on täiesti sisutühi.

konkreetsse riigi ja tema varade kasutamiskõlblikkusest. Kuna subjektiivsest ärikliimast ei ole põhjustatud mitte üksnes toodete immobiilsusele põhinevate faktorite (tootlikkuste erinevused, sissetulekute erinevused) toimimine hinnaerinevuste põhjustena vaid ka nende absoluutsuurus, siis võib (riikidevahelisi) hinnaerinevusi teatud lihtsustusena proovida seletada ka ainult subjektiivse ärikliima erinevustega (riikide vahel)⁶. Otsesteks riigi (või ka mingi kitsama piirkonna) subjektiivse ärikliima indikaatoriteks on **kinnisvarahinna- ja palgatase** – paarisrakendis liikuvad maineindikaatorid, mis hõlmavad isegi (informatsiooni immobiilsusega ja keskkonna heterogeensusega seotud ning seega välisinvestoreid heidutavaid) mõjureid, mis ei kajastu traditsioonilises edukusnäitajas – 'reaalsissetulekus elaniku kohta'.

Kuna endistes liiduvabariikides erinesid '(suhteline) kinnisvarahinna- ja palgatase' ning '(suhteline) reaalsissetulek elaniku kohta' oluliselt enam kui kusagil mujal maailmas, siis seetõttu tõstataski subjektiivse ärikliima majanduspoliitiline olulisus eriti teravalt just siinsetes riikides. Mis ei tähenda, et kinnisvarahinna- ja palgatasemes väljenduva välisinvestorite subjektiivse ettekujutuse pärast ei peaks muret tundma ka ülejäänud maailm.

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et kuigi olemasolevad hinnaerinevuste seletused toimivad arenenud turumajandusega riikides (võrreldes endiste liiduvabariikidega) tunduvalt edukamalt (kuna hinnaerinevuste põhjuste mõlema põhigrupi mõju on teadaolev ja konstantne nii ajas kui ruumis), võib subjektiivse ärikliima kontseptsiooni rakendamine anda senisest paremaid tulemusi ka ülejäänud maailmas asetleidvate hinnaerinevuste seletamisel – ning muuhulgas pakkuda loogilise lahenduse ka tuntud PPP probleemile⁷. Samuti kajastab üleminek tootlikkusest mainele tunduvalt paremini riikliku majanduspoliitika tõhusust.

Kasutatud kirjandus

- 1) **Bank of Estonia.** (2002), Alternative Monetary Regimes in Entry to EMU, pp. 137.
- 2) **De Broeck, Mark and Slok, Torsten.** (2001), Interpreting Real Exchange Rate Movements in Transition Countries, International Monetary Fund WP/01/56, 34 pp.
- 3) **Dornbush, R.** (1976). Expectations and exchange rate dynamics, Journal of Political Economy No.84, pp.1161-1176.

⁶ Näiteks omaks loogilist sisu väide, et 60% Eesti ja Euroopa Liidu vahelistest hinnaerinevustest on seletatav erinevustega riikide subjektiivsetes ärikliimades.

⁷ PPP probleem (PPP puzzle) seisneb selles, et majandusteadlastel on olnud raske seletada asjaolu, et PPP kõrvalekaldeid on ühtaegu äärmiselt järsud tekkima ning samal ajal äärmiselt aeglaselt taanduvad. Seetõttu ei saa nad olla ei reaalsed (sest reaalmajanduslikud näitajad ei muutu hüppeliselt) ega monetaarsed (sest hindade nominaalne jäikus ei ole nii pikaajaline) päritolu (Rogoff, 1996).

Seevastu võib riigi subjektiivne ärikliima (ehk maine) küll väga kiiresti muutuda, kuid samas väga aeglaselt taastuda – eriti kui võtta arvesse ka ta mõju reaalmajandusele läbi kapitali sissevoolu ja kogutootlikkuse.

- 4) **Kaminski, Bartłomiej.** (1996). *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia*, Armonk, New York, pp.386-415.
- 5) **Kravis, Irving and Lipsey, Robert E.** (1983), *Toward an explanation of national price levels*, Princeton Studies in International Finance No.52, Princeton University.
- 6) **MacDonald, Ronald and Ricci, Luca.** (2001), *PPP and the Balassa Samuelson Effect: The Role of Distribution Sector*, International Monetary Fund WP/01/38, 39 pp.
- 7) **Raim, Jaanus.** (2001a). Välisvaluutade Eestimaine ostujõud, informatsiooni-kapitali mitteühilduvus ja majanduspoliitika Eesti varandusliku kõrgklassi kujunemise kontekstis, (Värska-Tartu) IX teadus- ja koostuskonverentsi artiklid, lk.165-172.
- 8) **Raim, Jaanus.** (2001b). Välisvaluutade ostujõud Eestis 1990.aastatel, Akadeemia nr.11/2001, lk.2352-2377.
- 9) **Raim, J. ja Terk, E.** (2001). Eesti ja EL-i hinna- ja palgataseme ühtlustumine, mai 2001, 65 lk.
- 10) **Rogoff, K.** (1996), *The Purchasing Power Parity Puzzle*, Journal of Economic Literature, June 1996, pp.647-668.

Summary

THE IMPROVEMENTS OF THE EXISTING SYSTEM OF THE CONCEPTS ABOUT PPP DEVIATIONS

Jaanus Raim
Tallinn Technical University

In the present paper, the author has examined and improved the system of the concepts about purchasing power parity deviations. These improvements are derived from the deep-going study of the causes of price differences between Estonia and EU during the 1990s. In the first part of the paper, the existing system of the causes of PPP deviations is described. In the second part, the new classification of the causes of PPP deviations is derived from transitional experience. In the third part, the conception of subjective business climate (the shift from productivity to image as the main explanatory factor of PPP deviations between countries) is developed and explained. The main conclusions of the study are:

- 1) The phenomenon of price differences (and price convergence) between Estonia (as one part of the former Soviet Union) and developed countries is not interpretable in the traditional theoretical framework – with monetary, demand side and/or supply side shocks.
- 2) Neither the effects that explain immobility nor the effects that are based on immobility are alone able to explain the price differences. PPP would hold in the world if there were no arbitrage obstacles (all products and information are internationally mobile) or if the regional supply and demand levels of all products were exactly equal.

- 3) It is not possible to research the basic classes (nor the sole hypotheses of these classes) of the causes of PPP deviations confusedly. The effects, that belong one basic class, are independently totally meaningless.
- 4) The 'subjective business climate', that reflects all world potential investors' imagination about the concrete country's and its assets' usefulness, is influential factor behind the country's relative price level.

The results of this article refer to the continuing necessity to include a wider range of explanatory variables in the relative inflation explaining and forecasting process. We just cannot any more ignore the huge correctives "the bright transitional moment" (unprecedented transition) has brought into the economic theory.

AUTOMAATSETE FISKAALSETE STABILISAATORITE MÕJU EESTI MAJANDUSTSÜKLI TASANDAMISELE

Martti Randveer
Eesti Pank

Sissejuhatus

Käesoleva artikli eesmärgiks on hinnata, millisel määral tasandavad Eestis kasutusel olevad automaatsed fiskaalsed stabilisaatorid¹ majandustsükli kõikumisi. Selle küsimuse aktuaalsus on Eestis tingitud järgmistest asjaoludest. Esiteks tuleb arvestada sellega, et Eesti rahasüsteem põhineb valuutakomitee süsteemil, mis tähendab seda, et Eestis on efektiivse suvakohase rahapoliitika teostamine välistatud (efektiivse suvakohase rahapoliitika teostamine on välistatud ka Euroopa Majandus- ja Rahaliidus). Sellest tulenevalt on fiskaalpoliitika peamiseks majandustsükli kõikumisi stabiliseerivaks vahendiks. Teisalt toob Eesti liitumine Euroopa Liidu ja Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga kaasa selle, et Eesti peab täitma Maastrichti leppes sätestatud eelarvedefitsiidi kriteeriumit. Selle kriteeriumi kohaselt ei tohi riigi eelarvepuudujääk ületada kolme protsenti sisemajanduse koguproduktist (v.a. olulise majanduslanguse tingimustes). Kuigi nimetatud kriteerium ei välista suvakohast fiskaalpoliitikat seab ta sellele siiski olulised piirid. Sellest tulenevalt jääb Euroopa Majandus- ja Rahaliidu riikides peamiseks majanduse stabiliseerimise vahendiks automaatsed fiskaalsed stabilisaatorid.

Käesolev artikkel on jaotatud kahte ossa. Esimeses osas esitatakse ülevaade automaatsete stabilisaatorite mõjust Euroopa Majandus- ja Rahaliidu (EMU) riikides. Artikli teises osas analüüsitakse Eestis kasutusel olevate automaatsete stabilisaatorite mõju Eesti majandustsüklile.

1. Automaatsete stabilisaatorite roll Euroopa Majandus- ja Rahaliidus

Enamik uuringuid, mis käsitlevad automaatsete stabilisaatorite mõju majandusele, on läbi viidud makroökonomiliste mudelite simulatsioonide baasil. Mudelite simulatsioonidega saadud tulemustesse tuleb suhtuda aga mõningase reservatsiooniga, kuna resultaadid sõltuvad paljudest mudelispetsiifilistest teguritest. Kahe mudeli, INTERLINKi (OECD poolt kasutatav majandusmudel) ja NiGEMi (*National Institute Global Econometric Model*)² simulatsioonid annavad EMU riikide automaatsete stabilisaatorite stabiliseeriva mõju kohta oodatult küllaltki erinevaid

¹ Järgnevas töös käsitletakse mõisteid automaatsed fiskaalsed stabilisaatorid ja automaatsed stabilisaatorid sünonüümidenä. Automaatsete stabilisaatorite all mõistetakse neid valitsuse poolt kehtestatud makse ja kulutusi, mis automaatselt reageerivad muutustele majanduskonjunktis ja seeläbi tasandavad kogutoodangu tsüklilist kõikumist. Automaatsete stabilisaatorite suurus võrdub eelarve tsüklilise osa suurusel. Automaatsete stabilisaatorite efektiivsus (või toimise ulatus/tasandusmäär) näitab seda millisel määral nende toime vähendab SKP tsüklilist kõikumist.

² NiGEM on välja töötatud uurimisasutuses National Institute of Economic and Social Research.

tulemusi. NiGEM näitab oluliselt väiksemat efekti kui INTERLINK. Eriti suured on kahe mudeli põhjal saadud erinevused Soome puhul, kus INTERLINK näitab kaheksa (!) korda suuremat efektiivsust kui NiGEM. Keskmine erinevus resultaatide vahel on kolmekordne (vt. tabel 1).

Tabel 1. Automaatsete stabilisaatorite toimimise ulatus ELi riikides (%)

	INTERLINK(1)	NiGEM(2)
BEL	22	5
GER	31	18
GRE	14	-
SPA	17	13
FRA	14	7
IRL	10	7
ITA	23	5
NED	36	6
AUT	7	12
POR	-	10
FIN	58	7
Euro ala	-	11
DEN	-	-
SWE	26	-
GBR	30	-

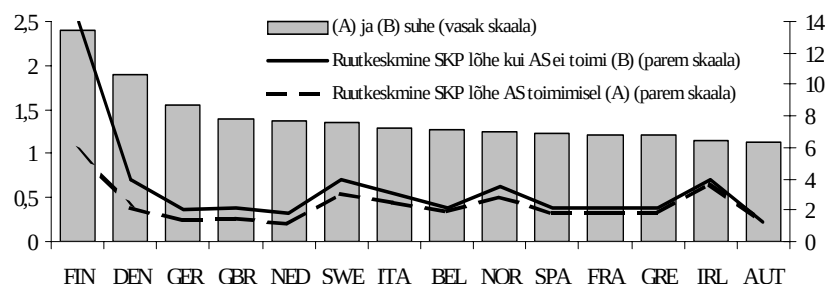
Märkused:

(1) SKP lõhe ruutkeskmise hälve.

(2) SKP kasvu ruutkeskmise hälve

Allikas: Brunila et al 2002

INTERLINK mudeli simulatsioonide kohaselt on automaatsed stabilisaatorid 1990. aastatel ELi riikide majandussüklilist kõikumist vähendanud keskmiselt 25 protsendi võrra. Stabilisaatorite suuruse variatsioon on riikide lõikes märkimisväärne. Soomes ja Taanis on fiskaalsed stabilisaatorid kõige efektiivsemad: mudeli andmetel oleks nendes kahes riigis stabilisaatorite puudumisel SKP volatiilsus u. kaks korda suurem (vt. joonis 1) (van den Noord 2000; Brunila *et al* 2002).



Joonis 1. Automaatsete stabilisaatorite efektiivsus (van den Noord 2000).

Enamikes automaatsete stabilisaatorite mõju hindavates töödes (nt. European Economy 2001, Meyermans 2002) on leitud, et nõudluspoolsed šokkide esinemisel on eelarvele avaldud mõju tunduvalt suurem ja sellest tulenevalt on nõudluspoolsed šokkide korral ka stabiliseeriv efekt suurem. Pakkumispoolsed šokkide ilmnemisel osutuvad automaatsed stabilisaatorid küllaltki ebaefektiivseks – efektiivsus on kolm kuni neli korda madalam (vt. tabel 2).

Tabel 2. Automaatsete stabilisaatorite tasandusvõime erinevate nõudlus- ja pakkumissokkide korral (1)

	Tarbimisšokk		Invest.šokk		Ekspordi šokk		Tehnoloogia šokk	
	Eelarve tundlikkus	Keskm. tasandus	Eelarve tundlikkus	Keskm. tasandus	Eelarve tundlikkus	Keskm. tasandus	Eelarve tundlikkus	Keskm. tasandus
BEL	0.88	0.24	0.40	0.11	0.45	0.12	0.45	0.12
DEN	0.82	0.31	0.46	0.18	0.65	0.25	0.37	0.14
GER	0.61	0.17	0.33	0.09	0.36	0.10	0.45	0.13
GRE	0.71	0.22	0.43	0.13	0.54	0.17	0.33	0.10
SPA	0.53	0.17	0.33	0.11	0.35	0.11	0.51	0.17
FRA	0.71	0.23	0.38	0.13	0.42	0.14	0.39	0.13
IRL	0.97	0.26	0.24	0.06	0.35	0.09	0.35	0.09
ITA	0.64	0.21	0.35	0.11	0.39	0.12	0.54	0.17
NED	0.79	0.20	0.36	0.09	0.38	0.10	0.42	0.11
AUT	0.76	0.23	0.38	0.11	0.48	0.14	0.43	0.13
POR	0.85	0.30	0.45	0.16	0.55	0.19	0.40	0.14
FIN	0.59	0.20	0.33	0.11	0.45	0.15	0.39	0.13
SWE	0.94	0.31	0.39	0.13	0.44	0.15	0.50	0.17
UK	0.72	0.18	0.34	0.09	0.31	0.08	0.43	0.11
EU 14	0.75	0.23	0.37	0.12	0.44	0.14	0.43	0.13

Märkused:

(1) Eelarve tundlikkus näitab kui suure muutuse eelarvetasakaalus (protsendina SKP-st) toob kaasa majandusšokk, mis võrdub ühe protsendiga SKP-st. Keskmise tasandusvõime näitab millisel määral tasandavad automaatsed stabilisaatorid šoki mõju SKP-le (juhul, kui näitaja on 1, tasandavad automaatsed stabilisaatorid täielikult majandusšoki mõju).

Allikas: European Economy 2001.

2. Automaatsete stabilisaatorite mõju Eesti majandustsüklile

Automaatsete stabilisaatorite toimimise analüüsil pakub kõige enam huvi see, kui suurel määral nad majanduskasvu stabiliseerivad. Efekti ulatuse kindlaksmääramiseks kasutatakse Eesti Pangas välja töötatud makromudelit (mudeli kirjeldust vt. Sepp ja Randveer (2002)). Simulatsioone teostatakse kahe alternatiivse nn. fiskaalreegli korral – ühel juhul on automaatsed stabilisaatorid rakendatud ja nad tasandavad majanduse tsüklilist kõikumist, teisel juhul on nad „välja lülitatud“. Neid tulemusi omavahel võrreldes saadaksegi automaatsete stabilisaatorite majandust stabiliseeriva efekti suuruse hinnang.

Esimese etapina on vajalik koostada automaatsete stabilisaatorite toimimise adaptatsiooniringid ehk selgitada, millised on relevantssed toimeahelad automaatsete stabilisaatorite töös. Teoreetiliselt töötavad stabilisaatoritena nii eelarve tulude kui ka kulutuste pool. Teatavasti mõjutab kulutuste poolel stabilisaatorite suurst töötute hulk; (maksu)tulude tsükliline osa sõltub aga maksumäärade, hõivest ja palgafondist. Sealjuures tuleb kindlasti eraldada suvakohase maksupoliitika mõju maksulaekumistele.

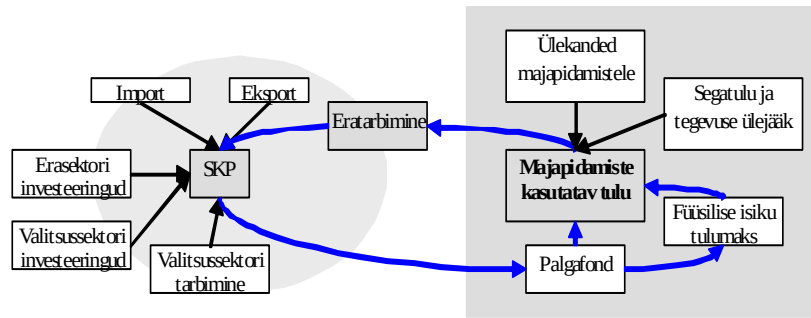
Kattai, Kangur, Liiv ja Randveer (2003) on näidanud, et Eestis ei sisalda sotsiaalmaks, käibemaks ja aktsiisid olulist automaatse stabilisaatorina töötavat mehhanismi. Olulisemaks maksuks, mis sisaldab automaatse stabilisaatorina töötavat mehhanismi on üksikisiku tulumaks. Seega vaadeldakse järgnevalt vaid füüsilise isiku tulumaksus sisalduva stabilisaatori mõju. Vastavat toimeahelat on kujutatud joonisel 2.

Eestis toimivad automaatsed stabilisaatorid läbi majapidamiste kasutada oleva tulu. Üheks võimaluseks kasutatavat tulu (DI) avaldada, on selle võrdsustamine palgafondi (w), majapidamistele tehtavate ülekannete ($TRANS$) ja segatulu (ST) summaga, millest on maha lahutatud füüsilise isiku tulumaks ($PITAX$). Kuna tegemist on ühe võimaliku lähendiga kasutatava tulu arvutamisel, siis lisandub ka vealiige (γ):

$$DI = w + TRANS + ST - PITAX + \gamma$$

Eelnevalt on eeldatud, et kogutoodangu volatiilsus ülekannete hulka ei mõjuta. Kasutatava tulu suurst SKP lõhe muutumisel kujundab seega vaid füüsilise isiku tulumaksus sisalduv tsükliline komponent. Saab esitada järgneva mõjuahela: positiivse šoki ilmnemisel, mille tulemusena SKP kasvab kiiremini kui esialgselt, palgafond majanduses kasvab. Kasutatava tulu kasv on eelneva tagajärjel väiksem kui juhul, kus automaatsed stabilisaatorid ei tööta. Kuna eratarbimise kasv on

seetõttu samuti pidurdatud, siis see põhjustab SKP kasvule vastassuunalise efekti³. SKP kasvu aeglustava šoki korral on kirjeldatud seosed vastupidised.

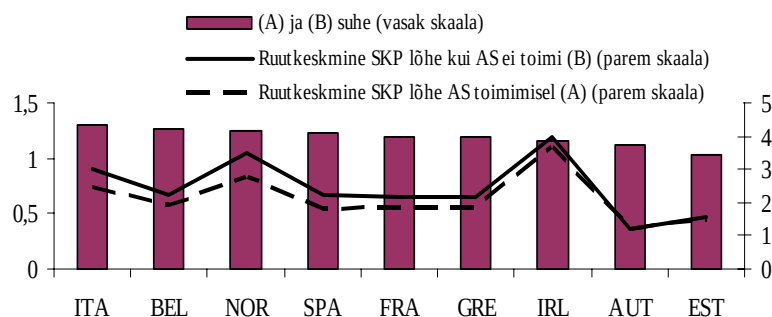


Joonis 2. Mudelis kasutatav automaatsete stabilisaatorite toimeahel.

Mudeli simulatsiooni tulemused on järgmised. Ruutkeskmine kvartaalne SKP lõhe⁴ on automaatsete stabilisaatorite toimimisel 1,53 ning ilma stabilisaatoriteta 1,58. Tasandusmäär on selle põhjal umbes kolm protsenti. EMU riikidega võrreldes on Eestis stabilisatsiooni ulatus nende näitajate korral küllaltki sarnane Austriaga (OECD andmetega võrreldes). Selline võrdlus on toodud vaid näitlikustamise huvides (tasub ka meenutada, et OECD INTERLINKi mudel näitab keskmiselt kolm korda suuremat stabiliseerivat efekti kui NiGEM). Kuna Eesti ja EMU riikide andmete vaatlusperiood ei lange kokku, siis ei saa siit sisulisi järeldusi teha. Küll on aga umbkaudset võimalik näha, et Eesti automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite efektiivsus on EMU kontekstis madalaimate hulgas (vt. joonis 3, kus Eesti andmed on lisatud joonisele 1).

³ Eestis ei ole seni toimunud majapidamiste tarbimise silumist säästude arvelt, kuna säästud on väga väikesed ja nende mõju marginaalne. Seepärast pole vaja eraldi vaadelda säästmise ja tarbimise piirkalduvusi.

⁴ Ruutkeskmine SKP lõhe on defineeritud kujul $\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{t=1}^n (GAP_t)^2}$, kus GAP on SKP lõhe ja n on vaatluste arv.



Joonis 3. Eesti automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite efektiivsus valitud EMU riikidega võrreldes

Automaatsete stabilisaatorite silumisvõimet šokkide ilmnemisel on hinnatud tarbimise, investeeringute ja ekspordi kasvu simuleerimise teel. Iga šoki suurus on genereeritud selliselt, et esimesel perioodil oleks reaalse SKP suurenemine baaslahendi suhtes 1%. Mudel simulatsioonid osutavad sellele, et kõigi kolme šoki mõjuulatus on praktiliselt identne. Stabiliseerimisvõimet on hinnatud selle järgi, mitme protsendi võrra on šoki poolt põhjustatud ruutkeskmise SKP lõhe muutus automaatsete stabilisaatorite töötades väiksem võrreldes juhuga, kui stabilisaatorid ei tööta. Kõikide nimetatud šokkide esinemisel vähendavad automaatsed stabilisaatorid SKP hälbumise ulatust umbes kolme protsendi võrra (näiteks kui ilma stabilisaatoriteta põhjustab šokk ühe protsendi suuruse SKP kasvu, siis stabilisaatorite töötades oleks vastav näitaja 0,97) (vt. ka tabel 3).

Tabel 3. Automaatsete stabilisaatorite tasandusvõime (%)

Tarbimise šokk	Investeeringute šokk	Ekspordi šokk
2,65	2,68	2,65

Selline tasandusvõime on marginaalse tähtsusega. Samas on selline tulemus aga intuiitiivselt loogiline.

Esiteks alandab fiskaalpoliitika (s.h. ka automaatsete stabilisaatorite) tasandusvõimet Eesti majanduse avatus. Fiskaalpoliitika väike mõjususe väga avatud majanduses tuleneb sellest, et lühiperioodil avaldavad majandustsükli kõikumiste vähendamisele suunatud fiskaalpoliitilised meetmed mõju sisemaisele tarbimisele, kuid mitte ekspordile. Seega – mida suurem on ekspordi osakaal sisemajanduse koguproduktist ja kõrgem imporditud hüviste osatähtsus kodumaises nõudluses, seda väiksem on fiskaalpoliitiliste sammude mõju majandusaktiivsusele. Seetõttu ei saa nii automaatsed stabilisaatorid kui ka suvakohane fiskaalpoliitika avaldada Eestis olulist mõju majandustsükli tasandamisele.

Teiseks tuleneb automaatsete stabilisaatorite väike mõju asjaolust, et Eesti maksusüsteem ei ole progresseeruv (ainuke maksusüsteemi progresseeruvust suurendav komponent on üksikisiku maksuvaba miinimum) ning senini on töötutele makstavad hüvitised olnud madalad. Seega on Eestis ainsaks oluliseks automaatseks stabilisaatoriks ülalmainitud üksikisiku tulumaksuvaba miinimum. Tulevikus võib automaatsete stabilisaatorite mõju suurenemist toetada 2002. aastal käivitunud töötuskindlustus.

Kokkuvõte

Käesolevas töös tõdeti, et Euroopa Liidu riikides on automaatsed stabilisaatorid teatud määral vähendanud nende maade majandustsükli kõikumisi. Samas tuleb aga rõhutada, et eri uurimustes on jõutud erinevate tulemusteni. Kui OECD poolt kasutatava Interlink mudeli põhjal tehtud analüüs osutab sellele, et automaatsed stabilisaatorid vähendavad majandustsükli kõikumisi europiirkonnas ca 25 protsendi võrra, siis NiGEM-i põhinev hinnang on väiksem – ca 10 protsenti.

Võrreldes europiirkonna riikidega on automaatsete stabilisaatorite roll Eestis väga väike. Eesti peamine automaatne stabilisaator – üksikisiku tulumaksuvaba miinimum – tasandab majandustsükli kõikumistest üksnes 3 protsenti. Samas on selline tulemus intuiitselt loogiline. Automaatsete stabilisaatorite väike roll Eesti majandustsükli tasandamisel on senini olnud tingitud: (1) Eesti majanduse avatusest; (2) maksusüsteemi vähesest progresseeruvusest ning (3) madalatest töötu abirahadest.

Siinkohal tuleb aga rõhutada, et automaatsete stabilisaatorite väike roll majandustsükli kõikumiste tasandamisel võib pikas perspektiivis avaldada majanduskasvule hoopis positiivset mõju. Nimelt sõltub majandusšoki mõju ulatus ja kestus majandustsükli sellest kuivõrd paindlik on vaatlusalune majandus – mida paindlikum on majandus seda väiksem on ka majandusšoki mõju. Johtuvalt automaatsete stabilisaatorite väikesest rollist on Eestis suurem surve majanduse paindlikkuse säilitamisele ja suurendamisele. Viimane peaks aga lisaks lühiajalisele mõjule soodustama ka pika perioodi majanduskasvu.

Kasutatud kirjandus

1. **Brunila, A., M. Buti ja J. in't Veld** (2002), "Cyclical Stabilisation Under the Stability and Growth Pact: How Effective Are Automatic Stabilisers?", *Bank of Finland Discussion Papers No. 6/2002*.
2. **European Economy** (2001), *Public Finances in EMU – 2001*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2001, 318 lk.
3. **Kattai, R., Kangur, A., Liiv, T. ja M. Randveer** (2003), "Automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite mõju Eesti eelarvepoliitikale ja majandusele", käsikiri.
4. **Meyermans, E.** (2002), "Automatic Fiscal Stabilisers in the Euro Area: Simulations with the NIME model", Fourth Workshop on Public Finance, Banca d'Italia, Perugia, 21-23 March 2002.

5. **Sepp, U. ja M. Randveer** (2002), "Alternative Exchange Rate Regimes in Estonia" raamatus *Alternative Exchange Rate Regimes in Entry to EMU*, Tallinn, lk. 363 – 419.
6. **van den Noord, P.** (2000), "The size and role of automatic fiscal stabilisers in the 1990s and beyond", *OECD Economics Department Working Paper No. 230*.

Summary

THE IMPACT OF FISCAL AUTOMATIC STABILISERS ON ESTONIAN BUSINESS CYCLE FLUCTUATIONS

Martti Randveer
Bank of Estonia

The aim of this article is to evaluate the extent to which the automatic fiscal stabilisers smooth business cycle fluctuations. The significance of this question in Estonia stems from the following. Firstly, the Estonian monetary system is based on a currency board, which means that in Estonia, implementation of effective discretionary monetary policy is not possible (nor is it possible within in euro area of the European Economic and Monetary Union). Consequently, fiscal policy remains the main stabilising tool available to the authorities. Secondly, after joining the European Union and European Economic and Monetary Union, Estonia will have to fulfil the so-called Maastricht criteria on budget deficit. According to this criterion, a member state's budget deficit cannot exceed three per cent of GDP (except in the times of significant economic recession). Although this criterion does not rule out discretionary fiscal policy, it certainly sets significant limits. Therefore, as a member state of the European Economic and Monetary Union, automatic fiscal stabilisers remain the main stabilising tools of the economy.

This article is divided into two parts. The first one gives an overview of the effect of automatic fiscal stabilisers in the member states of the European Economic and Monetary Union. The second part of this article analyses the effect of the Estonian version of these instruments on the Estonian business cycle.

The automatic fiscal stabilisers have to some extent lessened the cyclical fluctuations in EU member states. However, it needs to be underlined that different authors have obtained mixed results. Analysis based on the Interlink model used by the OECD estimates that automatic stabilisers smooth the business cycle fluctuations in the euro area by about 25 per cent; estimations based on the NiGEM yield a smaller effect – about 10 per cent.

In comparison to euro area member states, the role of automatic fiscal stabilisers is very small in Estonia. The main automatic stabilisers in Estonia – the amount of personal income exempted from taxation – smoothes only 3 per cent of business cycle fluctuations. On the other hand, such result is also intuitive. The small effect of the automatic stabilisers has been the result of (1) the openness of the Estonian economy; (2) minimal progressivity of the tax system, and (3) low unemployment benefits.

ESTONIAN HOUSEHOLD FORMS AND MOTIVES FOR SAVING AND BORROWING

Marge Sults
Tallinn Technical University

1. Introduction

About twelve years ago everyone in Estonia who had savings experienced hyperinflation destroying their savings. Economic conditions were not favourable also for those, whose current needs exceeded current income. There were just few banks that offered credits by astronomically high interest rate. There was no sale on credit. Today half of the families have savings. About 40% of the households have financial obligations. Easing of credit constraints, new forms of borrowing (credit cards made available for wide public) and low interest rates have been the main reasons for the increase of the debt burden of household sector. At the same time, Estonian Government and private pension funds attempt to persuade individuals that it is worth to take advantages of the funded pillars of the new pension system. Whether the new system will actually increase household's welfare depends on households' preferences. There are two main contemporary theoretical approaches in saving behaviour analysis. The life-cycle hypothesis by Modigliani stresses the household motive to save for retirement (Modigliani, 1989). The buffer-stock hypothesis by Carroll and Deaton points out that consumers save a fraction of their income because they want to shield their consumption against unpredictable fluctuations in income (Carroll, 1992, Deaton, 1992). The paper provides an analysis of what would be the main motives for saving and how much and in what forms households actually do save.

2. Characteristics of Savings and Savers

Saving is the difference between income and consumption. Saving and consumption behaviour depends mostly on income growth, on interest rate and on other factors such as on credit constraints and on uncertainty towards future. Savings are accumulated wealth and they can take various forms. How have household savings changed in 1990s in Estonia?

The average size of demand deposits was 8193 kroons by 01.01.2002 and 6000 kroons on time deposits (Families' Economic Situation in Estonia, 2001). Average savings exceeded average monthly salary which was approximately 5500 kroons in 2001. As shown in figure 1, the size of household deposits and loans tends to increase, hence the economic conditions have been favourable both for savers and for borrowers.

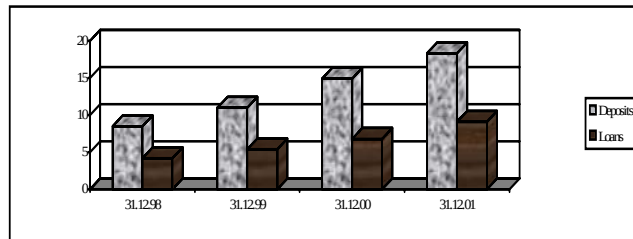


Figure 1. Household Deposits and Liabilities in Commercial Banks, millions of kroons.

Source: Bank of Estonia. June 2002. Selected Statistics

The data on household behaviour (income, expenditures, attitudes) can be obtained from two sources: from the survey Families' Economic Situation provided by the Estonian Institute of Economic Research (EIER) and from the survey Household Living Niveau (until 1999 Household Income and Expenditure Survey) from the Statistical Office of Estonia. The former concentrates mainly on the household own ratings on economic situation of the family and on their ratings of the economic situation in Estonia. Following analysis relies mainly on data from EIER. The survey is provided once a year. The average size of the sample is about 800 households. Household Living Niveau from the Statistical Office of Estonia includes 820 households every month.

According to the survey Families' Economic Situation, in 2001 45% of respondents did not have any savings, 48% had savings for essentials and 7% had moderate savings. When using the data from this survey, it has to be taken into account that no exact definition of the "savings for essentials" or "moderate savings" was given in the questionnaire. Therefore, these data reflect household's subjective assessment of their savings. The number of households who lacked savings has decreased over the years. In 1997 53% of respondents did not have savings. The number of respondents who had moderate savings has been constant.

The share of households who have savings depends on area of residence, on educational level and on age. The data concerning savings by area of residence and by educational level show, as expected, that the number of people who have savings was bigger in Northern Estonia and among those with higher education.

According to the life-cycle hypothesis, youngest and oldest age groups should save less than middle-aged. The data of savings by age show, surprisingly, that the share of savers was highest among oldest respondents. Among households in which the head of the household was over 64 years old 74% of respondents had savings and 9% of respondents in this age group had moderate savings. The fact that oldest households can save can be explained by the high share of working pensioners in this age group and by the fact that working pensioners get besides salary full

pension. Youngest households saved less than other age groups: 44% of respondents aged under 29 years had savings. Less encouraging was the picture among the age group 30-49 years. Although the total number of households who had savings was higher than in youngest age group, the number of households who had moderate savings was lower than in any other age group. Without knowing exact composition of the households, it is justified to assume that in this group the number of households with children is higher than in any other age group. As child benefits are very low in Estonia (monthly benefit for first child makes up to 3% of the average salary), then the birth of a child puts great pressure on the family's budget and consequently savings will fall. The other explanation of the fact that middle-aged save less is that even when savings in this age group are not lower than in other age groups, the monthly fixed expenditures of the families with children are bigger and the assessment of the size of (precautionary) savings is different from other groups. This brings us to the problem of distribution of income among households. The data from Ministry of Finance show, that about 40% of the children live in poverty (Ministry of Finance, 2002).

Table 1 provides summary of the issue.

Table 1. Household Assessment on Savings, 2001 (% of respondents)

	≤ 29 yrs.	30-49 yrs.	50-64 yrs.	> 64 yrs.
Savings for essentials	37	47	54	65
Moderate savings	7	4	10	9
Total	44	51	64	74

Source: Families' Economic Situation in Estonia, 2001

The Household Living Niveau questionnaire from the Statistical Office of Estonia defines for the respondent what sum should be considered as savings. It is 1000 kroons (less than 1/5 of average monthly salary in 2001). According to this criterion, 27% of households held named or bigger amount of money on deposits, 5.2% in securities and 3.6% in the other forms of savings (for example, insurance). The best savers seem to be households headed by a person with higher professional or academic education: 43% of them had savings equal or higher than 1000 kroons. This group also contained greatest number of owners of securities (10.2%). Besides educational level, the age of the household members and the number of dependent family members tend to be important factors of saving. Older families without dependent members save more. For example, 38.3% of couples aged 60 and over without children had savings. In addition, 32.7% of the couples where at least one partner was under 60 but also without children had savings. Children in family seem to diminish the possibility to save, because only 24 – 28% of families with various numbers of children had savings.

The previous year's data where households were slightly differently grouped confirms this conclusion: retired couples are the biggest group of savers. Indeed, it has to be taken into account that these surveys do not give detailed information

about the actual size of savings. It could be, that although about 40% of retired couples are savers, their savings are small compared to the sums saved by other groups. This hypothesis can in some extent be tested by analysing data from earlier surveys on household income and expenditures. For instance, in the survey, conducted in 1999 by the Statistical Office of Estonia, savings were defined as sums on deposits or cash, the value of which exceeds the monthly income of household. Average pension in Estonia was 33% compared to the average salary (1453 kroons and 4440 kroons accordingly – Statistical Yearbook of Estonia, 1999). As we can expect, now when the sum counted for savings is bigger than in the previous case, the number of households who can save diminishes. In total, only in 15.8% of households savings exceed monthly income. Despite the bigger sum, counted for savings, pensioners still remain the biggest group of savers: 22.4% of families with two pensioners, could save the sum equal at least to the monthly pension. At the same time, only 8.5% of families with children could save the sum at least equal to their monthly income. Unfortunately, due to the changes in data presenting, the survey provided in 1999 is not fully comparable with the survey provided in 2000. The summary of the two surveys is provided in the table 2.

Table 2. Households by Money Savings and Deposits, 1999-2000 (% of households)

	Total	Families with two elderly people	Families with children
Savings $\geq$ 1000 kroons	27	38.3*	24-28
Savings $\geq$ monthly income	15.8	22.4**	8.5

* couple aged 60 and over

** two pensioners

Source: Household Living Niveau, 2000, Household Income and Expenditure Survey, 1999.

In conclusion, data from different surveys allow us to claim that there are more savers among retired couples than among other age groups. It reflects the fact that working pensioners receive full pension and that the child benefits are very low compared to the average salary. In addition, uncertainty about the medical expenses can boost saving among elderly people.

3. Motives for Saving: wishes and reality

During the financial reform in Estonia, many new opportunities for investing saving have appeared. The following section of the paper deals with the forms of savings.

Table 3. Forms of Savings, Preferred and Actual, 2001(% of respondents)

	Preferred	Actual
Invest in real estate	41	6
Bank deposits	32	33
Buy durables	18	11
Pension insurance	14	5
Buy securities	14	1
Invest in firms	11	2
Other insurance	10	7
Keep at home	4	11

Source: Families' Economic Situation in Estonia, 2001.

Table 3 presents some information about preferred and actual forms of savings. We can see some divergence between preferred and actual situation. Investment in real estate is (and has been) the most preferred form of savings, but in reality only 6% of respondents have invested in real estate. There are probably two main reasons for popularity of the real estate. First, housing conditions are still quite poor compared with the Western standards and families dream of buying real estate for creating home for themselves. Second, real estate is considered as a shelter from inflation. In reality, only small number of people were able to buy real estate. Obviously bank loan is still out of the reach of many people although banks relaxed credit constraints in the second half of the 1990s.

The popularity of bank deposits has not always been as high as shown in the table 3. In 1998, when banking crisis hit Estonia only 14% of respondents were ready to keep their money in the bank. From all respondents 16% were directly affected by the crisis. As an act of mistrust towards the banking system, the number of households who preferred keeping money at home increased significantly in 1998. As we can see from table 3, by now banking system has succeeded in restoring trust towards keeping money on bank accounts.

In 1998 Estonian Government introduced third pillar of the pension system: voluntarily funded pillar. Starting that year households could buy shares of pension funds or buy pension insurance. The popularity of saving for old age doubled in three years. In 1998 7% of respondents were ready to buy shares of a pension fund, but in 2001 already 14%. Further, with introduction of the second pillar popularity of saving for old age has increased. Up to 2001, saving for the retirement was the least valued target for long-term saving. Figure 2 gives the detailed list of saving targets. According to this survey, the most important purposes for long-term saving were buying dwelling and saving for "rainy days".

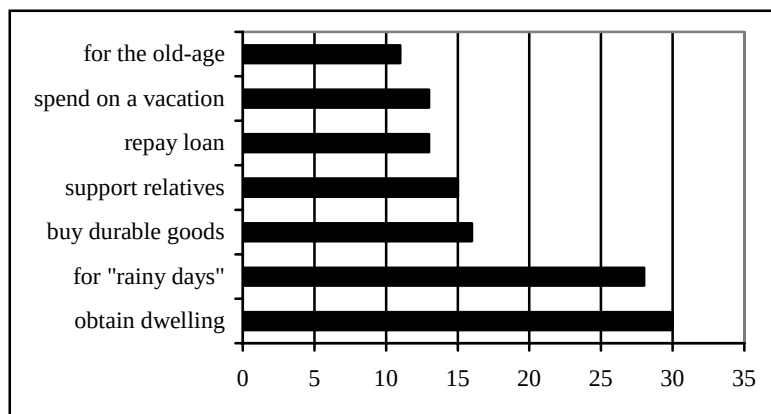


Figure 2. Long-term Targets for Saving
Source: Families' Economic Situation in Estonia, 2001.

4. Borrowing Behaviour

Changes have occurred also in borrowing behaviour. Growth of real income, introducing new forms of credits (student loan, leasing) and falling interest rate caused gradual increase in the number of households who have made a loan (figure 3). In 1998 growth trend reversed due to the worsening economic conditions. Due to the Russian currency crisis in 1998 in Estonia economic recession took place, unemployment rose.

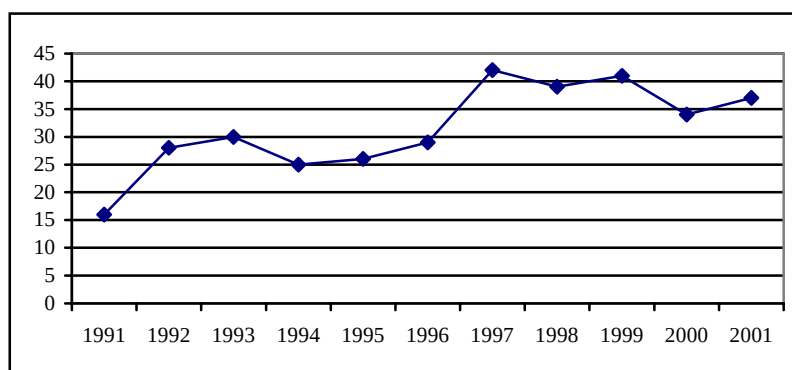


Figure 3. Level of Loan Commitment, 1991-2001 (% of respondents)
Source: Families' Economic Situation in Estonia, 2001.

Most of the households who had loan obligations were indebted to the banks (40% of indebted households). General consumption loan (34% of those, who were indebted to banks) and student loan (24%) made a significant share of the bank loans. Over half of the indebted individuals are young (52% aged up to 29 years), educated (39% secondary education, 43% higher professional or academic education) and their monthly earnings exceed average salary. Overwhelmingly loans were long-term loans. The main reason for not to make a loan was small income (Families' Economic Situation in Estonia, 2001).

5. Conclusions

Although factors of saving have changed rapidly in 1990s, households in Estonia have managed to increase their savings. Provided analysis shows that households in Estonia are interested in saving their income for various purposes. The main aim for saving is to purchase dwelling or save money for precautionary reasons. The number of households having loan obligations tends to rise. Main purposes for taking bank loan were financing consumption expenditures and financing educational expenditures.

The Estonian Government's task of is to propagate saving for old age. Ongoing pension reform increases household interest in saving for old age. Parallely, households may become more interested in investing their savings in other financial instruments. In this connection, whether this interest will create new savings or will it mostly redistribute existing savings, is not clear. Thus, it is necessary to investigate closely the saving behaviour in forthcoming years.

References

1. Bank of Estonia. June 2002. Selected Statistics.
2. **Carroll, C.**, The Bufer Stock Theory of Saving: Some Macroeconomic Evidence. Brookings Papers on Economic Activity, 1992 (2), pp. 61-135
3. **Deaton, A.** Understanding Consumption. Clarendon Press, Oxford, 1992
4. Estonian Institute of Economic Research. 2002. Families' Economic Situation in 2001. Tallinn: EIER.
5. Estonian Institute of Economic Research. 2001. Families' Economic Situation in 2000. Tallinn: EIER.
6. **Modigliani, F.** Life Cycle, Individual Thrift and the Wealth of Nations. In: The Collected Papers of Franco Modigliani. Ed. By S. Johanson. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England. Vol. 5, pp. 260-282
7. Rahandusministeerium. Riigieelarve lühiülevaade 2002, veebruar 2002.
8. Statistical Office of Estonia. 2001. Household Living Niveau 2000. Tallinn.
9. Statistical Office of Estonia. 1999. Household Income and Expenditure Survey 1998. Tallinn.
10. Statistical Office of Estonia. 2000. Statistical Yearbook of Estonia 1999. Tallinn.

Kokkuvõte

SÄÄSTMISE JA LAENAMISE VORMID NING MOTIIVID EESTI KODUMAJAPIDAMISSEKTORIS

Marge Sults
Tallinna Tehnikaülikool

Eestis 1990-tel toimunud muutused ei ole majapidamissektorit puutumata jätnud. Kui 1990-te alguses mõjutas nende säästmiskäitumist inflatsioon, siis nüüd on oluliseks saanud nii sissetulekute kasv, madalad laenuintressid kui ka uued laenutooted ja väiksemad laenupiirangud. Siia lisandub Eestis läbiviidav pensionireform, mis peaks säästmisele mõjuma positiivselt.

Uurimustöö eesmärgiks on selgitada, kuidas on muutunud majapidamiste säästmine, milleks soovitakse säästa ja kuidas on soovid seni täitunud. Selleks on kasutatud peamiselt Eesti Statistikaameti leibkonnauuringu andmeid ning Eesti Konjunktuuriinsituudi küsitluste andmeid.

1990-te vältel on majapidamised hakanud rohkem säästma, mida näitab keskmise säästu kasv pangadeposiitidel ja sääste omavate majapidamiste arvu kasv. Säästmise eesmärkideks on peamiselt kinnisvara ostmine või remont ja raha kogumine tagavaraks (mustadeks päevadeks). Soovide ja tegelikkuse lahkuminek on eriti suur just kinnisvara osas, kus 41% vastanutest peab vajalikuks omada sääste, et muretseda kinnisvara, kuid vaid 6% on selle eesmärgi täitnud. Huvitavaks tuleb tõdeda seda, et vanemaealiste hulgas on sääste omavate inimeste osakaal suurem kui keskealiste hulgas. Sellised proportsioonid lahknevad elutsükli hüpoteesi poolt pakutavast skeemist, mille kohaselt keskealised peaksid olema säästmisvõimelisemad kui vanemaealised. Niisuguse pildi kujunemisel võib oma osa olla palka saavate pensionäride suur osakaal valimis, aga ka väikesed lasteteotused, mistõttu, nii nagu ka küsitluse tulemused näitavad, vaid üks neljandik lapsi omavatest perekondadest omab sääste.

Samaaegselt säästmise kasvuga suureneb laenu võtnud majapidamiste osakaal. Kõige rohkem on õppelaenu ja tarbimislaenu võtjaid.

Eestis läbiviidava pensionireformi käigus püütakse veenda majapidamisi pikaajses pensionifondidesse rahapaigutamise vajalikkuses. Kindlasti suurendab pensionireform majapidamiste huvi säästmise kui sellise suhtes ning huvi senisest mitmekesisemate säästude paigutamisevõimaluste vastu. Praegu eelistab suhteliselt suur hulk küsitletuid raha hoidmist panga deposiidina. Sellega seoses pole veel selge, kui palju majapidamiste säästmine tervikuna kasvab ja kui palju nad muudavad oma säästude struktuuri.

INFRASTRUCTURE LIBERALIZATION ON THE EXAMPLE OF THE PORT OF TALLINN

Ants Kukrus, Juhan Põldroos
Tallinn Technical University

Introduction

The topic of this research is the opening of enterprises having the characteristics of a natural monopoly to competition, which is commonly referred to as infrastructure liberalization. The theoretical rationale of the economics of a natural monopoly is described and different political and economic aspects of the infrastructure liberalization are analyzed. A closer look has been taken on the essential facilities doctrine, which is the ideological base for the infrastructure liberalization. The theoretical rationale is empirically tested on the performance of the Port of Tallinn.

The Economics of Competition Failures

A market with perfect competition allocates the resources in the welfare maximizing way. The allocation of resources that result in the maximum of welfare is called the Pareto-efficiency. However, certain situations exist where the invisible hand of competition is unable to drive the market into the Pareto-efficient state. These situations are called the market failures, whereas one of the most important types of a market failure is the competition failure. A competition failure emerges if an entrance barrier to the market exists. An absolutely costless entrance to a market is one of the necessary conditions for a perfect competition. There are a number of possible causes for the entrance barriers, whereas the most prominent of those is the natural monopoly experiencing economies of scale. The reason for the economies of scale is technological – the natural monopolies usually operate installments having efficient production capacity which can meet the total demand of a market or at least a considerable part of it. The rate of market concentration is a function of total demand and the minimal efficient scale of a production installment.

In the competition policy, two types of monopoly abuse are distinguished. First, a monopoly can carry out an exploitative abuse by manipulating with its production capacities and price levels. The profit maximizing production volume of a monopoly deviates from the volume that maximizes the social welfare. An exploitative abuse clearly decreases the consumer welfare, which, however, is partly compensated by the increased monopoly profits. The second type of a monopoly abuse is called the exclusionary abuse. Consider a monopoly whose production is an inevitable input in a neighbouring market, for example the services of a port may be inevitable for a specific shipping line. The port may stop serving the independent shipping companies in order to reserve the whole shipping market to it committing thus an exclusionary abuse. Reserving the neighbouring market is also called monopoly leverage. Whilst the welfare decreasing effect of an exploitative abuse can be well distinguished, the effect of an exclusionary abuse is somewhat ambiguous. Suppose

there are a monopolistic upstream market and a competitive downstream market, which uses the monopolistic product A as an input to make products B for the end consumers. It is clear that the monopoly has the possibility to derive monopolistic rents from A by committing an exploitative abuse on the upstream market. The welfare consequences of the monopoly leverage depend on whether it can collect an increased amount of monopoly profit by reserving the downstream market of B. The Chicago School has found that the monopoly leverage does not affect welfare, because the monopoly can retrieve a fixed sum of monopoly profit regardless to its activities in the downstream market. The demand for the monopolistic product A depends directly on the demand for the product B. Therefore, a fixed amount of monopoly profit can be retrieved from producing both A and B together and it doesn't make difference whether the monopoly retrieves it solely from A or from both A and B. The views of the Chicago School were predominant in the 70ies, but from the second half of the 80ies various researchers have demonstrated that under certain circumstances the monopoly leverage to the downstream market may nevertheless affect welfare (Ergas 1998). Hart and Tirole found that a monopoly must reserve the downstream market in order to perform price discrimination. A monopoly performing price discrimination does not affect negatively the social welfare because the loss in the consumer surplus is totally compensated by the increased monopoly profits. However, under most competition legislations the monopolistic price discrimination is forbidden because consumer welfare is one of the major goals for the state intervention. Ordover, Saloner and Salop analyzed the vertical integration with the means of the game theory and concluded that in the oligopolistic markets the leverage may reduce welfare. If the information flows between the upstream and downstream markets are not perfect, the monopoly leverage may reduce the transactions costs. The reservation of the downstream market may increase the entry barriers to the upstream market, because a newcomer has no downstream buyers at least in the beginning. The liberalization of the downstream market may reduce the public costs of the monopoly surveillance. It can be concluded that the welfare consequences of the monopoly leverage can be either positive or negative depending on the actual situation.

The legal framework

The ideological base for the prohibition of the monopoly leverage and more generally, the infrastructure liberalization, is the so called "essential facilities doctrine." The doctrine, which originates from the US court cases, has been reflected in most of the legal systems throughout the world. The essence of the doctrine is that the owner of an essential facility must provide access to it on fair and undiscriminatory terms (Siclen 1996, p 7).

There are no uniform criteria for what qualifies as an essential facility. A natural monopoly is one of the types of an essential facility because several other entry barriers to a market exist. The essential facilities doctrine in the EU has been originally formed in several port related cases. Section 15 of the Estonian Competition act states that " an undertaking is deemed to control essential facilities or to have a natural monopoly if it owns, possesses or operates a network,

infrastructure or any other essential facility which other persons cannot duplicate or for whom it is economically inexpedient to duplicate but without access to which or the existence of which it is impossible to operate in the goods market." In the global practice, generally the large infrastructures qualify as essential facilities - e.g. ports, railroads, waste treatment systems, but also stadiums, flight ticket reservation systems etc. The port of Tallinn has been qualified as an owner of an essential facility because it is economically unreasonable to create a similar infrastructure close to Tallinn and the present terminal operators cannot operate using another port. At the same time it has been concluded that the smaller ports in Estonia haven't necessarily essential facilities.

The application of the essential facilities doctrine depends on the general goals set for the competition policy. In the US, the competition policy is purely aimed at efficiency and therefore the doctrine is applied in a rather narrow set of cases (Harz 1997, p 1-4). The doctrine is generally applied only if the residual competition in the downstream market would otherwise be virtually inexistent (Stothers 2001, p 259). If the residual competition in the downstream market is sufficient, then the application of the doctrine would merely protect the competitor and not the competition or the efficiency (Nikolinakos 1999, p 407). In the EU, however, different goals exist for the competition policy besides the promotion efficiency. It is considered in Europe that all the undertakings must have equal possibilities to do business regardless to the effects on efficiency. Two main reasons can be pointed out for the thrive for equality in the EU competition policy. First, EU has always promoted the SME-s. Second, one of the aims of the competition policy as any other policy in the EU is to reduce the barriers on trade between member states (Harz 1997, p 1-4). Recently a land marking case "Oscar Bronner" has caused a discussion about the application of the essential facilities doctrine in Europe. The proponents of the narrower, the US-like application point out that the wide application might reduce the incentive to invest into the essential facilities, especially in case of the innovative facilities with high risk (Bishop 1998, p 182). Also, the incentives to invest into competing duplicating facilities might decrease, because a competitor in the downstream market might find it easier to use the existing facilities rather than building a new one. Therefore, although the wide application of the doctrine may have positive results in the static context, it may be damaging in the dynamic context. The opponents of the narrow application of the doctrine, who favor the *status quo* in EU competition policy, state that if the owner of an essential facility is allowed to charge access to it at a risk adjusted price, it will have incentive to invest into it in an optimal level (Strothers 2001, p 260). If an investment into an essential facility is cancelled because of the poor profitability, the investment wouldn't contribute to welfare anyway.

Section 18.1.1 of the Estonian Competition act states, that the owner of an essential facility shall "permit other undertakings to gain access to the network, infrastructure or other essential facility under reasonable and non-discriminatory conditions for the purposes of the supply or sale of goods." The Supreme Court decided in a recent case that the infringements in the Competition Act are per se infringements and therefore no actual effect on competition is needed as proof (case 3-1-66-02 "Eesti

Telefon”). The Estonian Competition act therefore reflects the EU approach, which besides efficiency emphasizes also equality. However, in the Estonian case the unlimited access to an essential facility can be taken as a mechanism that leads to efficiency. In the EU and US literature of competition policy less attention is devoted on the fact that undertakings have different competitive advantage to operate in a certain market and the owner of the essential facility does not necessarily have the best advantage to operate in the downstream market. This is especially the case if the markets are not perfect, which is quite often the case in a transitional country like Estonia. For example, in the port of Tallinn, the cargo is handled by independent terminals that have the necessary expertise to acquire cargo flows from Russia. It can be presumed that the Port of Tallinn Ltd would be far less successful doing business in Russia on its own.

Port liberalization

Nowadays, the concentration of ports is a phenomena experienced throughout the world. During the recent decades, significant changes have taken place in the port industry. The sector that used to be labor-intensive, has become capital intensive. The spread of containerized cargo has made cargo handling more mechanized causing substantial investments into new type of superstructures. The economies of scale have become a crucial issue for the terminals. Therefore, modern ports serving international trade are often vast industrial enterprises requiring rather large volume of operations in order to be efficient.

In major ports different companies offer a variety of services, whereas only a minority of those are essentially monopolistic. These services are listed in table 1 with the respective share of the expenses of a cargo owner in an average port.

<i>SERVICE</i>	<i>SHARE OF THE EXPENSES OF A CARGO OWNER</i>
The provision on infrastructure	5-15%
Piloting, towing, mooring	2-5%
Cargo handling	70-90%
Administrative services	3-6%

Table 1. Port services and their respective share of the expenses of a cargo owner (Trujillo, Nombela 2000, p 40).

From the services listed in table 1, only the provision of infrastructure is essentially monopolistic, in case of the other services an intra-port competition may exist. Piloting, towing and mooring can be performed by independent companies that have acquired a specific license and cargo terminals carry out cargo handling. Table 1 demonstrates clearly that the port liberalization has a huge potential because at least 85-95% of the services can be offered on a competitive basis. Therefore, a regulation about market access to port services has been proposed in EU. According to the proposal, cargo handling and other services must be liberalized in the major ports.

The Port of Tallinn

There are about 20 ports in Estonia having economically significant cargo flows. However, only the Port of Tallinn with its ca 30 million tons cargo volume and ca 6 million passengers during the recent years (AS Tallinna Sadam 2001. annual report) is large enough to create intraport competition. The Port of Tallinn is by far the biggest port in Estonia handling about ¾ cargo going through the Estonian ports. The Port of Tallinn is highly profitable - in 2001 its turnover was 888,5 million kroons and profit 434 million kroons.

The Port of Tallinn is a landlord type of port in cargo handling. The liberalization of cargo handling was initiated in 1992. In May 2002 there were 23 independent terminal operators in the Port of Tallinn whereas the port authority merely owns the infrastructure and provides some ancillary services. The number of operators is significantly larger than in the other ports of the Eastern Baltic Sea because of the earlier and more decisive liberalization. In the beginning of the 90ies many ports in the Eastern Baltic's had suitable superstructure for handling the emerging transit flows. The respective facilities in the Port of Tallinn were less suitable for the new economic situation and private participation in the development of the port was inevitable. By 2000 the operators had made investments worth ca 2,5 billion kroons into the superstructure of the Port of Tallinn (the value of their fixed assets without depreciation according to the annual reports of 2000). The large number of operators has resulted in significant intraport competition. Like in any other major port in the Eastern Baltic's, the most prominent cargo in the Port of Tallinn is oil and oil products comprising 65% of the whole cargo in 2000. There are 5 operators handling oil products, most of whose belong into large international logistics companies. The intraport competition in the handling of other types of cargo is moderate because of the low volume of the cargo flows. For example, there is only one operator or operators belonging to the same concern handling containerized cargo and ro-ro cargo. The passenger transport is not liberalized because the port authority owns and operates also the passenger terminals. Currently there are 5 passenger terminals in the Port of Tallinn. The positive experience of the liberalization of the cargo handling indicates that liberalization of the passenger services might also be considered. Out of the other port services, the mooring service is exclusively offered by the port authorities. The Estonian Port Act sets that the piloting services is exclusively offered by the public company "Eesti Loots". The proposed new EU regulation foresees the liberalization of these two services.

Competition between the ports of the Eastern Baltic's

The effect of the liberalization of the Port of Tallinn can be assessed through the comparison with the other ports in the Eastern Baltic's. The ports and terminal operators in the Eastern Baltic's handle to a large extent the transit flows from Russia thus experiencing a competitive pressure from each other. Besides the Port of Tallinn the other major ports in the Eastern Baltic's are the ports of Ventspils, St

Petersburg, Klaipeda, Riga and Liepaja. In table 2 the cargo volumes of these ports in 1997-2001 are presented according to their annual reports.

Table 2. Cargo volumes in the ports of the Eastern Baltic's 1997-2001.

Port	2001		2000		1999		1998		1997	
	Cargo mln t	Growth %	Cargo mln t	Growth %	Cargo mln t	Growth %	Cargo mln t	Growth %	Cargo mln t	Growth %
Ventspils	37,9	8,9%	34,8	2,1%	34,1	-5,3%	36	-2,2%	36,8	-
St. Petersburg	34,592	8,9%	32	13,9%	28,1	-0,4%	28,2	36,9%	20,6	-
Tallinn	32,3	10,2%	29,3	11,0%	26,4	23,4%	21,4	25,1%	17,1	-
Klaipeda	17,2	-11,3%	19,4	29,3%	15	0,0%	15	-6,8%	16,1	-
Riia	14,9	12,0%	13,3	10,8%	12	-9,8%	13,3	18,8%	11,2	-
Liepaja	3,26	8,7%	3	30,4%	2,3	0,0%	2,3	0,0%	2,3	-

Table 2 demonstrates that in 1997-2001 the cargo volume of the Port of Tallinn grew 1,9 times, whereas the respective figure for the rest of the ports was only 1,0-1,7 times. The comparative success of the Port of Tallinn can be also demonstrated by the growth of the transit of the oil products in 1997-2001 - the respective increase was 1,9 times in Tallinn, 1,9 times in Klaipeda, 1,7 times in Riga and only 1,0 times in Ventspils. In order to analyze relationship between the success of a port and its operational model a closer look is taken at two other biggest Baltic ports - the ports of Ventspils and Klaipeda. Ventspils is the biggest port in Latvia and Klaipeda is the same in Lithuania. The ports in the Baltic states are in a similar competitive environment because of similar economic and political conditions. The ports in Russia are favored by the Russian administrative rules setting the railway tariffs and operate in a different competitive situation. The port of Ventspils is a landlord-type of port. However, the intraport competition is rather moderate because of the low number of terminals. The major terminal "Ventspils Nafta" handles about 80% of the oil, while a smaller terminal handles the rest. The majority of the shareholding of Ventspils Nafta is privatized, but it does not belong to a large international specialized company. Besides the oil operators there is a major potash terminal in the port of Ventspils, whilst the rest of the terminals are rather small. The Port of Klaipeda is also a landlord-type of port, but the intraport competition is rather insignificant for the same reasons as in Ventspils. There are 6 operators including only one oil operator Klaipedos Nafta. It can be concluded that the intraport competition is much weaker in the biggest ports of the other Baltic States than in the Port of Tallinn. The higher intraport competition has resulted in higher efficiencies in the Port of Tallinn. The efficiency of an oil terminal can be measured by comparing its cargo turnover to the volume of the tanks of the terminal. The cargo turnover of the biggest terminal in the Port of Tallinn, Pakterminal, exceeded the

capacity of its tanks 40,8 times, whereas the respective figure for Ventspils Nafta was 18,7 times and for Klaipėdos Nafta 13,7 times.

Conclusions

The liberalization of infrastructures, including the ports, is related to the exclusionary abuse where the monopoly reserves itself a neighbouring market. While an exploitative abuse has a clearly negative impact on the welfare, the effect of the exclusionary abuse is ambiguous. The Chicago School states that an exclusionary abuse has no effect on welfare, whereas several other theories suggest otherwise. Nevertheless, most of the competition laws prohibit an exclusionary abuse for different reasons and in some sectors an ex ante liberalization is foreseen. In EU, a liberalization of major ports is proposed. The global experience suggests that port liberalization increases efficiency. We have analyzed the situation in the ports of the Eastern Baltic's. The results of the analysis demonstrate that ports with higher intraport competition (Port of Tallinn) tend to be more successful than ports comprising less competition (ports of Ventspils and Klaipėda). Therefore, although the welfare consequences of an exclusionary abuse are not clear in theory, the empirical results demonstrate that infrastructure liberalization increases efficiency. The positive experience of the liberalization of the Port of Tallinn should be considered while reforming the other network and infrastructure industries. It is possible that because of the proposed changes in the EU legislation the Port of Tallinn should be further liberalized in the field of several services.

Literature

1. AS-i Tallinna Sadam 2001 a. majandusaasta aruanne.
2. **Bishop, B., Overd, A.** Essential Facilities – The Rising Tide // European Competition Law Review (1998) nr 4, lk 183-185.
3. **Ergas, H.** New Models of Foreclosure: Should Antitrust Authorities be Concerned. (1998), [WWW] <http://www.necg.com.au/pappub/papers-ralph-foreclosure.pdf> (19.12.01)
4. **Harz, H. M.** Dominance and Duty in the European Union: A Look through Microsoft Windows at the Essential Facilities Doctrine // Emory International Law Review (1997) nr 11
5. **Nikolinakos N. Th.** Access Agreements in the Telecommunications Sector – Refusal to Supply and the Essential Facilities Doctrine under E.C. Competition Law // European Competition Law Review (1999) nr 8, lk 399-410.
6. Konkurentsiseadus (RT I 2001, 56, 332)
7. **Siclen, S.** The Essential Facilities Concept // OCDE/GD(96)113 Competition Policy Roundtable nr 5, 1996.
8. **Stothers, C.** Refusal to Supply as Abuse of Dominant Position: Essential Facilities in the European Union // European Competition Law Review (2001) nr 7, lk 256-262.

9. **Trujillo, L., Nombela, G.** Privatization and regulation of the seaport industry.
[WWW] <http://www.worldbank.org/wbi/regulation/pdfs/2181seaport.pdf>
(03.03.2000)

Kokkuvõte

INFRASTRUKTUURIDE LIBERALISEERIMINE TALLINNA SADAMA NÄITEL

Ants Kukrus, Juhan Põldroos
Tallinna Tehnikaülikool

Käesoleva uurimuse eesmärgiks on olnud analüüsida loomuliku monopoli tunnuseid omavate ettevõtjate konkurentsile avamist sadamasektoris. Tavaliselt omavad infrastruktuurimonopolid mitmeid naaberturgusid, kus toodetakse kaupu kasutades monopoli toodangut. Loomulik monopol võib taolised naaberturud endale hõivata keeldudes teistele ettevõtjatele võimaldamast ligipääsu monopoolsele toodangule pannes toime tõkestava kuritarvituse. Infrastruktuuride liberaliseerimise eesmärgiks on tagada, et loomulik monopol tagaks infrastruktuurile vaba ning mittediskrimineeriva ligipääsu. Infrastruktuuride liberaliseerimise ideoloogiliseks lähtealuseks on nn. "oluliste vahendite doktriin" mille kohaselt juurdepääs infrastruktuurile peab olema piiranguteta. Erinevad riigid, sh. Eesti, on nimetatud doktriini oma seadusandlusse sätestanud. Majandusteooria ei anna ühest vastust, kas tõkestav kuritarvitus kahjustab heaolu. Chicago koolkond leiab, et heaolu ei kahjustu, sest monopolil säilivad samasugused võimalused monopoolse kasumi teenimiseks ka naaberturgu hõivamata. Mitmed teooriad väidavad samas vastupidist. Näiteks on leitud, et konkurents naaberturul võimaldab seal tegutseda selleks parimaid eeldusi omavatel firmadel. Sadamate liberaliseerimine seisneb erinevate sadamateenuste konkurentsile avamises. Sadamates on olemuslikult monopoolsed üksnes sadama infrastruktuuri pakkimisega seotud teenused, samas kui näiteks sildumisteenus, pukseerimine, kaubakäitlemine jms. konkurentsile avatavad. Sealjuures moodustavad konkurentsile avatavad teenused rahaliselt 85-95% sadamateenustest. Tänapäeval on enamus suuri sadamaid maailmas landlord-tüüpi täielikult liberaliseeritud sadamad. Enamus Eesti sadamatest on sadamasisese konkurentsi tekitamiseks liiga väikesed. Erandiks on siinkohal ligi kolmveerand Eesti sadamate kaubakäibest hõlmav Tallinna Sadam. Tallinna Sadam on landlord-tüüpi sadam, kus kaubakäitlemist osutavad täies ulatuses sõltumatud terminalid, samas kui reisiterminale opereerib jätkuvalt sadama omanik. Samuti pole konkurentsile avatud mõningad laevadele osutatavad teenused. Tallinna Sadama liberaliseerimine on olnud ulatuslikum kui teistes Balti sadamates. Ventspils ja Klaipeda sadamates on sadamasisene konkurents tagasihoidlik, seda eriti naftasaaduste kui Venemaa transiitvedusid teenindavate sadamate kõige tähtsama kaubagrupi osas. Selle tulemusena on Tallinna Sadam võrreldes teiste Balti Mere idakalda sadamatega suhteliselt edukam kasvades suhteliselt kiiremini. Tallinna Sadamas tegutsevad operaatorid on olnud efektiivsemad. Uurimuse keskne järeldus on, et kuigi monopolide konkurentsile avamise mõju heaolule ei ole võimalik teoorias üheselt määrata, demonstreerib Tallinna Sadama näide empiirilisel, et see suurendab efektiivsust ja konkurentsivõimet. Infrastruktuuride ulatuslik liberaliseerimine on soovitatav majanduspoliitika tõstes majanduse efektiivsust ning olles allikaks ulatuslikele välisinvesteeringutele.

UUED TEENUSED JA INNOVATSIOONIPOLIITIKA TEENINDUSSEKTORI ARENGUKS

Rein Lumiste
Tallinna Tehnikaülikool
Rünno Lumiste
Tartu Ülikool

1. Sissejuhatus

Teenindussektori kiire areng iseseisvas Eestis on tinginud vajaduse seda arengut soodustavate ja pidurdavate probleemide teoreetiliseks lahtimõtestamiseks. Artikli autorid on osalenud viimasel ajal kahes empiirilises uuringus, mis neid probleeme käsitlevad. Sihtasutuse Eesti Teadusfondi toetusel viidi läbi uuring "Eesti teenindussektori konkurentsivõime hindamine ja teenindussektori arengusuundade väljatöötamine Euroopa Liiduga ühinemiseks" (SA Eesti Teadusfond 2002) ning Eesti Statistikaameti poolt Eesti ettevõtete innovatiivse tegevuse uuring, mille puhul Eesti Tuleviku-uuringute Instituut oli analüüsi koostaja (Kurik et al. 2002).

Uuringute materjale on kasutatud ka käesolevas artiklis, kusjuures Eesti Statistikaameti innovatsiooniküsitluse andmebaasi andmete alusel koostatud tabelid on autorite looming.

Töö eesmärk on näidata, millist osa omavad uued teenused teenindussektori arengus, sest teenuste innovatsioonides on määrav osatähtsus uute teenuste juurutamisel. Kuivõrd uute teenuste juurutamine on vahetult seotud riikliku innovatsioonipoliitikaga, siis vaatame kuidas see poliitika stimuleerib innovatsiooni ja tehnoloogilist evolutsiooni. Teenindussektori üheks suundumuseks on ettevõtete poolt osutavate äriteenuste kasv ning teenuste tarbimise üldine kasv ärikeskonnas, mistõttu meie oleme käsitlenud põhjalikumalt teadusmahukaid teenuseid ärikeskonnas.

2. Teenindussektori osa Eesti majanduses

Eestis on turumajandusele üle mineku perioodil olnud teenindussektori kasv kiirem ja Eesti riigi konkurentsivõime tõstmisel olulisem kui paljudes Lääne-Euroopa arenenud riikides (Lumiste & Lumiste 2000). Kui 1989.a. domineeris Eesti majanduse struktuuris tööstus ja põllumajandus, siis kümne viimase aastaga on Eesti majanduse struktuur põhjalikult muutunud, nüüd annab 65,8% Eestis toodetud SKP-st teenindussektor (tabel 1).

Eesti teenindussektori arengule on avaldanud mõju muutused majanduskeskkonnas, millest osa on kogu Euroopale iseloomulikud, osa aga spetsiifilised üleminekuriikidele. Kogu Euroopa teenindussektori arengule on avaldanud tugevat mõju kaks tegurit. Esiteks, informatsiooni ja kommunikatsioonitehnoloogia esilekerkimine on suuresti muutnud teenuste võimalikke omadusi ja loonud eeldused nii uute kui ka uuendatud teenuste innovatsiooniks, liikudes töömahukate teenustelt peaaegu tööjõudu mittevajavate teenusteni. Teiseks, isikuteenuste nõudlus on kasvanud tingituna sotsiaal-majanduslikest muutustest - valitsus on vähendanud paljude teenuste osutamist, paljudes peredes on tekkinud kaks palgasaajat, on

toimunud elanike vananemine ja teadmiste mahuka majanduse areng. Isiku- ja koduteenuste mahu kasv loob juurde ka palju uusi madalapalgalisi töökohti.

Tabel 1. Eesti majanduse erinevate sektorite osatähtsus protsentides sisemajanduse koguprodukti tootmisel aastatel 1989, 1994 ja 2001

	1989	1994	2001	2001.a. võrreldes 1989.a. + -
Primaarsektor (põllumajandus, metsamajandus, kalandus, mäetööstus)	23,7	10,1	5,5	- 18,2
Sekundaarsektor (töötlev tööstus, energeetika, ehitus)	46,3	26,8	28,7	- 17,6
Tertsiaarsektor (teenindussektor)	30,0	63,1	65,8	+ 35,8
Kokku	100,0	100,0	100,0	0,0

Allikas: Eesti Statistikaamet

Lisaks nendele põhjustele olid Eestis teenindussektori kiire arengu põhjusteks selle sektori alaareng nõukogude perioodil ning suure osa tööstuse ja põllumajanduse kiire kokkuvarisemine ülemineku perioodil. Nendel põhjustel vabanes teenindussektori jaoks suurel hulgal tööjõudu ja tagas sektori kiire kasvu. Esimesel perioodil toimus sektori kasv kaubanduse, turismi ja finantsteenuste arvel. Viimastel aastatel on olnud kõige kiiremini arenevad alasektorid äriteenuseid ja informatsiooni- ja kommunikatsiooni tehnoloogia teenuseid pakkuvad alasektorid.

Eesti teenindussektori puhul ei saa me rääkida Porteri neljastaadiumilise mudeli (Porter 1998) konkurentsieeliste staadiumide järkjärgulisest vahetumisest klassikalises mõttes, kus tootmistegurite põhisele staadiumile järgneb investeerimisühine staadium ja viimasele innovatsioonipõhine staadium ning lõpuks jõutakse rikkusepõhisesse staadiumisse. Teenindussektoris algas uute teenuste juurutamine kohe peale turumajanduse siirdeperioodi algust. Eriti aktiivne oli innovaatiline tegevus finantssektoris. Küll aga tuleb nõustuda sellega, et innovatsioonipõhisest staadiumist saame me rääkida alles siis, kui see hõlmab suuremat osa teenindussektorist. Meie vaatame teenindussektori innovatsioone läbi tehnoloogilise innovatsiooni, mis sisaldab teenuse uuendust, teenindamisprotsessi uuendust ja teenindusorganisatsiooni uuendust (Kurik et al. 2002).

3. Uued teenused

Uusi teenuseid võib vaadata kui ühte innovatsiooni vormi. Kui ettevõtte on rajatud ja säilitab enda ja oma pakkumiste jaoks koha turul, siis võime me öelda, et ta on hästi positsioneeritud. Seepärast toote ja teenuse innovatsioone võib vaadata kui planeeritud valikut. Turu positsioon võib olla mõjutatud paljudest teguritest, nagu hinnakujundamine, distributsioon, reklaam ja toetus, aga iga positsioneerimise strateegia tiirleb kahtlematult ühe põhielemendi - see on teenuse või toote ümber.

Tooted on disainitud selliselt, et jõuda kindlatele turgudele. Kuid teenused ei ole materiaalsed objektid nagu tooted, mis eksisteerivad ajas ja ruumis. Teenused sisaldavad ainult tegevusi ja protsesse, koosnedes sammudest ja järgnevustest ning eksisteerivad ainult ajas. Seepärast omab innovatsioon teenuste sektoris teatud iseloomulike jooni. See nõuab uute teenuste kujundamise või olemasolevate teenuste muutmise oskust, samuti oskust edukalt juhtida sellist juurutamise strateegiat.

Raske on täpselt ja üksmeelselt defineerida uut teenust. Sobiv definitsioon võib olla, et uued teenused kujutavad teenuseid, mis on rahvusvahelises, rahvuslikus või kohalikus kontekstis tarbija jaoks uued või uuendatud, kui neisse on viidud muudatusi või on tegemist uue kombinatsiooniga juba eksisteerivatest teenustest. Teenused on uued nii kaua kui nad on alustamise või kasvufaasis kui lähtuda nende arendamise ajast (Hulshoff, et al 1998).

Esiteks, teenindusettevõtte lisab oma teenusele uusi iseloomulikke jooni või esitab turule uue alustatava teenuse, mis tavaliselt on kujundatud vastavalt kindla tarbijate sihtgrupi vajadustele. Teiseks, teenuseid, mis on uued ettevõtte jaoks, võidakse osutada teiste ettevõtete poolt. Mõlematel juhtudel ettevõtte kasutab, parandab või modifitseerib eksisteerivaid tehnoloogiaid. Selline innovatsioon nõuab väiksemaid investeeringuid ja toob kaasa väiksema riskiga teenuse. Kõrgem on risk siis, kui turul juba eksisteerivad sama teenuse osutajad.

Uued teenused ja uuendatud teenused mängivad peaosa ettevõtlike oskuste arendamisel ja töökohtade loomisel. Eesti poliitikud peaksid keskenduma oma tähelepanu kahele poliitilisele probleemile, mis puudutab uusi teenuseid:

- Teenuseid saab kasutada kui võimast vahendit uute ja juba eksisteerivate nii kaupu kui ka teenuseid tootvate ettevõtete konkurentsivõime kasvuks.
- Teenindussektori edasine areng võimaldab luua uusi töökohti. Teenindussektori osa uute töökohtade loomisel on olnud viimasel kümnendil määrama tähtsusega.

4. Uute teenuste arengut mõjutavad tegurid

Tehnoloogilised tegurid, majanduslikud trendid, sotsiaal-kultuurilised, sotsiaal-demograafilised ja institutsionaalsed tegurid loovad uusi vajadusi ja muudavad äri tegemise teid, uuendades teenuste sektorit uute teenuste juurutamise kaudu.

Euroopas on need trendid kaasa toonud erinevaid uusi teenuseid (tabel 2).

Teenuse innovatsioonide puhul me võisime tootearenduses varem rohkem rääkida tõmbe teguritest, kus innovatsioonide vajadus tekkis eelkõige tarbijate uutest vajadustest (Siimon et al. 2000). Viimasel ajal on, nagu tabelist 2 näha, olulist mõju hakanud avaldama tõuke tegurid, milledest olulisemad on informatsiooni ja kommunikatsioonitehnoloogia areng ning globaliseerumine. Teenuste turg on globaliseerumas, mis vajab uusi ja standardseid teenuseid.

Tabel 2. Uute teenuste arengud Euroopas

Tegurid, mis soodustavad uute teenuste arendamist	Tõuke tegurid	Osutatud uute teenuste näited
Tehnoloogilised tegurid	Informatsiooni ja kommunikatsioonitehnoloogia arendamine	E-kommerts, Interneti pakkujad, arvutiseerumine ja edumeelsed telekommunikatsiooni teenused,
Majanduslikud tegurid	Globaliseerumine, üksikisiku ettevõtete levik, teenuste väljastpoolt ostmise protsessid, paindlikud töötamise praktikad	Innovaatilised äri- ja seotud teenused, tehnoloogilised teenused
Sotsiaal-kultuurilised ja sotsiaal-demograafilised tegurid	Kahe sissetulekuga perede areng, multikultuursed ühiskonnad, kasvav vananev ühiskond, vaba aja individualiseerimine ja tähtsus	Vanurite ja laste hoolduse teenused, keskkonna teenused, uued lõbustus- ja turismi teenused, koduhoiu teenused
Institutsionaalsed tegurid	Privatiseerimine ja dereguleerimise protsessid, keskkonna kaitse	Endiste avalike teenuste eraettevõtete poolt osutamine, kolmanda majanduse areng

Allikas: European Commission (2000)

5. Innovaatilised ettevõtted

Innovaatiliste ettevõtete hindamisel kasutame empiiriliste andmetena Eesti Statistikaameti poolt 2000.a. läbiviidud innovatsioonialase küsitluse andmeid (vt. Kurik et al. 2002). Küsitlus näitas, et kõige innovaatilisemad teenindusettevõtted on finantsvahenduses, arvutiteeninduses ning teadus- ja arendustegevuse (T&A) teenuseid pakkuvate ettevõtete hulgas. Küsitluses toodi välja eraldi arvutite ja T&A-ga seotud tegevused, arhitekti- ja inseneriteenused, tehniline testimine. Küsitlus hõlmas 218 seda tüüpi ettevõtet, mis moodustas küsitletud ettevõtete arvust 6,2%. Selle tegevusala lähema uurimise vajadus tuleneb ka Eesti innovatsioonipoliitilisest strateegilisest eesmärgist – teadmispõhise Eesti loomisest. Riigikogu poolt kiideti heaks innovatsioonipoliitikat käsitlev raamdokument “Teadmispõhine Eesti – Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia aastateks 2002-2006” (Teadus ja Arendusnõukogu 2002).

McDermott (European Commission 2000) pakub kasutada mõisteid teadmiste põhinevad teenused (*knowledge-based services*), teadmisi siduvad teenused (*knowledge-embedded services*) ja teadmistest eraldatud teenused (*knowledge-separated services*).

Teadmistel põhinevaid teenuseid iseloomustab teenuse osutaja teadmiste ja oskuste kõrge tase. Kui neid teenuseid pakutakse otse tarbijatele, siis need teenuseid kutsutakse professionaalseteks teenusteks, nagu koolitamine, konsulteerimine jne. Teadmisi siduvad teenused on need teenused, kus tarbija saab teenuse väärtuse automatiseeritud süsteemi kaudu, teiste sõnadega teenuse osutaja teadmised on kinnistatud sellesse süsteemi, näiteks kiirtoitlustus, diagnostilised vahendid tervishoiu teenuste puhul.

Teadmistest eraldatud teenused on sellised teenused, mille puhul tarbimisväärtus saadakse tänu tarbija teadmistele, kes seda teenust kasutab, teadmised ise on kinnistunud tootesse, näiteks telefonid, panga automaadid.

Teenuste sektori konkurentsivõime kasvab, kui kõrgema haridusetasemega inimeste arv selles kasvab. Selle läbi tõuseb ka teenuste sektori innovaatilisus. Paljud teenuste osutajad lähevad teadmistelt põhinevatelt teenustelt üle teadmistest eraldatud teenustele läbi teadmisi siduvate teenuste, ühtlasi tähendab see üleminekut töömahukatelt teenustelt tööjõudu mittesisaldavatele ehk automatiseeritud teenustele. See üleminek võib olla kiire või aeglane, sõltuvalt teenuse iseloomust, aga ka teenuste osutajate võimest kaitsta end ülemineku eest või leiutada uusi teenuseid. Sellega ei pea alati käima kaasas tööjõu vähenemist teenuste sektoris, tööjõud paikneb ainult ringi, sest toote komponent, millesse teadmised on kinnistunud säilib. Veel enam, teadmistel põhinevate teenuste osutajad võivad kasutada oma teadmisi ja aega uute teenuste väljatöötamiseks. Üleminek avab uued võimalused nii suurtele ettevõtetele kui ka väikestele ja keskmistele ettevõtetele (VKE-dele). Eesti tingimustes hõlmasid meie poolt vaadeldavad tegevusalad enamikus väikeettevõtteid, vähesel määral keskmise suurusega ettevõtteid (tabel 3).

Tabel 3. Arvutiteeninduse, T&A, arhitekti-ja inseneritegevuse ning teimimise ettevõtted rühmitatud nende töötajate arvu järgi

	Kokku 2000	Väikesed 10-49	Keskised 50-249	Suured 250+
Arvutiteenindus	60	54	6	0
Teadus- ja arendustegevus	9	9	0	0
Arhitekti- ja inseneritegevused ning nendega seostatud tehniline nõustamine	125	119	6	0
Teimimine (laboratoorne omaduste määramine) ja analüüs	24	21	3	0

Allikas: Koostatud Eesti Statistikaameti küsitluse andmete alusel

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtted on olnud paindlikud uute teenuste ja tehnoloogiate juurutajad. Innovatsiooni tüübist lähtuvalt on enamikel juhtudel prevaleerinud tooteinnovatsioon (tabel 4).

Tabel 4. Innovaatiliste ettevõtete osatähtsus arvutiteeninduse, T&A, arhitekti-ja inseneritegevuse ning teimimise ettevõtte hulgas innovatsiooni tüübi alusel

	Innovatiivsed ettevõtete osakaal (%)	Toote-innovatiivsed ettevõtted (%)	Protsessi-innovatiivsed ettevõtted (%)
Teenindus tervikuna ¹	36	23	20
Arvutiteenindus	65	59	29
Teadus- ja arendustegevus	85	85	42
Arhitekti- ja inseneritegevused ning nendega seostatud tehniline nõustamine	34	17	25
Teimimine ja analüüs	31	22	18

Allikas: Koostatud Eesti Statistikaameti küsitluse andmete alusel.

Ainult arhitekti- ja inseneritegevuses ja nendega seotud tehnilise nõustamise osas on protsessiinnovaatilisi ettevõtteid rohkem kui tooteinnovaatilisi ettevõtteid, seetõttu on nende ettevõtte jaoks uute toodete (13 %) ja turu jaoks uute toodete (8%) osatähtsus madalam kui arvutiteeninduses ning teadus-ja arendustegevuses (tabel 5).

Tabel 5. Innovaatiliste toodete osatähtsus ettevõtete netokäibest 2000. a. %-des

	Ettevõtte jaoks uued tooted	Turu jaoks uued tooted
Teenindus tervikuna	7	4
Arvutiteenindus	19	11
Teadus- ja arendustegevus	35	26
Arhitekti- ja inseneritegevused ning nendega seostatud tehniline nõustamine	13	8
Teimimine ja analüüs	1	0

Allikas: Koostatud Eesti Statistikaameti küsitluse andmete alusel

Kõikidel meie poolt vaadeldud aladel on innovaatiliste toodete osatähtsus märgatavalt kõrgem kui teeninduses tervikuna, väljaarvatud teimimise teenused.

Peale selle, et IT areng loob uusi töökohti IT sektoris, ta loob uusi töökohti ka tänu IT arengule. Paljud uued teenused nõuavad IT kasutamist, sageli on see seotud teadmismahukate teenindusettevõtetega, eelkõige uute digitaaltoodete ja teenustega. Tooteinnovatsioonide osas on oluline kui arenenud on koostöö ja kes on koostöö partnerid (tabel 6).

Kuivõrd Eesti ettevõtted on enamikus väikesed, siis on kahtlematult veel suur reserv ettevõtete omavahelises koostöös. Innovatsiooniprotsessis tehtava koostöö ulatus

¹ kaasatud ei ole kõik teenindusharud (välja jäid hotellid, restoranid ja jaekaubandus)

Eesti innovatiivsete ettevõtete hulgas ei ole küll kehvem kui Euroopa Liidu keskmine tase, kuid koostöömustrid on liialt tarneahelapõhised (st. koostöö vaid tarnijate ja klientidega). Nii infrastruktuuriorganisatsioonid kui uurimisinstituudid ja ülikoolid on Eesti ettevõtete jaoks vähem tähtsad koostööpartnerid kui nad on seda EL-I maades (Kurik et al. 2002).

Tabel 6. Ettevõttes kasutatav tooteinnovatsioon arendati välja (osatähtsus %-des)

	Ettevõttes ise	Kontsernis	Koostöös	Väljaspool
Teenindus	43	15	26	16
Arvutiteenindus	63	15	11	11
Teadus- ja arendustegevus	100	0	0	0
Arhitekti- ja inseneritegevused ning nendega seostatud tehniline nõustamine	70	4	21	5
Teimimine ja analüüs	40	20	20	20

Allikas: Koostatud Eesti Statistikaameti küsitluse andmete alusel

Tehnoloogia kasvav madala hinnaga kättesaadavus on tegur, mis laiendab ettevõtlust ja lubab lihtsamat juurdepääsu informatsioonile ning madalamaid stardikuluseid, kui on tegemist immateriaalsete teenustega.

Tabel 7. Innovatsioonialase informatsiooni allikate arv

	Teenindus	Arvuti-teenindus	T&A	Arhitekti- ja inseneritegevused	Teimimine
Ettevõttesisesed	13	43	42	11	9
Kontserni teised ettevõtted	6	11	0	3	4
Tarnijad	8	15	0	11	4
Kliendid	8	23	42	4	0
Konkurendid	4	0	0	2	0
Konsultatsiooni-firmad	1	4	0	1	0
Ülikoolid	0	0	27	1	0
T&A asutused	0	0	0	0	0
Konverentsid, ajakirjad	3	11	42	6	0
Messid, näitused	4	2	27	6	0

Allikas: Koostatud Eesti Statistikaameti küsitluse andmete alusel

Infoallikate kasutamise mitmekesisus jätab soovida, eriti vähene on ülikoolides teadus- ja arendusasutustest saadav informatsioon. Teenindusettevõtete innovatsioonialaste teabeallikate kasutamise intensiivsus sõltub tugevalt ettevõtete suuruselt. Suured teenindusfirmad kasutavad vajaliku teabe hankimiseks tunduvalt rohkem erinevaid allikaid (Kurik et al. 2002).

6. Teenuste innovatsiooni poliitilised toetusmeetmed

Eestis ei ole spetsiaalset toetussüsteemi uute teenuste juurutamiseks ja soetamiseks, kasutatavad toetusabinõud mõjuvad kaudselt. Samas leiti analüüsi käigus, et ei ole ka spetsiaalseid takistusi uute teenuste turule toomisel. Need takistused on tavalised alustatavatele ettevõtetele ja projektidele. Peamised takistused on seotud administratiivse koorma ja regulatsioonidega, juurdepääsuga finantsidele, müükidega, oskuste, informatsiooni ja nõuannete puudumisega. Sageli võib teenuste innovatsioonil olla takistuseks teenuse komplekssus, turu uudsus ja adekvaatsete ressursside olemasolu, takistuseks võivad olla turul prevaleerivad regulatsioonid.

Uusi teenuseid arendatakse innovatsiooni tulemusel. Poliitilised skeemid, mis ergutavad ettevõtlust, innovatsiooni ja nende levikut aitavad kaasa ka uute teenuste juurutamisele. Selleks, et ergutada innovatsiooni ja pakkuda selle läbi uusi teenuseid, vajab riiklik hariduse, täiendkoolituse ning ettevõtjate, töötajate ja tarbijate koolituse süsteem ümberkorraldamist. Tähtsat osa märgib kohalike initsiatiivide toetamispoliitika, mis on seotud nii koolituspoliitikaga kui ka ettevõtete asutamise poliitikaga.

Väljatöötamist vajavad regulatsioonid, mis ergutavad teenuste juurutamist ja kasvu, soodustavad sisenemist turule ning hindade alandamist tasemele, mille puhul inimesed on võimelised või soovivad maksta teenuse eest. Rakendamist vajavad regulatsioonid, mis soodustavad teenuse tehnoloogilist evolutsiooni.

Kaaluda tuleks ka maksusoodustuste rakendamist. Prantsusmaal ergutakse maksusüsteemi kaudu uute teenuste osutamist, näiteks pere töökohtade loomist. Samuti antakse maksusoodustusi, kui kasutatakse vanureid ja invaliide. Spetsiaalsed poliitikad teenuste süsteemi arendamiseks on väljatöötatud Iirimaal ja Saksamaal, Saksamaal on see poliitika fokuseeritud eelkõige äriteenustele (European Commission 2000).

Kaaluda tasuks ka riikliku riskikapitali fondi loomist, millest on pikka aega räägitud, et toetada ettevõtteid erinevatel innovatsiooniprojektide staadiumidel.

Kokkuvõte

Eesti teenindussektori osa oli 2001.a. sisemajanduse koguproduktis kasvanud 65,8 protsendile. Teenindussektor on muutunud Eesti majanduse arengus määravaks: majanduse edasine areng ei saa toimuda ilma uute teenuste turule tulekuta, teenuste innovatsiooni ja selle innovatsiooni üht olulisemat osa, uute teenuste juurutamist peab soodustama riiklik innovatsiooni poliitika.

Uurimine näitas, et kõrget professionaalsust nõudvates teadusmahukates teenindusharudes nagu arvutiteenindus, teadus- ja arendustegevus, arhitekti- ja inseneritegevused ning teimimine ja analüüs on innovatiivsete ettevõtete osatähtsus väga kõrge, kusjuures tooteinnovatsioon prevaleerib protsessi innovatsiooni ees. Kuivõrd ettevõtete jaoks uued teenused moodustavad olulise osa ettevõtete netokäibest, siis on uute teenuste juurutamine ka uute töökohtade loomisel oluline

allikas. Teenuseinnovatsiooni puhul on tähtis tegur ettevõttesisene ja ettevõtetevaheline koostöö, aga ka koostöö ülikoolide ja uurimisasutustega. Tehnoloogia kasvav madala hinnaga kättesaadavus on tegur, mis laiendab ettevõtlust ja lubab lihtsamat juurdepääsu informatsioonile ning madalamaid stardikuluseid, kui on tegemist immateriaalsete teenustega. Uute teenuste juurutamisel saab kaasa aidata ka riikliku poliitikaga, mis puudutavad tehnoloogiat, intellektuaalse omandi õigust, standardiseerimist ja teadmiste siiret.

Uuenev hariduspoliitika peab olema paindlikum, et kiirendada uute oskuste ja erialade omandamist.

Kasutatud kirjandus

1. **European Commission** (2000). The European Observatory for SMEs. Enterprise Policy 2000. Sixth Report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
2. **Hulshoff, H.E. Westhoff, F.M.J. et al.** (1998) New services, Strategic exploratory survey of a dynamic phenomenon, EIM Small Business Research and Consultancy, Zoetermeer.
3. **Kurik, S., Lumiste, Rünno, Terk, E. Heinlo, H.** (2002). Innovatiivne tegevus Eesti ettevõtetes 1998-2000. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus.
4. **Lumiste, Rein; Lumiste, Rünno** (2000) Eesti vabariigi poliitika teenindussektori konkurentsivõime tõstmiseks. Kogumikus "Eesti vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit. VIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu-Värska, 29.juuni – 1. juuli 2000), Mattimar, Tallinn, lk. 221-227.
5. **Porter, M.E.** (1998) The Competitive Advantage of Nations. With New Introduction. MacMillan Business, London.
6. **SA Eesti Teadusfond** (2002) Eesti teenindussektori konkurentsivõime hindamine ja teenindussektori arengusuundade väljatöötamine Euroopa liiduga ühinemiseks. Grandiprojekti nr. 4280 lõpparuanne. Tallinna Tehnikaülikooli Ärikorralduse Instituut, Tallinn. (Käsikiri SA Eesti Teadusfondis ja TTÜ väikeettevõtluse õppetoolis).
7. **Siimon, I.-J., Lumiste, Rein, Lumiste Rünno** (2000) Tooteinnovatsioon ja innovatsioonisüsteemid. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu.
8. **Teadus ja Arendusnõukogu** (2002) Teadmispõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002-2006. Tallinn

Summary

NEW SERVICES AND INNOVATION POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF SERVICE SECTOR

Rein Lumiste
Tallinn Technical University
Rünno Lumiste
University of Tartu

The Estonian economy can be labelled as a service-dominated one. Services have become an essential part of modern economies. They represent about 66% of GDP. The proportion of the service sector has been growing markedly in national economies of all nations. Researches and governments are just beginning to regard it as an important component of economy. At the same time, international competition in services is on the rise on the Estonian service market.

Technological factors, economic trends, socio-cultural, socio-demographic and institutional factors create new needs and change the ways of doing business. The emergence of ICT has greatly changed the characteristics of services and dependence on location and time. Opportunities for innovations in new and renewed services are developing. New services are often provided by new enterprises. The most dynamic sub sectors in the Estonian service industry during the past decade have been the business-related services and the ICT related sector.

The Estonian government can make with its economic and political activity the business environment in the country more friendly for entrepreneurs and thereby improve the competitiveness and the innovative behavior of the Estonian service sector.

MÕJUINSTITUTSIOONIDE MAJANDUSPOLIITIKAST MAAELU ARENDAMISEKS EESTIS

Matti Raudjärv
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Majanduspoliitika kavandamisel ja elluviimisel eristatakse otsustusinstitutsioone ja mõjuinstitutsioone. Kuna 2003. aasta on Eestis Riigikogu (parlamendi) valimiste ja seejärel uue koalitsiooni tekke ja valitsuse moodustamise aasta, siis on kindlasti oluline, milliseid seisukohti omavad paljude Eesti ühiskonna ees seisvate küsimuste lahendamisel sellised majanduspoliitilised mõjuinstitutsioonid nagu erakonnad (parteid). Erinevate poliitiliste jõudude valimiseelsed seisukohad (aga samuti varasemad tegevused ja arvamused) ühiskonna arengu tagamiseks mõjutavad kindlasti valijate käitumist.

Valijatel on võimalik erakondade seisukohtadest nende esindajate-saadikukandidaatide kaudu teada saada erinevate allikate (ajakirjandus, raadio, televisioon, internet) vahendusel ja organiseeritud kohtumistel. Infoallikaks on kindlasti erakondade programmid ja teised põhidokumendid, kuid seal puuduvad enamasti jooksvad ja kõige päevakajalisemad seisukohad (samuti on küsimuseks, kui paljud valijad programmilisi dokumente loevad ja erinevate erakondade seisukohti võrdlevad, analüüsivad ning sellest järeldusi teevad). Ilmselt on kõige ulatuslikumaks informatsiooni saamise võimaluseks ajakirjandus, sest kirjasõnas must-valgel levitatavat teavet ja seisukohti on valijal võimalik korduvalt lugeda, seejuures mõelda, teiste valijatega arutada, saadikukandidaatidega kohtumistel ajalehtedes fikseeritud seisukohtadele jms. osutada.

Käesolevas artiklis käsitletakse põgusalt erakondade valimiseelseid seisukohti maaelu arendamiseks, kusjuures kasutatav alginformatsioon ei ole spetsiaalselt analüüsiks ette valmistatud. Aluseks on juhuslikult valitud informatsioon /Maaleht, 30.01.2003, lk.11/, mille kaudu on erakonnad ennast valijatele tutvustanud selleks, et oma seisukohti selgitada. Iga erakond on oma nägemused avaldanud kindla eesmärgiga - võimalikult palju valijaid enese poole võita. Seega arvestades, et iga endast lugupidav ja valijaid austav erakond annab valimiseelses käitumises (vähemalt sellel perioodil!) endast parima, on nimetatud Eesti suurima tiraažiga nädalalehes (jaanuaris 2003 oli Maalehe tiraaž 49,0 tuhat /Maaleht, 06.02.2003, lk.2/) avaldatud ja väga suurele osale valijatele suunatud informatsioon piisav otsustamiseks kuivõrd kaalutletult soovitakse Eesti maaelu tulevikku näha ja kujundada.

1. Artikli eesmärk ja lähtealused

Käesoleva artikli eesmärgiks on anda hinnang Eesti kuue suurema erakonna (majanduspoliitilise institutsiooni – majanduspoliitika kandja) seisukohtadele ja nägemustele maaelu arendamiseks Eestis. Nendeks on Isamaaliit (IL), Keskerakond (KE), Mõõdukad (MÕ), Rahvaliit (RL), Reformierakond (RE) ja Res Publica (RP).

Miks käesoleval juhul just maaelu ning mitte kogu ühiskonna- ja majanduselu oma mitmekesisuses ei käsitleta? Aga sellepärast, et

- 1) ühe artikli maht ei võimalda eriti ulatuslikku käsitlust, tuleb teha valik paljude valdkondade ja küsimuste vahel;
- 2) Eesti areng on regionaalselt olnud ebaühtlane ning maaelu arengule on ülekohtuselt vähe tähelepanu pööratud;
- 3) maaelu arenguprobleeme vaadeldes on võimalik (mõjuinstitutsioonidel lausa kohustuslik!) käsitleda ka paljusid üksikküsimusi;
- 4) maaelu kui kompleksset problemaatikat käsitledes on võimalik erakondade nägemusi-lubadusi hinnata majanduspoliitika teoreetilistest skeemidest lähtudes ning anda hinnang selle kohta, kuivõrd poliitilised avaldused arvestavad majanduspoliitika kompleksust.

Maaelanikkond moodustas Eestis 1. jaanuari 2002 seisuga 443,3 tuhat inimest, moodustades kogu elanikkonnast 32,6 % ehk peaaegu iga kolmas inimene elab maal /Eesti piirkondlik ... , 2002, lk.20/. Nende heaolu ja maal elamise tingimused on tähtsad kogu Eesti riigi arengu saavutamiseks. Arvestades asjaolu, et maal (valdades) on töökohtadest puudus, siis domineerib selgelt pendelränne maalt linna, täpsemalt – kolmandik maal elavatest ja tööl käivatest inimestest töötab linnas / Eesti regionaalareng ... , 2002, lk.21/. Peamised tööalase pendelrände tõmbekeskused on suuremad linnad, eelkõige maakonnakeskused.

Vastukaaluks aeg-ajalt levitatavatele arvamustele elu võimalikkusest vaid Tallinnas ja teistes suuremates linnades, tuleb viidata Eesti Vabariigi Põhiseadusele (§ 29): “Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta.” /Eesti ... , 1994, lk.7/. Seega on inimestel ilmselt õigus ka elukohta valida ning maal elada ja riik peab seda soodustama.. Maaga seotud töö ja elukoht maal on vajalikud ka Eesti riigi kui terviku harmoonilise arengu seisukohalt.

2. Majanduspoliitika teoreetilis-praktilised lähtekohad hindamaks erakondade maaelu arengukavu

Majanduspoliitika on rakendusmajandusteadus /siin ja edaspidi: Raudjärv 2000, lk. 16-31/ ning selle väljatöötamisele lähenetakse komplekselt. Seega tuleb arvestada

- korrapoliitika (raam- ehk aluspoliitika),
- struktuuripoliitika ja
- protsessipoliitika

kui majanduspoliitika põhivaldkondade olemuse ja siit tulenevalt omakorda nende allvaldkondade spetsiifika ning arengunõuetega.

Korrapoliitika olulisemateks allvaldkondadeks võib lugeda

- omandipoliitika ja
- konkurentsipoliitika.

Struktuuripoliitika olulisemateks allvaldkondadeks võib lugeda

- regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitika,
- infrastruktuuripoliitika,

- sektoraalpoliitika,
- teadus- ja innovatsioonipoliitika,
- (ametile ja kutsele orienteeritud) kutsehariduspoliitika,
- ressursipoliitika,
- väike- ja keskmise ettevõtluse poliitika.

Protsessipoliitika olulisemateks allvaldkondadeks võib lugeda

- eelarve ehk fiskaalpoliitika,
- rahapoliitika,
- sissetulekute poliitika,
- välismajandusliku tasakaalu poliitika.

Kõige selle kõrval on oluline arvestada majanduspoliitika etappe /Raudjärv 2000, lk. 78-81/, milleks on

- ettevalmistamine (hõlmab olukorra hinnangu, eesmärkide määratlemise, abinõude valiku ja alternatiivsete tegevusvariantide plaanimise),
- otsustamine,
- täideviimine,
- kontroll.

Käesoleva artikli seisukohalt omavad ettevalmistusfaasis (etapis) tähendust eeskätt olukorra hinnangud, eesmärkide määratlemine ja abinõude valik. Lisaks tuleb maaelu käsitledes vaadelda ka keskkonna- ja looduskaitse alaseid küsimusi – maaelu tausta.

Artiklis hinnatakse erakondade arvamusid maaelu edasisel majanduspoliitilisel korraldamisel majanduspoliitika põhi- ja allvaldkondade lõikes, lisaks tuuakse välja ka erakondade nägemused muudatuste kohta majanduspoliitika kandjate-institutsioonide tegevuse korralduses. Seega esitatakse käesoleva artikli autori poolt erakondade seisukohad alginformatsiooni alusel sellises liigenduses nagu enamlevinud majanduspoliitika teoreetiliste seisukohade põhjal tegelikke, praktikas kavandatavaid majanduspoliitilisi käitumisi jaotatakse ja kompleksprobleeme klassifitseeritakse.

Kuna maaelu problemaatika on küllalt laiaulatuslik (ja artikli maht piiratud), siis ei ole selles artiklis taotletud detailset analüüsi, vaid on antud ka lugejale võimalus ise kaasa mõelda ja järeldusi teha.

3. Maaelu olukorra majanduspoliitiline hinnang

Olukorra hinnang kui alus eesmärkide seadmiseks ning edasiseks tegevuseks omab olulist tähendust majanduspoliitilise käitumise kavandamiseks. Eesti maaelu kohta avaldati erakondade poolt järgnevaid seisukohti.¹

¹ KE: "Kogu taasiseseisvuse aja jooksul on põllumehel oma kaubale õige hinna saamine (M.R.) olnud põllumajandusele sobimatu üliberaalse majandusmudeli tõttu võimatu."

Selgub, et erakonnad olukorrale erilist hinnangut ei anna (v.a. RL), pigem jääb see üldse andmata ning valijad siit oma tegelikule olukorrale hinnangulist kinnitust ei leia. Seega saab olemasoleva informatsiooni põhjal järeldada, et peale RL ei ole teistel erakondadel maaelu käsitlemise algsõnades kindlaid ega väljakujunenud seisukohti. Seega tundub, et üldiselt on maaelu majanduspoliitilise käsitlemise lähtekohad olnud juhuslikud ja mittesüsteemsed.

4. Majanduspoliitilised eesmärgid maaelu arendamisel

Eesmärkide püstitamise kaudu tehakse tulevikuvisioni olemasoleva olukorra muutmiseks paremuse suunas. Vaadeldavad erakonnad esitasid selles osas alltoodud mõtteavaldusi.²

Esitatud eesmärkide osas tuleb tõdeda, et mitte kõik erakonnad ei ole oma eesmärgi maaelu arendamise osas määranud. Siintoodud eesmärgilised seisukohad on ühelt poolt üldisemad ning teisalt väga kitsad ja üksikud. Arvestatavad eesmärgid on kindlasti õige hind Eesti tootja jaoks, turu täies ulatuses varustamine Eestis toodetud toiduainetega, täisväärtuslikku elu võimaldavad sissetulekud ning arengut tagav ja tulevase põlvkondi arvestav elukeskkond. Siiski võib väita, et erakondade eesmärgipüstitus Eesti maaelu arenguks on olnud puudulik ning suhteliselt pealiskaudne. Seega – kui pole selgeid eesmärgi, pole ka asjakohaseid tulemusi eriti oodata.

5. Maaelu arendamiseks vajalikud majanduspoliitilised abinõud

Kui olukorda on ebapiisavalt hinnatud ning sellest tulenevalt ka eesmärgid kesisel püstitatud, siis on väga keerukas adekvaatseid ja piisavaid abinõusid eesmärkide saavutamiseks valida. Seda kinnitavad ka erakondade arvamusel.³

RL: “Senise poliitika tagajärjel on põllumajandustoodang vähenenud kordades, kadunud on kümned tuhanded töökohad. 0,3 miljonit hektarit põldu on võsastumas ning Eesti on muutunud põhisaadusi importivaks riigiks.

Ei saa nõustuda Euroopa Liidu poolt Eestile peale surutud madalseisu külmavate kvootide ja ebavõrdsete otsetoetustega. Piimakvoot sunnib lõpetama veel tuhandeid väiketalunikke ning viima tapamajja 20 % lehmadest.”

RE: “Euroopa Liitu astumist peame iseäranis maainimesele kasulikuks.”

² **IL:** “Kaitsta Eesti rahvuslikke huve, et me ei upuks Euroopasse.”

KE: “Põllumehe jaoks on kõige olulisem saada oma kauba eest õiget hinda.”

MÕ: “Põllumajanduspoliitika eesmärk on varustada elanikke põhitoiduainetega, tagada konkurentsivõimelise tootmise abil maapiirkondade elanikele väärikat elu võimaldavad sissetulekud.”

RP: “Maaelu eesmärgiks on toimetulekut võimaldav ja kasvatav, turvaline ja tervislik, loodusressursse taastav ja madala riskistmega elukeskkond. Tagada Eesti varustamine kohalike toiduainetega.”

Esitatud abinõud on kahtlematult vajalikud kuid paraku suhteliselt üksikabinõud, vaja oleks aga abinõude kompleksi. Ka kõigi erakondade abinõud kokku ei ole ilmselt piisavad Eesti maaelu korrastamiseks ja vajalikuks arenguks.

6. Keskkonna- ja looduskaitse alane taust maaelu arendamise tagamiseks

Keskkonna- ja looduskaitse alased küsimused on olulised nii meie endi kui meie järeltulijate seisukohalt. Nimetatud problemaatika peaks kogu meie ühiskonnapolitiikale taustaks olema. Majanduspoliitika väljatöötamisel ja elluviimisel peaksime väga hoolikalt keskkonna- ja looduskahjustuste vältimist silmas pidama. Erakonnad avaldasid selles osas järgmiseid seisukohti.⁴

Esitatud napid seisukohad on väärtuslikud, kuid kokkuvõttes võib kahelda Eesti keskkonna- ja looduskaitsealase käitumise piisavuses, seda ka maaelu aspektist

³ **IL:** “Maaelu Edendamise Sihtasutuse rahast anname laenu eelkõige ühistutele. Euroopa Liidu struktuurifondide raha kasutame eeskätt euroopaliku, s.t. taludel põhineva põllumajandusmudeli arendamiseks.”

KE: “2004. aastast käivituvad olulised tureregulatsiooni mehhanismid: riiklik kokkuost, eksporditoetused, eraladustamine, mis tagavad põllumehele stabiilsed hinnad ja muudavad kogu majanduskeskkonda. Rakendame kalanduse turukorraldust ja abimeetmeid kaluritele.”

MÕ: “Kasutame ära kõik Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika võimalused ja toetused maksimummääral, kaasates vajadusel riigieelarve vahendeid. Kvootide ja toetuste määramisel tagame sissetuleku võimalikult paljudele peretaludele.

Peretalud peavad saama pikka sooduslaenu oma tootmise kaasajastamiseks, eriti tõuaretuseks, maa ostuks ja uute tegevusalade alustamiseks. Toimiv peretalu on parim viis kasvatada meie lastest elu vastutustundlikud edasiviijad.”

RL: “Koostöös teiste kandidaatriikidega taotleme tootmiskvootide kaotamist või nende tasakaalustatud (loodust säästvat) jaotamist vanade ja uute liikmesmaade vahel.

Võimaliku ühinemise järel Euroopa Liiduga tagame lepingus lubatud siseriiklike toetuste maksimaalse rakendamise.”

RE: “Euroopast peame põllumajandusele tähtsaks piisavaid kvote ja võrdseid turutingimusi. (M.R.: miks seda seni pole tehtud, sest läbirääkimiste ajal enne peatükkide sulgemist oli RE võimul, ning tookordne peaminister on lausa selle erakonna esimees!?).

Kiiresti tuleb tööle panna tõhusad tugistruktuurid, et Euroopa Liidu eri arengufondide taotlemine oleks selge ja lihtne.”

⁴ **KE:** “Keskkonnanõuete täitmisel eraldame kahaneva maksena viie aasta jooksul toetust alates 300 miljonist kroonist.”

MÕ: “Aktiivselt rakendada põllumajanduslikke keskkonnatoetusi ja teisi maaelu meetmeid, kindlustada Eesti maastike korrashoid.

Keskkonnanõuete täitmiseks tuleb lisaks omafinantseerimisele kaasata Eesti ja Euroopa toetusraha. Maaparandussüsteemide korrashoid eeldab radikaalseid otsuseid. Kui riigil praegu raha napib, tuleb võtta välislaenu.”

RP: “Rakendame loodusrikkumiste suhtes sama nulltolerantsi nagu teiste kuritegude puhul. Keskkonnaseadused tuleb muuta loodusega arvestavaks, arusaadavaks ja täiendavaks. Lõpetame kõlvatu konkurentsi looduse arvel.”

vaadatuna. Tegemist on siiski kitsaste ja üksikküsimustega, kuigi kindlasti oluliste probleemidega.

7. Korrapoliitilised käitumised

Korrapoliitika kui raampoliitika on aluseks teistele majanduspoliitika põhivaldkondadele nagu struktuuri- ja protsessipoliitika ning peaks olema pikaajalise toimega.

7.1. Omandipoliitika

Olukorras, kus Eestis on otsustatud omandivormide paljususe kasuks (eeskätt era-, riigi- ja munitsipaalomand) ning valdavaks on eraomand, osutub oluliseks millistes vahetkondades on loota erinevate omandivormide kujunemist maapiirkondades. Selles osas on arvamused neljal erakonnal.⁵

Arvamust omanud erakonnad on kõik seda meelt, et Eesti maal peab tegutsema eraomanik-taluperemees. Eraldi on RL rõhutanud, et maa peab eeskätt eestimaisele harijale kuuluma. Need lähenemised annavad lootust, et maa ja mets saavad Eestis korraliku kasutuse ning kujunevad üheks aluseks areneva Eesti rahvuslikule rikkusele.

7.2. Konkurentsipoliitika

Konkurentsipoliitika puhul loetakse oluliseks võrdsete tingimuste loomist. Eesti ühiskonnale on konkurents ilmselt suhteliselt uus nähtus ning paljude valdkondade, firmade ja ka üksikisikute jaoks tõenäoliselt harjumist ning ka oma seniste suhtumiste muutmist vajav olukord. Erandiks ei ole kindlasti ka maaeluga seotud ettevõtted, talud ja majapidamised. Mida vajalikku kavandavad Eesti suuremad erakonnad konkurentsivõimelisuse suurendamiseks maal?⁶

⁵ **IL:** "Maaelupoliitika aluseks on põhimõte, et Eesti küla vajab hulgaliselt haritud ja tugevaid peremehi, mitte sulaste armeed."

MÕ: "Parem mitu tuhat peretalu kui kümme uue aja kolhoosi."

RL: "Rakendame seitsmeaastase maamüügi piirangu välismaalastele. Põllumaa kuulugu vaid paiksele ja väljaõppinud harijale."

RP: "Põllumajandusliku maa laiemaks kasutuselevõtuks loome seadusliku mehhanismi mittekasutatavate maade hõivamiseks.

Loomes võimalused korralike peremeeste tekkeks põllumaale. Võtame võimalikult kiiresti vastu seaduse, mis täpsustab kasutusvalduses oleva maa erastamise tingimusi, et kasutaja saaks maasse investeerida. Lõpetame röövraied."

⁶ **KE:** "Teiste riikidega konkurents püsimeks rakendame alates 2004. aastast otsetoetusi 55 % Euroopa Liidu tasemest, suurendades seda 65 % -ni 2006. aastaks."

(M.R.- see tegevus on ühelt poolt küll fiskaalpoliitilise suunitlusega, kuid teiselt poolt saab seda kui võrdsete tingimuste loomisena ka konkurentsipoliitikana käsitleda).

RE: "Oleme jõuliselt seisnud selle eest, et turutingimused oleksid võrdsed kõigile liikmes- ja kandidaatriikidele ja seisame selle eest ka Euroopa Liidus. See tagaks Eesti konkurentsivõime."

Paraku ei midagi eriti oluliselt lootustandvat. Pigem on tegemist selle konstateerimisega, mida tulnuks pidevalt teha (seda enam, et koalitsioonis /KE, RE/ oleks tulnud ammu siin esile toodud küsimustega tegeleda). Kõikvõimalik koolitamine ja nõustamine on tegelikult valdkond, kus seni on suhteliselt kesiselt ja ebakompetentselt tegutsenud. Puudunud on koolitust riigi poolt komplekselt koordineeriv ja üldriiklikult süsteemne suunamine.

8. Struktuuripoliitilised käitumised

Struktuuripoliitika kui pikaajalise käitumise ja mõjuga majanduspoliitika põhivaldkond hõlmab kõige enam allvaldkondi. Nende kompleksne ja integreeriv käsitus ning toime on olulised edu saavutamiseks ka maaelu korraldamisel. Erakonnad pidasid vajalikuks järgmist:⁷

RP: “Tõstame maaettevõtjate konkurentsivõimet, arendades välja koolitus- ja nõustamissüsteemi.”

⁷ Regionaal- ja kohaliku omavalitsuspoliitika alal

IL: “Eesti küla peab elama. Me seisame maaelu tasakaalustatud arendamise eest.

Käivitame peretalude arendamise riikliku programmi, toetades eriti noori talupidamise alustamisel või jätkamisel.

Soodustame ettevõtlike inimeste kolimist linnast maale.”

KE: “Peame oluliseks tasakaalu saavutamist põllumajandustootmise ja maaelu kui eluviisi vahel. Toetame maaelu eluviisina läbi arengutoetuste: väiketalude kohanemisabi 15 000 krooni aastas, metsastamist, külade arendamist, alternatiivse ja väikeettevõtluse arendamist. Soodustame lihavesi- ja lambakasvatust väiketaludes ja rohke harimata maaga piirkondades. Tagame kogu haritava maa kasutamise ja maastike avatuse läbi tootmise ja põllumajandusliku keskkonnaprogrammi.”

MÕ: “Kodukant ja teised külaliikumise ühendused peavad saama riigilt märksa rohkem tähelepanu.”

RL: “Põllumajandus peab tagama ka üleriigilise asustatuse, meelepärase elulaadi ja töö ning kultuurimaastike korrasoleku.”

RE: “Taotleme riiklikes investeeringutes kohaliku otsustusõiguse kasvu.”

RP: “Põllumajanduse traditsiooniliste tootmisharude kõrval suurendame ühekordseid projekttoetusi nn. kolmanda suuna (aiandus, kalandus, koolitus, turism jms.) arendamiseks.”

Infrastruktuuripoliitika alal

IL: “Säilitame ja taasavame külakoolid ning toetame kultuuri- ja seltsielu maal.”

MÕ: “Ettevõtlus maal ei arene, kui riik ei toeta elektriliinide, side, teede sadamate jms. arendamist. Üksikisik selliseid investeeringuid teha ei suuda.”

RE: “Riiklikud kulud ja Euroopa Liidu raha tuleks suunata maamajanduse mitmekesistamisele, infrastruktuuri, eriti teedehituse ja –hooldusse.”

Sektoraalpoliitika alal

IL: “Arendame mahetootmist. Toetame põllumajanduspoliitika reforme Euroopa Liidus ja euronõuete leevendamist.”

Selgub, et struktuuripoliitika puhul on enim seisukohti, eriti regionaalpoliitika küsimustes. See ei tähenda aga sugugi seda, et problemaatika ka piisavalt oleks käsitletud. Kui ühtedes enam käsitletud struktuuripoliitika allvaldkondades on konkreetsust märgata (regionaal- ja kohalik omavalitsuspoliitika, infrastruktuuri- poliitika, osaliselt ka sektoraal- ja hariduspoliitika), siis teised on kas üldsõnalised (teadus- ja innovatsioonipoliitika) või vaid üksikut tähelepanu pälvinud (ressursipoliitika, ettevõtluspoliitika) majanduspoliitika osad. Paraku ei puudu ka lausa loosunglikkus (regionaal- ja kohaliku omavalitsuspoliitika /eeskätt RE/, teadus- ja innovatsioonipoliitika /KE/, hariduspoliitika /IL/, ettevõtluspoliitika /RL/. Samas pole osal erakondadest (KE, MÕ, RE, RP) eriti palju maaelu aktiveerimisele struktuuripoliitika kaudu kaasa ütelda. Enim on siinkohal maaelu edendamisele tähelepanu pööranud IL ja RL.

RL: “Põllumajandus peab kindlustama rahva tervisliku toiduga. Toetame mahetootmist ja muid harusid uute töökohtade loomise eesmärgil.”

RP: “Põllumajanduspoliitika tuleb kiiresti kohandada Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitikaga, lähtudes printsiibist, et poliitilised otsused olgu tagatud majanduslike võimalustega.”

Teadus- ja innovatsioonipoliitika alal

KE: “Arendame rakendusteadusi.”

RP: “Kahekordistame põllumajanduse innovatsiooniks mõeldud vahendeid.”

Kutsele ja ametile suunatud hariduspoliitika alal

IL: “Toetame inimeste ümberõpet, lähtudes ettevõtete vajadusest.”

KE: “Arendame rahvuslikku põllumajandusharidust (õppebaasid, stipendiumid, täiendkoolitus). Kõikide meetmete ja võimaluste rakendumise aluseks on teabe ja koolituse kättesaadavuse parandamine.”

RL: “Tagame kõigi seniste põllumajandustehnikumide ajakohastamise ja jätkamise kutseõppeasutustena.”

RE: “Kiiresti tuleb ümber korraldada kutseharidus. Toetame tugevate regionaalsete kutsehariduskeskuste loomist, kus oleks võimalik saada mitmesugust koolitust, sh. eelkutsõpet, täiendkoolitust ja töötute ümberõpet.”

Ressursipoliitika alal

RL: “Põld ja mets on Eesti rikkalikemad loodusvarad, peamised tööandjad maal.”

Väike- ja keskmise ettevõtluse poliitika alal

IL: “Väärtustame peretalusid: talude areng peab taas saama rohelise tee. Selleks tuleb luua tugistruktuurid: ühistud, nõuande- ja asendustalunike organisatsiooni. Vähemalt 50 % eestimaisest toodangust töödeldakse ja turustatakse tootjate ühistute poolt (see loob eeldused, et siis jääb põllumehele 0,5 miljardit krooni rohkem kätte).

Loome lisatöökohti endistes majandikeskustes, selleks toetame väikeettevõtluse arengut maal.”

RL: “Tagame kõigi ettevõtlusvormide arengu, koostöö ja huvide esindatuse.”

9. Protsessipoliitilised käitumised

Protsessipoliitika kui suhteliselt lühiajalise toimega majanduspoliitika põhivaldkond on seotud otseselt maaelu rahanduse ja rahastamisega (eelarvepoliitika, sissetulekute poliitika) ning väliskaubandusega (välismajandusliku tasakaalu poliitika). Erakondade seisukohad esitati siin järgmiselt.⁸

Arvanud on vaid IL (kõigis allvaldkondades), RE (eeskätt eelarve ja sissetulekute poliitika osas) ja RL (konkreetselt ja laiapõhjaliselt just tootmisele ja müügile suunatud ekspordipoliitika osas). Teistel erakondadel (KE, MÕ, RP) on protsessipoliitikas jäänud oma seisukohad valijatele avaldamata. Loomulikult tuleb hinnata kohaliku eelarvete rolli suurendamist ning põllumehe sellist toetamist, et ta oleks turul konkurents- ja ekspordivõimeline.

10. Majanduspoliitika institutsioonilised muutused

Arvestades, et majanduspoliitika kandjad võib jaotada otsustus- ja mõjuinstitutsioonideks, osutub sellest tulenevalt võimalikuks käsitleda ka erakondade seisukohti institutsionaalses ümberkorralduses ja täienduses maaelu huvides.⁹

⁸ Eelarve- ehk fiskaalpoliitika

IL: "Maksame lisaks Euroopa Liidu toetustele riigieelarvest täiendavalt 15 % otsetoetusi."

RE: "Taotleme kohalike eelarvete osakaalu suurendamist."

Sissetulekute poliitika

IL: "Ümberõppe toetamise tulemusel kasvavad ka nende inimeste sissetulekud, kes jäävad palgatööle ega soovi hakata ettevõtjaks."

RE: "Põllumees tubli töötajana saab otsest kasu kavast alandada tulumaks 20 %- le (*M.R. – otseselt on see maksupoliitikana eelarvepoliitika osa, kuid saab vaadelda ka sissetulekute suurenemisena, nagu seda ka eeskätt propageeriti*).

Taotleme, et lapse sünd ei tooks kaasa sissetulekute langust. Suurendame sünnitoetust 5000 kroonile, säilitame terve aasta ema keskmise palga, lisame protsendipunkti tema kogumispensioni iga lapse sünni korral."

Välismajandusliku tasakaalu poliitika

IL: "Loome mahetootmise ekspordiühistu."

RL: "Võidame oma põllumeestele tagasi teravilja ja liha siseturu ning laiendame kõigi saaduste ekspordivõimalusi. 1,1 miljonit ha Eesti põllupinda võimaldab toota vähemalt 1 miljon tonni piima, 1 miljon tonni teravilja ja 0,1 miljonit tonni liha."

⁹ **KE:** "Eesmärkide saavutamiseks on oluline ka põllumeeste katusorganisatsioonide ühine tegevus ja kaasaegne tootjate ühistegevus."

MÕ: "Lahendame maaelu probleemeid komplekselt. Toome kogu kalanduse ja metsandusadministratsiooni põllumajandusministeeriumi alluvusse."

Kuigi kõik erakonnad ei ole siin oma seisukohti esitanud, tuleks nii KE kui MÕ nägemusi otstarbekaks ning ilmselt maa (kui ühe olulisima tootmisvahendi) ja maaelu arendamise tagamiseks lausa hädavajalikeks pidada.

Artikli autor on siinjuures arvamusel, et maaelu käsitlemisele võiks oluliselt kompleksemalt ja laiemalt läheneda. Arvestades talude arendamise vajadust peame arvestama asjaoluga, et sageli on siin tegemist olukorraga kus talu on seotud mitte ainult taime- ja loomakasvatusega (sageli on see versioon maaelu iseloomustamiseks), vaid ka metsandusega. Seega on loomulik kui põllumeeste katusorganisatsioonid teeksid sisulist koostööd ka metsameeste katusorganisatsioonidega, et ühiselt enamikule maaga seotud probleemidele harmoonilised lahendused leida.

Hinnates täitevvõimu rolli ja funktsioone, oleks Eesti rahvamajandusele (arvestades ka Eesti suhtelist väiksust) ehk kasulik kui tänane Keskkonnaministeerium ja Põllumajandusministeerium kogu oma haldusvaldkondade ulatuses ühendatakse. See looks täiendavad võimalused nii maaelu kui kogu maaga seotud tegevust kvalitatiivselt uutes ning olulisemalt efektiivsemates tingimustes ja suundades juhtida.

Kokkuvõte

Eesti kuue suurema ning ainsatena ka Riigikogu X koosseisu liikmete hulka jõudnud erakonna valimiseelsed maaelu arengut tagavad majanduspoliitilised seisukohad on olnud suhteliselt tagasihoidlikud, mõnevõrra ühekülgised ja kohati ka pealiskaudsed. Hinnates esitatut võib tõdeda, et komplekselt ei käsitletud maaelu ükski erakond. Paremini olid esindatud Isamaaliit ja Rahvaliit. Kõige tagasihoidlikumad problemaatika ulatuses olid Keskerakond ja Mõõdukad. Reformierakonna seisukohad tunduvad kõige maaelu kaugematena, lähtudes sellest, justkui Eestis maal eriti inimesi ei elaks ega töötaks (vähemalt maaelu spetsiifikat pole siinjuures arvestatud).

Käsitledes erakondade seisukohti maaelu arenguks majanduspoliitika teooria seisukohtadelt, võib väita, et vajakajäämised on ilmsed. Seetõttu ei maksa eriti konstruktiivset ja maaelu tõepoolest igakülgset arendavat tegevust lähitulevikus oodata. Piisavat tähelepanu ei ole erakondade poolt pööratud demograafilise olukorra parendamisele, hariduse ja tervise väärtustamisele ning sotsiaalse ja regionaalse tasakaalustatuse tagamisele maaelu arengu aspektist vaadatuna.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti piirkondlik statistika/ Regional Statistics of Estonia 2001. - Tallinn: Statistikaamet, 2002

Riik peab ühistulisi projekte toetama, sest sellega piiratakse toiduainetööstuste ja vahendajate monopolistumist.”

2. Eesti regionaalareng 1995-2000. Tallinn: Statistikaamet, Siseministeerium, 2002
3. Eesti Vabariigi Põhiseadus/ Vastu võetud rahvahääletusel 28. juunil 1992. - Tallinn: Riigi Teataja, 1994
4. Maaleht küsitleb erakondi. - Maaleht, 30. jaanuar 2003
5. Maaleht, 06. veebruar 2003
6. Raudjärv, Matti: Majanduspoliitika alused. 3., täiendatud väljaanne. - Tallinn, Tartu: Mattimar OÜ, 2000

Zusammenfassung

DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK DER PARTEIEN FÜR DIE FÖRDERUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG IN ESTLAND

Matti Raudjärv
Universität Tartu

In dem vorliegenden Artikel werden die Stellungnahmen und Wahlversprechen (Parlamentswahlen 02.03.2003) der sechs größeren Parteien Estlands (Pro Patria, Zentrumspartei, Moderaten, Volksunion, Reformpartei und Res Publica) unter Betracht gezogen, in denen sie die Entwicklung des ländlichen Lebens im Laufe der folgenden 4 Jahre ansprechen. Die Stellungnahmen der Parteien wurden durch die wichtigsten Ausgangspunkte der Theorie für Wirtschaftspolitik behandelt.

1. Es hat sich herausgestellt, dass die Parteien über den Zustand des ländlichen Lebens keine besonderen Aussagen machen. So haben die Wähler für ihren Zustand keine Bestätigung bekommen. Laut der vorhandenen Information kann man schlussfolgern, dass außer Volksunion keine der Parteien klare und ausgeprägte Prinzipien für die ländliche Entwicklung haben. Also scheint es, dass die wirtschaftspolitischen Behandlungsprinzipien im Falle des ländlichen Lebens relativ zufällig und unsystematisch gewesen sind.
2. Was die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen anbetrifft, muss man feststellen, dass nicht alle Parteien ihre Ziele für die ländliche Entwicklung festgelegt haben. Wenn es aber keine konkreten Ziele gibt, kann man auch keine Leistungen erwarten. Die einzelnen Zielsetzungen sind entweder sehr allgemein oder sehr eng gefasst. Als wichtige Ziele sind der richtige Preis für estnische Hersteller, die Deckung des Marktbedarfs mit estnischen Lebensmitteln, Einkommen, die eine normale Lebensqualität gewährleisten und Umwelt, die Entwicklung ermöglicht, anzusehen. Immerhin kann man behaupten, dass die politische Zielsetzung für die Förderung des Landlebens mangelhaft und ziemlich oberflächlich gewesen ist.
3. Wenn der Zustand ungenügend analysiert und die Ziele lückenhaft gesetzt worden sind, ist es sehr kompliziert, adäquate und ausreichende Maßnahmen für das Erreichen der Ziele zu ergreifen. Die vorgelegten Maßnahmen sind ohne Zweifel notwendig, aber leider handelt es sich nur

um Einzelmaßnahmen, wobei man einen Maßnahmenkatalog bedarf. Sogar die Maßnahmen aller Parteien insgesamt würden für die Regulierung und notwendige Entwicklung des Landlebens in Estland nicht ausreichen.

4. Der Umwelt- und Naturschutz sind sowohl für uns als auch für unsere Nachfolger von großer Bedeutung. Diese Problematik sollte unsere ganze Gesellschaftspolitik umrahmen. Bei der Ausarbeitung und Verwirklichung der Wirtschaftspolitik soll die Vermeidung der Umweltschäden streng berücksichtigt werden.
5. Ordnungspolitisch hat Estland sich für die Vielfalt der Eigentumsformen entschieden (Privat-, Staats- und Municipaleigentum) und vorherrschend ist Privateigentum. Für die ländlichen Gegende ist ausschlaggebend, in welchem Verhältnis die unterschiedlichen Eigentumsformen dort vertreten sein werden. Die Parteien, die ihre Meinung geäußert haben, finden, dass im ländlichen Raum Privateigentümer tätig sein sollten. Die Volksunion hat betont, dass es vor allem estnische Landwirte sein sollten. Laut diesen Äußerungen können wir hoffen, dass Grund und Boden in Estland in gutem Besitz sein werden und eine Grundlage für das nationale Reichtum Estlands verschaffen.
6. Bei der Wettbewerbspolitik kommt es auf gleiche Bedingungen an. In der estnischen Gesellschaft ist Wettbewerb ein relativ neues Phänomen und deshalb müssen viele Unternehmen und auch Einzelpersonen sich erst daran gewöhnen. Auch die ländlichen Unternehmen, Bauernhöfe und Haushalte bilden hier keine Ausnahme. Leider ist die Situation nicht besonders erfreulich, es gibt Vieles, was man regelmäßig hätte tun sollen. Für die Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit braucht man Schulung und Beratung, die bis jetzt aber ziemlich inkompetent organisiert worden sind. Die komplexe koordinierende Tätigkeit des Staates hat gefehlt.
7. Im Bereich Strukturpolitik haben die Parteien die klarsten Vorstellungen, besonders was Regionalpolitik anbelangt. Das bedeutet aber bei weitem nicht, dass die Thematik ausgiebig behandelt wird. Während man in einigen Teilen der Strukturpolitik konkrete Stellungnahmen findet (Regional- und lokale Selbstverwaltungspolitik, Infrastrukturpolitik, zum Teil auch Sektor- und Bildungspolitik), werden die anderen Themen nur sehr allgemein gehalten (Wissenschafts- und Innovationspolitik) oder nur selten erwähnt (Ressourcenpolitik, Unternehmenspolitik).
8. In der Prozesspolitik schätzen wir den Wunsch, lokale Etats zu vergrößern und die Förderung des Landwirtes, damit er auf dem Markt konkurrenz- und exportfähig ist.

Der Verfasser des vorliegenden Artikels ist der Auffassung, dass die Parteien die ländliche Entwicklung komplexer hätten behandeln können. Wenn wir von der Notwendigkeit, die Bauernhöfe zu fördern, ausgehen, müssen wir berücksichtigen,

dass die Bauernhöfe sich nicht nur mit Pflanzen- und Tierzucht beschäftigen (so sieht das Landleben in den behördlichen Versionen oft aus), sondern auch in der Forstwirtschaft tätig sind. Es wäre logisch, wenn die Dachverbände der Landwirte auch mit den entsprechenden Organisationen der Forstwirtschaft enger zusammenarbeiten würden, um den ländlichen Problemen gemeinsam harmonische Lösungen zu finden.

Wenn wir die Rolle und Funktionen der vollziehenden Gewalt betrachten, sehen wir, dass es für die Volkswirtschaft Estlands vermutlich optimal wäre, wenn das Umweltministerium und Landwirtschaftsministerium zusammengeschlossen würden. Das würde zusätzliche Möglichkeiten verschaffen, um die ländliche Entwicklung in qualitativ neue und wesentlich effektivere Spur zu leiten.

EESTI TÖÖSTUSETTEVÖTETE EKSPORDI EDUKUST MÕJUTAVAD TEGURID

Ele Reiljan
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Kogu maailmas ja ka Eestis on viimastel aastatel ja aastakümnetel pööratud suurt tähelepanu ettevõtete rahvusvahelistumise uurimisele. Seejuures on uuritud mitmeid erinevaid aspekte – miks ettevõtted üldse välisturgudele lähevad, kuidas rahvusvahelistumise protsess täpselt toimub, millised muutused toimuvad ettevõttes uutele turgudele tungimisel jms. Siiani on aga suhteliselt vähe pööratud tähelepanu sellele, et uurida, miks ettevõtete tegevus välisturgudel alati edukaks ei kujune ning millised on peamised rahvusvahelistumist pidurdavad või lausa välisturgudel tagasipöördumist mõjutavad tegurid.

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga avanevad paljudele Eesti tootjatele täielikult sellised turud, mis siiani on veel piiratud mitmete tolliliste ning mittetolliliste piirangutega. See võib tuua kaasa ettevõtete suure huvi kasvu EL-i liikmesriikide turgude teenindamise vastu. Selleks, et ettevõtete sisenemine uutele suurtele turgudele ei kujuneks liiga tormakaks, peaksid ettevõtted ise analüüsima põhjalikumalt nii enda kui ka teiste ettevõtete varasemaid kogemusi. Lisaks sellele on aga võimalike probleemide teadvustamisel ka riigil võimalik efektiivistada eksporditoetuste süsteemi ning vajaduse korral töötada välja uusi meetmeid. Selleks on aga vaja esmalt uurida, millised on olnud peamised põhjused, miks Eesti ettevõtted on oma tegevust välisturgudel vähendanud või selle lausa lõpetanud.

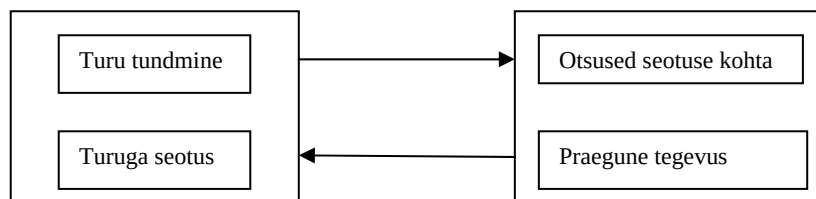
Käesoleva artikli eesmärgiks on uurida erinevuste olemasolu ekspordi suurendanud ja vähendanud Eesti ettevõtete vahel. Selleks tutvustatakse esmalt lühidalt kõige enam levinud ettevõtete rahvusvahelistumise mudeleid ning tuuakse välja peamine nende kohta käiv kriitika. Seejärel antakse põgus ülevaade erinevates empiirilistes uurimustes nimetatud ekspordi ebaõnnestumise põhjustest. Artikli empiiriline osa põhineb Eesti töötleva tööstuse andmebaasis esitatud ekspordivate ettevõtete andmete analüüsil. Uuritakse, kas on võimalik tuua välja erinevused ekspordi mahtu suurendanud või vähendanud ettevõtete gruppide vahel lähtuvalt ettevõtte suurusest, uurimis- ja arendustöö kulude mahust, tööjõukulude kasvumäärast, ekspordi osatähtsusest ning välisosaluse olemasolust ning selgitada sellega, miks osade ettevõtete rahvusvahelistumise protsess pole olnud mitte kõige edukam.

Suurimaks probleemiks käesoleva teema uurimisel on andmete vähesus. Ühelt poolt on see tingitud asjaolust, et ettevõtjad ei soovi rääkida oma negatiivsetest kogemustest, kuna see võib nii ettevõtte omanikes kui ka tarbijates tekitada negatiivseid emotsioone ja kahtlusi juhtkonna pädevuse suhtes. Teiseks andmete vähesuse põhjuseks on see, et Eestis (ja autorile teadaolevalt ka mujal maailmas) ei ole siiani veel selle teema uurimisele väga suurt tähelepanu pööratud, kuna maailmamajanduse globaliseerumise protsesside tulemusena on ebaõnnestumiste

osakaal suhteliselt väike. Eelpool nimetatud põhjustel keskendutakse käesolevas artiklis vaid väikese osa mõjutegurite analüüsile Eesti töötleva tööstuse andmete alusel. Lisaks sellele piiratakse analüüs vaid eksportööridega, kuna ebaõnnestunud välisinvesteeringute projektide hulk on olnud Eestis veel suhteliselt väike ning seega oleks neid võimalik uurida ainult situatsioonianalüüsi kasutades.

Ettevõtete rahvusvahelistumise protsess ja välisurgudelt tagasi pöördumise põhjused

Tavapäraselt käsitletakse nii ekspordi kui ka ettevõtete rahvusvahelistumist üldisemalt pidevalt kasvavatena, mille käigus suurendatakse nii oma seotust välisurgudega kui ka teenindatavate turgude arvu. Johanson, Vahlne ja Wiedersheim-Pauli (Johanson *et al.* 1975; Johanson *et al.* 1977) poolt välja pakutud ettevõtete rahvusvahelistumist selgitav mudel (vt. joonis 1) näitab, kuidas kogemuste (ning seega ka teadmiste) kasvades suureneb ettevõtte seotus välisurgudega.



Joonis 1. Rahvusvahelistumise peamine mehhanism (Johanson *et al.* 1977, lk. 26).

Kui eelnev mudel keskendub rahvusvahelistumise käsitlemisele üldiselt, siis ekspordi kohta on analoogilise protsessi välja pakkunud Gankema, Snuif ja Zwart. Nad jaotavad ekspordi ettevõtte seisukohast vaadatuna viide faasi (Gankema *et al.* 2000, lk. 17):

1. Esimeses etapis ei ekspordi ettevõtte üldse ning on huvitatud ainult koduturust. Ekspordi ja käibe suhe on null.
2. Teises, ekspordi ettevalmistamise etapis, otsib ettevõtte informatsiooni välisurgude kohta ning hindab ekspordi sobivust ettevõttele. Infot välisurgude kohta on selles etapis aga veel suhteliselt vähe. Ekspordi ja käibe suhe on ka selles etapis null või nullilähedane.
3. Kolmandas etapis alustab ettevõtte ekspordi geograafiliselt ja kultuuriliselt lähedastele turgudele. Ekspordija seotus välisurgudega on väike ning ebastabiilne. Selles etapis on ekspordi osakaal käibes 0-9%.
4. Aktiivse seotuse etapis teeb ettevõtte pingutusi, et müüki välisurgudel suurendada. Selles etapis on ettevõtte ekspordi osakaal käibes 10-39%.
5. Mudeli viimane etapp – täielik seotus – tähendab seda, et ettevõtte on välisurgudega tihedalt seotud ning nendest sõltuv. Selles etapis hakkavad paljud eksportöörid laienema välisurgudele ka teiste meetoditega (litsentsimine, frantsiis, otsesed välisinvesteeringud). Ekspordi osakaal käibes on selle etapi puhul 40-100%.

Üks eelnevalt tutvustatud mudelite kriitikute peamine argument on olnud, et need mudelid ei võta arvesse seda, et alati ei osutu välisurgudel tegutsemise protsess edukaks ning seega võivad ettevõtted turgudel ka tagasi pöörduda ning seega nende seotus välisurgudega väheneb (põhjalik ülevaade nende mudelite kohta käivast kriitikast on toodud Andersen *et al.* 1993; Bell *et al.* 1998; Pedersen *et al.* 1997).

Paljude empiiriliste uuringute ja isiklike kogemuste põhjal on Vern Terpstra koostanud loetelu peamistest vigadest, mis eksportöörid välisurgudele tungimisel teevad ning mis on sageli toonud kaasa ettevõtete välisurgudel taandumise või ka pankroti. Need vead on järgmised (Terpstra 1994, lk. 389):

- ei kasutata nõustamist ja ei tehta rahvusvahelise turunduse plaani enne eksporditegevuse alustamist;
- juhtkonna ebapiisav pühendumine;
- vahendajate valikule ei pöörata piisavat tähelepanu;
- keskendutakse juhuslikele tellimustele;
- ekspordi vältimine või alahindamine situatsioonis, mil koduturul on kiire kasv;
- vahendajaid välisurgudel ei kohelda koduturul olevate vahendajatega võrdselt;
- eeldatakse, et olemasolev toode ja turunduse meetmestik toovad edu kõigil turgudel;
- soovimatus modifitseerida tooteid vastavalt välisuru nõudlusele või valitsuse regulatsioonidele;
- ei tõlgita etikette, juhendeid jms.;
- ei taheta kasutada ekspordi juhtimise/vahendamise ettevõtet;
- ei kaaluta litsentsimise ja ühisettevõtte kasutamise võimalust;
- ei pakuta koheselt teenuseid.

Eesti ettevõtete puhul võib eelnevale loetelule tõenäoliselt lisada paljude ettevõtete liiga optimistliku suhtumise välisurgude poolt pakutavatesse võimalustesse, mõningatel juhtudel põhjendamatult kõrge arvamuse oma toodete konkurentsivõimelisuse kohta ning kogemuste puudumise. Lisaks on mitmed ettevõtted laienenud välisurgudel(e) liiga kiiresti ilma piisava finants- ja inimressursi toetuseta.

Eesti eksportivate ettevõtete analüüsi tulemused

Järgneva analüüsi aluseks on Eesti töötleva tööstuse ettevõtete andmebaasis sisalduva 344 ekspordiga tegeleva ettevõtte andmed perioodil 1996-1999. 56% nimetatud ettevõtetest on selle perioodi jooksul ekspordi maht suurenenud, ülejäänutel on see vähenenud. Täpsema info nii positiivsete kui negatiivsete muutuste suuruse ja struktuuri kohta annab tabel 1. Lisaks sellele on võimalik nimetatud tabelist leida andmed selle kohta, kui suur oli iga ettevõtete grupi keskmine käive ja ekspordi maht ning uurimis- ja arendustöö kulutuste keskmine osakaal käibes perioodi 1996-1999 jooksul.

Tabel 1. Valimis olevate ettevõtete üldisloomustus

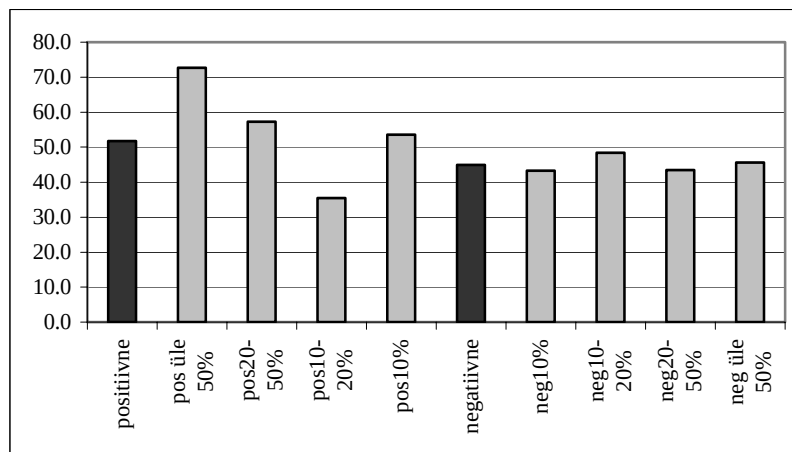
	Posi- tiivne	Pos ku- ni 10%	Pos 10- 20%	Pos 20- 50%	Pos üle 50%
ettevõtete arv	192	105	47	32	8
keskmise ekspordi osakaalu muutus käibes (% võrra)	13.6	3.6	14.0	29.7	76.9
keskmise käive aastas 1996-1999 (tuh. EEK)	62254.5	76961.3	40065.2	54765.3	35744.0
keskmise ekspordi maht aastas 1996-1999 (tuh. EEK)	32205.4	41221.7	14198.6	31371.4	25976.9
keskmise R&D kulutuste osakaal käibes 1996-1999 (%)	0.0	0.4	0.3	0.0	0.0
	Nega- tiivne	Neg kuni 10%	Neg 10- 20%	Neg 20- 50%	Neg üle 50%
ettevõtete arv	152	77	35	29	11
keskmise ekspordi osakaalu muutus käibes (% võrra)	-15.0	-3.3	-13.6	-30.2	-61.9
keskmise käive aastas 1996-1999 (tuh. EEK)	66293.8	70355.6	83404.4	32998.8	71195.8
keskmise ekspordi maht aastas 1996-1999 (tuh. EEK)	29798.0	30414.1	40389.5	14359.8	32486.5
keskmise R&D kulutuste osakaal käibes 1996-1999 (%)	0.3	0.4	0.2	0.3	0.1

Allikas: autori arvutused Eesti töötleva tööstuse andmebaasi andmete alusel.

Üheks välisurgudelt tagasi pöördumise põhjuseks võib olla see, et ettevõtted on laienenud üle oma võimaluste. Seega võiks oodata, et väiksemates ettevõtetes võivad olla suuremad probleemid. Võttes ettevõtte suuruse hindamisel aluseks käibe mahu, ei saa aga tabelis 1 esitatud andmete põhjal tuua välja eriti palju erinevusi ekspordi osakaalu suurendanud või vähendanud ettevõtete vahel ning samuti ei ole näha mingeid kindlaid seaduspärasusi, mis viitaks ettevõtte suuruse ja ekspordi edukuse seostele. Suured positiivsed muutused (ekspordi osakaalu kasv käibes rohkem kui 10% võrra) on toimunud väiksemates ettevõtetes võrreldes nendega, kus ekspordi osakaalu tõus on olnud kuni 10%. Sellise tulemuse põhjenduseks võib olla see, et väiksematel ettevõtetel on olnud realiseerimata tootmisvõimsusi, millele nad nüüdseks on kiire ekspordi suurendamisega kasutuse leidnud. Negatiivsete muutuste

osas saab eripärasena tuua välja selle ettevõtete grupi, kus ekspordi osakaal käibes on vähenenud 20-50% võrra. Selle grupi ettevõtted on teistega võrreldes ligi poole väiksemad. Samas on aga suurimad negatiivsed muutused toimunud küllaltki suurtes ettevõtetes.

Vaadates ekspordi osakaalu suurendanud ja vähendanud ettevõtete erinevusi lähtuvalt ekspordi osakaalust käibes (vt. joonis 1), võib öelda, et edukamates ettevõtetes on keskmine ekspordi osakaal suurem. See viitab asjaolule, et need ettevõtted on rahvusvahelistumise protsessis kaugemale jõudnud ja seetõttu on neil tõenäoliselt rohkem kogemusi, mis võimaldab hinnata sihtturge ning seal toimuvaid muutusi adekvaatsemalt ning seega vältida suuri vigu.

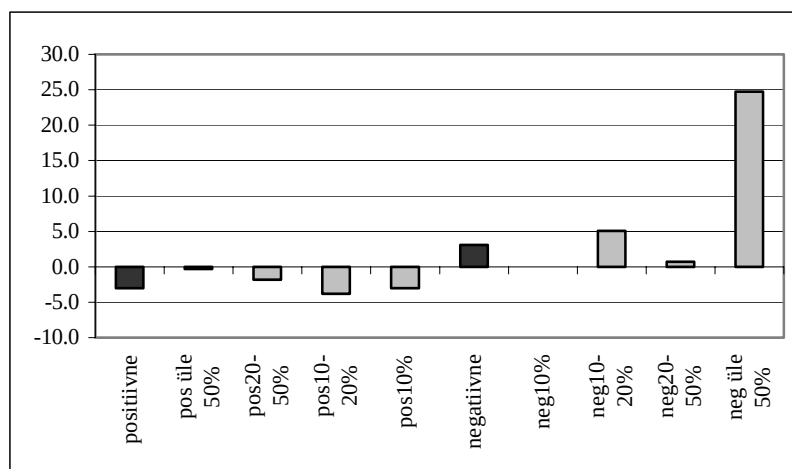


Joonis 1. Keskmine ekspordi osakaal käibes erinevates eksportööride gruppides (%) (autori arvutused Eesti töötleva tööstuse andmebaasi alusel).

Ainukeseks positiivseid muutusi näidanud grupiks, kus ekspordi osakaal käibest oli väiksem kui negatiivsete muutustega ettevõtete gruppides, on see, kus kasv oli 10-20%. Kui vaadata tabelist 1 nende ettevõtete suurust iseloomustavat käibe näitajat, siis on siinkohal ilmselt tegemist suhteliselt väikeste rahvusvahelistumisprotsessi alguses olevate ettevõtetega. Nende puhul seisneb peamine oht selles, et ka neil on esialgu välisturgudel tegutsemise kogemuste baas ilmselt suhteliselt väike ning praegusele kiirele ekspordi kasvule võib mõne aja pärast järgneda stabiliseerumine või ebaõigete otsuste tegemise või ettevõtte vabade ressursside ammendumise korral koguni langusperiood.

Üheks põhjuseks, mida mitmed autorid on siiani pidanud Eesti ettevõtete konkurentsivõime vähenemise peamiseks põhjuseks, on tööjõukulud. Vaadates tööjõukulude osakaalu muutust käibes (vt. joonis 2) tulevad välja küllaltki olulised erinevused ekspordi osakaalu suurendanud ja vähendanud ettevõtete gruppide vahel.

Nimelt on need ettevõtted, kus ekspordi osakaal on suurenenud, suutnud perioodil 1996-1999 kas siis oluliselt efektiivistada oma tööjõu kasutamist või võtnud ettevõtte toote- või turustuspoliitikas ette selliseid muutusi, mis on võimaldanud tööjõukulude osakaalu keskmiselt 3% võrra vähendada. Huvitav on see, et tööjõukulude osakaal pole praktiliselt muutunud selles ettevõtete grupis, kus ekspordi kasv on olnud kõige kiirem. Üheks põhjuseks võib siin olla see, et seoses eduga välisurgudel on ettevõtte pidanud palkama uusi spetsialiste.



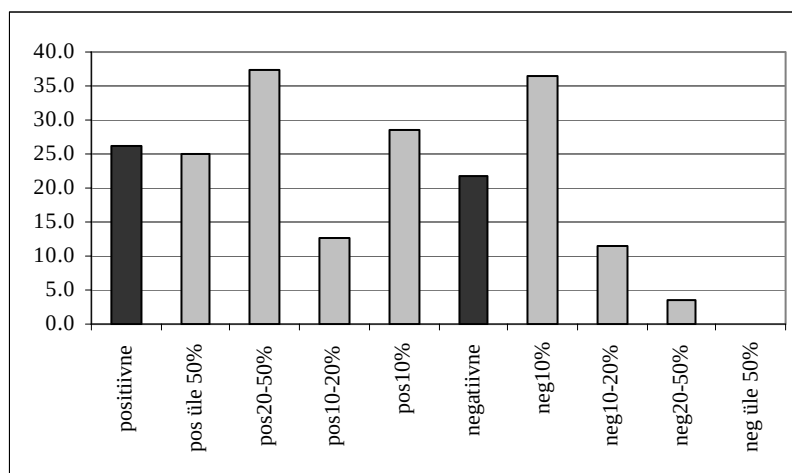
Joonis 2. Tööjõukulude osakaalu muutus käibes aastatel 1996-1999 erinevates eksportööride gruppides (% võrra) (autori arvutused Eesti töötleva tööstuse andmebaasi alusel).

Joonist 2 vaadates tuleb välja ka see, miks paljudes ettevõtetes on ekspordi maht vähenenud rohkem kui 50% võrra (osades ettevõtetes on eksport täielikult peatunud). Kui keskmine tööjõukulude osakaalu kasv ekspordi mahtu vähendanud grupis oli 3%, siis suurimate muutustega grupis on tööjõukulude osakaal suurenenud ligi 25% võrra. Seega on osad ettevõtted ja tööstusharud kaotanud ilmselt kulueelise ning toodete kvaliteet ning muud omadused ei võimalda neil enam välisurgudel kasumlikult tegutseda.

Kulueelise kaotamise negatiivseid tagajärgi aitaks ilmselt vältida uute innovaatiliste toodetega turule tulek. Seetõttu on huvitav vaadata ka uurimis- ja arendustöö kulutuste erinevusi erinevates eksportööride gruppides (vt. tabel 1). Huvitav on see, et tegelikkuses on keskmine uurimis- ja arendustöö kulutuste osakaal käibes suurem nendes ettevõtetes, kelle ekspordi osakaal on vähenenud. Siin on kolm võimalust – ettevõtted on oma ressursid suunanud kas valede toodete arendamisse, on pööranud tähelepanu ainult koduturul oluliste toodete arendamisse või on hakanud arendustööle pöörama suuremat tähelepanu alles pärast ebaedu välisurgudel. See

aspekt väärib kindlasti tulevikus põhjalikumat analüüsi, kuna võib olla väga oluliseks rahvusvahelise turunduse edukust mõjutavaks teguriks.

Viimaseks potentsiaalseks välisosturugudel tegutsemise ebaedu tingivaks teguriks, mida käesolevas artiklis käsitletakse, on välisosaluse olemasolu. Nimelt lihtsustab välisomanduses olek sageli välisosturugudele tungimist tänu emaettevõtte kontaktidele, kogemustele ja ressursidele. Seega võiks oodata, et välisosalusega ettevõtted on välisosturugudel edukamad. Vaadates joonist 3, võib üldjoontes sellise järelduse ka teha. Siiski on välisosalusega ettevõtteid palju ka selles ettevõtete grupis, kus on toimunud väike (kuni 10%) ekspordi osakaalu langus. Siin võib olla põhjuseks see, et need ettevõtted on alles hiljuti välisomandusse läinud ning restruktureerimise protsess pole veel lõppenud. Samas on väikesed kõikumised ekspordi osakaalus üsna tavalised ning võivad olla tingitud erinevatel sihtturugudel toimuvatest lühiajalistest muutustest. Seega võib siinkohal siiski öelda, et välisomaniku olemasolu on üheks ekspordi edukust suurendavaks teguriks.



Joonis 3. Välisosalusega ettevõtete osakaal erinevates eksportööride gruppides (%) (autori arvutused Eesti töötleva tööstuse andmebaasi alusel).

Kokkuvõte

Siiani pole kahjuks pööratud piisavat tähelepanu sellele, miks Eesti eksportöörid välisosturugudel tagasi pöörduvad. Nende põhjuste välja selgitamine võimaldaks efektiivistada riigi tööd ekspordi toetamisel ning looks baasi eksportööridele sobivaima info ning toetavate meetmete pakkumiseks.

Käesolevas artiklis teostatud analüüsi tulemused näitavad, et olulisimaks välisosturugudel tagasi pöördumise põhjuseks Eesti töötleva tööstuse ettevõtetes on

olnud tööjõukulude osakaalu kiire kasv käibes. Mõningast mõju rahvusvahelisele edukusele avaldab ilmselt ka see, kas ettevõtte baseerub vaid kodumaisel kapitalil või on ettevõttesse kaasatud ka väliskapitali. Analüüsi tulemusena selgus, et teiste tegurite puhul ei saa tuua välja otseseid seoseid ekspordi edukuse ja ettevõtet iseloomustavate üldiste näitajate vahel.

Kindlasti ei saa käesolevas artiklis tehtud analüüsi alusel teha mingeid põhjalikke ja kaugeleulatuvaid järeldusi selle kohta, miks Eesti töötleva tööstuse ettevõtted välisurgudel alati edukad ei ole. Loodetavasti aga võimaldab käesolevas artiklis esitatud juhtida tähelepanu probleemi olulisusele ning luua mõningase baasi viimaks läbi analüüsi erinevate tööstusharude lõikes.

Kasutatud kirjandus

1. **Andersen, O.** On the Internationalization Process of Firms: A Critical Analysis. – Journal of International Business Studies, 1993, 2nd quarter, pp. 209-231.
2. **Bell, J., Young, S.** Towards an Integrative Framework of the Internationalization of a Firm. – Hooley, G., Loveridge, R., Wilson, D. Internationalization: Process, Context and Markets. Macmillan Press Ltd., 1998, pp. 5-28.
3. **Gankema, H.G.J., Snuif, H.R., Zwart, P.S.** The Internationalization Process of Small and Medium-sized Enterprises: An Evaluation of Stage Theory. – Journal of Small Business Management, 2000, October, pp. 15-27.
4. **Johanson, J., Vahlne, J.E.** The Internationalization Process of the Firm: A Model of Knowledge Development and Increasing Foreign Market Commitments. – Journal of International Business Studies, 1977, No. 8, pp. 23-32.
5. **Johanson, J., Wiedersheim-Paul, F.** The Internationalization of the Firm – Four Swedish Cases. – Journal of Management Studies, 1975, pp. 305-323.
6. **Pedersen, T., Petersen B.** Twenty Years After – Support and Critique of the Uppsala Internationalization Model. Copenhagen: Handelshojsskolens Forlag, 1997, 16 p.
7. **Terpstra, V.** International Marketing. London: The Dryden Press, 1994, 726 p.

Summary

DETERMINANTS OF EXPORT SUCCESS IN THE ESTONIAN MANUFACTURING ENTERPRISES

Ele Reiljan
University of Tartu

Research of internationalization of enterprises has got considerable attention among researchers during past decades. A large number of studies have concentrated on

analyses of factors that have impact on internationalization process and pattern, impact of internationalization on parent company and home economy, threats and opportunities of internationalization, and several other problems related with international activities. However, the field of determinants behind failures in foreign markets is almost unexplored.

The main aim of this paper was to analyze the existence of differences between enterprises that have succeeded or failed in foreign markets. The analysis was based on the database of Estonian manufacturing enterprises and consists data of 344 enterprises during 1996-1999. The results suggest that the most important determinant of decrease in export has been rapid growth of labour costs. There were also relatively significant differences between enterprises that are based on local capital and the ones with foreign participation. Other factors that were analyzed – size of the enterprise, average share of export in turnover, average share of R&D expenditures in turnover – do not provide clear explanation for export success. However, it is evident that further analysis of these factors using more detailed data is needed. Results of the analyses may provide useful insights about determinants behind export success for governmental institutions and enable them to implement and adjust policy measures.

EUROOPA LIIDU PÕLLUMAJANDUSTOODETE SISETURU REGULATSIOONIMEETMETE RAKENDAMISE MÕJU EESTIS

Rena Selliov, Kristina Toming, Heili Riik
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti põllumajanduspoliitika erineb Euroopa Liidu (EL) omast nii rakendatavate meetmete kui ka nende ulatuse poolest, peegeldades poliitika erinevaid prioriteete. Eestis on seni enam tähelepanu pööratud sektori liberaliseerimisele. Liberaalne poliitika on omakorda tähendanud äärmiselt madalat tootjate ja ekspordi toetamist ning imporditollide puudumist. Seetõttu on tootjahinnad Eestis olnud suhteliselt madalad võrreldes Euroopa Liidu riikidega. Jaehindade puhul on seevastu toimunud ulatuslik hinnakonvergens. Seetõttu võib Euroopa Liiduga ühinemisel oodata just kõige suuremaid muutusi põllumajandustootjate jaoks.

Käesolev artikkel analüüsib EL-i ühtse põllumajanduspoliitika (ÜPP) rakendamisega kaasnevat mõju Eesti põllumajandusturule (hindadele, tootmisele ja ka tootjate sissetulekutele), seejuures on vaatluse all Eesti jaoks olulisemad siseturu kaitse meetmed, s.o. põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused ja hinnamehhanism. Kuigi hinnatoetusmehhanism on tihedas seoses väliskaubandusliku proteksionismiga, ei käsitleta viimast artikli piiratud mahu tõttu.

1. EL-i hinnatoetussüsteemi rakendamise mõju Eesti põllumajandussaaduste hindadele ja tootmisele

Hinnatoetused on alates ÜPP-i loomisest olnud üheks olulisemaks põllumajandussaaduste hindu reguleerivaks jõuks. Kuigi reformide tõttu oma tähtsust kaotanud, on hinnatoetusmehhanism EL-s endiselt kasutusel. See katab kõik olulisemad põllumajandussaadused, mida saab pikemaajaliselt ladustada. Hinnatoetussüsteemist võib välja tuua kaks olulisemat mehhanismi – eraladustamine ja riiklik interventsioon (tabel 1). Lisaks siseturu hinnatoetussüsteemile on Euroopa Liidu hinnatoetuste oluline osa ka imporditollid ja ekspordisubsiidiumid, millel käesolevas artiklis pikemalt ei peatuta

Riiklik interventsioon mõjutab hindu ja tarbijaid ühtemoodi kõigis liikmesriikides. See rakendub teraviljale, võile, lõssipulbrile, suhkrule ja oliivõlile. Loomalihale rakendus interventsioon enne 01.07.2002. Interventsioonisüsteem töötab järgmiselt. Kui interventsiooni alla kuuluva põllumajandussaaduse hind langeb alla interventsiooni teostava institutsiooni poolt kehtestatud hinna (interventsioonihinna), siis ostetakse seda saadust interventsioonihinnaga kokku seni, kuni hind saavutab jälle nõutud taseme. Selline meede aitab hoida tootjate sissetulekuid stabiilsena.

Tabel 1

ÜPP-i hinnatoetussüsteemi instrumendid EL siseturul

	Riiklik interventsioon	Intervent- sioonihind	Eraladus- tamine	Baas- hind ¹	Muud hinnad	Tootmis- kvoot	Muu
Teravili	+	+					
Suhkur	+	+				+	
Õliseemned						+	
Puu- ja juurvili				+	kokkuostu- hind		turult eemalda- mine
Piim	+					+	
Või, lõssipulber	+	+					
Veise- ja vasikaliha	+	+	+	+ ²			
Sealiha			+	+			tugiostud
Lambaliha			+	+			
Munad ja linnuliha							

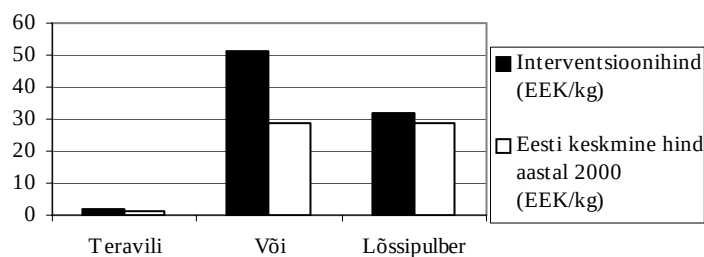
Allikas: Analysis of the EU Agricultural Price Policy, 1998

Eraladustamise korral antakse toetust ladustamiseks juhul, kui selle alla kuuluva põllumajandussaaduse referentshind või representatiivne turuhind langeb alla 103% baashinnast. Eraladustamine ja ülejäänud hinnatoetussüsteemi mehhanismid avaldavad turuhindadele üldiselt vähem mõju kui riiklik interventsioon. Seetõttu peatatakse siinkohal lähemalt vaid riikliku interventsiooni alla kuuluvate toiduainete liitumisjärgetel hinnamuutustel.

Kui võrrelda riikliku interventsiooni alla kuuluvate toiduainete hindu Eestis ja Euroopa Liidus (vt. joonis 1), siis võib näha, et teravilja korral ei ole hinnaerinevused märkimisväärsed. Või tootjahind on aga Eestis ligi kaks korda madalam kui Euroopa Liidus. Interventsioonisüsteemi rakendamine tõstaks või hinna ilmselt Euroopa Liidu tasemele, st. hind tõuseks Eestis umbes kaks korda (juhul, kui selle kvaliteet vastab Euroopa Liidu nõuetele). Lõssipulbri hind Eestis on viimastel aastatel olnud üsna EL interventsioonihinna tasemel (The CAP Reform..., 2000, Piimatoodete..., 2002). Või interventsioon võib mõjutada ka piima tootjahinda, mis on hetkel Eestis ligi kaks korda Euroopa Liidu keskmisest madalam. Kui või tootmine muutub kasumlikumaks, siis vajatakse tulevikus rohkem toorpiima. Piima tootmiskvoodi rakendumise tõttu võib aga see viia kodumaise toorpiima defitsiidini, mis omakorda tõstab piima hinda.

¹ Kui EL-i turuandmete põhjal arvatud referentshind või representatiivne turuhind langeb alla 103% baashinnast, makstakse toetust eraladustamiseks

² Veiseliha baashind rakendus 01.07.2002 interventsioonihinna asemel



Joonis 1. ÜPP-i intervenatsioonihinnad vastavalt Agenda 2000-le ning Eesti keskmised hinnad aastal 2000.

Allikas: Agriculture in the European Union... 2001, tabel 3.3.1.

Veiseliha korral asendus ÜPP reformi raames 1. juulil 2002 intervenatsioonihind baashinnaga, mis on 34,8 EEK/kg senise 47,14 EEK/kg asemel (The CAP reform: beef..., 2000) ning intervenatsioonikokkuost asendus eraladustamisega. Seega jääb veiseliha turuhind tulevikus minimaalse künnishinna³ (24,4 EEK/kg) ja baashinna vahele ning Eesti jaoks olulist hinnatõusu ei tule. Sealiha, mis kuulub Euroopa Liidu eraladustamise alla, tootjahind on Eestis isegi kõrgem kui mitmes EL liikmesriigis (Varblane *et al* 2002). Seetõttu on sealiha korral võimalik, et hind liitumisjärgselt pigem langeb kui tõuseb, kuna Euroopa Liit subsideerib seasööda tootmist. Järelikult võib arvata, et Eestis jääb liitumise hinnaefekt enamuse põllumajandussaaduste korral suhteliselt väikeseks ning märkimisväärset hinnatõusu võib Eestis oodata teatud piimatoodete korral. ÜPP-i rakendamine toob endaga kaasa ka piima tootmiskvoodi rakendamise, seetõttu ei saa toodang hinnatõusu tulemusena kuigi palju kasvada.

2. Otsetoetuste rakendamine tootjatele

EL liitumisläbirääkimistel oli üheks peamiseks diskussiooniallikaks küsimus, kas ja mil määral peaksid otsetoetused rakenduma ka uutes liikmesriikides. Kokku rakendatakse EL-s ligikaudu 30 erinevat otsetoetuste liiki. Kuigi kandidaatriigid taotlesid otsetoetuste rakendumist võrdsetel tingimustel praeguste liikmesriikidega, EL sellega ei nõustunud. EL põhjendas oma seisukohta asjaoluga, et otsetoetused kehtestati kompenseerimaks intervenatsioonihindade langusest tulenevat põllumeeste sissetulekute vähenemist. Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikide põllumeeste jaoks EL-ga ühinemine hinnalangusi aga kaasa ei tooks. Lisaks sellele argumendile toonuks täies mahus otsetoetuste süsteemi laiendamine KIE riikidele kaasa EL eelarve 16%-lise suurenemise. Samas toodi põhjuseks ka asjaolu, et otsetoetuste kohene 100%-line maksmine KIE riikides "külmutaks" praegused põllumajandusstruktuurid ja takistaks moderniseerimist.

³ Kui veiseliha turuhind langeb minimaalsest künnishinnast madalamale, siis rakendub riiklik kokkuost.

Pärast keerukat läbirääkimisprotsessi otsustas Euroopa Komisjon, et otsetoetuste süsteem tuleks uutes liikmesriikides juurutada järk-järguliselt, kusjuures otsetoetuste tase suureneks kaheksa esimese liikmeksoleku aasta jooksul kuni 100%-ni praegustele liikmesriikidele makstavate otsetoetuste tasemest. Näiteks aastateks 2004, 2005 ja 2006 moodustaksid otsetoetused maksimaalselt 55, 60 ja 65 protsenti EL põllumeestele makstavatest otsetoetustest. Euroopa Liit annaks uutele liikmetele esimesel aastal otsetoetusteks 25% seniste liikmesriikide tasemest, ülejäänud 30% võib riik finantseerida EL poolt antava maaelu arengu fondide ja oma riigieelarve abil. Sellisel juhul oleksid KIE riikidele makstavad otsetoetused alates aastast 2010 võrdsel tasemel senistele liikmesriikidele makstavatega. ÜPP-i turumeetmed (nagu näiteks teravilja interventsioonisüsteem) seevastu rakenduksid uutes liikmesriikides koheselt. (Commission of ..., 2002)

Tabel 2

Toetuste ühikmäärad Eestis ja Euroopa Liidus

Toetuse liik	Mõõt- ühik	Eesti toetus 2001. a.	EL toetus	
			100%	55%
Taimekasvatusektor				
Saagikus 2.4 t/ha				
Teravili, rohusilo, kesa	kr/ha	398	2366	1301
Kaunviljad	kr/ha	398	2723	1498
Õlikultuurid	kr/ha	398	2375	1306
Kartulitärklise toetus	kr/t		1730	952
Kuivatatud sööt	kr/t		1077	592
Loomakasvatusektor				
Pullid	kr/pea		3286	1807
Härjad	kr/pea		4694	2582
Ammlehmad	kr/pea	1140	3129	1721
Ammlehma riiklik toetus	kr/pea		782	430
Ekstensivistamistoetus (ammlehmad, pullid)	kr/pea		1565	861
Tapatoetus (pullid, härjad, lehmad, mullikad al. 8 kuust)	kr/pea		1252	689
Tapatoetus (vasikad 1-7 kuud)	kr/pea		782	430
Piimalehma toetus*	kr/t	206	90	50
Piimalehma lisatoetus	kr/t		40	22
Uttede toetus	kr/pea	281	329	181
Kitse toetus	kr/pea	281	263	145
Uttede lisatoetus	kr/pea		14	8

Märkus: * – EL-s hakatakse piimalehma toetust maksma alates 2005.a.

Allikas: Põllumajandusministeeriumi esialgsed arvutused.

Tabelis 2 on võrreldud Eestis 2001.a. aastal makstud ja EL-is makstavate toetuste ühikmäärasid. Välja on toodud ka võimalik toetuste määr, kui EL-i otsetoetused rakenduksid Eestile esimesel liitumisaastal 55 protsendiliselt. Nagu tabelist näha, suureneksid EL-ga liitumisel toetused taimekasvatusele isegi siis, kui rakendatakse 55%-list toetuste määra. Sama võib öelda loomakasvatusele, kuigi siin on ka mõned erandid. Kui Eesti farmeritele makstaks ühe toetuse 55% EL-is kehtivast toetuse määra, väheneks toetus 281 kroonilt 181 kroonini looma kohta. Ka piimalehma toetus väheneks, isegi kui Eestile rakendatakse 100%-list EL toetuste määra. Samas on EL-s planeeritud piimalehma toetuse järk-järguline suurenemine kuni aastani 2007, mil toetus (100%) moodustaks 270 krooni tonni kohta. Kitsede pealt makstav toetus väheneks samuti, isegi kui Eestile rakendatakse EL-i toetus 100%-liselt.

Mitmete majandusteadlaste (nt. Pouliquen, 2001) arvates viiks ÜPP-i otsetoetuste maksmine tootmise suurenemiseni KIE riikide taimekasvatusele ning seeläbi tootaksid kaudselt kasu ka sea- ja linnuliha tootjatele. Loomakasvatusele antavad otsetoetused soodustaksid aga kaudselt ka piima tootmist. Eesti puhul ei pruugi see siiski aset leida, kuna Eesti senised toetused on suhteliselt kõrged (tabel 2). Samal ajal võib taimekasvatusele toetamine Eestis suureneda, kuna Eesti senised toetused on märksa madalamad kui Euroopa Liidu 55%-lised otsetoetused. Kuid lõpuks sõltub Euroopa Liidu toetuste lõplik mõju sellest, kas need viivad investeeringuteni ja mitte näiteks tarbimise suurenemise – kui toetused kasutatakse investeeringuteks tehnikasse, ehitistesse, siis on loota, et see suurendab toodangut. Kui toetustest saadav raha kasutatakse vaid tarbimise suurendamiseks, siis on ilmne, et põllumajanduse arengule see kaasa ei aita.

Otsetoetuste tootmist suurendav mõju on piiratud ka EL poolt rakendatavate tootmiskvootidega. Euroopa Komisjon leidis algselt, et tootmiskiirangute määramisel tuleks aluseks võtta kõige hilisem periood, mille kohta on olemas statistilised näitajad, s.t. periood 1995-1999 (Commission of ..., 2002). Loomakasvatusele osas nõudsid KIE riigid aga, et kogulise kontrolli kehtestamisel võetaks aluseks 1995. aastale eelnev periood, mil tootmistasemed olid oluliselt kõrgemad kui pärast 1995. a. Lõplik tulemus jäi üldjuhul kahe äärmuse vahele.

Tabelis 3 on toodud vastavalt perioodile 1997-1999 arvutatud, Eesti poolt taotletud ning lõpuks kokku lepitud (seisuga 13. detsember 2002. a) tootmiskvoodid ja muud pakkumist reguleerivad instrumendid. Erinevused on märgatavad, seejuures on Eesti poolt taotletud kvoodid oluliselt suuremad baasperioodile vastavalt arvutatutest. Näiteks teraviljasektoris makstavad mittespetsiifilised külvipinna toetused (63 eurot tonni kohta) sõltuvad referentssaagikusest ja baaskülvipinnast. Vastavalt taotletud referentstasemele oleks maksimaalne külvipinnatoetus, mis Eesti saanuks, 143.3 miljonit eurot. Samas on vastavalt 1997.-1999.a. arvutatud toetus vaid 43.2 miljonit eurot, seega kolm korda vähem. EL poolt pakutava lõpp-paketi kohaselt kujuneb aga vastavaks summaks 54.9 miljonit eurot. Kuigi EL rakendab ka söötijätmise nõudeid suurematele tootjatele (10% kogu külvipinnast), ei ole Eesti farmide väiksust arvestades selle mõju siiski oluline. Ka kartulitärklise tootmiseks antakse toetusi kehtestatud kvoodi piires. Eesti taotles kvooti suurusega 10 tuhat tonni, EL-i

lõpppakkumine oli vaid 250 tonni. Suhkru tootmiseks taotles Eesti 75 tonni suurust kvooti, kuid kuna Eestis perioodil 1995-1999 suhkru tootmine puudus, siis ka EL-i poolne pakkumine suhkrukvooti ette ei näinud.

Tabel 3

Tootmiskvoodid ja teised pakkumise juhtimise instrumendid Eestile

	1997-1999 keskmine	Eesti taotlus	EL lõpppositsioon
Külviteravili			
baaskülvipind (ha)	387,233	650,000	362,827
referentssaagikus (t/ha)	1.77	3.50	2.4
Kartulitärklis			
tootmiskvoot (t)	250	10,000	250
Suhkur			
tootmiskvoot (t)	-	75,000	0
Piimasektor			
piimakvoot (t)	562,633	900,000	624,483
Loomaliha			
ülemmäär (loomade arv)			
tapapreemia (täiskasvanud loomad)	80,500	115,000	107,813
tapapreemia (vasikad)	73,700	30,000	30,000
spetsiaalne nuumpullitoetus	35,580	70,000	18,800
ammlehma toetus	637	16,000	13,416
Lambaliha			
ülemmäär utetoetusele (loomade arv)	27,501	142,000	48,000

Allikas: Commission of the European Communities... 2002; Läbirääkimiste lõpp-pakett 2003.

Piimasektoris hakatakse EL-s maksma piimatoetust üksikfarmeritele alates 2005. a. Aastateks 2005, 2006 ja 2007 on vastavad maksed määratud tasemetele 5.75, 11.49 ja 17.24 eurot tonni kohta (määratud referentskoguse ulatuses). Üksikute individuaalsete referentskoguste summa ei tohi ületada kogu rahvuslikku kvooti. Kvooti ületav toodang maksustatakse. Lisaks piimatoetusele näeb ÜPP praegune süsteem ette ka või ja piimapulbri interventsioonioste piimakvoodi siseselt. Garanteeritud piima hind on loomulikult tootjatele väga atraktiivne. Eesti taotles piimakvooti suuruses 900 tuhat tonni (tarne ja otsemüük), kuid perioodi 1997-1999 keskmine tootmistase oli vaid 562.6 tuhat tonni. Läbirääkimiste tulemusena saavutati siiski sellest suurem kvoot 624.5 tuhat tonni. Kuid nagu on leidnud Božik (1996), viiks igasugune püüe saavutada maksimumkvooti (s.t suurendades piimalehmade arvu) ühinemise hetkel vaid ebaefektiivsuse suurenemiseni ja Eesti tootjate konkurentsivõime languseni.

Loomakasvatusektoris maksab EL toetusi loomade tapamajja viimiseks ja eksportimiseks kolmandatesse riikidesse. Lisaks makstakse spetsiaalseid veiselihatoetusi ja imetava lehma toetusi, mis 2003. a. moodustavad 210 eurot looma kohta ja lisaks veel 200 eurot aastas. Lambatootmises eraldatakse utetoetusi, kuid loomakasvatusektoris on fikseeritud toetusi saavate loomade ülemmäär. Kui rahvuslik ülemmäär ületatakse, vähendatakse toetusi proportsionaalselt. Ka siin sektoris olid Eesti poolt taotletud tasemed tunduvalt kõrgemad kui 1997-1999 tegelikud tasemed, ületades viimaseid kohati 3-5 korda. Läbirääkimiste lõpuks kokkulepitud ülemmäärad näiteks tapapreemiate ja ammlehmatootuse osas on üsna ligilähedased Eesti taotlusele. Samas jäi fikseeritud nuumpullitoetust saavate loomade arvu ülemmäär isegi madalamaks kui 1997-1999 aasta keskmine loomade arv (s.o. 18.8 tuhat looma). Ka utetoetust saavate loomade ülemmäär lepitati kokku madalamal tasemel kui Eesti taotles (vastavalt 48 tuhat ja 142 tuhat looma).

Kokkuvõte

Peamise järeldusena leiti, et ÜPP rakendamise mõju Eesti põllumajandussaaduste tootjahindadele ja toodangule on enamikes tootmissektorites suhteliselt tagasihoidlik. Tootjahindade tõus võib küll soodustada toodangu kasvu, kuid seda üksnes kuni tootmiskvoodiga määratud piirini, mis on ligikaudu 10% võrra rohkem kui senine toodangumaht. Hinnamehhanismi rakendamise tulemusena tõuseb lühikeses perspektiivis või hind ja pikas perspektiivis toob see endaga ilmselt kaasa ka piima hinna tõusu. Otsetoetuste rakendamine suurendab eelkõige taimekasvatuse ja veiselihasektoris põllumajandustootjate sissetulekuid.

Kasutatud kirjandus

1. Agriculture in the European Union - Statistical and economic information 2001. [http://europa.eu.int/comm/agriculture/agista/2001/table_en/index.pdf].
2. Analysis of the EU Agricultural Price Policy, 1998, [<http://www.econ-pol.unisi.it/~murst98/interest.htm>].
3. **Božik, Marian** (1996). The Impact of Integration into the Common Agricultural Policy on the Slovak Agriculture. Viidatud: Agricultural Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union, A collection of papers presented on the ACE conference "Adjustment of Agricultural Policies of Central and Eastern European Countries on the Way to the European Union", 20.-21.09.1996, Szirák Teleki Castle, Hungary. Ed. by Miklós Somai. Lk. 99-104.
4. Commission of the European Communities. Enlargement and Agriculture: Successfully Integrating the New Member States into the CAP. Issues Paper, Brussels, 30.01.2002 SEC(2002) 95 final. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/financialpackage/sec2002-95_en.pdf].
5. Läbirääkimiste lõpp-pakett, põllumajandus, 2003, [<http://spunk.vm.ee/euro/lopppakett/pollumajandus.htm>]
6. Piimatoodete tootja väljamüügihinnad Eestis, 2002, [<http://www.ki.ee>]
7. **Pouliquen, A.**, Competitiveness and Farm Incomes in the CEEC Agri-Food Sectors. Oct. 2001, 95 lk.

8. The CAP reform: Milk and milk products, European Commission, 2000
http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/milk/milk_en.pdf
9. The CAP reform: beef and veal sector, European Commission, 2000,
http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/beef/beef_en.pdf
10. **Varblane, U., Selliov, R., Riik, H., Tamm, D.**, Eesti põllumajandustoodete hinnaerinevused Eestis ja Euroopa Liidus: prognoosid liitumiseelseks ja – järgnevaks perioodiks, koondaruanne, Tartu, 2002,
[http://web.elis.ee/data/content/EPMT_HINNAERINEVUSED.pdf].

Summary

THE IMPACT OF IMPLEMENTING THE EU AGRICULTURAL MARKET REGULATIONS IN ESTONIA

Rena Selliov, Kristina Toming, Heili Riik
University of Tartu

With the accession to the EU, the new Member States from Central and Eastern Europe including Estonia will have to adopt the CAP. The present paper analysed the influence of implementing the CAP price and support principles on Estonian agriculture, according to the Agenda 2000 provisions and the final results of accession negotiations.

We concluded that the impact of introducing the CAP on Estonian agricultural prices and production would be considerably smaller than initially expected. Although any increase in prices or support would stimulate production, the system of production quotas would dampen this effect. Furthermore, the prices of Estonian agricultural products in many cases are close to EU administrative prices; hence, no considerable increases in producer prices are foreseen. The EU policy instruments will hardly influence the cereals market as Estonian cereals prices are already close to those of the EU. In the long run, the most important effect will be seen in the case of dairy products as the intervention prices for butter have a backward effect on raw milk prices especially in the presence of milk quota. In the case of meat, the price of beef may rise, but as far as only a very small percent of the beef production will be subject to the intervention, the increase in producer prices will be small in the short run. In the long run beef prices will certainly increase.

Although the EU accession has little effect on Estonian producer prices, the farm incomes will increase considerably due to the direct payments to farmers. In the crop sector, the support will be roughly 3.2 to 3.5 times higher under CAP conditions than currently in Estonia. Contrarily, for some animal products the support will decrease due to the implication of the CAP: for example dairy premiums will be 4 times lower in 2005 compared to current support, ewe and goat premiums will decrease by 1.6 to 1.9 times. However, some new support measures will be introduced under CAP conditions, which will significantly enhance the incomes of beef producers.

METSAMAJANDUSPOLIITIKAST EESTI VABARIIGIS

Juta Sikk
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Metsamajandus on üks küllaltki oluline tegevusala maailma majanduses. Enamuse riikidel on oma metsavarud ning on oluline, kui hästi ja otstarbekalt oma metsi majandatakse. Tänapäeva metsamajandus ning temaga seotud institutsioonid vajavad analüüsimist ja reforme, sest hävinud on peaaegu pool kunagi Maal kasvanud metsast ning puidutarbimine üha suureneb. Tööstusriikides, kus toodetakse põhiline osa tarbepuidust, on metsade kahanemise peamiseks põhjuseks raie, arengumaades lisandub sellele veel põllu- ja karjamaade puhastamine metsast, et rahuldada kasvava elanikkonna toiduvajadusi. Inimeste vajaduste kõrval on ka teisi tegureid (õhureostus, suured tulekahjud, kliimamuutused), mille tõttu metsade seisund halveneb, kvaliteet langeb ning nende võime täita ökoloogilist funktsiooni väheneb.

Metsamajandusel (metsa kasvatamisel, majandamisel, kaitsmisel), aga samuti metsatööstusel on aastakümnete jooksul olnud märkimisväärne osa Eesti majanduses elanikkonnale teatavat tööhõivet andes ja sise- ning välisurule toodangut ja teenuseid pakkudes. Käesoleva artikli eesmärgiks on anda ülevaade Eesti metsaressurssidest, nende kasutamisest ja 1997. aastal väljatöötatud metsapoliitikast, ka tuuakse välja lahendamist vajavad probleemid metsade majandamisel ning liitumisel Euroopa Liiduga.

Ülevaade Eesti metsamajandusest

Metsade majandamise hindamise ja kavandamisega seotud otsuste tegemiseks ning prognoosimiseks on enamikes arenenud metsamajandusega riikides riiklikke metsade inventeerimisi (*National Forest Inventory*) läbi viidud aastakümneid. Eestis on statistilisele valikuuringule tugineva andmehõivega alustatud alles möödunud kümnendil. Aastate 1999-2001 andmete alusel koostatud metsaressursi hinnangust (Metsanduse arengukava 2002) selguvad järgmised andmed metsade pindala, tagavara, puistute koosseisu ja raiemahtude kohta. Eesti üldpindalast ligikaudu poole (51,5%) moodustab metsamaa (2250,8 tuh. ha), sellest metsaga metsamaad (puistuid) on 2,09 milj. ha. Kõik metsad pole aga puiduvarumiseks kasutatavad: 144000 ha ehk 6,4% metsamaast on range kaitse all (hoiumetsad), kus igasugune metsamajanduslik tegevus on praktiliselt keelatud; kaitsemetsi, kus puidukasutus on oluliselt kitsendatud, on 16,3% ning väga madalaboniteedilist ehk majanduslikult kasutamatu metsamaad on 1,9% metsamaa pindalast. 1992. aastal otsustati maa- ja omandireformi aluste seaduste kohaselt kogu õigusvastaselt võõrandatud maa, s.h. metsamaad, tagastada õigusjärgsetele omanikele ja nende järeltulijatele ning jätta riigi omandisse vaid enne 23.07.1940 riigile kuulunud maa (ligikaudu 1 milj. ha metsamaad). Riikliku omandi suhteliselt suure osakaalu vajadust põhjendatakse järgmiste seisukohtadega.

- Riik on võimeline planeerima oma tegevust pikemaajaliselt, mis on oluline metsandusse investeerimisel.
- Kogu elanikkonda esindav riik on suuteline arvestama kõigi huvirühmade vajadusi nii munitsipaal-, regionaal-, üleriigilisel kui rahvusvahelisel tasandil paremini kui enamik eraomanikke.
- Mittetulunduslikke funktsioone (nagu keskkonna- ja looduskaitse) saab üldiselt paindlikumalt teha ja rahastada nendel aladel, mis on riigi otsese kontrolli all ja finantseerimisel (Agenda21).

Seisuga 01.01.2002 kogu metsafondist suurima osa (830 tuh. ha e. 36%) moodustas riigile kuuluv metsamaa, 32% olid erametsad ning 30% metsamaadest oli veel tagastamata ja erastamata (Aastaraamat Mets 2001). Üle poole metsamaast on okaspuude all (männikuid 32%, kuusikuid 18,6%), lehtpuudest on enim esindatud kask (kaasikuid 31,1%). 40 aastaga on okaspuumetsade osakaal tuntuvalt vähenenud (1958. a. 64,6%) ja seda eriti viimase paarikümne aasta jooksul, mis on põhiliselt tingitud suurenenud raieahtudest erametsades ja ulukikahjustustest ning metsahaigustest. Suurenenud on eelkõige lehtpuumetsade pindala ja osatähtsus, mida on põhjustanud kasutamata põllu- ja heinamaade metsastumine, aga ka raiutud alade iseeneslik uuenedamine valdavalt lehtpuuliikidega.

Märkimisväärselt erinev on riigi- ja erametsade liigiline koosseis, mis peamiselt tuleneb puistute erinevast tekkeviisist ja nende majandamisest. Riigimetsi on reeglina majandatud sihipäraselt ja pidevalt, erametsad seevastu on enamasti olnud loodustekkelised ja nende majandamine pole senini olnud eriti järjekindel (märgatavalt suurem osa lepal ja võsastikel). Seisuga 1. jaan. 2002 oli Eesti metsade liigiline koosseis järgmine: riigimetsades 46% mändi, 21,5% kuuske, 27,7% kask, 0,7% halli leppa, erametsades vastavalt 28,7%, 23,9%, 31,7% ja halli leppa koguni 10% (Aastaraamat Mets 2001).

Puistute tagavara hinnatakse 352 milj. tm-le (keskmine hektaritagavara 171 tm/ha) ning aastaseks juurdekasvuks ca 10 milj. tm (ca 5 tm/ha). 2002. a. alguseks oli registreeritud katastriüksuste keskmine suurus 12,5 ha, mis on suurem Leedu, Läti ja mitmete Euroopa riikide, kuid väiksem Skandinaavia maade keskmisest erametsa pindalast. Metsaomanikke on Eestis praegu hinnanguliselt 42 tuhat ning maareformi lõpuks võib nende arv kahekordistuda, mis on kaasa toonud väga erinevate teadmiste, eesmärkide ja suhtumistega omanikud. Erametsaomanike koostöö toimub eelkõige mittetulunduslike seltside ja liitude ning nende katusorganisatsiooni (Eesti Erametsaliit) kaudu. Riigimetsade majandamisega (metsade uuendamine, hooldamine, kasutamine ja metsakaitse korraldamine) tegeleb 1999. a. loodud Riigimetsa Majandamise Keskus.

Eesti metsapoliitika väljatöötamisel tehtud arvutuste kohaselt on maksimaalne võimalik aastane puidukasutuse suurus (eeldusel, et kõik endised erametsad on privatiseeritud) 7,8 milj. tm (erametsadest 4,0 milj. tm ja riigimetsadest 3,8 milj. tm) kehtivaid õigusakte ja metsade säästva majandamise nõudeid järgides. Eesti metsades on raied oluliselt kasvanud, ületades 2000. a. 2,6 korda 1993. a. taseme.

Eriti on raiete intensiivsus tõusnud erametsamaadel: kui 1994.a. raiuti erametsades ca 800 tuh. tm, siis 2000. a. oli see 3,67 milj. tm (Aastaraamat Mets 2001). Raiemahtude kasvu arvestades ei ole aga samaväärselt tõusnud metsauuendustööde maht. Näiteks kui erametsades tehti 1999. a. üle 10 tuh. ha lageraiet, siis uuendustööde maht oli vaid ligikaudu 1500 ha.

Metsapoliitika üldseisukohad

Tänapäevased metsade kaitse ja majandamise rahvusvahelised arengud on seotud 1992. a. Rio de Janeiro toimunud ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsi (*UN Conference on Environment and Development e. UNCED*) seisukohtadega. UNCED-il vastuvõetud dokumentide hulgas tuleb metsanduse suhtes tähtsamateks pidada metsadeklaratsiooni (*Forest Declaration*), bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni (*The Convention on Biological Diversity*) ja Agenda 21.

Pan-Euroopa Metsakaitse Protsess, milles Eesti 1993. aastast osaleb, ühendab väga erinevates looduslikes ja majandusliku arengu tingimustes olevaid riike – Euroopa Liidu liikmesriike, liikmekandidaate ja Euroopa Liiduga lähiaegadel mitteliituvaid riike ning hõlmab nii valitsusorganisatsioone kui ka metsandusega otseselt või kaudselt seotud huvigruppe ja ühendusi.

Eesti jaoks on aktuaalseks kujunenud oma metsapoliitika kohandamine Euroopa Liidu metsa-poliitiliste põhiseisukohtadega. Euroopa Liidu metsandusstrateegias on püstitatud järgmised põhieesmärgid.

- Töötada välja ühtsed alused metsade säästvaks majandamiseks Euroopa Liidu liikmesriikides.
- Määratleda metsasektori tegevusalad, millel on oluline roll maapiirkondade arengus seostatult Agenda 21 eesmärkide ja tegevuskavaga.
- Töötada välja metsasektori subsideerimise põhimõtete ja mehhanismide alused.

Samas on välja toodud tegutsemissuunad ja tegevusalad, mis vajaksid pidevat tähelepanu ja edasiarendamist. Nendest olulisemad on: metsanduslikud abinõud põllumajanduslikel kõlvikutel, kõlvikute metsastamise viisid ja eesmärgid; metsade kaitse keskkonna saastumise vastu ja metsaseire arendamine; metsatulekahjud ja metsade kaitse tulekahjude vastu; Euroopa metsandusliku informatsioonisüsteemi rajamine; siseriiklik ja Euroopa Liidu kaubavahetus, metsatööstus; metsandusliku uurimistöö toetamine; koostöö arendamine ja koordineerimine.

Eesti metsapoliitika põhimõtted

Eesti metsapoliitika (Metsanduse ...) kohaselt kujutavad Eesti metsad endast suurt looduslikku ja ökoloogilist väärtust nende kõrge bioloogilise mitmekesisuse tõttu nii liigisisesel, liikide ja maastikulise mitmekesisuse tasandil kui paljude puistute looduslähedase struktuuri ja koosseisu tõttu. Teisest küljest on väljatöötatud metsapoliitika aluseks võetud arusaam, et Eesti metsandussektoril on tugev

tulunduslik nii materiaalsete kui sotsiaalsete hüvede potentsiaal ning tuleb soodustada selle potentsiaali kasutamist sellisel määral, et teised, sealhulgas keskkonnakaitsealased väärtused ja hüved ei kannataks. Sel alusel on Eesti metsandussektori jaoks püstitatud kaks põhilist ja omavahel tihedalt seotud eesmärki: ühelt poolt säästlik metsandus, mis eeldab metsade majandamist ja kasutamist nii, et säiliks nende bioloogiline mitmekesisus, tootlikkus, taastumisvõime ja elujõulisus ning ühtlasi nende potentsiaal täita nüüd ökoloogilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid funktsioone kohalikul, üleriigilisel ja globaalsel tasandil, kahjustamata muid ökosüsteeme ning teiselt poolt efektiivne metsamajandus, mis tähendab vajadust tagada väärtuslike metsatoodete ja –teenuste efektiivne tootmine ning otstarbekas kasutamine nii lühi- kui ka pikaajalises perspektiivis. (Agenda21)

Metsasektori tegevuse prioriteediks peetakse vaba turumajanduse ja konkurentsivõime järgimist, kusjuures riigi rolli nähakse eelkõige õiguslike, institutsionaalsete ja majanduslike raamtingimuste loomises ning jälgimises; järeelvalve ja säästva tasakaalustatud arengu tagamises; erametsaomanike tegevuse toetamises metsade säästvaks majandamiseks. Praeguses olukorras vajavad igakülgset toetust just erametsaomanikud, kusjuures riiklikult on ette nähtud finantseerida metsakorraldustööde kavandamist kõigis metsades (nn. metsamajanduskavade koostamist), erametsaomanike nõustamist maakondlike konsultatsioonikeskuste kaudu ning erametsandusorganisatsioonide tekkele kaasaaitamist. Ka on ette nähtud riiklik finantseerimine suurepinnaliste metsakahjustuste tagajärgede likvideerimisel, metsapatoloogilise ekspertiisi teostamisel ning metsaseemne reservfondi loomisel ja täiendamisel.

Koostatud Eesti metsapoliitika (Metsanduse ...) elluviimiseks tuleb juhinduda järgnevatest metsakorralduslikest ja –kaitselistest põhimõtetest.

1. Et parandada kaitsealade esindatavust ning luua suuri killustamata kaitsealasid, tuleb range kaitse all olevate alade pinda järk-järgult suurendada vähemalt 4%-ni metsade kogupindalast.
2. Hoiu- ja kaitsemetsade pindala jätta praegusele tasemele, st. et need moodustaks ligikaudu 15% metsade kogupindalast ja oleks täienduseks rangelt kaitstud aladele ning moodustaks nii puhvertsooni rangelt kaitstavate alade ja tulundusmetsade vahel.
3. Tulundusmetsade majandamine tuleb ümber kujundada, pannes suuremat rõhku bioloogilist mitmekesisust hoidvatele meetmetele (nt. võtmebiotoopide kaitse, puistute loodusliku liigilise struktuuri säilitamine jne.).
4. Rakendada selliseid majandamismeetodeid, mis parandavad puistute vastupanuvõimet kahjuritele, haigustele ja keskkonna muutustele.
5. Valdavaks uute puistute loomise meetodiks tulundusmetsades jätta kultuuride rajamine, kusjuures looduslikku metsauuenduse pinda tuleks praegusega võrreldes suurendada. Paremaid tulemusi andva kunstliku metsauuenduse kõrval tuleks kasutada kulude vähendamiseks ka looduslikku metsauuendust.

6. Eesti tingimustes puistute kõrge produktiivsuse tagamiseks tuleb tulundusmetsades jätta metsamajandamise põhimeetodiks ühevanuseliste puistute kasvatamine.
7. Hoiu- ja kaitsemetsades pidada põhiliseks majandamisrežiimiks eri-vanuselisi puistuid järskude looduskeskkonna ja maastiku muutuste vältimiseks üheeaalsete puistute lõppraide korral.
8. Metsauuenduses võtta suundumuseks sega- ja lehtmetsade osakaalu suurendamine nende positiivse mõju tõttu bioloogilisele mitmekesisusele.

Eesti metsapoliitika kohaselt tuleb riigil finantseerida vastavaid baasuuringuid, metsandusliku statistilise informatsiooni kogumist, selle analüüsi ja edastamist avalikkusele ja huvigruppidele. 2002. aastaks koostatud metsanduse programm nägi ette kulutada metsaökosüsteemide kaitsele 15,7 milj. kr., metsa uuendamisele ja taasmetsastamisele 2,8 milj. kr., metasaressursi arvestusele 26,6 milj. kr., erametsanduse toetamiseks 6,1 milj. kr., maakondlikele metsandusprojektidele 4,8 milj. kr., metsanduse arengukavale ja Euroopa Liidu nõuete arvestamiseks 2,4 milj. kr. (Metsanduse arengukava ...)

Lahendamist vajavad küsimused

Riigimetsade majandamine on reguleeritud ja küllaltki hästi toimiv süsteem, kuid suuri probleeme on erametsanduses, millistest olulisematenä tuleks nimetada järgmisi.

- Maareformi tempo on madal, sest vaid veidi üle 60% potentsiaalsest erametsast oli 30. juuniks 2001 tagastatud või erastatud.
- Paljud maa- ja metasaomanikud elavad oma omandist kaugel, neil puuduvad metsanduslikud teadmised, oskused, aga sageli ka tahtmine oma omandit heaperemehelikult ja tulusalt majandada.
- Metasaomanikud on väheorganiseerunud, sest erinevatesse metasaomanike organisatsioonidesse kuulub praegu vaid väike osa erametsaomanikest.
- Metsauuenduste maht erametsades on väga tagasihoidlik, kuna metasa-kaitse- ja metsauuenduskeskuse ekspertide hinnangul on Eestis ca 20 tuh. ha uuendamata raiesmikke, kuid põllumajanduslikust kasutusest väljas olevad maad (hinnanguliselt ca 300 tuh. ha) metasatuvad iseeneslikult majanduslikult väheväärtuslike puuliikidega.

Paljud tekkinud probleemid on seotud seadusandlusega, sest mitmed küsimused on puudulikult reguleeritud või nende lünklik rakendamine ei anna soovitud tulemusi. Näiteks kehtiv maksuseadus soodustab metasa ja maa müümist kinnistuna, sest kinnistu müük on maa tagasisaanud isikule tulumaksuvaba. Ka metsamaterjali müük on puudulikult reguleeritud, sest suur on nn. "musta" puidukaubanduse osakaal, mis ühelt poolt pärsib erametsaomanike ühist metсамajanduslikku tegevust, teiselt poolt tekitab ebavõrdse konkurentsi puidufirmade vahel ja selle kõige tõttu jääb riigil maksudena saamata küllaltki arvestatav summa (hinnanguliselt kuni 900 tuh. krooni). Murettekitav on asjaolu, et metসাõigusrikkumiste arv on suur ja viimastel aastatel üha kasvanud: 2000. a. registreeriti kokku 2267 metসাõigusrikkumist,

millega tekitati keskkonnale kahju 116,7 milj. krooni eest, keskkonnakahju laekus aga vaid mõne miljoni krooni ulatuses. Keskkonnainspeksiooni hinnangul on ebaseaduslikult raiutud puidu kogus 250-300 tuhat tm aastas. Seega on autori arvates tarvis parandada vastavate instantside (politsei, keskkonnainspeksioon jt.) koostööd ja anda neile suuremad seadusandlikud võimalused metsakuritegudega võitlemiseks ning varimetsanduse tõkestamiseks.

Säästva metsanduse põhimõttest lähtudes tuleks analüüsida ja täiendada ka vastavaid finantsmehhanisme, millistest olulisim on maksusüsteemi arendamine. Revideerida tuleks praegu toimivat nn. topeltmaksustamist (metsamaad on maksustatud küllaltki kõrge maamaksumääraga, millele lisandub seaduskuuleka käitumise korral puidu müügi puhul tulumaks), samuti hoiu- ja kaitsemetsade maksustamist (maksu-määrasid). Viimase puhul oleks mõeldav maamaksumäärade diferentseerimine, sest hoiu- ja kaitsemetsades on omanike tegevus oluliselt piiratud, paljudel puhkudel üldsegi keelatud. Välja töötamist vajab otsetoetuste süsteem eramaaomanikele ning meil tuleb arvestada Euroopa Liidu metsasektori subsideerimise põhiprintsiipide ja skeemidega nii põllumaade metsastamiseks kui ka metsade seisundi parandamiseks. Liitumisel Euroopa Liiduga tuleb Eestil täita ka kehtestatud looduskaitseenõudeid, mille peamiseks väljundiks on üleeuroopalise ökoloogilise võrgustiku *Natura 2000* loomine, seega tuleb tulundusmetsade otstarbeka majandamise kõrval tõsis-tähelepanu pöörata kaitstavatele aladele ja nendes paiknevatele hoiu- ja kaitsemetsadele.

Kokkuvõte

Metsandusalaste rahvusvaheliste suurfoorumite tähelepanu keskmes on pidevalt olnud keskkonda säästva metsade majandamise probleemid, kusjuures piisavaks peetakse rahvusvahelise metsapoliitika põhiprintsiipide fikseerimist küllaltki deklaratiivsel kujul, mis üldiselt ei takistaks nende põhimõtete rakendamist regionaalsetes ja riiklikes poliitikates, õigusaktides ja programmides.

Eestil on arvestataval määral metsaressursse, mille praegune üldseisund on praegu küll rahuldav, aga mis vajab tugevat kaitset. Keskkonnasäästliku metsamajanduse jätkusuutliku arengu tagamiseks on vaja riigil korraldada metsaressursside kaitset vastavalt õigusnormidele ning juhindudes rahvusvahelistest kokkulepetest ja Euroopa Liidu nõuetest. Lahendada tuleb mitmed olulised probleemid, autori arvates eelkõige seadusandluse lünklikkuse ja finantsmehhanismide täiendamise küsimused.

Kasutatud kirjandus

1. Aastaraamat Mets 2001. Tallinn 2002.
2. Agenda 21. [http://www.agenda21.ee/EA21/2_18metsandus.html]
3. Metsanduse arengukava 2001 – 2010. [<http://www.envir.ee/metsandus.arengukava>]

4. Formulation, Execution and Revision of National Forest Programmes. Basic principles and operational guidelines. FAO, 1998.
5. The Role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Vienna 2000.

Summary

GLIMPSES OF FORESTRY POLICY IN ESTONIAN REPUBLIC

Juta Sikk
University of Tartu

Forestry should be given a precise focus due to national needs for economizing their timber resources and overseeing their environmental conservation. Likewise, in Estonia the management of local forests and lumber processing come along as sizeable job providers as well as suppliers of services and merchandise on domestic and export markets.

In Estonian lumber resource and forested land, the share of state accounts for 36%. Owing to an incomplete land reform, the private forests make up to a mere 32%. In terms of tree species, a noticeable difference exists (with coniferous trees in state forests outnumbering those in private sector) due to differences in development and management of groves. The volume of tree felling has drastically increased, especially in Estonian private forests.

Estonian forestry policy has been drawn on the respective EU principles that emphasize the vital conservational and managerial aspects, such as consistent focusing on nature (lumber) reserves, maintenance of integrated reserve areas, enhancement of groves survivability in the face of environmental changes and subsequent diseases. It is indispensable to facilitate the available biological diversity.

The private sector faces such major drawbacks as: fledgling cohesion between forests owners, low rate of reproduction, trading forested lands and lumber while dodging IRS due to unfair taxation policy, and ever growing number of breaches in legislation on forests and forest management. Salvation for the problem can be found in the application of the EU principle on the continuity of forests reproduction and the norms pertaining to efficient solution of environmental concerns. Estonia needs its own direct subsidies system for private forest owners, again based on the respective EU guidelines, in order to re-forest available lands and groom the existing forests.

PÕLLUMAJANDUSE JA MAAELU TULEVIKUVAADE EUROOPA LIIDUS

Uno Silberg
Tartu Ülikool, Eesti Põllumajandusülikool

Eesti on alates 1995. aastast liikumas Euroopa Liiduga (EL) liitumise suunas. EL ei ole täna see, mis kaheksa aastat tagasi ja homme ei vasta ELi sisu või vorm tänasele. Eeltoodust tulenevalt on käesoleva artikli eesmärk anda eelneva taustal ülevaade Euroopa Liidu (EL) idalaienemise võimalikust finantsraamistikust ning CAP (*Common Agricultural Policy*) ja CARPE (*Common Agricultural and Rural Policy of Europe*) arengutest ELis ning teha järeldusi ja ettepanekuid Eesti vastava maaelupoliitika kujundamisel võimalikul liitumisel ELiga.

Artikkel on koostatud nelja osana ja annab ülevaate alljärgnevatest arengutest:

- EL idalaienemise finantsraamistik.
- Põllumajanduse toetused ELis.
- Maaelu toetused ja struktuuripoliitika reform ELis.
- Järeldused ja ettepanekud Eestile.

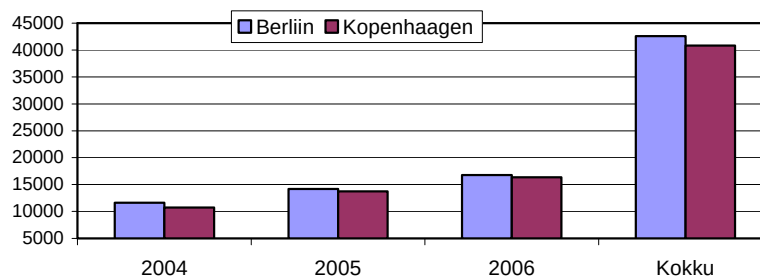
EL idalaienemise finantsraamistik

„Agenda 2000“ (Agenda 1997) on tegevuskava, mis võeti vastu 15. juulil 1997 ja on ELi laienemise ja ühtse poliitika reformi käsitlev ülddokument ning teatis ELi uut, pärast 1999. aasta 31. detsembrist toimiva hakkava finantsraamistiku kohta. Euroopa Ülemkogu Berliini kohtumisel 1999 jõuti poliitilisele kokkuleppele, mis hõlmavad nelja tihedalt omavahel seotud valdkonda ajavahemikuks 2000-2006:

- Finantsraamistik.
- Ühinemiseelsed vahendid.
- Ühtse põllumajanduspoliitika (CAP) reform.
- Struktuuripoliitika reform.

ELi ühinemiseelsed vahendid määratleti Berliini 1999. aasta tippkohtumisel ja milleks oli liitumiseelsetel aastatel kokku 3,1 miljardit eurot aastas ja esialgne finantsraamistik 6 uue liitujaga aastast 2002 (vt. tabel 1). ELi idalaienemiseks planeeriti kokku 42,6 miljardit eurot.

Kopenhaageni tippkohtumisel 12. detsembril 2002 täpsustati ELi abi ja finantsraamistikku ning lisaks esialgsele kuuele kandidaatriigile lisandus neli kandidaatriiki võimaliku liitumistähtajaga 1. maist 2004. Kandidaatriigid saavad ELi liikmesriikidelt aastateks 2004-2006 põllumajanduse ja maaelu arengustrateegia toetuspaketi fikseeritud summas kokku 40,8 miljardit eurot, mis on 1,8 miljardit väiksem, kui 1999. aasta Berliini tippkohtumisel kuuele liitujatele planeeriti (vt. joonis 1).



Joonis 1. Berliini 1999 ja Kopenhaageni 2002 tippkohtumiste ELi idalaenemise finantsraamistiku erinevus 2004-2006 (miljonit eurot 1999.a. hindades).

Euroopa Liidu hinnangud eelarve koormusele 2004-2006

T a b e l 1
(miljonit eurot 1999.a. hindades)

	2004	2005	2006	Kokku
EL laienemise kulud KOKKU	11 610	14 200	16 780	42 600
Berliin 1999				
Berliini ja Kopenhaageni kulude vahe	- 875	- 482	- 433	- 1 800
EL laienemise kulud KOKKU Kopenhaagen 2002 s.h.	10 735	13 718	16 347	40 800
Otsetoetused	-	1 211	1 464	2 675
Turumeetmed	327	822	858	2 007
Maaelu arendamine	1 570	1 715	1 825	5 110
PM (CAP) KOKKU ¹	1 897	3 748	4 147	9 792
Struktuuripoliitika	7 598	8 700	10 900	27 198
Muu (sh. sisepoliitika ja administratsioon)*	1 240	1 270	1 300	3 810
EL eelarvesse KIE 10 planeeritavad maksud*	9 800	12 500	15 400	37 700
EL laienemise kulud ELi liikmesriikidele	935	1 218	947	3 100

Allikas: (Fact 2002); *(The 2000); autori arvutused.

Kopenhaageni tippkohtumisel lepidi kokku ELi kõigi aegade suurim laienemine netokuluga 3,1 miljardit eurot aastatel 2004-2006 (vt. tabel 1). ELi eksperdid on

¹Aastal 2005 oleks Eesti riigi poolne kaasfinantseerimine 178 milj. ja EL panus 134 milj. krooni, tootja kaasfinantseerimine 201 milj. krooni kokku 513 milj. krooni. 2006 oleks summad vastavalt Eesti panus 259 milj. ja EL 204 milj. ning tootja panus 297 milj. krooni kokku 760 milj. krooni. Tulude puudujääk aastas Vabariigi valitsuse ja tootjate esindajate vahelistel läbirääkimistel arvestatakse ca 800-1 000 milj. krooni (Põllumajandusministeerium 2002).

prognoosinud, et uutele liikmesriikidele ette nähtud abirahadest jõuab 2006. aasta lõpuks tegelikult kohale ainult 25 miljardit eurot (Euroopa Liidu 2002).

Uutel liikmesriikidel tuleb tasuda samal perioodil ELi eelarvesse ligikaudu 37,7 miljardit (vt. tabel 1). ELi liikmesriikidele läheb laienemine aastatel 2004-2006 kokku maksma 3,1 miljardit eurot, mis teeb umbes 8 eurot tänaste liikmesriikide ühe kodaniku kohta, mis on väiksem, kui *Marshalli* abi Euroopale peale II Maailmasõda.

Põllumajanduse toetused ELis

Uute liikmesriikide põllumajandusele on peale Kopenhaageni tippkohtumist planeeritud kokku 2004-2006 aastal 9,8 miljardit ja struktuuripoliitikale (maaelule laiemalt) 27,2 miljardit eurot. Struktuuripoliitikasse ligi kolme kordselt suurema summa eraldamine on tingitud CAPI reformikavadest, mis seisnevad alljärgnevas:

1. CAP on liikumas oma reformide käigus² WTO (*World Trade Organization*) „punase kasti“ meetmetelt (hinnatoetused) „sinise kasti“ (toodangukoguste kontroll) ja „roheline kasti“ (keskkonnatoetused) meetmetele.
2. CAP siselt toimub liikumine EAGGF-i (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) tagatissektiooni³ meetmetelt juhtimissektiooni⁴ poole.
3. CAP reformide eesmärk on suundumus CARPE arengule, mis tuginevad põllumajanduse ja maaelu laiemale koostööle (vt. joonised 2, 3 ja 4).

CAPI reformide tõttu on EL ette näinud vanadele ja uut liikmesriikidele otseste toetuste taseme ühtlustumise 10 aastase perioodi jooksul: 25 % ELi tasemest 2004. aastal, mis võib tõusta 30 % 2005. aastaks ja 35 % 2006. aastaks. Kuni 2006. aastani võivad uued liikmesriigid maaelu fondidest kaasrahastada makseid kuni 40 % ELi tasemest. ELi maaelu fondide osa ei või ületada selles 20 % (või 25 % aastaks 2004, 20 % aastaks 2005 ja 15 % aastaks 2006).

Alates 2007. aastast võivad uued liikmesriigid jätkata otsemakseid üle 30 %, kuid seda vaid iga riigi enda vahenditest, saavutades nii aastaks 2013 ELi vanade liikmesriikidega võrdse taseme. Laienenud ning kõrgema hinnatasemega turu (tarbijad maksavad kõrgemat hinda) ning CAPI hinnastabiilsuse arvelt peavad kandidaatriikide põllumajandustootjad ja töötajad saata suuremat sissetulekut ning ei vaja seetõttu vanade liikmesriikidega samal tasemel otseste hinnatoetusi (Fact 2002).

² Reformid 1992 ja 1999 ning uus reform peaks toimuma paralleelselt idalaienemisega vähendamaks konflikti ELi ja WTO eesmärkidega liberaliseerida põllumajandussaaduste turgu.

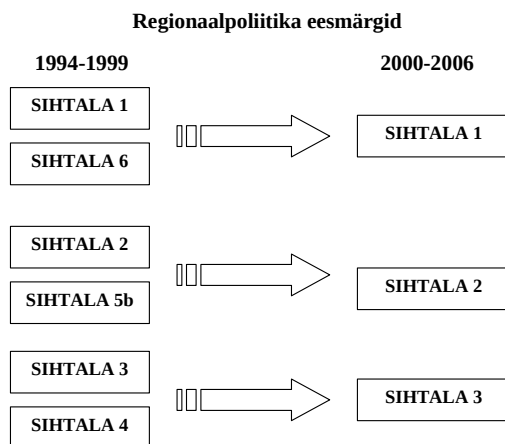
³ Ühisturu organisatsiooni kulutused ja meetmed väljaspool sihtala 1 ning senised sihtala 5a meetmed (agroksekkond, varajasem pension, põllumaa metsastamine, vähemsoodsate alade kompensatsioon).

⁴ Maaelu arengu meetmed sihtala 1 piirkonnas ja ühenduse initsiatiiv LEADER.

Maaelu toetused ja struktuuripoliitika reform ELis

Põllumajandusliku tootmise piiramise tõttu suurendatakse ELi poolset kaasrahastamist kaudseks maaelu toetamiseks 2004-2006, kuid mitte üle 80 % (kokku 5,1 miljardit eurot). Kopenhaagenis lepidi kokku, et uued liikmesriigid ei saa kasutada struktuurifondide vahendeid 2004-2006 mitte rohkem kui 21,9 miljardit eurot (Fact 2002).

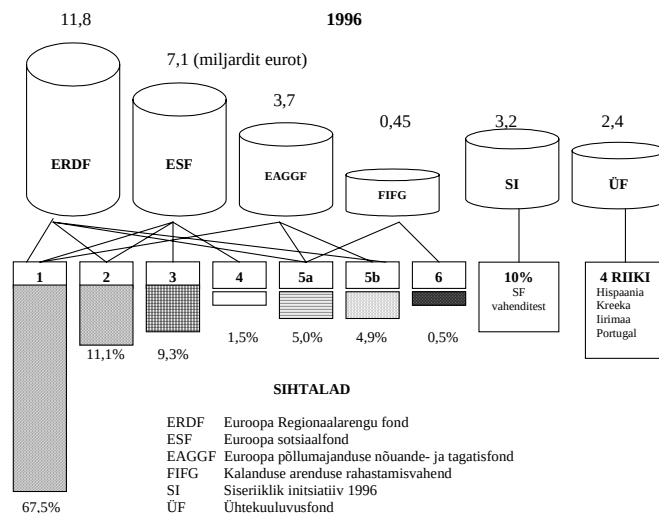
ELi struktuuripoliitika reformid on vähendanud seniste sihtalade arvu seitsmelt kuuele (vt. joonis 2). Eesti on planeeritud peale võimalikku liitumist ELiga sihtala 1 piirkonnaks (majanduslikult mahajäänud regioonide arendamine ja strukturealne kohandamine), kuna Eesti keskmine SKP inimese kohta on madalam kui 75 % ELi keskmine SKP ühe elaniku kohta. Sihtala 1 on määratletud NUTS (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) II taseme järgi, kui SKP on kolme viimase aasta jooksul olnud madalam 75 % ELi keskmisest (vt. lisaks Silberg 2001: 213).



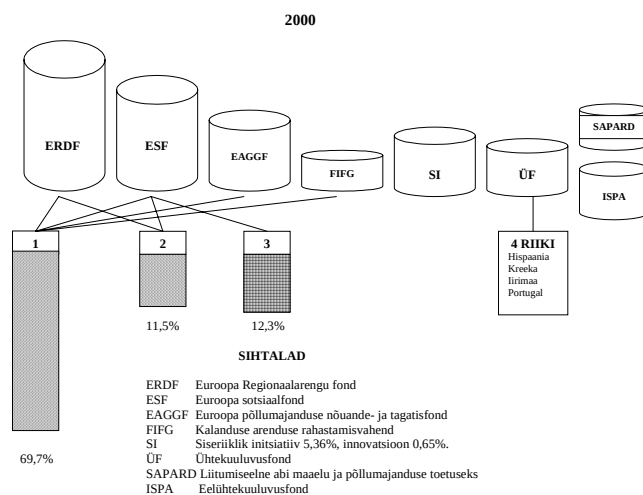
Joonis 2. Euroopa Liidu regionaalpoliitika muutused 1999-2006.

Sihtala 1 on majanduslikult mahajäänud regioonide arendamine ja strukturealne kohandamine. **Sihtala 2** on tööstuse taandarenguga regioonide ja piirialade ja regioonide toetamine. **Sihtala 3** on võitlemine pikaajalise töötusega, noorte ja tööturult väljalangenud töötajate tööhõivesse integreerimine.

Euroopa Komisjoni uurimuse (Euroopa Liidu 2002) kohaselt kulub Eestil vähemalt 19 aastat saavutamaks ELi 75 % tase, Poolal 33, Leedul 31, Bulgaarial 31, Maltal 30, Lätil 27, Slovakkial 20 Tšehhil 15 ja Ungaril 11 aastat. Eesti väljavaated võrreldes teiste kandidaatriikidega edaspidi saada osa ELi struktuuripoliitika rahadest on väiksemad, kuna Eesti saavutab eeldatavasti vähemalt ühe inimpõlve jooksul ELi 75 % elatustaseme, samas kui teistel kulub selleks poolteist või kaks inimpõlve aega.



Joonis 3. Euroopa Liidu struktuuripoliitika instrumentid ja sihtalad 1996-1999 (Rolle 2000: 36, 63).



Joonis 4. Euroopa Liidu struktuuripoliitika instrumentid ja sihtalad 1996-1999.

Euroopa Liidu struktuuripoliitika reform on toonud kaasa struktuuripoliitika instrumentidest (vastavatest fondidest) rahade jaotuse ümberkorralduse ja sihtalade

vähendamise seniselt seitsmelt kolmele aastaks 2000 (vt. joonised 3 ja 4) ja edaspidi. Lisandunud on eelstruktuurifondid (ISPA ja SAPARD) uutele kandidaatriikidele eesmärgiga üles ehitada ELi tingimustele vastav põllumajanduse ja maaelu integreeritud administratsiooni ja kontrollimehhanism (Silberg 1998). Muudatused peaksid loodetavalt lihtsustama senist ELi finantsraamistikku ja kaasa aitama põllumajanduse ja maaelu reformide elluviimisele.

Euroopa Liiduga võimalik liitumine toob kaasa palju muutusi Eesti senises põllumajandus- ja maaelupoliitikas. Võttes arvesse ELi põllumajanduse ja maaelu reforme ning uusi suundumusi on tehtud alljärgnevalt mõned järeldused ja ettepanekud Eestile.

Järeldused ja ettepanekud Eestile:

1. EL on teinud ettepaneku CAPI otseste maksete (*direct payments*) teostuseks uutele liikmesriikidele seniste liikmesriikide 25 % tasemel ja alates 2004 kümne aastase üleminekuperioodiga⁵, mis ei vähenda seniseid ELi poolseid ebavõrdseid konkurentsi- ning kaubandustingimusi. Liitumiseelsete ja järgsete tagajärgede mõju Eesti põllumajandusele ning maaelule tuleb edaspidi täiendavalt analüüsida.
2. EL toetus põllumajandusele koos siseriikliku ja tootjapoolse kaasrahastamisega katab kohalikust (Eesti põllumajanduse) tulude puudujäägist prognoositavalt 2005. ja 2006. aastal 50-75 %, kuid ei lahenda siseriiklikke probleeme ja põllumajandus ning maaelu vajavad eraldi kokkulepet ning lühi ja pikemaajalist arengukava.
3. EL ei ole selgepiiriliseltsel käsitletud maaelu arendamist⁶, kuid Eesti peab liitumisel ELiga esitama uue *maaelu arengu kava* (vastavalt määrusele 1257/1999), mis vastab liikmesriikidele esitatavatele nõuetele ja võimalustele ning kaas-rahastama hulgaliselt vastavaid projekte.
4. ELi poolne põllumajanduse ja maaelu toetus tervikuna vajab täiendavat analüüsi hindamiseks Eesti tegelikke ELi tõrkeid (turukaotust, hinnakonvergentsi ning moonutusi tööjõu turul). Seda ei saa teha ilma liitumislepingut analüüsivata ja sellest tulenevaid võimalikke kohustusi ja tagajärgi hindamata.

Kasutatud kirjandus

1. "Agenda 2000", 1997.
2. Euroopa Liidu laienemine saavutatakse odavalt.
[<http://www.delfi.ee/archive/index.php?id=4835180>]. 17/12/2002.
3. Euroopa Liidu elatustasemeni kulub kümneid aastaid.
[<http://www.delfi.ee/archive/index.php?id=3405239>]. 09/04/2002.

⁵ EL senised otsemaksed on mõeldud kompenseerimaks seniste liikmesriikide vähenevat tugihinna toetust, mis ei peaks laienema uutele liikmesriikidele. Säilivad vastuolud Eesti euroliidumise ja WTOga sõlmitud lepingu vahel (Silberg, 2001).

⁶ EL poolne abi maaelu arenguks on maksimaalselt 80 % (Fact 2002).

4. Fact Sheet – Enlargement and agriculture: A fair and tailor-made package which benefits farmers in accession countries. Date: 20/12/2002. [http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm]. 20/02/2003.
5. Põllumajandusministeerium 2002 [<http://www.agri.ee>]. 20/12/2002.
6. **Rolle, C.** Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Regionalität und politischer Macht. Eine föderalismustheoretische und politökonomische Analyse. Münster: Inst. Für Siedlungs- und Wohnungswesen, 2000, 229 p.
7. **Silberg, U.** Eesti põllumajanduse infosüsteemi arendamine ning rahaliste vahendite administreerimine. EPMÜ teadustööde kogumik 196. Tartu: Elmatar, 1998, lk. 11-18.
8. **Silberg, U.** Agraarpoliitika. TÜ Kirjastus 2001, lk. 175-183.
9. **Silberg, U.** "Contradictions of the Agreement between Estonia and WTO in the View of accession to European Union". Agriculture in Globalising World. Proceedings (volume II) of International Scientific Conference. EAA No. 15/2001. Tallinn: Infotrikk Ltd., 2001, pp. 270-279.
10. The Community budget: the Facts in Figures, EC 2000, 105 p.

Summary

A VISION OF AGRICULTURE AND RURAL LIFE IN THE EUROPEAN UNION

Uno Silberg

University of Tartu and Estonian Agricultural University

The purpose of this article is to give a survey of the EU enlargement, CAP and CARPE in the EU dimension and to make conclusions and proposals for shaping a relevant Estonian rural life upon possible accession to the European Union. The basis for EU developments is the "Agenda 2000" action plan, approved 1997, that is the general document dealing with the reform of EU enlargement and common policies, and the report on EU's new financial framework to start functioning after 1999. At the European Council meeting in Berlin 1999 comprehensive political agreement was reached, comprising the period 2000-2006.

After Copenhagen Summit 2002 the new member states will receive a rural development package which is specifically adapted to their requirements and has more favourable conditions than those applied to the present EU member states. The amount available for the ten candidate countries is fixed at € 5.1 billion for 2004-2006. Direct aids for the new member states will be phased in over ten years. They will thus receive 25 % of the full EU rate in 2004, rising to 30 % in 2005 and 35 % in 2006. This level can be topped up by 30 % up to 55 % in 2004, 60 % in 2005 and 65 % in 2006. Until 2006 the top-up payments can be co-financed up to 40 % from their rural development funds, From 2007, the new member states may continue top-up EU direct payments by up to 30 % above the applicable phasing-in level in the relevant year, but financed entirely by national funds.

The Common Agricultural Policy (CAP) is in the course of its reforms moving from WTO's "red box" measures (price subsidies) to the "blue box" (output quantities control) and the "green box" (environment subsidies) measures. Within the CAP, a movement from the guarantee section measures of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) is headed towards the managing section. The objective of the CAP reforms is an orientation towards CARPE development, based on a broader co-treatment of the agriculture and rural life.

From Day 1 upon accession, a wide range of rural development measures will be co-financed at a maximum rate of 80 % by the EU. For 2004-2006 € 5,1 billion are foreseen. The Summit agreement also states that spending on the Structural Funds in the new member states over period 2004-2006 is to be fixed at a rate of € 21,9 billion for the three years.

Conclusions for Estonia:

- EU has made a proposal for realization of CAP direct payments to new member states at the level of 25% as for today's member states as of 2004 with a transition period of ten years.
- EU's aid to the agriculture along with domestic and producers' co-financing will cover an estimated 50-75% of the deficit of local costs in the years 2005 and 2006.
- Upon accession to EU, Estonia must submit a new *development plan for rural life*, to meet the requirements and opportunities of member states.

Proposals for Estonia:

EU's agricultural and rural life aid as a whole needs supplementary analysis in order to estimate Estonia's true defiance against EU, price convergence and distortion of the labour market. This can't be done without first seeing the accession agreement and figuring out possible obligations deriving from it.

EUROOPA LIIDU VÄLISKAUBANDUSPOLIITIKA PÕHIMÕTETE RAKENDAMISE MÕJU BAASTOIDUAINETE HINDADELE EESTIS

Dorel Tamm
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti liitumine Euroopa Liiduga võib teoks saada 2004. aasta kevadel. Alates liitumise hetkest peab Eesti üle võtma liidus valitsevad põhimõtted. Majandusvaldkonnas on seejuures kesksel kohal ühtne väliskaubanduspoliitika, mille sisuks on ühtne välistollimäär, mittetariifsed kaubandustõkked ning Euroopa Liidu poolt kolmandate riikidega sõlmitud ühtsete kaubanduskokkulepete kehtivus kõigile liikmesriikidele. Seetõttu peab Eesti Euroopa Liiduga (EL) liitumisel harmoniseerima oma kehtivad vabakaubanduslepingud EL-i kaubanduslepingutega ning võtma üle ühtse kaubanduspoliitika raames sõlmitud lepingud kolmandate riikidega. Samuti tuleb asendada praegu Eestis kehtivad tollimaksud Euroopa Liidu ühtsete välistollimääradega ning EL-il kaob võimalus eksportida Eestisse subsideeritud tooteid. See protsess avaldab mõju ka toidukaupade hindadele ning kuna toidukulud moodustavad suurima osa leibkondade väljaminekutest, moodustades viimastest ligikaudu 35%, on oluline hinnata ees seisvat hinnatõusu.

2000. aasta 1. jaanuarist kehtivad Eestis tollimaksud kolmandatest riikidest pärit toiduainete sisseveole. See tõi kaasa muutused kaubavahetuses, mida analüüsides saab teha prognoose EL-i ühtsete tollimaksumäärade rakendamise ja ekspordisubsiidiumite kaotamise tagajärgedest toiduainete hindadele. Antud artikli eesmärgiks on hinnata EL-i väliskaubanduspoliitika ülevõtmise esialgseid lühiajalisi tagajärgi toiduainete hindadele Eesti kaubavahetuse struktuuris toimunud muutuste alusel. Artiklis hinnatakse muutusi Eesti põllumajandustoodete turul liha- ja teraviljatoodete ning suhkru osas. Lihatoodetest on analüüsi kaasatud veise-, sea- ja linnuliha ning teraviljatoodetest nisu, rukis, oder ja kaer. Eelnevalt nimetatud toiduained osutusid valituks, kuna need on baastooted, mille hinna tõus avaldab mõju paljude teiste toiduainete hindadele. Samuti on liha ja teravilja isevarustatuse tase 60-80% ning seetõttu sõltuvad Eesti tootjad ja tarbijad oluliselt impordist (EV Põllumajandusministeerium).

Andmed

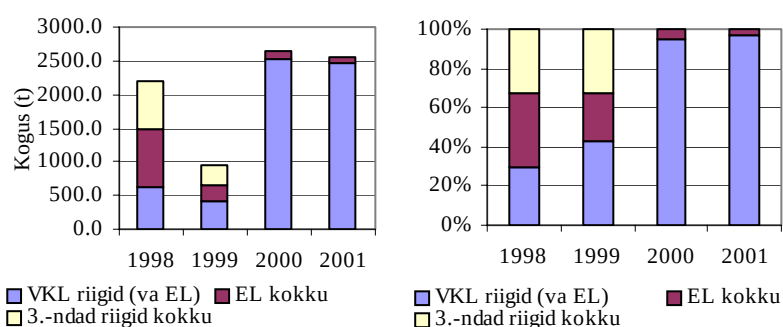
Analüüsi aluseks on 1998.-2001. aasta impordi näitajad riikide ning kaubaartiklite lõikes, mis pärinevad Eesti Vabariigi Põllumajandusministeeriumi käsikirjalistest ja statistikamaterjalidest. 2002. aasta andmed ei ole veel täies ulatuses kättesaadavad, kuid neid kasutatakse artiklis tähtsamate muutuste ning tendentside välja toomiseks. Kasutatakse ka Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt kogutud hinnainfot. Kaubanduspartnerid on artiklis jaotatud kolme gruppi: Euroopa Liidu liikmesriigid, kolmandad riigid ning riigid, kellega Eestil on sõlmitud vabakaubanduslepingud. Viimasesse gruppi kuuluvad peamiselt EL-i kandidaatriigid ning nende riikidega ei

muutu kaubavahetuse tingimused ka pärast EL-iga liitumist. Probleemseimaks riigiks selles grupis on aga Ukraina, kellega sõlmitud vabakaubanduslepingut peab Eesti pärast liikmesriigiks saamist muutma.

Mõju baastoiduainete hindadele hinnatakse antud artiklis eeldusel, et EL-iga liitumine toob kaasa muutused vaid Eesti väliskaubanduspoliitikas muude tingimuste samaks jäädes (*ceteris paribus*).

Muutused liha impordimahtudes ja oodatav mõju hindadele

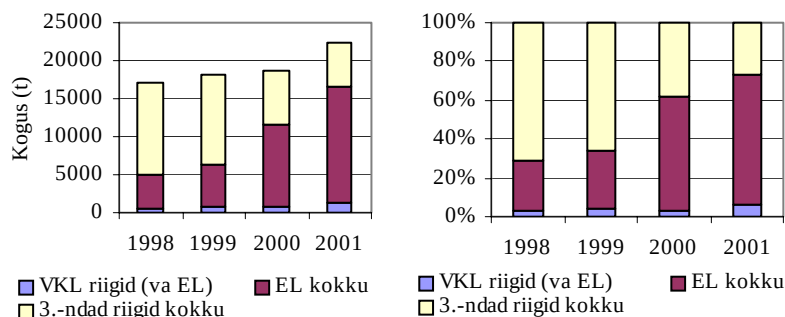
Veiseliha impordis toimus pärast 2000. aasta tollimaksude kehtestamist kaubanduse ümbersuunamine kolmandate riikide impordilt maadesse, kellega Eestil on sõlmitud vabakaubanduslepingud (VKL) (vt joonis 1). Import kolmandatest riikidest lakkas. Kuigi EL maksis subsidiume Eestisse toodavale veiseliha kuni 2002. aasta 1. juulini, vähenes ka nende riikide osatähtsus koguimpordis pärast tollimaksude kehtestamist, moodustades viimasest 2000. aastal 4,9% ja 2001. aastal vaid 3,4%. Peamisteks impordipartneriteks 2001. aastal antud toote osas olid Poola (66,6% koguimpordist) ning Tšehhi (34,3% koguimpordist). Ka 2002. aastal imporditi 80% koguimpordist Poolast. Seetõttu ei ole pärast EL-i ühtse kaubanduspoliitika rakendamist oodata veiseliha osas suuri muutusi kaubanduse struktuuris ja hindades.



Joonis 1. Veiseliha imporditavate koguste dünaamika 1998-2001 (autori koostatud EV Põllumajandusministeeriumi andmete alusel)

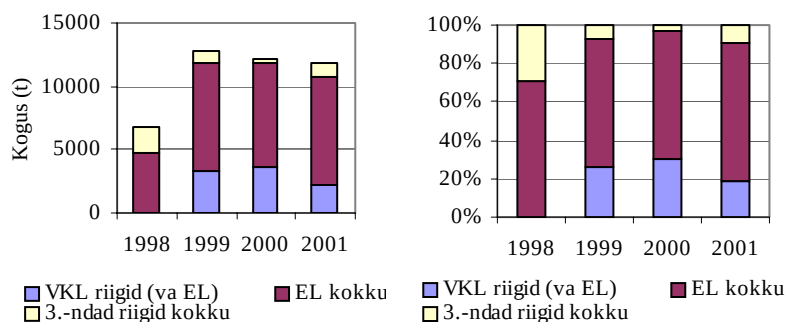
Linnuliha impordis on kolmandate riikide osatähtsus samuti langenud (vt joonis 2). Samas imporditi nendest riikidest 2001. aastal siiski 26,8% imporditud kogusest. Üheks põhjuseks, miks import kolmandatest riikidest (USA ja Kanada) ei ole lakanud, on see, et ka pärast tollimaksude rakendamist moodustab nende riikide impordi hind vaid 50,5% tootmise kodumaisest hinnast. Pärast EL-i ühtsete välistollimäärade kehtestamist lakkab aga import kolmandatest riikidest, kuna vastav tollimaks põhjustab USA-st imporditava linnuliha tonni hinna kallinemise. See aga muudab vastava impordi kallimaks EL-i riikide impordist ning seetõttu on oodata impordi vähenemist USA-st ning selle ümbersuundumist EL-i liikmesriikidesse. Kuna aga Eestis on linnuliha isevarustatuse tase madal (kodumaine toodang

moodustas 45,4% 2001. aasta impordist), avaldub antud hinnatõus ka koduturu hindades.



Joonis 2. Linnuliha imporditavate koguste dünaamika 1998-2001 (autori koostatud EV Põllumajandusministeeriumi andmete alusel)

Sealiha osas ei toimu pärast EL-i ühtsete tollimaksumäärade rakendamist suuri muutusi kaubavahetuse struktuuris, kuna import kolmandatest riikidest moodustas perioodil 1999-2001 alla 10% koguimpordist (vt joonis 3). Pärast kõrgemate tollimaksude kehtestamist kolmandate riikide impordile ei tõuse kodumaisel turul sealiha hind, sest kallineva impordi osatähtsus kodumaiselt toodetud ja imporditud koguses on väike (2,5% 2001. aastal).

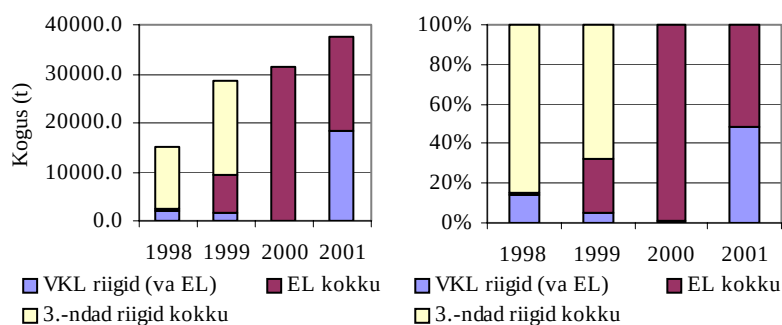


Joonis 3. Sealiha imporditavate koguste dünaamika 1998-2001 (autori koostatud EV Põllumajandusministeeriumi andmete alusel)

Muutused teravilja impordimahtudes ja oodatav mõju hindadele

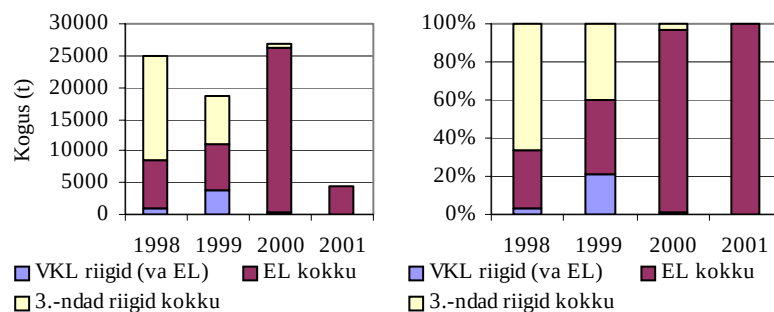
Täielik kaubanduse ümbersuunamine on toimunud rukki impordis (vt joonis 4). 2000. aastal imporditi 99,4% rukkist EL-i riikidest (peamiselt Saksamaalt). 2001. aastal asendati aga osa EL-ist pärit rukkist impordiga Ukrainast ja teistest vabakaubanduslepingu riikidest. Ukraina import moodustas 2001. aastal 31,8% koguimpordist ning 65,3% VKL riikide impordist. 2002. aasta mittetäielike andmete

põhjal on Ukrainast toodud rukki osatähtsus aga veelgi suurenenud. Perioodil jaanuarist novembrini on Ukrainast sisse toodud 22 tuhat tonni rukist, mis moodustab 84,2% koguimpordist. Pärast liitumist EL-iga lakkab rukki import Ukrainast, kuna tollimaksumäär, mis Ukrainale rakendatakse antud toote osas, on 153%. Seetõttu suundub import uuesti tagasi Euroopa Liidu riikidesse, mis toob kaasa hinnatõusu kodumaisel turul, kuna isevarustatuse tase rukki osas on Eestis madal. 2001. aastal moodustas import kodumaisest tootmisest 92%.



Joonis 4. Rukki imporditavate koguste dünaamika 1998-2001 (autori koostatud EV Põllumajandusministeeriumi andmete alusel)

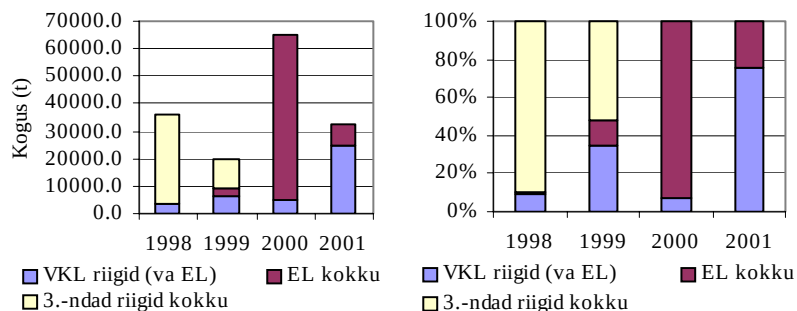
Ka odra osas on toimunud kaubanduse ümbersuunamine Euroopa Liidu riikide impordile (vt joonis 5). Kui 2000. aastal moodustas import kolmandatest riikidest veel 3% koguimpordist, siis 2001. aastaks oli import nendest riikidest lakanud.



Joonis 5. Odra imporditavate koguste dünaamika 1998-2001 (autori koostatud EV Põllumajandusministeeriumi andmete alusel)

2002. aastal on aga tõusnud odra impordis Ukraina osatähtsus (60% koguimpordist). Samas moodustab koguimport alla 10% kodumaisest tootmisest ning seetõttu ei too kaubanduse ümbersuunamine ning Ukrainast pärit odra kallinemine pärast EL-i ühtsete välistollimäärade rakendamist kaasa hinnatõusu kodumaisel turul.

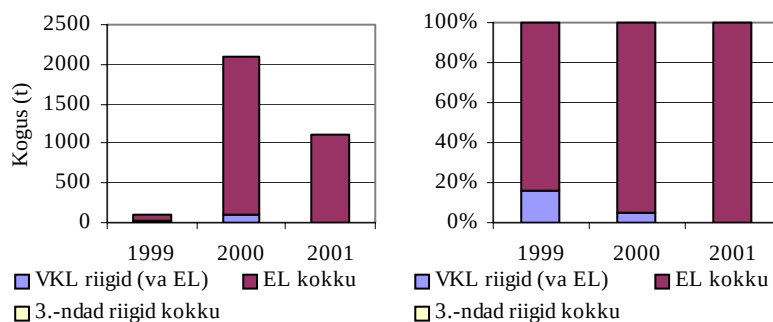
Nisu ja kaera osas on toimunud kaubanduse ümbersuunamine kolmandate riikide impordilt EL-i liikmesriikide ning VKL riikide impordile. Nisu imporditavates kogustes on aastate lõikes toimunud suured muutused. Koguimpordi maht on kõikunud perioodil 1998-2001 19500 tonni ja 64900 tonni vahel (vt joonis 6), mis on moodustanud kuni 50% kodumaisest toodangust. 2002. aasta impordimaht on mittetäielike andmete alusel juba ületanud 68000 tonni piiri.



Joonis 6. Nisu imporditavate koguste dünaamika 1998-2001 (autori koostatud EV Põllumajandusministeeriumi andmete alusel)

Samuti on muutunud kaubanduspartnerite koosseis. Kui aastatel 2000-2001 olid peamisteks riikideks, kust nisu imporditi EL-i kandidaat- ning liikmesriigid, siis 2002. aasta mittetäielike andmete põhjal moodustas import Ukrainast 60,1% koguimpordist. Seetõttu võib EL-i ühtse väliskaubanduspoliitika ülevõtmine tuua kaasa alla 10%-lise nisu hinna tõusu kodumaisel turul. Hinnatõusu suurus sõltub suuresti impordi osatähtsusest kodumaises tootmises vastaval aastal. Samas ei sobi Eestis kasvatatud nisu täielikult tööstustele toormaterjaliks ning viimased jäävad sõltuvaks impordist ka pärast hinnatõusu. See omakorda toob kaasa ka nisust valmistatud toodete hinnatõusu.

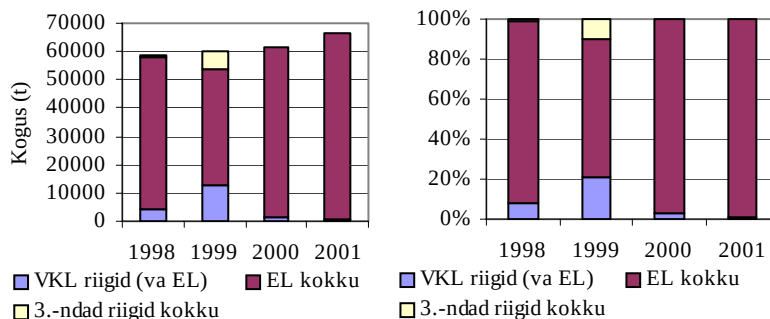
Kaera imporditavates kogustes ning kaubanduspartnerites on samuti perioodil 1999-2001 toimunud suured muutused (vt joonis 7). Imporditav kogus on kõikunud 97 tonni ja 2300 tonni vahel, kuid kuna kaera import moodustas 2001. aastal vaid 1,2% kodumaisest toodangust ning 2002. aasta mittetäielike andmete põhjal jäi impordi osatähtsus alla 3%, ei ole suuri muutusi kodumaises kaera hinnas pärast EL-iga liitumist oodata.



Joonis 7. Kaera imporditavate koguste dünaamika 1998-2001 (autori koostatud EV Põllumajandusministeeriumi andmete alusel)

Muutused suhkru impordimahtudes ja oodatav mõju hindadele

Joonisel 8 on toodud suhkru impordikoguste dünaamika. 1999. aastal imporditi 10,1% suhkrust Brasiiliast. Pärast 2000. aastat, kui suhkru imporditolliks kehtestati 40%, lakkas import kolmandatest riikidest. 2001. aastal imporditi peaaegu kogu siseturul tarbitud suhkur EL-i riikidest (99,4%), kus suhkru tootmist ja kaubavahetust reguleerib EL-i suhkrupoliitika. .



Joonis 8. Suhkru imporditavate koguste dünaamika 1998-2001 (autori koostatud EV Põllumajandusministeeriumi andmete alusel)

Euroopa Liidu suhkrupoliitika hakkas toimima 1968. aastal, hõlmates algselt kuut asutajaliiget. Suhkrupoliitika sisaldab järgmisi vahendeid (Summary description... 03.02.2003):

- interventsioonihind valgele suhkrule (631,9 Eurot/t);
- imporditollid kolmandatest riikidest imporditavale suhkrule;
- ekspordisubsiidiumid suhkru ja suhkrut sisaldavate toodete eksportimisel, mille eesmärgiks on katta vahe sise- ja maailmaturu hindade vahel;

- tootmiskvootide süsteem;
- isefinantseeriv süsteem (ekspordisubsiidiumite kulu peavad kandma tootjad ja töötajad tootmismaksude abil);
- toorsuhkrupoliitika, mis hõlmab roosuhkru tootmist Prantsuse kolooniates;
- alandatud tollid ja tollimaksuvaba import Aafrika, Kariibi ja Vaikse ookeani riikidele.

Eelnevalt kirjeldatud suhkrupoliitika vahendite mõju arvestades saab teha järeltusi suhkru hinna muutuste kohta Eesti turul pärast EL-iga liitumist. EL-i liikmesriigiks saamisel kaovad ära suhkru ekspordisubsiidiumid ning suhkru hind tõuseb ligikaudu subsiidiumi suuruse võrra (6100 EEK/t). Samas on rakendatav välistollimäär suhkru osas nii kõrge, et kaob võimalus antud toodet importida kolmandatest riikidest. Samuti puudub võimalus impordi ümber suunamiseks teistesse kandidaatriikidesse, kuna nende riikide suhkrutootmist hakkavad samuti reguleerima EL-i ettekirjutused.

Kokkuvõte

Eelseisev EL-iga liitumine võib kaasa tuua teatud hinnatõusu kodumaisel turul mitmete kaupade osas. Üheks hinnatõusu põhjuseks on ühtse kaubanduspoliitika põhimõtete ülevõtmine, mis avaldab eelkõige mõju just põllumajandustoodete hindadele, sest Eesti ja EL-i vaheliselt tööstuskaupade liikumiselt kaotati piirangud juba vabakaubanduslepingu sõlmimisega. Kuna toidukulud moodustavad Eestis küllalt suure osa inimeste väljaminekutes, on oluline prognoosida hinnatõusu suurust, et hinnata eri elanikkonna rühmade toimetulekuvõimet pärast liitumist. Seda saab teha analüüsides kaubanduse ümbersuunamist pärast 2000. aasta tollimaksude kehtestamist.

Nagu artiklis kirjeldatud, toimus baastoiduainete osas pärast 2000. aasta tollimaksude kehtestamist kaubanduse ümbersuunamine kolmandate riikide impordilt nende partnerite impordile, kellega kaubavahetusel piiranguid ei eksisteeri. Nendeks kaubanduspartneriteks on EL-i liikmesriigid ja riigid, kellega Eestil on sõlmitud kaubavahetuslepingud. Kuigi need lepingud ei sisalda põllumajandustooteid (va lepingud Läti, Leedu ja Ukrainaga), ei rakendatud imporditolle vastavatest riikidest pärit põllumajandustoodetele.

Liha turul ei too eelseisev liitumine kaasa hinnatõusu sea- ja veiseliha osas. Sea- ja veiseliha imporditakse vaid praegustest ja tulevastetest EL-i liikmesriikidest ning kuigi EL maksis ekspordisubsiidiume veiseliha kuni 2002. aasta 1. juulini, ei mõjutanud ka subsiidiumite kaotamine veiseliha hinda tõusu suunas. Tõusta võib aga kanalaha hind, kuna USA osatähtsus 2001. aasta impordis oli ligikaudu 27%. Samuti moodustab kodumaine linnuliha tootmine vaid ligikaudu 45% impordist.

Teraviljade osas kasvab eelkõige rukki ja nisu impordi hind ning seeläbi ka kodumaine hind. Peamiseks põhjuseks on Ukrainast pärit impordi suur osakaal nii koguimpordis kui ka kodumaise tootmisega võrreldes ning kuna EL-il ei ole Ukrainaga vabakaubanduslepingut sõlmitud, tuleb Eestil rakendada pärast liitumist

sealt pärit impordile tollid, mis ulatuvad teraviljade osas kuni 153%-ni. Odra ja kaera hind jääb samaks, kuna nende teraviljade kodumaine isevarustatuse tase on suur ning import moodustab alla 10% kodumaisest tootmisest.

Suur hinnatõus ootab ees suhkru osas. Euroopa Liidu suhkrupoliitika vahendite rakendamine on põhjustanud suhkru hinna tõusu liidu siseturul ning odava suhkru sissetoomine kolmandatest riikidest on takistatud kõrgete tollimaksumäärade kehtimisega. Eelnev toob kaasa suhkru kilogrammi hinna tõusu ligikaudu 6 EEK võrra.

Vaatlusaluste baastoiduainete osas toob eelseisev liitumine kaasa märgatava hinnatõusu vaid suhkru osas. Seetõttu peaks kaaluma erinevaid võimalusi suhkru hinnatõusu leevendamiseks kasutades erinevaid majanduspoliitilisi vahendeid ning võimalusi. Üheks võimaluseks on uute kvootide määramise ajal taotleda mõne tulevase liikmesriigi (näiteks Läti või Poola) suhkru tootmiskvootide suurendamist Eesti tarbimise ulatuses. Sellisel juhul peab Eestil olema kokkulepe vastava kandidaatriigiga, et tagada interventsioonihinnast madalama hinnaga import sellest riigist pärast nende tootmiskvoodi suurendamist. Samuti võib siis uuesti Eestile tootmiskvooti taotleda. Kodumaine tootmine ei too EL-i suhkrupoliitika rakendamise tõttu kaasa märgatavat suhkru hinna alanemist, kuid tulu suhkrupeedi kasvatamisest ja suhkru tootmisest jääb sel juhul Eesti tootjatele.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti kaubavahetus 1998.-2001. aastatel. EV Põllumajandusministeerium, käsikirjaline materjal, veebruar 2002.
2. Hinnainfo. Eesti Konjunkturiinstituut. [<http://www.ki.ee>]. 05/02/2003
3. Kohalik tootmine ja toidu import ning seda mõjutavad tegurid. EV Põllumajandusministeerium. [<http://www.agri.ee/>]. 05/02/2003
4. Põllumajandussaaduste väliskaubanduse statistika. EV Põllumajandusministeerium. [<http://www.agri.ee/kaubandus/statistika/>]. 05/02/2003
5. Summary Description of the EU Sugar Policy. [<http://www.acpsugar.org/eusugarregime.htm>]. 03.02.2003

Summary

THE INFLUENCE OF ADOPTION OF THE EUROPEAN UNION'S EXTERNAL TRADE POLICY PRINCIPLES ON PRICES OF BASIC FOOD PRODUCTS IN ESTONIA

Dorel Tamm
University of Tartu

In may 2004 Estonia might become a Europeans Union's (EU) member state. This means that in the near future Estonia has to adopt the principles of EU such as the principles of external trade policy (defined by EU as CCP – the Common

Commercial Policy). CCP contains the Common External Tariffs (CET), non-tariff barriers and trade agreements with third countries. So after joining EU Estonia has to harmonize its existing free trade agreements (FTA) with EU's trade agreements and take over other trade agreements, which is contracted between EU member states and third countries. CET, which are higher than Estonia's existing import tariffs, must be applied against the third countries. Also after the accession EU has to remove all export subsidies against Estonia. Described process has influence on prices of food products and whilst food expenditure form the biggest part in household expenditure (approximately 35%), it is very important to estimate the forthcoming price increase.

On January the 1st in 2004 Estonia applied import tariffs on food products against third countries. This brought along the changes in foreign trade structure. Analyzation of these changes helps prognosticate changes in food prices after the adoption of CET and the removal of export subsidies. The purpose of this article is to estimate the influence of adoption of EU's external trade policy principles on prices of food products. The changes in Estonia's foreign trade structure in 2000 were taken as the basis of influence estimation. The influence on prices is estimated in markets of main agricultural products (beef, pork, poultry, rye, wheat, barley, oat and sugar)

The most significant import partners of Estonia since the application of import tariffs in 2000 have been the EU member states and countries with whom Estonia has free trade agreements (mainly candidate countries). Therefore there will be no great increase in prices in regard to many food products. The prices of beef and pork will not increase at the time of accession because pork and beef are imported only from EU's member and candidate countries. At the same time the price of poultry might increase because the import from USA forms 27% in total import. The domestic production forms only 45% of total import.

The import prices of wheat and rye will increase and therefore the domestic prices will increase also. The main reason for that is the great importance of Ukraine's import in total import. After accession Estonia has to impose tariffs against Ukraine, which will increase the import prices of Ukraine's wheat and rye. This will bring along trade diversion in regard to those goods from Ukraine to EU's member states. The prices of barley and oat will remain unchanged because the import amounts of those products form below 10% of domestic production.

Sugar price in Estonia will increase after accession. The effectuation of EU sugar policy principles has brought along an increase in sugar prices in EU, so that they have surpassed the world market prices. The import from third countries is restricted by means of import tariffs. This will cause the rise of sugar price by approximately 6 EEK per kilo in Estonia at the time of accession.

EESTI TRANSPORDI JA TRANSPORDIPOLIITIKA ARENG

Eve Tomson
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Piiratud siseturu ja väheste loodusressurssidega väikeriigina sõltub Eesti majanduse edu riigi avatusest välismaailmale. Transpordi sektor etendab olulist osa Eesti majanduses. Üheks avatuse eelduseks on ulatuslikud ja omavahel haakuvad maantee-, raudtee-, mere- ja lennuühendused. Kapitali vaba liikumine, mõõdukad tööjõu ja sideteenuste hinnad, range rahapoliitika ja edukalt toimiv pangandussektor on aidanud Eestil luua soodsad võimalused transiitkaubanduseks.

Eesti transpordi infrastruktuur on suhteliselt hästi arenenud. Transpordikoridorid, mis moodustavad Läänemere piirkonna ning "Trans-European Networks" orgaanilise osa, läbivad Eestit nii põhja-lõuna kui ka ida-lääne suunas. Eesti teedevõrgu tihedust võib võrrelda Põhjamaade teedevõrguga. Eesti pikal merepiiril leidub mitmeid sadamaid, millel on oluline koht kommertstegevuses. Raudteesüsteem katab suure osa Eesti territooriumist, seda nii lõuna, kagu kui ka ida suunas. Suuri eeldusi on õhutranspordil just Kaug-Ida ja Kagu-Aasiaga, mis on aga kahjuks kasutamata.

Eesti Vabariik on eesmärgiks seadnud integreeritud ja konkurentsivõimelise transpordisüsteemi väljaarendamise. Eesti soodsat majandusgeograafilist positsiooni arvestades on transpordipoliitika põhisuunaks rahvusvahelise transiitliikluse edendamine. Transiitvedude areng toimub terava konkurentsi tingimustes. Transiitvedude arengu eelduseks on poliitiliste ja majanduslike sidemete olemasolu riikidega, millega toimub kaubavahetus. Transiitkaubandus sõltub tihti ka väliskaubandusest. Eesti sadamad on küllaltki heas olukorras ja on suutelised teenindama transiiti. Peaaegu kõik suuremad Läänemere sadamad on viimastel aastatel oma käivet suurendanud. Üsna tihti nähakse transpordi- ja transiidipoliitika arengus ainult idatransiiti, põhja-lõunasuund on täielikult kõrvale jäetud.

Käesoleva artikli eesmärgiks on välja tuua Eesti transpordi ja transpordipoliitika põhilised arengud, näidata muuhulgas transiidi osatähtsust majanduses ja Euroopa Liidu transpordipoliitika mõju Eestile.

Eesti transpordi olukord

Transpordipoliitika elluviijaks on riik ning transpordi arengu alusteks on transpordisektori juhtimise riiklikud mehhanismid. Transpordi arenguks vajalikud meetmed tagatakse seadustega, riigikogu otsustega, vabariigi valitsuse määrustega, riikidevaheliste kokkulepetega ning rahvusvaheliste konventsioonide ja kokkulepetega, millega Eesti on ühinenud. Transpordi areng peab toimuma ühiskonna tööstus-, regionaal-, sotsiaal- ja keskkonnakaitse poliitilisi eesmärke arvestades. Eestis on põhiülesandeks transpordisektori restruktureerimise jätkamine ja Eestit läbivate transpordikoridoride väljaarendamine.

Eesti transpordisüsteemi kuulub raudtee-, maantee-, mere-, jõe- ja õhustransport, linnade elektertransport ning torustransport. Peamise eri regioonide ühendava võrgustiku moodustavad Eestis maanteed. 1. jaan. 2000. aastal oli Eestis registreeritud maanteevõrgu üldpikkuseks 49 486 km, sellest riigimaanteed 16 430 km (33,2%) ja muid maanteed 33 056 km (66,8%). Kogu maanteevõrgu tiheduseks on 1 094 km 1000 km² kohta, sealhulgas on riigimaanteede võrgu tihedus 363 km 1000 km² kohta. Soodsatel talvedel avatakse mandri ja saarte vahel piiratud kogukaaluga sõidukitele liikluseks jääteed (Teede- ..., 2000).

Kõige suuremaks probleemiks maanteetranspordis on aga transpordi negatiivne keskkonnamõju. Keskkonnaministeeriumi andmetel paiskasid transpordivahendid 1999. aastal Eestis õhku 411 000 tonni saasteaineid. Sõidukite heitgaasid moodustasid üle 65% seda tüüpi saasteainete emissioonist (Lind, P. www.agenda21.ee...). Eestis on maismaatranspordist lähtuva saaste põhiallikaks (umbes 96% ulatuses) autoveerem. Lisaks õhusaastele on transport ka pideva müra ja vibratsiooni allikaks, mille negatiivset mõju peavad taluma suuremate linnade keskuste, raudteesõlmede ja lennuväljade läheduses elavad inimesed (Jüssi, M. www.roheline.ee...). Ajavahemikul 1.02.2001 kuni 1.02.2002 vähenes üle 10 aasta vanuste mootorsõidukite arv Eestis 15,6%, samal ajal suurenes kuni kolme aasta vanuste autode arv 30,7%. (Transport..., arendus.riik.ee...)

Euroopa Komisjon käivitab aastal 2003 uue programmi maanteetranspordi alternatiivsete lahenduste toetamiseks (Marco Polo), mille eelarve oleks ligi 30 mln eurot aastas. Marco Polo on avatud kõikidele ettepanekutele kauba viimiseks maanteedelt keskkonnasõbralikumatele transpordiliikidele (Transport..., arendus.riik.ee ...).

Praegu veetakse palju kaupu maanteed mööda, mis on kallis, millega kaasnevad liikluse summutamine ja negatiivne mõju keskkonnale. Euroopa Liidu transpordipoliitika on suunatud alternatiivsete veoviiside eelisarendamisele ja autovedude piiramisele. Siin on kaks prioriteetset suunda:

- merevedude eelistamine;
- raudteevõrgu soodustamine ja kombineeritud transpordi arendamine (Mere, M. www.agenda21.ee)

Eestis avati esimene raudteeliik 1870. aastal. 1939. aastal oli raudtee pikkuseks Eestis 674 km. Pärast sõda asuti kitsarööpmelisi raudteid asendama laiarööpmelistega. Praeguseks on raudteeliinide pikkuseks 1021 kilomeetrit, mis teeb raudteevõrgu tiheduseks 23 km 1000 km² kohta. Kahe rööpmelisi raudteid on Eestis kokku 103 kilomeetri ulatuses (Mardiste, P. 1997, lk 73). Raudtee sobib hästi suuremate kaubakoguste veol. Teatud kaugusest alates on vedu raudteel isegi kiirem kui autoga (Tolpitseduur ..., 1998, nr. 6, lk. 9).

Erilist tähtsust Eesti majanduse arengu seisukohalt omab rahvusvaheline raudteekaubavedu. 2000. aastal veeti mööda raudteed kokku 39,47 miljonit tonni kaupa, mis on 2,36 miljonit tonni ehk 6,35% rohkem kui 1999. aastal. Suurenes ka transiitvedu-

de osakaal, moodustades veoste mahust 73%. Kohalike vedude maht vähenes 2000. aastal võrreldes 1999. aastaga 1,1%, importveod 18,4% ja eksportveod 34,7% (Kaubaveod, www.evr.ee...).

Sadamad ei ole nii suure mahajäämusega kui raudteed. Suuremas sadamad arendati välja eelkõige NSV Liidu transiitkaubanduse teenindamiseks. Veeteede pikkuseks Eesti territooriumil on kokku 1 640 kilomeetrit. Eesti rannikul asub 74 sadamat, millest 20 tegelevad kaubaveo operatsioonidega. Laevadel eksporditakse Eestist (koos transiidiga) massi järgi umbes 2/3 kõigist kaupadest. Sadamatel on hea ühendus põhiliste raudtee- ja automagistraalidega (Laving, J., 1996, lk. 8).

Ettevõtte "Eesti Gaas" andmetel oli 2001. aasta lõpus Eesti territooriumil oleva siirdetorustiku pikkus 849 km, milles transporditi 860 miljonit kuupmeetrit gaasi ehk 7% rohkem kui 2000. aastal (Transport..., arendus.riik.ee...)

Osaledes rahvusvahelisel transporditeenuste turul, annavad Eesti ettevõtjad rahvamajandusele täiendavat tulu ning suurendavad elanike tööhõivet. Transporditeenuste eksport aitab jätkuvalt tasakaalustada riigi maksebilanssi. Teenuste bilansi struktuuris langes 2001. aastal veoteenuste osakaal 2000. aasta 56%-lt 54%-le, kuid sellest hoolimata moodustasid reisi- ja veoteenused endiselt bilansi kõige kaalukama osa. (Transport..., arendus.riik.ee...).

Transiitvedude areng

Transiitveod on seotud mitmesuguste majandusvaldkondadega, alustades transpordiga ja lõpetades teenindusega. Transiidi teenindamisest teenib Eesti erinevatel hinnangutel vähemalt 5% sisemajanduse kogutoodangust. Transiidi suur osakaal on märkimisväärne, tähistades Eesti teenindussektori edukust, aga ka suurt potentsiaalset ohtu majandusele, juhul kui transiidivood väheneksid (Mardiste, P., 1997, lk. 74).

Suurimat konkurentsi transiitvedude vahendamisel pakuvad Eestile Soome, Läti, Leedu ja Venemaa. Läti arendab intensiivselt suhteid Venemaaga kui peamiste transiitvedude tarbijaga. Ka Leedu peab transpordi arendamist tähtsaks. Leedu transpordipoliitika nähakse ette lisaks Venemaa turule teenindada ka Valgevene ja Ukraina transporti, võimaldada nendel riikidel vedada kaupa läbi Klaipeda sadama. Ka Soome on püüdnud viimastel aastatel kaubavahetust Venemaaga (eriti Peterburi piirkonnaga) igati soodustada. Majandusministeeriumi andmetel on Soomet läbiv transiit ligikaudu 6 miljonit, Eestit läbiv aga 9 miljonit tonni.

2000. aastal suurenes transiitvedude osakaal võrreldes 1999. aastaga, moodustades veoste mahust 73%. Transiitvedude aastane kasv oli 13,7% ehk 3,5 miljonit tonni. Teised veoliigid võrreldes 1999. aastaga kahanesid.

Tabel 1

Kaubaveo mahustruktuur veoliikide lõikes, 1999.–2000. aastal (mln. t).

	kohalik	transiit	import	eksport	kokku
1999. aasta	7,37	25,22	3,31	1,21	37,1
2000. aasta	7,29	28,69	2,70	0,79	39,5
Absol. muutus	-0,08	3,47	-0,61	-0,42	2,4
Muutus %	-1,1	13,7	-18,4	-34,7	6,5
Osatähtsus 1999 %	19,8	68,0	8,9	3,3	
Osatähtsus 2000 %	18,5	72,7	6,8	2,0	
Osatähtsuse muutus	-1,3	4,7	-2,1	-1,3	

Allikas: Kaubaveod. <http://www.evr.ee/pages.php/01030305,157>.

Transiitvedude mahu suurenemine tuli peamiselt naftasaaduste veo arvelt, mille maht kasvas aastaga 4,8 mln. tonni ehk 26,1%. (Kuni 1994. aastani moodustasid suurima osa Eestit läbinud transiidis teraviljasaadused). Importvedude vähenemise tingsis eelkõige mustmetallide ja põlevkivi veomahu vähenemine. Sarnaselt importvedudele vähenesid 2000. aastal mustmetallide veomahu arvelt ka eksportveod. Kohalike vedude maht vähenes võrreldes 1999. aastaga 80 000 tonni võrra.

Eesti konteinertranspordis oli kuni 1990. aastate keskpaigani ainuvalitsejaks riiklik Eesti Merelaevandus (ESCO), mis pidas laevadega ühendust Tallinna ja Euroopa põhisadamate vahel. Peale oma konteinerite veo vedas ESCO neutraalse feederina ka paljude suurte laevafirmade konteinereid teiste sadamate vahel. Vedude mahust oli suur osa Venemaa transiidil, kus ESCO vedas oma konteinerite kõrval Eestisse ka lääne laevafirmade omi. Esimesi aktiivselt Eesti- ja Eestit läbiva transiidi turule oma kohaliku ametliku esindajaga tulnud laevafirmasid oli Saksamaa Hapag Lloyd, mis sõlmis 1993. aastal agendilepingu AS Eesti mereagentuuriga. 1997. aasta 1. detsembril avas regulaarse konteinerliini Rotterdamist ja LeHavre'st prantsuse laevakompanii CGM. Eesti konteinerivedude turul on tihe konkurents. Paljud laevafirmad ja agendid arvestavad Eestisse tulles võimalusega pakkuda põhiliselt transiiti Venemaale (Kollom, P. www.äripäev.ee).

Eesti transiitvedude arendamisel pööratakse tähelepanu nii kogu transiidiketi hindade madalal hoidmisele, ajakulu vähendamisele kui ka kaupade tarvilisuse tagamisele. Soodsa arengu korral prognoositakse läbi Eesti kulgeva transiidi mahu kasvu aastaks 2010 võrreldes 1995. aastaga kuni 2,5 korda (Mere, M. www.agenda21.ee...).

Euroopa Liidu transpordipoliitika mõju Eestile

Kuni 1980. aastate lõpuni ei olnud transpordipoliitika Euroopa Liidus esiplaanil. 1990. aastatel hakati muretseda Euroopa Liidu transpordipoliitika koordineerimise pärast. Nii sündiski 1992. aastal Euroopa Liidu transpordipoliitika tulevikku puudutav dokument ühise transpordipoliitika tulevikuaengust ("White Paper on the Future Development of the Common Transport Policy"). Selles dokumendis sisalduvatest meetmetest on olulisemad:

- inimeste ja kaupade vaba liikumise tagamine Liidu siseturul;
- regulatiivsete takistuste kõrvaldamine uue transpordipoliitika elluviimiseks
- regioonidevaheliste erinevuste kaotamine ning saartepiirkondade ja perifeersete alade ühendamise transpordinfrastruktuuri arendamise kaudu;
- transpordisüsteemide säästva arengu tagamine;
- kokkulepete saavutamine nende riikidega, kellega Euroopa Liidul on olulised majandussuhted (Euroopa..., <http://www.roheline.ee/books/kkj198.html>).

Eesti riikliku transpordipoliitika eesmärgid vastavalt Transpordi arengukavale aastateks 1999–2006 on:

- võimaldada Eesti elanikel, kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel kasutada sea- dusega sätestatud korras liiklemiseks avalikke teid ning saada kõigis Eesti piir- kondades transporditeenust, mis vastab ühiskonna nõudlusele, on ohutu ja keskkonnasõbralik;
- suurendada rahvuslikku koguprodukti
- saavutada ruumiline tasakaal ning vähendada arenguerinevusi riigisiseste piir- kondade vahel (Transport..., arendus.riik.ee...).

Transpordi ja selle alaliikide majandusedukuse aluseks on vaba ettevõtlus ja konkurents. Transpordi areng peab toimuma ühiskonna tööstus-, keskkonnakaitse-, regionaal-, sotsiaal-, kaitse- jt. poliitilisi eesmärke arvestavalt. Transpordipoliitika elluviijaks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostöös teiste valitsus- ja riigiasutustega, kohalike omavalitsuste ning veondusettevõtjate liitudega. Käes- oleval siirdeperioodi etapil on põhiülesandeks transpordisektori restruktureerimise jätkamine, veondusettevõtete privatiseerimise lõpuleviimine, üleeuroopalisel võrku kuuluvate Eestit läbivate transpordikoridoride väljaarendamine, ühistranspordi aren- damine, liikluse ohutumaks ja keskkonnasäästlikumaks muutmine.

Eesti majandusarengule on olulise tähtsusega integreerimine Euroopa Liidu struk- tuuridega, kus transpordipoliitika eesmärgiks on seatud rahvuslike transpordisüs- teemide integreerimine üle-euroopalisel transpordivõrku. See eesmärk nõuab rah- vuslike transpordipoliitikate ühtlustamist, infrastruktuuride arengu koordineerimist, keskkonnasõbralike transpordiliikide eelisarengut, ühistranspordi investeeringute riiklikku toetamist ja konkurentsi soodustamist transporditeenuste pakkujate vahel (Transpordi..., 1999, lk. 11).

Euroopa Liidu ühise transpordipoliitika kohandamisel on vaja lahendada mitmeid probleeme: infrastruktuuri küllaldane finantseerimine peab kõrvaldama kitsaskohad; avalike organite poolne uus lähenemine linnatranspordile, mis sobitab avalike tee- nuste kaasajastamise isiklike autode kasutamise ratsionaliseerimisega; kasutajate õi- gus saada kvaliteetset teenust, sõltumata sellest, kas teenust pakub avalik ettevõtte või erafirma. Valges Raamatus esitatud ettepanekud keskenduvad üle kuuekümmenele ühenduse tasemel võetavale meetmele. Euroopa vajadus oma tööstuslike ja kesku- konnahuvide kaitsmiseks on eriti pakiline transpordi valdkonnas (Euroopa transpor- dipoliitika ..., www.mkm.ee).

Euroopa Liidu transpordipoliitika avaldab Eestile mõju riiklike transpordivõrkude ühitamisega Euroopa vajadustele, ühistranspordi osatähtsuse tõstmisega linnasisestes reisijatevedudes ja keskkonnanõuete karmistumisega. Euroopa Liiduga liitumisel on Eesti jaoks nii positiivseid kui ka negatiivseid mõjusid. Positiivsete teguritena võib nimetada seda, et liitumine lisab turvatunnet, kindlustab Eesti pikaajalise ja stabiilse arengu, lihtsustab kaubavahetus teiste Euroopa Liidu riikidega. Transiit annab Eestile märgatavat valuutatulu ning aitab parandada väliskaubandusbilanssi. Negatiivsetest mõjuritest võib nimetada kulukust ja liitumine piirab Eesti vabadust oma majanduspoliitika arendamisel. Suure osa ida-lääne transiidist moodustavad ohtlikud veosed, millega või kaasneda looduskeskkonna reostuse oht.

Kokkuvõte

Eesti transpordipoliitika põhiülesandeks on leida transpordiprobleemidele optimaalsed lahendid, mis tagaksid kiire majanduskasvu säästliku ühiskonna kontekstis. Euroopa Liidu transpordipoliitika näeb ette keskkonda vähem kahjustavate transpordiliikide eelisarendamist. Seoses sellega peaks liitumisel Euroopa Liiduga Eestis suurenema raudteetranspordi osatähtsus, hakkama arenema kombineeritud transport.

Terava konkurentsi tingimustes toimub transiitvedude areng. Transiitvedude puhul tuleb lisaks veoprotsessile pidada tähtsaks ka kaupadele lisaväärtuse andmist Eestis. Transiitvedude kiirendamiseks, teeninduskvaliteedi tõstmiseks ja keskkonnakaitseliste eesmärkide nimel tuleb soodustada eriti intermodaalsete vedude arengut, mis aitavad oluliselt kiirendada veoprotsessi ning tõsta selle kvaliteeti. Edasine transiidivoogude suurenemine läbi Eesti sõltub Venemaa arengut ja Eesti poliitilistest suhetest Venemaaga.

Eesti transpordipoliitika on seadnud oma eesmärgid selliselt, et kiirendada riigi arengutempot, edendada rahvusvahelist koostööd ja jätkata transpordisektori rekonstrueerimist. Eesti peab olema rahvusvahelises tööjaotuses avatud, paindlik ja konkurentsivõimeline. Sellisel tasandil on nii transport kui ka transiit oluliseks majandusharuks.

Kasutatud kirjandus

1. Euroopa Liidu transpordipoliitika. [<http://www.roheline.ee/books/kkj198.html>]. 10.02.2003.
2. Euroopa transpordipoliitika aastani 2010. [<http://www.mkm.ee/index.html>].
3. **Jüssi, M.** Säästlik transpordipoliitika. [<http://www.roheline.ee/books/kkj197.html>]. 01.02.2003.
4. Kaubaveod. Kaubavedude maht. [<http://www.evr.ee/pages.php/01030305,157>]. 04.02.2003.
5. **Kollom, P.** ESCO ainuvalitsuse alt vabanenud konteinervedude turul käib tihe rebimine. [http://www.aripaev.ee/temp/rubriik/transport/meretransport_1.html]. 17.02.2003.
6. **Laving, J.** Transiit- ja eksport-importvedude areng Eestis. - Eesti Välismajanduse Teataja, 1996, nr. 11.

7. **Lind, P.** Transport. [<http://www.agenda21.ee>].06.02.2003.
8. **Mardiste, P., Speakman, D.** Eesti maismaatranspordi areng ja keskkond. Säästliku transpordi väljavaated Ida-Euroopas. Krakov-Tartu, 1997.
9. **Mere, M.** Transport ja transiit. [http://www.agenda21.ee/EA21/2_24trans.html]. 03.02.2003.
10. **Pungas, K.** Transport ja logistika. [<http://www.e2010.ee/teemad/pungas3.html>]. 03.02.2003.
11. **Pungas, K.** Transpordi keskkonna mõju ja selle hindamine indikaatorite abil. Tartu Ülikool, 1999.
12. Teede- ja Sideministeerium. [<http://www.tsm.ee>]. 04.02.2003.
13. Tolliprotseduur "tollitransiid". – Transport ja teed. 1998, nr. 6.
14. Transport ja Side 1998/99 statistilis-informatiivne koondülevaade. Tallinn, 2000.
15. Transport ja Side 2000/2001 statistilis-informatiivne koondülevaade. [[http://arendus.riik.ee/sven/_file/transport ja side_2000-2001.pdf](http://arendus.riik.ee/sven/_file/transport%20ja%20side_2000-2001.pdf)].
16. Transport ja turundus. [<http://www.evr/pages.php/01030303,109>]. 11.02.2003.

Summary

DEVELOPMENT OF ESTONIAN TRANSPORT AND TRANSPORTATION POLICY

Eve Tomson
University of Tartu

Transportation policy is a part of public policy, which includes commercial and industrial policy, foreign trade policy, labor policy etc. Transportation policy is practiced under governmental regulation, through which the government is trying to achieve optimality in development of the transportation system.

The goal of the Republic of Estonia is an integrated and competitive transportation system. The main direction, considering Estonia's favorable economic-geographical situation, is prospering international transit traffic. Transportation policy is practiced by the state and the development of transportation bases on state operated mechanisms of managing transportation sector. The fundamental part of transportation infrastructure is a network of different types of transportation, which includes railways, roads, waterways and air space for air conveyance. The transportation system in Estonia is somewhat obsolete, but quantitatively quite well developed.

Transit traffic is connected to different branches of economy, such as transportation, service industry etc. The assumption of transit traffic is considered to be availability of normal political and economical contacts with the countries with which exchange of commodities takes place. Estonia earns at least 5% of its gross domestic product from transit trade.

Integration into European Union structures influences Estonia's economical development, as the goal of European Union's transportation policy is integration of national networks into over European transportation network. The transportation policy of the European Union requires promotion of the less contaminating types of transportation as first priority. In conjunction with that the importance of railway transport and the development of combined transport will most likely increase.

Estonian transportation policy has set its goals towards fastening development of the country, progress in international co-operation and continuous reconstruction of transportation sector.

NEUE ASPEKTE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN DER EU: DEUTSCHE BEITRÄGE ZUR VERUNSICHERUNG

Rolf Hasse
Universität Leipzig

I. Zum Stand des ordnungspolitischen Gehalts der deutschen Wirtschaftspolitik

Deutschland ist die größte Volkswirtschaft im europäischen Integrationsraum. Daraus erwächst eine besondere Verantwortung für die Wirtschafts- und Ordnungspolitik. Diese hat Deutschland lange Zeit wahrgenommen. Seit mehreren Jahren übt die deutsche Wirtschaftspolitik diese Orientierungskraft nicht mehr aus, ohne dass ein gleichwertiger Ersatz entstanden ist. Aus der deutschen Erosion der Ordnungs- und Wirtschaftspolitik entwickelt sich schleichend eine europäische Krise, die zusammen mit der Erweiterung der EU 2004 zu einer Gefährdung der Integration des Binnenmarktes und der Währungsunion führen kann.

In Ländern ohne natürliche Ressourcen ist das Wohlstandsniveau abhängig von der Qualität der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Mit der Sozialen Marktwirtschaft ist in der Bundesrepublik eine Konzeption für eine Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung entwickelt und umgesetzt worden, die Jahrzehnte lang den komparativen Vorteil im internationalen Systemwettbewerb geschaffen und gesichert hat.

In der deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sind einerseits nachhaltige Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft eingebaut worden, und sie wirken auch heute noch positiv nach – allerdings z.Z. eher im Sinne retardierender Elemente bei einer von diesen Prinzipien abweichenden Politik und Entwicklung. Seit mehreren Jahrzehnten wird die Soziale Marktwirtschaft zumeist unwissentlich demontiert. Die Soziale Marktwirtschaft erfreut sich zwar einer breiten Zustimmung, diese ist allerdings mit der Tatsache verbunden, dass die Kenntnisse über die Wirkungsweise und die Zusammenhänge in der Sozialen Marktwirtschaft stark abgenommen haben. Ihre Interpretation hat mittlerweile einen so hohen Grad an Beliebigkeit erreicht, dass die Soziale Marktwirtschaft droht, zu einer Leerformel zu werden.

Diese Degenerationsentwicklung der Politik formulierte Willgerodt zutreffend wie folgt: „Die praktische Politik erweckt oft den Eindruck, als strebe sie durch eine für rational gehaltene Prinzipienlosigkeit nach dem Augenblickserfolg. Nur gelegentlich wird der Satz beachtet: ‚Der Realpolitiker behält für den Augenblick recht: Den Ideen folgen die großen Zeiträume (F.A. Lange, 1919, S. 90).‘ Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ist eine solche Idee, auf die eine lange Zeit des Einflusses gefolgt ist. Der Einfluß dieses Systems von Prinzipien wirkt auch darin fort, dass ihm von der politischen Praxis selbst dort verbale Reverenz erwiesen wird, wo man seine Grundsätze bis zur Unkenntlichkeit entstellt.“ (Willgerodt, 1989)

Die massive Erosion der Sozialen Marktwirtschaft führte mit einiger Verzögerung zur Erosion der wirtschaftlichen Dynamik. Da in der praktischen Politik eine Konzeptionsleere existiert, ist der Weg aus dieser Falle schwierig. Erschwerend kommt hinzu, dass gerade in solch einem Umfeld Partikularinteressen an Gewicht gewinnen, wenn die Politik nicht mehr wagt, ihren Gestaltungsauftrag auch gegen diese Interessen wahrzunehmen. Der Versuch, diese Interessen zu kanalisieren, indem „runde Tische“ bzw. „Bündnisse“ als Elemente der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verstanden werden, führt geradewegs zu einem Korporatismus bzw. einer korporativen Wirtschaftspolitik (Vgl. Wissenschaftlicher..., 2000), die die staatstheoretischen Grundlagen der Demokratie und die ordnungspolitischen Prinzipien einer Sozialen Marktwirtschaft gefährdet.

Daraus ergibt sich eine Situation, in der eine rationale und vorausschauende Wirtschaftspolitik nicht praktiziert wird. Stattdessen entwickelt sich eine *pathologische Wirtschaftspolitik* – der Druck wirtschaftlicher Krisenzustände muß groß sein, um die Widerstände der sich paralyisierenden Interessengruppen zu überwinden. Dieser Zustand eröffnet wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum und ermöglicht Reformen, mit denen die korporatistische Sklerose verringert werden kann. Dieser in Deutschland vorherrschende Zustand der Wirtschaftspolitik läßt zwei Schlußfolgerungen zu.

Erstens, man kann wieder optimistischer werden, da die Krisenelemente sprunghaft zugenommen haben und sich Handlungsbereitschaft im Bereich der Politik abzeichnet.

Zweitens, wichtiger denn je sind Konzeptionen und damit die wirtschaftliche Beratung, um erneute Fehlorientierungen zu vermeiden. Es besteht seit langem wieder eine Chance, die Formel der Wirtschaftspolitik des vergangenen Jahrzehnts zu durchbrechen: „Besitzstand bricht Sachverstand“.

II. Bestandsaufnahme der ordnungspolitischen Erosion

Die Soziale Marktwirtschaft wurde in einem kurzen Prozeß umgesetzt und wird in einem langen Prozeß ausgezehrt. Gewichtsverlagerungen sind bei einer Konzeption,

- die „für die Praxis“ entwickelt worden ist,
- auf einem Bündel von Prinzipien aufbaut und
- bewußt als „offen“ für gesellschaftliche Veränderungen verstanden wird,

eigentlich keine Überraschung. Die Erosion konstituierender Prinzipien sowie die Schwächung oder Überbetonung der zentralen Gewichte „Marktwirtschaft“ und „Soziales“ einzeln und in ihrem Zusammenhang ist die schrittweise Aufgabe einer Ordnung, ohne dass eine neue Orientierung an diese Stelle trat. Dieser Prozeß wurde umso gravierender, weil der Wechsel des Paradigmas der Wirtschaftspolitik auf internationaler Ebene in der zweiten Hälfte der 80er Jahre auf eine deutsche Politik stieß, die bereits nicht mehr über ausreichende Gestaltungskraft im eigenen Wirtschaftsbereich verfügte (Vgl. Hasse, 1996).

Es entstand ein Kuriosum. Im eigenen Handlungsbereich wurde die Marktwirtschaft nicht mehr klar durchgesetzt und zunehmend durch „sozial“ begründete Handlungen und Maßnahmen belastet und verzerrt – ganze Segmente der Wirtschaft wurden

mehr und mehr marktlichen Anpassungsregeln entzogen. Dennoch wurden auf internationaler Ebene Regeln durchgesetzt, die den ordnungspolitischen Grundzügen der Sozialen Marktwirtschaft entsprachen (Binnemarkt '92, Vertrag von Maastricht). Dadurch entstanden Spannungen ganz neuer Art. Die deutsche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik entfernte sich von den Grundsätzen, die aufgrund ihrer Forderungen in der EU-Wirtschaftsverfassung verankert worden sind – gegen heftigen und immer existierenden Widerstand anderer EU-Mitglieder (Vgl. Johannsen, 1999; Vgl. auch: Claber, 2002). Damit droht, dass der Erosion in der deutschen Wirtschaftspolitik eine Erosion der ordnungspolitischen Prinzipien auf europäischer Ebene folgt.

Man kann folgende Phasen des ordnungspolitischen Stilwandels in Deutschland unterscheiden:

1. *Phase 1948 bis 1966*: Phase der Realisierung der Sozialen Marktwirtschaft mit einer zunehmenden Erosion der Stilelemente ab 1957.
2. *Phase 1967 bis 1978*: Phase des konstruktivistischen Interventionismus: „aufgeklärte Marktwirtschaft“ mit Globalsteuerung, Diskussion über Investitionslenkung, Annahme der staatlichen Beherrschung von Konjunktur und Wachstum.
3. *Phase 1979 bis 1988/89*: Phase der ordnungspolitischen Stagnation und „Wende“ ab 1982. Rückgewinnung staatlicher Aktionsfähigkeit und ordnungspolitischer Kompetenz. Rückverlagerung sowie Rückgewinnung individueller Dispositions- und Verantwortungsräume.
4. *Phase 1985 bis heute*: Parallel zur Fortsetzung der ordnungspolitischen „Wende“ vollzog sich ein erst schleichender, dann massiver Prozeß der normativen Gewichtsverlagerung. Marktwirtschaftliche Elemente wurden im Rahmen der sozial gemeinten Ausgestaltung von Maßnahmen und mit dem Hinweis auf die soziale Verträglichkeit und die Erhaltung des sozialen Konsenses unterhöhlt. Die Wiedervereinigung verstärkte diesen Prozeß, da u.a. die Finanzierung der Transformation in den Sozialsystemen unsachgemäß erfolgte und der institutionelle Rahmen nicht den ganz andersartigen Anforderungen angepaßt worden ist.

Die Soziale Marktwirtschaft wurde schrittweise in eine „sozial-staatliche Wirtschaft“ verändert.

Die Phase seit 1985 kann als die Periode der Produktion von „sozialer Illusion“ bewertet werden. Im Systemwettbewerb hat die Marktwirtschaft 1989 obsiegt, aufgrund der akkumulierten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schwächen der Planungssysteme. Aber parallel zum Wechsel der Ordnungen in Mittel- und Osteuropa fand in der Bundesrepublik Deutschland eine eigenständige Fesselung der Marktwirtschaft statt – in Form einer „Millimeterpolitik“. Die dynamischen Kräfte der Marktwirtschaft wurden wie Gulliver nicht durch eine Fessel, sondern durch viele feine Fesseln gebremst, die erst in ihrer Masse wirken und dadurch zu lange unterschätzt worden sind („Gulliver-Effekt“).

Nur scheinbar paradox ist, dass diese ordnungspolitische Desorientierung einherging mit der Betonung der Sozialen Marktwirtschaft beziehungsweise der verbalen Akzeptanz dieser Wirtschaftsordnung. In dem „Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ vom 18. Mai 1990 wurde zum ersten Mal seit Gründung der Bundesrepublik in einem Gesetz beziehungsweise Vertrag die Soziale Marktwirtschaft „als Grundlage für die weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung mit sozialem Ausgleich und sozialer Absicherung und Verantwortungen gegenüber der Umwelt“ genannt. Zuvor enthielten Gesetze und Verordnungen entweder keine formale Ordnungskennzeichnung oder bestenfalls den Passus „marktwirtschaftliche Ordnung“ (Gesetz über den Sachverständigenrat, Stabilitäts- und Wachstumsgesetz). Auch die katholische und die evangelische Kirche änderten ihre Haltung gegenüber der Marktwirtschaft. Sogar im Entwurf eines neuen Grundsatzprogramms des DGB wurde 1996 der Sozialen Marktwirtschaft eine größere Akzeptanz eingeräumt.

Diese breite Nutzung ist nicht in allen Fällen ein Indiz, dass die Soziale Marktwirtschaft einen politischen Konsens erzeugt hat. Teilweise ist dies eher ein Alarmzeichen. Die allgemeine Verwendung verdeckt die weiterhin existierenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Differenzen und die Notwendigkeit, diese Konfliktebenen sichtbar zu machen.

Ebenso gravierend ist, dass der Begriff eine Vehikelfunktion erhalten hat. Nahezu alle politischen und betrieblichen Maßnahmen werden mit dem Hinweis auf das Attribut „sozial“ auf ihre „Sozialverträglichkeit“ hin überprüft. Und wo dies nicht weit genug greift, wird ein weiteres Attribut hinzugefügt: z.B. „ökologisch“. Es besteht eine große Koalition gegen ordnungspolitische Klarheit und Vernunft. Das Verhältnis zwischen Marktwirtschaft und dem „Sozialen“ wird nicht mehr überprüft und nicht mehr beachtet. Das Resultat ist eine schleichende Pervertierung der Konzeption. Die Wirtschaftspolitik ist ohne Kompaß beziehungsweise benutzt einen Kreiselkompaß, der keine Nordung besitzt. Die Folge ist die Renaissance eines punktuellen Interventionismus und eine Überbetonung des Gegenwartskonsums durch die Sozialpolitik und durch die Arbeitsmarktpolitik. Zwischen den Bruttoinvestitionen und den Sozialausgaben ist die Lücke seit 1970 ständig größer geworden. Die Bundesrepublik vernachlässigt systematisch die Zukunftsvorsorge und verzehrt schon heute einen Teil ihrer Substanz (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1. Die Entwicklung der Sozialleistungen/BIP und der Investitionen/BIP in der Bundesrepublik Deutschland, 1970-2000, in v.H.

	1970	1980	1990	2000
Sozialleistungen/BIP	25,5	29,8	27,7	31,8
Investitionen/BIP	25,1	22,4	21,0	21,6

Quelle: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Jg. 27, Nr. 47/22. Nov. 2001, S. 1

Den Trend zur „sozialstaatlichen“ Wirtschaft, also zur Verstärkung der Preisgabe der Sozialen Marktwirtschaft als Ordnung hat die jetzige Bundesregierung durch ihre jüngsten Beschlüsse zur Kranken- und Rentenversicherungspolitik sowie zur Steuerpolitik eindrucksvoll sichtbar gemacht. Sie hat diesen Trend in der Bundesrepublik beschleunigt und gleichzeitig die prekäre Stellung dieser Politik im europäischen Ordnungsrahmen erkennbar gemacht und aktive Beiträge zur Demontage der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung der EU geliefert (in Fragen: Wettbewerb zwischen Privatbanken und Sparkassen sowie den Landesbanken, Vertriebsorganisation der Automobilindustrie, Wettbewerbsstellung und Reichweite des service public, Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik und Anerkennung der disziplinierenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes)¹.

Die zunehmende Orientierungsschwäche der deutschen Wirtschaftspolitik hat noch eine andere Ursache: Ihr ist der interne Mahner abhanden gekommen – die Deutsche Bundesbank als glaubwürdiger wirtschaftspolitischer Gegenpol.

Der Eintritt in die Europäische Währungsunion ist mehr als ein Wechsel der geldpolitischen Kompetenzen gewesen. Die Deutsche Bundesbank hat seitdem innerhalb der Europäischen Zentralbanken an geldpolitischem Einfluß verloren. Zusätzlich hat die Bundesregierung seit 1998 massiv die Kompetenzen der Deutschen Bundesbank in Frage gestellt. Parallel dazu hat die personelle und wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit der Deutschen Bundesbank abgenommen. Dadurch hat die Bundesregierung einen zwar unbequemen, aber notwendigen Mahner verloren, der jahrzehntelang als wirtschaftspolitisches Korrektiv eine wichtige Aufgabe wahrnahm. Diese Fehlerbremse ist zu schwach geworden und wirtschaftspolitische Fehler der Bundesregierung treten nun ungebremst hervor und belasten Deutschland und die EU.

III. Versuche der ordnungspolitischen Neu-Bestimmung

In den vergangenen Jahren haben die politischen Gruppierungen durchaus bemerkt, dass wieder eine Orientierung für die Wirtschaftspolitik erforderlich ist.

- Die Grünen/Bündnis 90 zeigen eine klare Ausrichtung zu mehr Markt. Nur durchgesetzt haben sie davon bisher wenig (Dückert, 1999; Gerken und... 2003).
- Die FDP blieb von allen Parteien am deutlichsten auf Kurs Marktwirtschaft.
- Die PDS war ebenfalls sehr klar in ihrer Zielsetzung, eine andere, sozialistische Wirtschaftsordnung zu bevorzugen und anzustreben.

¹ Zeitgespräch zum Thema „Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden?“ zwischen Rolf Pfeffekoven, Ingo Linseman und Wolfgang Wessels, Rolf H. Hasse sowie Carsten Hefeker, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 3, 2002, S. 127-140.

1. Das Schröder-Blair-Papier²

- Die SPD eröffnete einen System- bzw. Ordnungswettbewerb durch die keynesianischen Positionen von O. Lafontaine auf der einen Seite und dem „Schröder-Blair-Papier“ auf der anderen Seite. Letztlich haben beide Gestaltungsversuche keine Nachhaltigkeit erreicht. Das „Schröder-Blair-Papier“ wies einige Besonderheiten auf, die sich lohnen, festgehalten zu werden.
 - Quasi zum ersten Mal wurde die Benchmark für Teile der Wirtschaftspolitik außerhalb Deutschlands gesehen – in Großbritannien.
 - Die Absage an die Fehlentwicklungen der keynesianischen Fiskalpolitik fiel deutlich aus. Diese Stellungnahme kann zwei Hintergründe haben – einen notwendigen innerparteilichen und einen zweiten externen, der quasi risikolos war - es wurde einer Konzeption eine Absage erteilt, die ohnehin seit geraumer Zeit von der politischen und wirtschaftswissenschaftlichen Gemeinschaft als obsolet angesehen wurde.
 - Auch die Aussagen bezüglich der Überdehnung der Sozialpolitik und der Staatsverschuldung waren erstaunlich offen. Hier wurde versucht, britische Positionen zu übertragen.
 - Die Umsetzung der Diagnose fiel dagegen vage und schwach aus. Sie enthielt viele Konsensvorgaben und so viele staatliche Aktivitäten, dass kaum erkennbar wurde, dass die ordnungspolitischen Aspekte ausreichend durchdacht worden sind.

Auf der Grundlage von sechs Werten, die für die Sozialdemokratie als unverzichtbar und zeitlos erklärt werden – Fairneß, soziale Gerechtigkeit, Freiheit und Chancengleichheit, Solidarität und Verantwortung für andere – wird folgende Programmatik gewählt: Zuerst die Abgrenzung zu Zielen und Maßnahmen, die abgelehnt werden, dann die Entwicklung dessen, was als „eine neue angebotsorientierte Agenda für die Linke“ überschrieben wurde.

Die Skizze der Modernisierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik und deren Anpassung an die neue Realität beginnt mit einer erstaunlich klaren Abgrenzung gegenüber traditionellen Politikmustern in der Sozialdemokratie. Es wirkt am authentischsten, diese Formulierung möglichst wörtlich zu übernehmen. Dabei wird vor allem die Politik der „sozialen Gerechtigkeit“ einer deutlichen Kritik unterzogen.

- (1) „In der Vergangenheit wurde die Förderung der sozialen Gerechtigkeit manchmal mit der Forderung nach Gleichheit im Ergebnis verwechselt. Letztlich wurde damit die Bedeutung von eigener Anstrengung und Verantwortung ignoriert und nicht belohnt und die soziale Demokratie mit Konformität und Mittelmäßigkeit verbunden statt mit Kreativität, Diversität

² Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Nr. 7/1999, S. 1-12.

und herausragender Leistung. Einseitig wurde die Arbeit immer höher mit Kosten belastet.“

- (2) „Der Weg zur sozialen Gerechtigkeit war mit immer höheren öffentlichen Ausgaben gepflastert, ohne Rücksicht auf Ergebnisse oder die Wirkung der hohen Steuerlast auf Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung oder private Ausgaben. ... soziale Gerechtigkeit lässt sich nicht an der Höhe der öffentlichen Ausgaben messen. Der wirkliche Test für die Gesellschaft ist, wie effizient diese Ausgaben genutzt werden und inwieweit sie die Menschen in die Lage versetzen, sich selbst zu helfen.“
- (3) „Die Ansicht, dass der Staat schädliches Marktversagen korrigieren müsse, führte allzu oft zu überproportionaler Ausweitung von Verwaltung und Bürokratie im Rahmen sozialdemokratischer Politik. Wir haben Werte, die den Bürgern wichtig sind – wie persönliche Leistung und Erfolg, Unternehmergeist, Eigenverantwortung und Gemeinsinn – zu häufig zurückgestellt hinter universelles Sicherungsstreben“.
- (4) „Allzu oft wurden Rechte höher bewertet als Pflichten. Aber die Verantwortung des einzelnen in Familie, Nachbarschaft und Gesellschaft kann nicht an den Staat delegiert werden. Geht der Gedanke der gegenseitigen Verantwortung verloren, so führt dies zum Verfall des Gemeinsinns, zu mangelnder Verantwortung gegenüber Nachbarn, zu steigender Kriminalität und Vandalismus und einer Überlastung des Rechtssystems“.
- (5) „Die Fähigkeit der nationalen Politik zur Feinsteuerung der Wirtschaft hinsichtlich der Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen wurde über-, die Bedeutung des einzelnen und der Wirtschaft bei der Schaffung von Wohlstand unterschätzt. Die Schwächen der Märkte wurden über-, ihre Stärken unterschätzt.“
- (6) „Die Höhe der Staatsausgaben hat trotz einiger Unterschiede mehr oder weniger die Grenzen der Akzeptanz erreicht.“
- (7) „Die sozialen Sicherungssysteme müssen sich den Veränderungen in der Lebenserwartung der Familienstruktur und der Rolle der Frauen anpassen.“
- (8) „In der Vergangenheit haben Sozialdemokraten oft den Eindruck erweckt, Wachstum und eine hohe Beschäftigungsquote ließen sich durch eine erfolgreiche Steuerung der Nachfrage allein erreichen. Moderne Sozialdemokraten erkennen an, dass eine angebotsorientierte Politik eine zentrale und komplementäre Rolle zu spielen hat.“

Gegenüber dieser durchaus markigen Diagnose und den erstaunlichen Andeutungen einer wirtschaftspolitischen Wende fällt der Therapieansatz vage aus. Fester Bestandteil ist, dass der Staat die Aktivitäten und Ziele verwirklichen soll – eine stärkere Offenheit, Marktkräfte walten zu lassen, ist äußerst schwach bzw. fehlt. Auffallend ist auch das Schweigen zur Reform des Arbeitsmarktes.

Die innerparteiliche Akzeptanz fiel aus. Der Transfer auf die europäische Ebene wurde vehement abgewehrt. Vor allem die französische Seite³ stellte eine

³ Vgl. Vers un monde plus juste. Contribution du Parti Socialiste au Congrès de l'Internationale Socialiste, Paris Oktober 1999: Das „Jospin-Papier“, Beitrag der Sozialistischen Partei

sozialistische, stark anti-marktwirtschaftliche Position entgegen, die auf dem 21. Kongreß der Sozialistischen Internationale (8.-10. November 1999) quasi zu einem Eklat zwischen Frankreich und Deutschland sowie Großbritannien führte. Die formulierten Kompromißformeln dürften nur noch für Archive von Interesse sein.

Diese Kontroverse hat zwei negative Rückwirkungen als Ergebnis: Erstens scheiterte eine Neuorientierung der deutschen Wirtschaftspolitik an innerparteilichen Widerständen in der SPD und an der auf diesem Gebiet zu schwachen Durchsetzung der liberaleren Positionen der Grünen/Bündnis 90. Zweitens wurde auf europäischer Ebene sichtbar, wie divergent die wirtschaftspolitischen Auffassungen für Deutschland und Europa sind.

2. Ordnungspolitische Ideen der CDU

Einerseits legte die CDU Nordrhein-Westfalen im Mai 2001 Vorstellungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vor, die darauf hindeuteten, dass in dieser Partei größere Teile bereit und fähig waren, Fehler der wirtschafts- und ordnungspolitischen Entwicklung zu diagnostizieren, die sich während der Phase ihrer Regierungsverantwortung verfestigt hatten. Darüber hinaus wurden Lösungsskizzen formuliert, die neuen Mut andeuteten, insbesondere bei der Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit, im Tarifrecht sowie bei der Bewertung der Tarifautonomie. Bewußt und ordnungspolitisch konkreter als lange zuvor bekannte sich die CDU Nordrhein-Westfalen zur Sozialen Marktwirtschaft als „Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung (auch) des 21. Jahrhunderts“ (Petersberger ... 2001).

Dem steht gegenüber die Initiative des CDU-Präsidiums für eine „Neue Soziale Marktwirtschaft“. Am 22. August 2001 wurde sie als Bericht der Präsidiumskommission „Neue Soziale Marktwirtschaft“ vorgelegt (CDU ..., 2001). Er wurde bald von der Internet-Seite genommen.

Die Analysewege und der Inhalt dokumentieren große Defizite in Ordnungsfragen. Die Autoren haben nicht den Nachweis erbracht, dass sie das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft kennen. Die eigenen Ausführungen erfüllen kaum die Bedingungen einer stringenten Analyse und eines ordnungspolitischen Programms. Die Ausführungen enthalten mehr Aktualitäten und Modernismen als grundsätzliche Überlegungen. Die Begründung, warum eine „Neue Soziale Marktwirtschaft“ erforderlich sei, ist im Kern nicht erbracht worden. Das Ergebnis ist, dass die Grundsätze unzureichend erarbeitet worden sind und dass selbst die guten Einzelansätze für eine Gesellschaftspolitik in diesem Sammelsurium verloren gehen. Auch ist nicht ersichtlich, warum die Ausführungen quasi doppelt in dem 78seitigen Papier plus Statistikanhang vorgetragen werden.

Gravierender ist das problematische staatsrechtliche und ordnungspolitische Grundverständnis über das Verhältnis zwischen Staat und Individuum. Es legt offen,

Frankreichs zum 21. Kongreß der Sozialistischen Internationale, in: Blätter für deutsche Politik, Heft 11/1999, S. 1-13; Die Zukunft der Sozialistischen Internationale, in: FAZ vom 9. November 1999.

dass die Autoren den gesellschaftspolitischen Kern einer Wettbewerbs-Marktwirtschaft in einem demokratischen Rechtsstaat gar nicht erfaßt haben.

Es wird für eine „Wir-Gesellschaft“ geworben durch einen neuen Vertrag zwischen Staat und Bürger.

„Grundlage dieses Vertrages zwischen Bürger und Staat ist der Gedanke der Gegenseitigkeit. Weitere Elemente sollen sein „faire Partnerschaft“, „Fairness“, „gegenseitiges Vertrauen“ (S. 8).

„So wird die neue Soziale Marktwirtschaft in die Praxis umgesetzt. Ihr Ziel ist die Wir-Gesellschaft. Die Wir-Gesellschaft entsteht nicht von selbst und auch nicht aus dem Politischen allein. Eine neue Soziale Marktwirtschaft, ein neuer Vertrag zwischen Bürger und Politik, das ist noch keine Wir-Gesellschaft, aber Voraussetzung für sie“. (S. 8 f.)

Diese Ausführung liest man und ist erstaunt. Der Staat erhält eine eigene, gleichberechtigte Personalität in der „Wir-Gesellschaft“. Dabei gibt es keine Hinweise, dass die Autoren die Fundamente von Th. Hobbes, J. Locke, J.J. Rousseau, A. Smith bis F.A. von Hayek oder anderen Theoretikern des Verhältnisses Staat-Individuum kennen. Eher scheint der Slogan der SPD-Nordrhein-Westfalen im Hintergrund zu stehen: „Wir in Nordrhein-Westfalen“.

Dieses Papier ist zu Recht schnell aus dem Angebot herausgenommen worden. In diesem dubiosen Rahmen und Mischmasch von politischen Modernismen und krampfhaften Versuchen eines theoretischen Ansatzes sind die wirklich guten Ansätze (Arbeitsmarkt, Bildung) regelrecht versenkt worden.

Neben diesen politischen Bemühungen um Orientierungen wurden von Wirtschaftspraktikern Initiativen ergriffen, die viel klarere und zupackendere Vorschläge und Forderungen enthielten (Vgl. Ackermann, 2002).

3. Ordnungspolitische Umbauversuche in Europa

Die deutsche Ordnungskrise strahlt auf Europa aus. Es bestehen aber weiterhin tragende Säulen: Der EWG-Vertrag hat 1958 viele Elemente einer Wettbewerbsordnung erhalten, die deutschen ordnungspolitischen Denken entsprachen. Der Vertrag von Maastricht/Amsterdam hat diese Fundamente für die Wirtschaftsunion weiter präzisiert und auf die Europäische Währungsunion ausgedehnt. Und es gibt Initiativen, diese Ordnung zu festigen und fortzuentwickeln (Vgl. Mombauer, 2001; The Kangaroo ..., 2002).

Dem steht die deutsche Regierung gegenüber mit ihrem ordnungspolitischen Schlingerkurs. Allerdings hat sie auf europäischer Ebene die „Spitzenposition“ in der Ordnungspolitik beibehalten, doch hat sie die Richtung vom Aufbau und Ausbau der Marktwirtschaft sowie wirtschafts- und währungspolitischer Disziplin in Richtung Demontage dieser Ziele geändert.

Im Umkreis der Diskussionen im europäischen Konvent über die europäische Wirtschaftsverfassung werden von sozialdemokratischer Seite Vorschläge eingebracht, mit denen offen die bisherige Ordnung in Richtung einer

„sozialstaatlichen Wirtschaft“ geändert werden soll. Zwei Beispiele sollen vorgestellt werden:

- (1) Im Europäischen Parlament wurde im Ausschuß für Wirtschaft und Währung ein Arbeitsdokument eingebracht, das u.a. folgende Anträge enthielt (Europäisches Parlament..., 2002):
 - Die Wettbewerbsorientierung in den Art. 81 und 82 sollte in den jeweiligen Absätzen 1 wie folgt ergänzt werden: „... und die Herstellung von Vollbeschäftigung beeinträchtigen.“ Ferner sollten in Art. 82 Absatz 1 Buchstabe b nach dem Wort „Verbraucher“ die Worte „und der Arbeitnehmer“ eingefügt werden.

Dies ist der Schlüssel-Vorschlag⁴, der die Wettbewerbsordnung der EU fundamental ändern bzw. unterminieren würde. Denn diese Konditionierung von Kartellen, von abgestimmtem Verhalten, der mißbräuchlichen Nutzung von marktbeherrschenden Stellungen mit Aspekten der (Voll-)Beschäftigung würde die Wettbewerbspolitik mit einer sachfremden wirtschaftspolitischen Fragestellung belasten. Ebenso sachfremd ist der Ergänzungsvorschlag für Art. 82 Absatz 1 Buchstabe b. Der Wirtschaftsprozeß hat den Verbraucher als Ziel. Der „Arbeitnehmer“ hätte in diesem Zusammenhang keine helfende Funktion, sondern lediglich die Wirkung, Verwirrung zu stiften und klare Wettbewerbsregeln politischen Interpretationen zu öffnen.
- (2) Die SPD-MdBes Günter Gloser und Michael Roth⁵ haben in ihrem „Berliner Entwurf“ (Gloser, 2002) für eine Verfassung für die Europäische Union eine Reihe von Änderungen vorgeschlagen, mit denen sie den sozialdemokratischen Anspruch auf Solidarität, die Realisierung europäischer Grundrechte mit wirklichem Verfassungsgehalt und individuellen Klagemöglichkeiten sowie die Sozialunion und den Binnenmarkt als untrennbar miteinander verbundene Elemente des europäischen Gesellschaftsmodells in der EU-Verfassung verankern wollen. Im einzelnen schlagen sie im Bereich der Wirtschaftspolitik folgende Veränderungen vor:

⁴ Weitere Vorschläge bezogen sich auf den Ausbau und die wettbewerbspolitische Freistellungen der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 16 – service public); der Gewährung des Rechtes, eigene EU-Schuldverschreibungen zu emittieren; den Ausbau des Stabilitäts- und Wachstumspaktes „zu einem Instrument der positiven wirtschaftlichen Koordinierung“, um „ein proaktives europäisches Wachstum mit entsprechenden Investitionen zu fördern“; auch die Aufsicht über die Europäische Investitionsbank sollte der EZB übertragen werden; auf die Verbesserung der demokratischen Legitimierung der Koordinierung der makroökonomischen Politik; die Zentralisierung der Vertretung in Währungsfragen sowie in Handels- und Entwicklungsfragen auf Gemeinschaftsinstitutionen, Parlamentarisierung der EU im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (Wettbewerb, staatliche Beihilfen, Harmonisierung der Kapitalbesteuerung).

⁵ Günter Gloser ist europapolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Michael Roth ist stellvertretender Europapolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion und Vorsitzender der Projektgruppe „Europäische Verfassung“.

- Art. 2 EGV und Art. 2 EUV soll ergänzt werden, um Vollbeschäftigung und nachhaltiges Wachstum zu verankern: „... die Förderung des wirtschaftlichen, nachhaltigen Wachstums, des sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus mit dem Ziel der Vollbeschäftigung“ (Art. 1 des Entwurfs).
- Art. 136 ff EGV: Konkretisierung und Verstärkung der Kompetenzen der EU auf den Gebieten der Verbesserung, insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer; der Arbeitsbedingungen; der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, dem Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages (Art. 33 des Entwurfs).
- Art 14 Absatz 2, 25 und 90: Die Definition des Binnenmarktes wird um die soziale Dimension, die Leistungen der Daseinsvorsorge und die Umwelt erweitert: „Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital *unter Berücksichtigung der sozialen Dimension einschließlich der Leistungen der Daseinsvorsorge und der Belange der Umwelt gewährleistet ist.*“ (Art. 34 des Entwurfs).
- In Art. 308 EGV soll eine stärkere Auffangzuständigkeit der EU für die angestrebte Sozialunion im Binnenmarkt verankert werden. Sie wird wie folgt gesehen und begründet: „Erscheint ein Tätigwerden der Europäischen Union erforderlich, um in diesem Bereich eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind nach dieser Verfassung die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt die Europäische Union die geeigneten Vorschriften, wobei das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat einstimmig entscheidet.“ (Art. 39 des Entwurfs)
- Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik (Art. 98 EGV) sollen auf die soziale Dimension hin ausgerichtet werden. Es wird folgender neuer Text vorgeschlagen: „Die Mitgliedstaaten richten ihre Wirtschaftspolitik so aus, dass sie zur Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union beitragen. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Union handeln im Einklang mit dem Grundsatz einer *sozialen, offenen und wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft*, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird.“ (Art. 41 des Entwurfs)
- Für die Verfahren der Wirtschaftspolitik gemäß Art. 99 EGV wird eine Erweiterung auf die Beschäftigungspolitik vorgesehen, die damit gleichrangig zur Wirtschaftspolitik gesetzt wird und ebenfalls auf der Gemeinschaftsebene zu koordinieren wäre. Darüber hinaus soll die Kommission die Kompetenz für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Vertretung in internationalen Organisationen erhalten. Die Absätze 1 und 2 würden nach diesem Vorschlag lauten:
 - „(1) Die Mitgliedstaaten verfolgen ihre *Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik* als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat.
 - (2) *Die Kommission vertritt die Europäische Union in Angelegenheiten der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Sie vertritt die Euro-*

Staaten gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen. Sie wird im Rahmen eines Mandates des Rates von dessen Vorsitz unterstützt.“ (Art. 42 des Entwurfs)

Diese Vorschläge sind klar auf eine grundlegende Veränderung der ordnungspolitischen Grundlagen des Vertrages von Maastricht/Amsterdam ausgelegt. Es wird für Gemeinschaftskompetenzen auf Gebieten plädiert, die in dieser Form auf nationaler Ebene viel dezentraler verteilt sind. Insofern werden die Grundsätze der Subsidiarität und der Pluralität aufgehoben. Dies wirkt wie eine Hebelstrategie; Kompetenzen, die national dezentral und nicht-staatlich sind, sollen auf der Gemeinschaftsebene zentral und „staatlich“ werden. Gleichzeitig schimmert das Interesse durch, das hohe deutsche Sozialleistungsniveau durchzusetzen und den Systemwettbewerb auf diesem Gebiet auszuschließen.

Wenn diese Vorschläge ernsthaft Gegenstand der deutschen Politik werden sollten, würde dies die zuvor skizzierte Richtungsänderung offiziell werden lassen. Dann träte ein Paradoxon auf, das umgekehrt zur ordnungspolitischen Haltung der deutschen Regierung auf europäischer Ebene Ende der 80er/Anfang der 90er wäre. Im eigenen Land wird über Reformen debattiert (Hartz-, Rürup-Kommission), die ein mehr an Eigenverantwortung und Marktwirtschaft bringen sollen, und auf europäischer Ebene wird die Einrichtung einer sozialstaatlichen Wirtschaft gefördert.

Zu diesem Richtungswechsel würde die Neuordnung der Stimmenverteilung im EZB-Rat passen, die dieser am 20. Dezember 2002 für die Zeit nach der Erweiterung der EU beschlossen hat (Europäische Zentralbank, 2002; Vgl. vor allem: Kurm-Engels, 2003) Sie läßt zwei Schlußfolgerungen zu:

- (1) Die Geldpolitik ist politisiert worden, indem die größten fünf Länder, die am BIP einen Anteil von 70-75 % haben nur 4/21 = 19 % Stimmenanteile erhalten.
- (2) Aufgrund der Interessenlagen der Länder im Aufholungsprozeß (Balassa-Samuelson-Effekt) sowie der unverhohlenen Kritik aus einigen anderen Ländern über die angeblich zu ehrgeizige, also deflationäre Definition des Stabilitätsziels der EZB, kann sich in diesem EZB-Rat eine Mehrheit finden, die die Stabilität anders definiert und die Stabilitätsorientierung des Euro aufgibt – mit deutscher Unterstützung, denn der Präsident der Deutschen Bundesbank hat diesen Regeln zugestimmt.

IV. Notwendige Änderungen im deutschen Ordnungsrahmen

Das Schlüsselproblem der deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ist der Arbeitsmarkt und die Handhabung der wachsenden, verfestigten Arbeitslosigkeit.

Die Arbeitslosigkeit ist seit 1974 gestiegen und hat sich verfestigt – auch in Westdeutschland. Die Ordnung des Arbeitsmarktes beruht auf der kollektiven und dezentralen Regelung mit Hilfe von Tarifparteien und dem Institut der Tarifautonomie. In einer Wirtschaftsordnung werden exklusive Handlungsrechte eingeräumt, weil man davon sachgerechtere Ergebnisse gegenüber anderen

Alternativen erwartet (reine Marktlösung, reine Staatslösung). Sie sind also immer konditioniert – wie auch in der Geldpolitik mit der Unabhängigkeit der Zentralbank und dem Ziel der Geldwertstabilität.

Wenn das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes so lange verfehlt wird, muß die Frage gestellt werden, ob das institutionelle Arrangement noch sachgerecht ist. Die Notwendigkeit hat zugenommen aus zwei weiteren Gründen: Einmal ergeben seit Jahren Analysen internationaler Institutionen (z.B. OECD, IWF), dass der deutsche Arbeitsmarkt überreguliert ist. Ferner sind mit dem Lissaboner Zielbündel für die Wirtschaftspolitik in der EU die Referenzelemente „best practice“ und „benchmarking“ eingeführt worden. Das deutsche Arrangement auf dem Arbeitsmarkt hat diese Qualifikation verloren und kann/muß an den Arrangements anderer EU-Staaten gemessen werden. Als zusätzliches Argument kann gelten, dass das Konzept des Binnenmarktes keine Entsprechung auf dem Arbeitsmarkt gefunden hat. Die nunmehr unterschiedlichen Anpassungsformen wirken hemmend auf Anpassungsprozesse und auf die Nutzung von Wachstumspotentialen.

Es geht nicht um die Abschaffung der Tarifaufonomie, es geht aber um die Klärung, ob sie von beiden Tarifparteien sachgerecht angewendet wird. In diesem Zusammenhang gehören dann zwangsläufig alle Elemente, die die bisherige Anwendung dieser Exklusivrechte fast unantastbar gemacht haben: Günstigkeitsprinzip, Allgemeinverbindlichkeit, Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen u.a.m..

In diese öffentliche Diskussion gehört die Frage, ob man – wie bisher – einfach unterstellen kann, dass die beiden Tarifparteien als Organisationen per se im Interesse ihrer „Kunden“ handeln. Die Empirie sowie die Institutionsökonomik lassen diese Annahme nicht zu.

Ein weiterer Aspekt dieser Diskussion zielt auf die Grundsatzklärung, ob auf dem Arbeitsmarkt überhaupt noch Individualrechte existieren. Die Verfassungsrechtler akzeptieren zwar die Tarifaufonomie nach Art. 9 III GG, aber ob dadurch eine Kollision mit den Individualrechten der Art. 1 ff. entstehen kann, scheinen sie für unwahrscheinlich zu halten; sonst hätten sie diese Fragestellung schon einmal aufgegriffen.

Mit anderen Worten: Eine rein ökonomische Argumentation – mehr Flexibilität, Mobilität – reicht für die Lösung des Arbeitsmarktproblems nicht aus. Das institutionelle Arrangement und seine Nutzung stehen zur Debatte – nicht, um es abzuschaffen, sondern um es so zu gestalten, dass das eigentliche Ziel – Beschäftigung – wieder in den Mittelpunkt rückt.

Wie problematisch mittlerweile die Tarifpolitik geworden ist, zeigt sich, dass in Ostdeutschland zwar Tarifverträge existieren, aber weniger als 50 % der Betroffenen sich daran halten. Obwohl dies die Realität ist, wurde 2001 ein Streik inszeniert, um den westdeutschen Abschluß der Metallindustrie auf Ostdeutschland zu übertragen. Gleichzeitig wird mit allen Mitteln versucht, in Westdeutschland jede Auflockerung des Flächentarifs und der Tarifkontrolle zu verhindern – durch beide Tarifpartner. Die Tabuisierung der Verhaltensweisen der Tarifpartner – vor allem durch einige Gewerkschaften – und die Überbetonung der Tarifaufonomie wirkt wie ein

Maulkorbberlaß, wenn die gewählten Vertreter der wirtschaftspolitischen Exekutive Fragen zum Arbeitsmarkt und der Tarifpolitik stellen. Darüber hinaus ist es einigen Tarifpartnern gelungen, verbal und mental die Verantwortung für die Beschäftigung auf den Träger der staatlichen Wirtschaftspolitik zu übertragen. Und die Regierungen sind naiv genug, diesen Transfer hinzunehmen.

Für diese Leistung der Tarifparteien verdienen sie eine so hohe Anerkennung, dass man ihnen einen „Nobelpreis für Lobbyismus“ verleihen müßte. Denn sie haben nicht nur die Verantwortung übertragen, sie wehren jeden vermeintlichen Eingriff in die Tarifaufonomie ab und tadeln die Regierung für ihre Inaktivität in der Beschäftigungspolitik.

Das Beschäftigungsziel ist zum Staatsziel erklärt worden. Der Einfluß der Lohnhöhe auf die Beschäftigung wird bestritten.

Dieselben Überlegungen über die verbliebenen Individualrechte im Wirtschaftsleben gelten für die Kranken- und Rentenversicherung. Die faktisch umfassende Abschaffung von Wahlrechten sowie die Überfrachtung dieser Systeme mit Umverteilungselementen und deren pauschale Kompensation aus Steuermitteln haben den Versicherungscharakter aufgehoben. Realistischerweise müsste man bald von Steuern und Staatsversorgung sprechen, wenn dieser Weg fortgesetzt würde.

Ein weiterer Bereich, auf dem ordnungspolitischer Handlungsbedarf auf deutscher und europäischer Ebene besteht, umfaßt die Staatsbeihilfen.

In diesem Bereich ist eine Umkehr überfällig, auch um die generelle Handlungsfähigkeit des Trägers der Wirtschaftspolitik wieder herzustellen. Wenn schon die selektive Kürzung vermieden wird, dann sollte die Rasenmähermethode gewählt werden – kleine, aber kontinuierliche Schritte. Man könnte dies als eine Art „Hygiene-Politik“ begreifen.

Auf europäischer Ebene entsteht unbeachtet ein anderes Problem, dass durch die Osterweiterung an Gewicht zunehmen wird. Im Jahre 2000 überstiegen die Hilfen der EU zum ersten Mal die Staatsbeihilfen der Mitgliedstaaten.⁶ Die EU-Kommission ist dabei Akteur auf zwei Spielfeldern. Einmal kontrolliert sie Staatsbeihilfen der Mitgliedstaaten, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Auf der anderen Seite gilt für alle Beihilfen der Gemeinschaft, die die Kommission tätigt, eine per se-Ausnahme von den Wettbewerbsregeln.

Dies erscheint angesichts der erreichten Dimensionen bereits problematisch zu sein. Die Tatsache, dass ein und dieselbe Institution Spieler und Schiedsrichter ist, enthält mehr als den Verdacht von Interessenkollision.

Hier könnte die deutsche Regierung ordnungspolitische Kompetenz nachweisen: Einmal könnte eine bessere Kontrolle der Strukturfonds errichtet werden. Oder die Wettbewerbspolitik wird aus der Kommission ausgegliedert, indem eine europäische Wettbewerbsbehörde – eine Monopolkommission oder ein Kartellamt – gegründet wird.

⁶ Hasse, Rolf und Mora, Marek, Der unvollkommene Binnenmarkt und die Neujustierung der Subventionspolitiken (im Druck).

Literatur

1. **Ackermann, Josef** u.v.a., Mit Mut Zukunft gestalten. Sieben Thesen der Initiative für Deutschland, Stuttgart 2002.
2. **Claber, Simone**. Großbritannien und die Europäische Integration unter besonderer Berücksichtigung ordnungspolitischer Aspekte. Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 22, Frankfurt/Main 2002.
3. **Dückert, Thea**. Arbeitsmarktpolitik der Integration – auf der Grundlage einer verlässlichen Sicherung, Berlin 29. November 1999.
4. Europäisches Parlament. Ausschuß für Wirtschaft und Währung. Arbeitsdokument über die Weiterentwicklung der Europäischen Wirtschaftsunion und neue Perspektiven, Brüssel 28. Mai 2002.
5. Europäische Zentralbank, Pressemitteilung: Der EZB-Rat bereitet sich auf die Erweiterung vor. Frankfurt/Main 20. Dezember 2002.
6. **Gerken und Gerhard Schick, Hrsg.**, Grüne Ordnungsökonomie. Eine Option moderner Wirtschaftspolitik?, Marburg 2000; ebenso die Überlegungen von Wörlitz, Januar 2003.
7. **Gloser, Günter und Roth, Michael**. Berliner Entwurf – Verfassung für die Europäische Union, Berlin November 2002.
8. **Hasse, Rolf**. Soziale Marktwirtschaft oder sozialstaatliche Wirtschaft?, in: Dierkes, Meinolf und Zimmermann, Klaus, Sozialstaat in der Krise. Hat die Soziale Marktwirtschaft noch eine Chance?, Frankfurt/Wiesbaden 1996, S. 89-124.
9. **Johannsen, Marcus**. Die ordnungspolitische Haltung Frankreichs im Prozeß der europäischen Einigung. Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 15, Frankfurt/Main 1999.
10. **Kurm-Engels, Marietta**. Neues EZB-Modell gefährdet Stabilitätsziel, in: Handelsblatt Nr. 8 vom 13. Januar 2003, S. 1, 9, 17.
11. **Mombauer, Peter M., Werner Langen, Peter Rauen**. Freiheit – Leistung – Wohlstand. Die Soziale Marktwirtschaft prägt Europa. Köln 2001 (P. Mombauer und W. Langen sind MdEP und P. Rauen ist MdB der CDU).
12. Petersberger Leitsätze der CDU Nordrhein-Westfalen. Arbeit und Wohlstand für alle. Die Soziale Marktwirtschaft in der Wissensgesellschaft, Petersberg, 12. Mai 2001.
13. CDU. Neue Soziale Marktwirtschaft, Bericht der Präsidiumskommission „Neue Soziale Marktwirtschaft“, Berlin, 22. August 2001.
14. The Kangaroo Group. Initiative for the Completion of the European Home Market, Brüssel, November 2002.
15. **Willgerodt, Hans**. Wertvorstellungen und theoretische Grundlagen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, in: Fischer, W., Hrsg., Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 190, Berlin, 1989, S. 31.
16. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Aktuelle Formen des Korporatismus, BMWi, Dokumentation Nr. 479, Berlin August 2000.

Kokkuvõte

EUROOPA LIIDU MAJANDUSPOLIITIKA UUED ASPEKTID: SAKSAMAA PANUS EBAKINDLUSE SUURENDAMISSE

Rolf Hasse
Leipzigi Ülikool

Saksamaa kannab oma suurima majandusega Euroopas ka suurimat vastustust Euroopa Liidu majanduspoliitikas. Paraku on ta viimastel aastatel kaotanud oma orientiirrolli. Saksamaa majanduspoliitika vundamendiks olnud sotsiaalse turumajanduse mudel on erodeerunud. Teatava viitajaga on järgnenud majanduskasvu pidurdumine. See on tekitanud hiiliva kriisi ka ELs.

Artiklis vaadeldakse esmalt sotsiaalse turumajanduse mudeli transformeerumist sotsiaal-riiklikuks majanduseks. Alates 1985.a. iseloomustab Saksamaad sotsiaalse illusiooni tootmine ja pikaajalise arengu kahjustamine, millest räägib sotsiaalkulutuste pidev kasv ja investeeringute vähenemine.

Valitsev sotsiaaldemokraatlik partei on kavatsuste tasandil probleemi tunnetanud, millest selgeimalt räägib Schröderi ja Blairi 1999.a. ühisettepanek. Selles kritiseeritakse teravalt traditsioonilist sotsiaaldemokraatlikku majandusmudelit oma sotsiaalse õigluse kontseptsiooniga, mis on viinud turujõududest lähtuvate arenguiimpulsside vähenemiseni. Paraku ei ole see kriitika saanud Saksamaa sotsiaaldemokraatias üldtunnustatuks ega ammugi jõudnud valitsuspraktikasse. Kahjuks ei ole ka opositsiooni (CDU) pakkunud arvestatavat alternatiivi.

Majanduspoliitika kriis Saksamaal peegeldub Euroopas. Kuigi EL põhidokumendid postuleerivad endiselt konkurentsimaanduse prioriteedi, on täheldatav kaldumine sotsiaalriikliku majanduse ning tsentraliseeritud majanduspoliitika poole. Sisuliselt püüab Saksamaa Euroopa poliitika välistada süsteemikonkurentsi Euroopas, mis võimaldab viivitada oma majandussüsteemi reformiga.

Lõpuks peatutakse artiklis kahel korrapoliitilisel probleemil, millest lahendamisest sõltub tagasipöördumine dünaamilisse majandusse. Esmalt on osutunud umbteeks sotsiaalpartnerite kartelliga sarnanev autonoomia tööturul, mis ei võimalda paindlikke ja diferentseeritud individuaalseid lahendusi. Teiseks probleemiks on riigiabi vohamine nii Euroopa Liidus kui ka Saksamaal. Muuta tuleks olukorda, kus Euroopa Komisjon on üheaegselt riigiabi andja ja järelevalvaja.

WACHSTUMSPOLITIK IN INDUSTRIELÄNDERN

Manfred O. E. Hennies
Fachhochschule Kiel/University for Applied Sciences
Deutschland

1. Determinanten des Wirtschaftswachstums

Untersuchungen zur Arbeitszeitverkürzung haben gezeigt, dass die Probleme technologisch bedingter Erwerbslosigkeit ohne Wirtschaftswachstum nicht gelöst werden können. Arbeitszeitverkürzungen¹ können allenfalls einen weiteren Anstieg technologischer Erwerbslosigkeit verhindern. Zur Reduzierung bestehender Erwerbslosigkeit ist Wirtschaftswachstum eine unabdingbare Voraussetzung.²

Nach den Wachstumsmodellen der Neuen Wirtschaftslehre³ ist die quantitative Entwicklung *ceteris paribus* durch das Bevölkerungswachstum, die zur Verfügung stehenden Rohstoffe sowie den technischen Fortschritt limitiert. Harrod spricht in diesem Zusammenhang von der 'natürlichen Fortschrittsrate' (natural rate of Growth).

In den letzten Jahrzehnten ist zunehmend eine weitere natürliche Grenzlinie in den Mittelpunkt der Diskussion um eine effiziente Wachstumspolitik getreten: Die Umwelt. Viele dieser unter diesem Sammelbegriff zusammengefassten Güter sind komplementäre volkswirtschaftliche Produktionsfaktoren, dergestalt, dass ohne ihre Existenz eine Leistungserstellung generell oder die Produktion bestimmter Güter unmöglich ist (z. B. Luft, Wasser, Licht/Energie, Metalle). Durch Produktion werden diese Naturgüter 'verbraucht'. Dabei gehen diese natürlichen Produktionsfaktoren zum Teil durch produktionsbedingte chemische Umwandlungsprozesse oder/und Diffusionen zwar nicht materiell unter; sie werden jedoch in ihrer ursprünglichen substanziellen Beschaffenheit so verändert, dass sie als Produktionsfaktoren entweder nicht mehr oder erst nach einem aufwendigen Wiederaufbereitungsverfahren (Recycling) zur Verfügung stehen (Bodenschätze einschließlich fossiler Energieträger). Andere natürliche Güter sind in einem

¹ bei vollem Lohnausgleich.

² Vgl. hierzu: Hennies, M. O. E., Arbeitszeitverkürzung als Maßnahme der Beschäftigungspolitik, in: Die Integration der Europäischen Union und ihre Wirkungen auf die Wirtschaftspolitik Estlands, Diskussionsbeitrag im Sammelband zur X wissenschaftlichen und ausbildenden Konferenz in Tartu und Värskä vom 27. bis 29. Juni 2002, Berlin und Tallinn 2002, S. 72 ff.

³ Man spricht in diesem Zusammenhang auch von den Wachstumsmodellen des Harrod-Domar-Typs; vgl. hierzu vor allem: Harrod, R. F., An Essay in Dynamic Theory, The Economic Journal, Vol. 49 (1939), S. 14 ff.; ders., Dynamische Wirtschaft — Einige neuere Entwicklungen der Wirtschaftstheorie und ihre Anwendung auf die Wirtschaftspolitik, engl. Übersetzung, Wien/Stuttgart 1949 (Sammlung: Die Universität, Bd. 8), insbesondere S. 102 ff.; ders., Notes on Trade Cycle Theory, The Economic Journal, Vol. 61 (1951), S. 269 ff.; vgl. ursprünglich: ders., The Trade Cycle — An Essay, Oxford 1936. — Domar, E. D., Economic Growth: An Econometric Approach, in: Papers and Proceedings of the 64th Annual Meeting of the American Economic Association 1951, The American Economic Review, Vol. 42 (1952), S. 479.

intakten Ökosystem regenerierbar (Wasser, Luft, pflanzliche und tierische Substanzen).

Durch Erschließung nicht regenerierbarer Ressourcen (Bodenschätze) entstehen Umweltschäden in Form von nicht mehr reparablen Veränderungen der ursprünglichen Natur. Der Bestand an natürlichen Bodenschätzen wird im Verlauf des Wirtschaftswachstums immer stärker abgebaut. Die Nutzung der gewonnenen Rohstoffe führt zu weiteren Umweltschäden. Da auf der Erde materiell nichts verloren geht⁴, bedeuten die in den verbrauchten Gütern enthaltenen und nicht wieder rückgewonnenen Stoffe zugleich bleibende Umweltverschmutzungen (kommunale Abfälle, wie Hausmüll und Sperrmüll, Emissionen durch Hausbrand und Betreiben von Verbrennungsmotoren, Altreifen, Altöl usw.). Gleiches gilt für Substanzen, die zwar nicht als Rohstoffe in die erzeugten Güter materiell eingehen, aber als Betriebsstoffe und sonstige Werkstoffe den Produktionsprozess ermöglichen oder fördern (Energieträger, Kunstdünger, Schädlingsbekämpfungsmittel, Bleicherde, Härtesalze, Klärschlamm und andere gewerbliche Abfallstoffe).

Steigende Umweltverschmutzung durch Konsumtion und Produktion beeinträchtigt immer mehr das Zusammenspiel von Flora und Fauna. Dadurch kann das Ökosystem so stark gestört werden, dass auch die ursprünglich noch regenerierbaren Ressourcen in ihrer Qualität zunehmend verschlechtert (Boden, Flüsse) und schließlich völlig zerstört werden (Wälder, Tierarten). Es entsteht ein fortschreitender Prozess der Umweltzerstörung (Vernichtung von ökologischem und ökonomischem Kapital). Die Folgen sind steigende volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Kosten durch die Behandlung von Gesundheitstörungen sowie krankheitsbedingte Produktionsausfälle und Leistungsminderungen. Darüber hinaus entstehen steigenden Entsorgungskosten. Ein ungezügelter exponentielles Wirtschaftswachstum wird den Entwicklungsprozess bald an die natürlichen Grenzen der beschränkt belastbaren Umwelt stoßen lassen.

Es sind allerdings zwei Tendenzen zu beobachten, die sich ohne besondere wirtschaftspolitische Eingriffe herausgebildet haben und auch in Zukunft geeignet sind, die negativen Einflüsse des Wirtschaftswachstums auf die Ökologie abzuschwächen

- Zum einen ist es der steigende Beitragsanteil des tertiären Sektors (Dienstleistungsbereich) am Inlandprodukt. Diese Entwicklung wirkt sich ökologisch deshalb positiv aus, weil die Leistungserstellung in diesem Bereich weniger rohstoffintensiv ist.
- Zum anderen hat sich der technische Fortschritt zunehmend als rohstoffsparend erwiesen (z. B. durch die 'zweite industrielle Revolution', die elektronische Datenverarbeitung⁵).

Beide Entwicklungen haben dazu geführt, dass im Verlauf des Wirtschaftswachstums der vergangenen Jahrzehnte der Rohstoffeinsatz je Einheit

⁴ es sei denn, man beförderte Materie mit Raketen zu anderen Planeten.

⁵ Welche Entwicklungsperspektiven zukünftig die Nanotechnologie (dritte industrielle Revolution?) bieten wird, ist heute noch nicht abzusehen.

des Inlandprodukts ständig gesunken ist. Dennoch waren die umweltschädigenden Einflüsse des Wirtschaftswachstums so stark, dass in Zukunft stärker als bisher umweltschützende Vorkehrungen getroffen werden müssen.

2) Wirtschaftswachstum unverzichtbar

Trotz oder gerade wegen der drängenden Umweltprobleme kann auch in Zukunft auf Wirtschaftswachstum nicht verzichtet werden. Die Notwendigkeit für weiteres Wirtschaftswachstum ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

- Umweltschutz bindet volkswirtschaftliche Produktivgüter. Der Aufwand ist um so höher, je wirkungsvoller der Schutz ist und je umfassender die bereits entstandenen Schäden wieder beseitigt werden sollen. Er wird der Volksgemeinschaft nur dann ohne größere soziale Widerstände auferlegt werden können, wenn der materielle Besitzstand der sozio-ökonomischen Gruppen weitgehend gewahrt bleibt. Dazu sind Produktivitätssteigerungen erforderlich, aus denen die Kosten des Umweltschutzes und der Erhaltung der Volksgesundheit 'finanziert' werden können.
- Das gilt um so mehr, je weniger es gelingt, andere Volkswirtschaften, deren Exportindustrien im Wettbewerb mit den inländischen Unternehmungen stehen, zu gleich hohem Umweltschutz zu bewegen. Zur Aufrechterhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit sind dann Produktivitätsfortschritte erforderlich, um die zusätzlichen Kosten der Umweltschutzaufgaben durch generelle Senkungen der spezifischen Kosten auffangen zu können.
- Für Länder, die wegen ihrer geringen eigenen Bodenschätze in besonderer Weise auf den Import von Rohstoffen und den Export hochentwickelter Erzeugnisse angewiesen sind ('Rohstoffveredelungsländer'), ist technischer Fortschritt und damit auch Wirtschaftswachstum eine existenzielle Notwendigkeit. Das in diesem Zusammenhang zuweilen vorgetragene Argument, solche Länder könnten und sollten sich in Anbetracht ihres hohen technischen Standards auf die Weiterentwicklung und den Export von technischem Wissen spezialisieren ('Blaupausenexport'), ist praxisfremd. Meist ist es gerade die Anwendung des technischen Wissens auf breiter Basis der Massenproduktion, die neue Ideen ('inventions') entstehen lässt und zur produktionsreifen Anwendungsreife ('innovations') führt (technischer Fortschritt durch 'learning by doing').
- Auch bei stagnierender Produktion gibt es technischen Fortschritt. Die durch ihn ermöglichten Rationalisierungsinvestitionen setzen Arbeitskräfte frei, die bei fehlenden – arbeitsplatzschaffenden – Erweiterungsinvestitionen keine anderweitige Beschäftigung finden. Technologische Erwerbslosigkeit ist dann die unausweichliche Konsequenz.
- Ohne Wirtschaftswachstum fehlt jedem wirtschaftspolitischen Bemühen um allgemeine Anhebung des materiellen Lebensstandards die Basis. Auch Arbeitszeitverkürzungen sind dann ohne Einschränkung des bisher erreichten individuellen Versorgungsniveaus nicht möglich. Allenfalls durch Umverteilung des Inlandprodukts/Volkseinkommens auf die Bezieher geringerer Einkommen wären gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsteigerungen zu

erreichen. Wie ungleich schwerer solche Umverteilungsmaßnahmen bei Nullwachstum ohne Störungen der ökonomischen Ablaufprozesse (u. a. Kapitalflucht) zu realisieren wären, zeigen die recht bescheidenen Erfolge der verteilungspolitischen Bemühungen in Deutschland während der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts, als die Wirtschaftsentwicklung hier noch relativ stattliche Zuwachsraten aufwies. Im Übrigen ist es immer erklärtes Ziel einer vernünftigen staatlichen Verteilungspolitik gewesen, 'nicht die Reichen ärmer, sondern die Armen reicher zu machen'. Dazu bedarf es des Wirtschaftswachstums.

- Soll zukünftig in Anbetracht der katastrophalen Zustände in den ärmsten Ländern der 'Dritten Welt' verstärkt realwirtschaftliche Entwicklungshilfe geleistet werden, so wird das ohne soziale Widerstände in den Industrieländern nur bei wirtschaftlichem Wachstum parlamentarisch durchzusetzen sein.

Stagnation in einem allgemein sich weiter entwickelnden weltwirtschaftlichen Umfeld bedeutet volkswirtschaftlichen Rückschritt. Insofern gibt es zum Wirtschaftswachstum keine Alternative. Dabei kommt es darauf an, das Wachstum in geordnete Bahnen zu lenken und dafür zu sorgen, dass die damit verbundenen unvermeidlichen Beeinträchtigungen der Umwelt auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

3) Ansatzpunkte für eine effiziente Wachstumspolitik

Die vorangegangenen Überlegungen haben die Ansatzpunkte für eine effiziente Wachstumspolitik aufgezeigt. Diese sind: Umweltschutz, Investitionen (Realkapitalbildung), Infrastruktur, technischer Fortschritt und Qualifizierung des Arbeitangebots.

Umweltschutz: Solange es den einzelnen Produzenten und Verbraucher nichts kostet, mit Abgasen die Luft und mit festen Abfällen den Boden zu verunreinigen, durch Abwässer die Flüsse zu belasten, durch Lärm die Mitmenschen zu belästigen oder in sonstiger Weise die Landschaft zu beeinträchtigen⁶, kommt es zu den exzessiven Umweltschäden. Man kann Sauberkeit, Ruhe usw. durch bloße Verordnungen erzwingen, wie beispielsweise mit emissionsbegrenzenden Vorschriften für Industrie, Hausbrand und Automobile; auf das Ordnungsrecht (also Gebote und Verbote) als Instrument der Umweltpolitik wird man auch in Zukunft nicht verzichten können. Das elegantere Verfahren – soweit anwendbar – ist allerdings die marktwirtschaftliche Lösung. Gemeint ist damit die konsequente Anwendung des Verursacher- und Vorsorgeprinzips. Danach hat derjenige die Kosten der Beseitigung bereits entstandener Umweltschäden (Verursacherprinzip) oder potenzieller Umweltgefahren (Vorsorgeprinzip) zu tragen, der sie verursacht hat oder mit dessen Handeln besondere Risiken für die Umwelt verbunden sind. Soweit diese Kosten nicht unmittelbar beim Produzenten anfallen, sind diese durch entsprechend hohe Umweltabgaben (Umweltsteuern und zweckgebundene Umweltsonderabgaben), Umweltzertifikate (Umweltnutzungsrechte) oder durch haftungsrechtliche Bestimmungen (Umwelthaftungsrecht) zu fingieren

⁶ die Kosten trägt dann die Allgemeinheit (Gemeinlastprinzip), z. B. in Form von Gesundheitsschäden (externe Kosten).

(Internalisierung externer Kosten).⁷ Durch Kalkulation der Umweltkosten ändern sich dann die Preisrelationen zwischen umweltfreundlichen und umweltschädigenden Gütern. Einwegflaschen, Getränkedosen und Spraydosen mit ozonzerstörenden Treibgasen beispielsweise würden – und müssten – so teuer werden, dass sie bald aus dem Marktangebot ausschieden und durch andere Produkte ersetzt würden. Die Anstrengungen, umweltfreundliche Produkte zu entwickeln und auf den Markt zu bringen, lösten in kürzester Zeit einen Großteil der heutigen Probleme. Auch ein rohstoffsparendes Recycling könnte auf diese Weise erzwungen und finanziert werden.

Die **I n v e s t i t i o n e n** nehmen – zusammen mit dem technischen Fortschritt – in der Frage des Wirtschaftswachstums eine Schlüsselstellung ein. Sie sind es, durch welche in den meisten Fällen der technische Fortschritt überhaupt erst realisiert wird (kapitalgebundener technischer Fortschritt). Insofern ist es wichtig, dass alle jene Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen durchgeführt werden, die ein Maximum an technischem Fortschritt beinhalten. Dazu ist erforderlich, dass durch stabile Rahmendaten ein Investitionsklima geschaffen wird, welches den Unternehmungen zum Ausgleich ihrer privatwirtschaftlichen Risiken ausreichende Gewinnchancen bietet. In diesem Zusammenhang spielen auch die Höhe der steuerlichen Belastungen (u. a. Abschreibungsmöglichkeiten), staatliche Zinsverbilligungen und Bürgschaften sowie sonstige Investitionshilfen (für bestimmte Sektoren und Regionen) eine Rolle.

Neben den Investitionen ist der **t e c h n i s c h e F o r t s c h r i t t** von ausschlaggebender Bedeutung für das Wirtschaftswachstum. Oft werden durch ihn kapitalintensivere Produktionsverfahren überhaupt erst bekannt und anwendbar. Damit haben die öffentlichen Ausgaben für wissenschaftliche Forschung und technische Entwicklung eine große wachstumspolitische Bedeutung, weil sie die Durchführung von Forschungsprojekten ermöglichen, die auf die Einführung wirtschaftlicherer Methoden zur Herstellung neuartiger oder bereits bekannter Güter durch arbeit- oder kapitalsparende technische und organisatorische Lösungen gerichtet sind. Bei der Förderung privatwirtschaftlicher Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen (durch zweckgebundene Investitionsprämien oder Gewährung günstiger steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten für wissenschaftlich-technische Entwicklungsanlagen) ist zu überlegen, ob die steuerlichen Vergünstigungen und Zweckzuwendungen zu differenzieren und gar auf jene Vorhaben zu beschränken sind, bei denen sich die Unternehmungen dazu verpflichten, die Forschungsergebnisse in vollem Umfang der Allgemeinheit zugänglich zu machen.

Die **m a t e r i e l l e I n f r a s t r u k t u r** (social capital) hat zwar keinen unmittelbaren Kapazitätseffekt, wie das bei Anlageninvestitionen der gewerblichen

⁷ Weiterführend vgl.: Bartel, R./Hackl, F. (Hrsg.), Einführung in die Umweltpolitik, München 1994; Hansmeyer, K.-H./Schneider, H. K., Umweltpolitik – Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen 1990; Pätzold, J./Mussel, G., Umweltpolitik, Sternenfels/Berlin 1996; Siebert, H., Economics of the Environment, Lexington/Toronto 1981; Weimann, J., Umweltökonomik – Eine theorieorientierte Einführung, Berlin (u. a.) 1991² (1990).

Wirtschaft der Fall ist; Qualität und Umfang des 'Sozialkapitals' beeinflussen aber die Effizienz der erwerbswirtschaftlichen Investitionen. Im übertragenen Sinne ist die materielle Infrastruktur als eine Art Leistungsvorrat (Leistungspotenzial) aufzufassen, aus dem durch Nutzung dieser Einrichtungen gewissermaßen 'Vorleistungen' in den Produktionsprozess Eingang finden ('external economies'), neben der unmittelbaren Leistungsabgabe an private Haushaltungen. In dem Ausmaß, in welchem Mängel und Engpässe in der Infrastruktur auftreten und eine Steigerung des diesbezüglichen Leistungsverzehrs der Wirtschaftssubjekte unmöglich wird, sind die Unternehmungen gezwungen, die in ungenügendem Umfang zur Verfügung gestellten öffentlichen Leistungen durch eigene zu ersetzen.⁸ Es findet insoweit eine Substitution von notwendigem Sozialkapital durch privates Kapital statt. Die Unternehmungen benötigen dann zur Errichtung oder Erweiterung von Produktionskapazitäten vergleichsweise mehr Finanzmittel (Geld'kapital'). Das bedeutet nichts anderes, als dass die Kapitalproduktivität im gewerblichen Bereich sinkt. Durch Bereitstellung einer entwicklungsgerechten Infrastruktur kann der Staat die Kapitalproduktivität der gewerblichen Investitionen in wirksamer Weise erhöhen. Sie trägt mit zu einem positiven Investitionsklima bei.

Gleiches gilt für die *personelle Infrastruktur* (human capital). Mit einem funktionsfähigen Bildungssystem kann der Staat für eine fortschrittsgerechte Aus-, Weiter- und Fortbildung der Arbeitskräfte in der Volkswirtschaft zu qualifizierten Mitarbeitern sorgen.⁹ Damit kann zugleich ein wichtiger Beitrag zur Verhinderung anbotstrukturbedingter Erwerbslosigkeit¹⁰ geleistet werden.

Diese Maßnahmen der Wachstumspolitik, die hier nur kurz angesprochen worden sind, müssen durch eine wirksame Wettbewerbs- und Stabilisierungspolitik ergänzt werden. In Wirtschaftssystemen mit überwiegend marktwirtschaftlichen Ordnungselementen ist die Wahrung eines *funktionsfähigen Wettbewerbs* eine grundlegende Voraussetzung für eine effiziente Wachstumspolitik. Der Wettbewerb schafft die Rahmenbedingungen für ein möglichst störungsfreies (stetiges) und angemessenes Wirtschaftswachstum, indem er

- neue Ideen der Pionierunternehmer (im Schumpeter'schen Sinne) stimuliert,
- auf eine zügige Realisierung des technischen Fortschritts hinwirkt und

⁸ So kann beispielsweise eine Unternehmung, die in besonderer Weise auf weibliche Arbeitskräfte angewiesen ist (z. B. in der Industrie der Unterhaltungselektronik), bei fehlenden kommunalen Kindergärten gezwungen sein, betriebseigene Tagesstätten einzurichten, wenn es gilt, werdende Mütter nach deren Entbindung dem Betrieb als Mitarbeiterinnen zu erhalten oder Hausfrauen kinderreicher Familien als zusätzliche Arbeitskräfte zu gewinnen. — Oder treten wegen unzureichender Straßenerweiterungsbauten und -verbesserungen durch den ständig steigenden Straßenverkehr zunehmend Verkehrsbehinderungen ein, so dass die durchschnittliche Geschwindigkeit der Verkehrsteilnehmer allgemein sinkt, dann müssen zur Bewältigung allein des bisherigen Personen- und Warenstromes mehr Busse und Lastkraftwagen eingesetzt werden. — Bei unzureichender innerstaatlicher Sicherheit muss Werkschutz geschaffen oder erweitert werden.

⁹ Anderenfalls müssten die Unternehmungen zusätzliche Personalkosten aufwenden.

¹⁰ die dann vorliegt, wenn das Profil des Leistungsangebots eines Arbeitsuchenden nicht mehr mit dem Anforderungsprofil moderner Arbeitsplätze übereinstimmt (engl.: 'mismatch').

- die Mobilität der Produktionsfaktoren erhöht.

Die Stabilisierung des Geldwertes ist eine weitere wichtige Bedingung für eine wirksame Wachstumspolitik. Sie ist Voraussetzung für ein funktionstüchtiges Lenkungssystem in Form des Preismechanismus, der durch seine Ausgleichs-, Signal- und Lenkungsfunction eine optimale Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen zu gewährleisten hat.

Literatur: Hinweise in Fußnoten; ferner: Hennies, M. O. E., Allgemeine Volkswirtschaftslehre für Betriebswirte, Band III (Geld, Konjunktur, Außenwirtschaft, Wirtschaftswachstum und Verteilung), Berlin 2001⁴ (1989), Kapitel 5, S. 379 ff.

Kokkuvõte

MAJANDUSKASVU POLIITIKA TÖÖSTUSMAADES

Manfred O.E. Hennies
Kieli Rakenduskõrgkool

Uue majandusõpetuse majanduskasvu mudelite kohaselt limiteerivad riigi rahvamajanduse arengut *ceteris paribus* elanikkonna kasv, kasutada olevate toorainete hulk ja tehniline progress. Harrod räägib selles seoses 'loomulikust kasvumäärast' (natural rate of Growth). Kui diskuteeritakse efektiivse majanduskasvu poliitika üle, on tõusnud viimastel aastatel üha enam arutelude keskpunkti üks teine loomulik limiteerija - nimelt keskkond. Hoolimata kiiret lahendamist ootavatest keskkonnaprobleemidest või õigemini just nende tõttu ei saa ka tulevikus loobuda majanduslikust kasvust. Sellele lisaks on praktilise majanduspoliitika jaoks majanduskasv vältimatu eeltingimus, et $\wedge$ säilitada rahvusvahelist konkurentsivõimet, $\wedge$ lahendada tööhõive ja $\wedge$ jaotusprobleeme, $\wedge$ tõsta kõikide sotsio-ökonomiliste gruppide elustandardit, samuti $\wedge$ reaalmajanduslikult finantseerida hädavajaliku arenguabi andmist puudustkannatavatele arengumaadele.

Efektiivse majanduspoliitika eeldustena tuleb nimetada: keskkonnakaitset, investeeringuid (reaalkapitali moodustamist), infrastruktuuri, tehnilist progressi ja tööjõu kvaliteedi tõusu.

Ülekaalukalt turumajandusliku korra elementidega majandussüsteemides on funktsioneerimisvõimelise konkurentsi säilitamine efektiivse majanduspoliitika põhjapanevaks eelduseks. Konkurentsi loob raamtingimused võimalikult häireteta kulgeva (pideva) ja paraja majanduskasvu jaoks, ...

- stimuleerides novaatorlike ettevõtete uusi ideid (Schumpeter'i mõttes),
- soodustades tehnilise progressi saavutuste kiiret realiseerimist,
- tõstes tootmisfaktorite mobiilsust.

Raha väärtuse stabiliseerimine on samuti väga oluline tõhusa majanduskasvu poliitika tingimus, olles hinnamehhanismi kujul ka funktsioneerimisvõimelise juhtimissüsteemi eelduseks. Hinnamehhanismil tuleb tagada oma tasakaalustava, signaal- ja juhtimisfunktsiooni abil rahvamajanduslike ressursside optimaalne jaotamine.

EESTI EKSPORDITOODETE MÕJU MAJANDUSKASVULE

Ülo Kaasik¹
Eesti Pank

Sissejuhatus

Viimastel aastatel on tihti kõlanud väide, et Eesti majanduskasvu mootoriks on eksport, mille kinnituseks on tõsiasi, et viimastel aastatel on eksport moodustanud keskmiselt 90% Eesti sisemajanduse koguproduktist. Ka Eesti praeguse majanduspoliitika eesmärgiks on ekspordi arendamine ja toetamine. Samas on lahtiseks jäänud küsimus, kui palju eksport Eesti majanduskasvu mõjutab ning millised kaubad on seejuures olulisemad. Väikese ja väga avatud majandusega riigina peab Eesti mitmeid tootmissisendeid, sealhulgas ka eksporttoodangu valmistamiseks vajalikke masinaid ning tooraineid, importima. Seejuures importsisendite tarbimise osakaal on majandusharuti erinev, mistõttu on erinev ka ekspordi panus majanduskasvu.

Eksporditoodete erinev lisandväärtus on oluline ka Euroopa Liiduga (EL) liitudes. Nimelt aitab teadmine, kuidas erinevad eksporditooted mõjutavad Eesti majandust, täpsemalt analüüsida võimalikke EL-ga liitumise tagajärgi.

Käesoleva töö eesmärgiks on analüüsida erinevate eksporditoodete mõju Eesti sisemajanduse koguproduktile (ning seeläbi ka majanduskasvule). Esmalt kasutatakse Eesti Statistikaameti poolt 1997. aasta kohta koostatud pakkumise, kasutamise ja impordi kasutamise tabeleid, mille abil leitakse erinevate toodete ekspordi lisandväärtus ehk panus majanduskasvu.

Analüüsides eksporditoodete lisandväärtuseid, vaadeldakse seejärel sihtriikidesse mineva ekspordi lisandväärtuse erinevust ja kas selle kaudu on mõne sihtriigi mõju Eesti majandusele suurem kui ekspordi osatähtsus näitab. Samuti uuritakse, kas ekspordi lisandväärtust arvestades muutuvad erinevate kaubagruppide osatähtsused selle struktuuris (ja kas seeläbi muutub ka nende mõju osatähtsus Eesti majanduskasvule).

1. Metoodika

Järgnevalt kirjeldatakse lühidalt meetodit, mida kasutatakse erinevate tootegruppide ekspordi lisandväärtuse leidmisel. Käesolev analüüs põhineb rahvamajanduse arvepidamise samasusel:

$$Y \equiv C + I + X - M \quad (1)$$

¹ Artikli autori arvamused ei pruugi ühtida Eesti Panga ametlike seisukohtadega.

kus Y on sisemajanduse koguprodukt (SKP), C tarbimine, I investeeringud, X eksport ja M import.

Samasuses (1) on SKP defineeritud kui tarbimise, investeeringute ja netoeksporti (eksporti ja impordi vahe) summa. Selleks, et analüüsida, kui palju ekspordi kasv mõjutab SKP kasvu tehakse järgnevas analüüsis lihtsustav eeldus, et investeeringud ja tarbimine ei sõltu ekspordist. Antud eeldus ei ole reaalne, sest kahtlemata mõjutab ekspordi kasv kaudselt nii investeeringuid kui ka tarbimist (nn sissetulekuefekti kaudu, kuivõrd ekspordist saadud tulu suurendab tarbimiseks ja investeeringuteks kasutatava raha hulka). On oluline, et antud eeldus alahindab ekspordi kogumõju SKP-le, sest sissetulekuefekt võib seda ainult suurendada. Seega saab antud töös leitavaid tulemusi interpreteerida kui minimaalset ekspordi poolt genereeritavat lisandväärtust (nn otsene efekt), mis võib tegelikkuses kaudsete efektide tõttu ka suurem olla. Samas võib oletada, et kaudsete efektide mõju on kõikidel tootegruppidel üpris sarnane (erinevusi võib siiski põhjustada näiteks kapitali intensiivsus) ja seetõttu ei ole selle arvestamine nende omavahelisel võrdlemisel oluline.

Ülaltoodud eeldusest (et tarbimine ja investeeringud ei sõltu ekspordist) lähtuvalt määrab ekspordi mõju SKP-le seega üksnes impordi sõltumine ekspordist. Selleks, et lähemalt uurida ekspordi mõju impordile, jaotatakse viimane kaheks: sisenõudluse ja ekspordi tarbeks imporditud tooted. Samasusest (1) on võimalik järeldada, et ühe ühiku eksportimine toob kaasa SKP juurdekasvu ulatuses, mille võrra me selle ühiku tootmiseks sisendeid ei impordi ehk teiste sõnadega on ühe ekspordi ühiku lisandväärtus (LV_x), avaldatav kujul:

$$LV_x = 1 - MP_x, \quad (2)$$

kus LV_x on ühe ühiku ekspordi lisandväärtus (e. panus SKP-sse)
 MP_x on ühe ühiku ekspordi tootmisel kasutatav impordi kogus (ehk ekspordi impordivajadus).

Senistes Eesti ekspordi ja SKP vahelisi seoseid analüüsivates töödes on eeldatud, et Eesti impordivajadus eksportimiseks on kõikidele toodetele ühesugune, sest on puudunud täpsemad andmed vahetarbimise struktuuri kohta (nt. Sepp 1999). Et erinevatel toodetel on tootmissisendid (ja seetõttu ka vajadus imporditavate sisendite järele) väga erinevad, siis on erinevate välisšokkide mõju sügavamaks analüüsimiseks Eesti majandusele eriti oluline ka arusaam erinevate kaubagruppide ekspordi lisandväärtusest. Erinevate ekspordikaupade impordivajaduste arvutamiseks² kasutati Eesti Statistikaameti poolt koostatud pakkumise, kasutamise ja impordi kasutamise tabeleid (Eesti Statistikaamet 2000).

² Arvutuseeskirja koostamisel lähtuti Almon, C. (1998) pakutavast metoodikast.

2. Ekspordi lisandväärtus tootegrupiti

Valemi (2) kohaselt saadud ekspordi lisandväärtused ja impordivajadused on toodud tabelis 1.

Tabeli 1 tulemused tunduvad üsna loogilised. Mitmed intuiitiivselt rohkem Eesti päritoluga seostatavad tootegrupid (põllumajandus ja metsandus, erinevad teenused) omavad ühe ekspordiühiku kohta selgelt suuremat lisandväärtust, kui allhankega seostatavad (nagu elektri- ja optilised seadmed, tekstiili- ja nahatooted).

Ainsaks ilmselt valeks tulemuseks osutub transpordivahendite negatiivne lisandväärtus. Peamiseks põhjuseks on arvatavasti analüüsis tehtud eelduste paikapidamatus. Antud tootegruppi lähemalt uurides selgus, et teda eristab teistest ka märksa suurem ekspordi nn. otsene impordikaldumus (imporditud toodete väljavedu ilma ümbertöötluks). Vea parandamiseks edasises analüüsis, kasutati ekspordi lisandväärtuseks antud tööstusharu toodangu lisandväärtust. Nii osutus transpordivahendite ekspordi ühe ühiku lisandväärtuseks 0,35.

Tabel 1. Tootegruppide ekspordi impordikaldumus ja lisandväärtus.

Tootegrupp	Ekspordi impordi- vajadus	Ekspordi lisand- väärtus
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	0.12	0.88
Kalandus	0.23	0.77
Mäetööstus	0.27	0.73
Toiduained, joogid ja tubakatooted	0.25	0.75
Tekstiil ja tekstiilitooted	0.58	0.42
Nahatöötlemine ja nahktooted	0.63	0.37
Puidutöötlemine ja puittooted	0.22	0.78
Paberimass, paber ja pabertooted; kirjastamine ja trükkimine	0.26	0.74
Koks, puhastatud nafta- ja põlevkivisaadused ning tuumkütus	0.62	0.38
Kemikaalid, keemiatooted ja keemilised kiud	0.48	0.52
Kummi- ja plasttooted	0.48	0.52
Muude mittemetallsetest mineraalidest tooted	0.3	0.7
Metall ja metalltooted	0.61	0.39
Mujal liigitamata masinad ja seadmed	0.48	0.52
Elektri- ja optikaseadmed	0.74	0.26
Transpordivahendid	1.06	-0.06
Mujal liigitamata tööstustooted	0.4	0.6
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	0.22	0.78
Ehitus	0.25	0.75
Hulgi- ja jaemüük; mootorsõidukite, mootorrataste ja isiklike tarbeesemete ning kodumasinade remont	0.17	0.83
Hotellid ja restoranid	0.12	0.88

Veendus, laondus ja side	0.35	0.65
Finantsvahendus	0.11	0.89
Kinnisvara-, üürimis- ja äritegevus	0.15	0.85
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	0.1	0.9
Haridus	0.03	0.97
Tervishoid ja sotsiaalhooldus	0.08	0.92
Muu ühiskonna-, sotsiaal- ja isikuteenindus	0.11	0.89

3. Eesti ekspordi lisandväärtus sihtriigiti

Järgnevalt kasutati eelpool leitud eksporditoodete lisandväärtusi, leidmaks kaupade ekspordi lisandväärtust riigiti. Kaubad ja teenused on kasutamise ja pakkumise tabelites esitatud koos, kuid kahjuks puuduvad andmed teenuste ekspordi jaotumise kohta riigiti. Seetõttu põhineb järgnev analüüs eeldusel, et teenuste osatähtsus kaupu eksportivate sektorite tootmisel ei mõjuta nende lisandväärtust oluliselt.

Järgnevalt leiti iga riigi kauba ekspordi ühiku lisandväärtus ehk panus SKP-sse, kasutades tabelis 1 toodud lisandväärtusi:

$$LV_x^R = \frac{\sum_i LV_x^i \times X_i^R}{X^R}, \quad (3)$$

kus LV_x^R - riigi R ekspordiyhiku lisandväärtus,
 LV_x^i - kaubagrupi ekspordiyhiku lisandväärtus,
 X_i^R - kaubagrupi i eksport riiki R
 X^R - kogu kaupade eksport riiki R

Kuivõrd ekspordi struktuur on ajas muutuv, leiti ekspordi lisandväärtused riigiti kasutades aastaseid andmeid 1994.-2001. a kohta. Saadud tulemused on toodud tabelis 2.³

Tabel 2. Eesti ekspordiyhiku mõju SKP-le riigiti (1994-2001).

Ekspordiriigiti	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Saksamaa	0.538	0.528	0.575	0.578	0.593	0.578	0.507	0.570
Taani	0.580	0.550	0.521	0.533	0.557	0.565	0.567	0.561
Soome	0.521	0.505	0.513	0.480	0.439	0.455	0.371	0.375
Suurbritannia	0.699	0.638	0.626	0.615	0.620	0.607	0.550	0.545
Itaalia	0.508	0.502	0.489	0.517	0.561	0.571	0.552	0.562
Leedu	0.575	0.560	0.554	0.549	0.545	0.567	0.560	0.552

³ Arvude interpreteerimisel tuleks kindlasti silmas pidada, et arvutused põhinevad 1997. aasta kasutamise ja pakkumise tabelitel ja ei arvesta ajas toimunud võimalikke struktuurimuutusi.

Läti	0.581	0.553	0.552	0.543	0.534	0.547	0.538	0.554
Holland	0.670	0.660	0.676	0.680	0.648	0.641	0.660	0.594
Venemaa (+määramata ja vabatsoon)⁴	0.576	0.566	0.571	0.628	0.616	0.600	0.594	0.586
Rootsi	0.528	0.494	0.574	0.522	0.462	0.448	0.424	0.466
Muud	0.573	0.568	0.594	0.579	0.565	0.584	0.563	0.538
Euroopa Liit	0.550	0.529	0.555	0.530	0.493	0.496	0.434	0.447

Eeltoodud tabeli tulemustest järeldub, et eksport Eesti peamistele kaubanduspartneritele Soomele ja Rootsile on vähem tasuv, mis oodatult peegeldab nendesse riikidesse mineva allhankeeksporti suurt osatähtsust. Samas on huvitav tõdeda, et vaatamata Rootsisse mineva allhankeeksporti osatähtsuse vähenemisele viimasel aastal, ei ole ekspordi lisandväärtus väga oluliselt tõusnud 1998.a oli allhankeeksporti osakaal Rootsi minevast ekspordist ca 60 %, aga 2001 aastal ainult 45 %, samas kui ühe ekspordi ühiku mõju SKP-le oli mõlemal aastal umbes 0,46. Selle põhjuseks on arvatavasti normaaleksporti struktuuri muutused, kuid tulemust võib võimendada tehtud eeldus, et lisandväärtuse struktuur on ajas muutumatu, mistõttu tuleks sellesse suhtuda teatava ettevaatusega. Samas võib aga väita, et kui toodud trend vastab tegelikkusele, on Eestist hakatud rohkem eksportima väiksema lisandväärtusega tooteid (arvestamata allhanget), mis võib olla üheks põhjuseks, viimasel ajal avaldunud ekspordi vähemolulisele mõjule majanduskasvule (vt. näiteks Danilov 2003).

Tabelis 2 toodud ekspordi lisandväärtused kinnitavad esmapilgul ka asjaolu, miks Vene kriis 1998. aastal Eestit palju olulisemalt mõjutas, kui kogueksporti langus oleks lubanud arvata. Nimelt mõjutab eksport Venemaale SKP-d enam kui eksport teistesse riikidesse, sest alates 1997. aastast on Venemaa olnud enim lisandväärtust toova ekspordiga riikide seas (ainult eksport Hollandisse on pidevalt olnud suurema lisandväärtusega). Seega võib järeldada, et kui eksport Venemaale väheneb, mõjutab see Eesti SKP-d olulisemalt kui eksport teistesse riikidesse. Tulemus tundub ka intuiitselt loogiline, sest Venemaale ekspordib Eesti põhiliselt kodumaise päritoluga tooteid (nt. toiduained). Samas ei saa vaatamata mõningatele erinevustele siiski väita, et ekspordi lisandväärtused oleksid riikide lõikes väga erinevad. Selgelt eristuvad juba eelpool nimetatud Soome ja Rootsi kui suurima allhanke osakaaluga riigid, kuid teiste riikide puhul on ekspordi lisandväärtused siiski üllatavalt sarnased.

Kaasik, Luikmel ja Randveer (2002) leidsid oma töös, et Eesti ekspordi nõudluselastsused on erinevates riikides küllaltki varieeruvad. Seega võib arvata, et vastavate riikide nõudluste muutused on peamisteks läbi ekspordi SKP-d mõjutavateks teguriteks ja riikide erinevad ekspordi lisandväärtused siin suurt rolli ei mängi.

⁴ Venemaa ekspordile on liidetud ka määramata ja vabatsooni minev eksport, sest suure tõenäosusega on selle ekspordi lõppturg enamasti Venemaal.

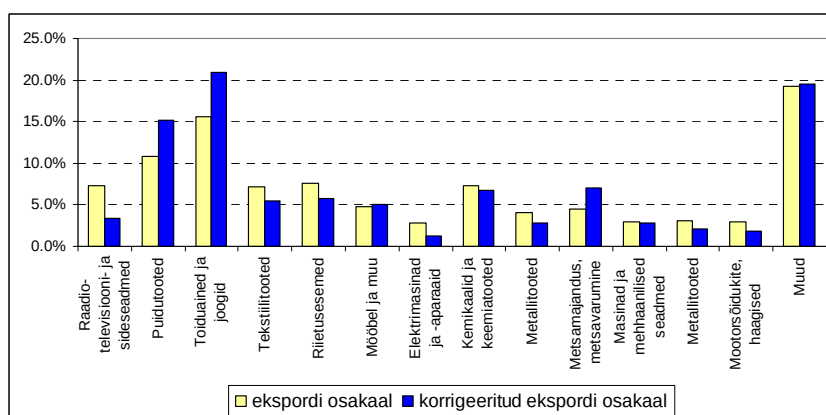
4. Eesti kaupade ekspordi struktuur arvestades selle lisandväärtust

Kui riigiti on ekspordi lisandväärtused sarnased, siis tabelist 1 oli näha, et tootegrupiti on need siiski küllaltki erinevad. Järgnevalt uuritakse kuidas muutub Eesti kaupade ekspordi struktuur kui arvestada nende lisandväärtust SKP-sse. Analüüs võimaldab välja tuua need kaubagrupid, mis vaatamata oma väikesele osatähtsusele koguekspordis Eesti SKP-d tegelikult palju olulisemalt mõjutavad. Selliselt korrigeeritud ekspordi struktuuri leidmisel kaaluti erinevate kaubagruppide ekspordi väärtused läbi nende lisandväärtustega ja leiti nende osakaalud kogu korrigeeritud ekspordis:

$$i\text{-nda kaubagrupi korrigeeritud osakaal} = \frac{LV_x^i \times X_i}{\sum_i (LV_x^i \times X_i)} \quad (5)$$

kus LV_x^i - kaubagrupi ekspordihiku lisandväärtus,
 X_i - kaubagrupi i eksport

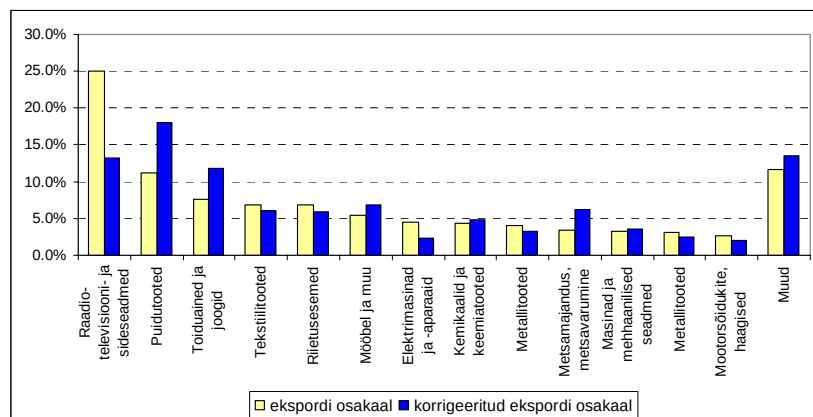
Joonisel 1 on toodud korrigeeritud ekspordi ja kogu ekspordi struktuuride võrdlus 1997. aastal.



Joonis 1. Kogu ja korrigeeritud kaubaekspordi struktuuride võrdlus 1997. aastal

Jooniselt võib järeldada, et 1997. aastal (enne Vene kriisi) on ekspordi lisandväärtust arvestava korrigeeritud ekspordi struktuur oluliselt erinev korrigeerimata ekspordi omast. Eelkõige avaldub see puidutoodete, toiduainete ja sideseadmete osatähtsuste muutuses. Nii puidutoodete kui ka toiduainete osatähtsused tõusevad umbes viie protsendipunkti võrra, samas sideseadmete osatähtsus langeb peaaegu sama palju. Seega saab järeldada, et Eesti majandus sõltus (läbi ekspordi) märksa enam

toiduainete- ja puidutööstusest kui seda võiks oletada kogu ekspordistruktuuri vaadates, mis omakorda kinnitab, et toiduaineteturu kaotus peale Venemaa kriisi oli Eestile valusam kui koguekspordi muutus oleks võimaldanud hinnata. Vaatamata ekspordi lisandväärtuse sarnasusele riikide lõikes, avaldus negatiivne mõju just toiduainete ekspordi kaudu.



Joonis 2. Kogu ja korrigeeritud kaubaekspordi struktuuride võrdlus 2001. aastal

Joonisel 2 on toodud korrigeeritud ja koguekspordi struktuuride võrdlus aastal 2001⁵. Jooniselt on näha, et vaatamata koguekspordi struktuuris valitsevale sideseadmete suurele osakaalule on selle osatähtsus korrigeeritud ekspordi struktuuris peaaegu poole väiksem, mis oodatult peegeldab allhanke suurt osatähtsust tööstusharus. Huvitavamaks võib pidada tulemust, et lisaks puidutoodetele on oluliselt suurenenud toiduainete ekspordi osatähtsus. Kui koguekspordis on toiduainete osatähtsus umbes samal tasemel kui tekstiili, rõiva- või mööbliekspordi oma, siis korrigeeritud ekspordi struktuuris on see ligilähedane sideseadmete ekspordi osatähtsusele. Seega on Eesti majandus (läbi ekspordi) vaatamata toiduainete osatähtsuse suurele langusele võrreldes 1997. aastaga ja selle väikesele osatähtsusele 2001. aasta koguekspordis endiselt väga sõltuv toiduaineteturu muutustest maailmas.

Kasutatud kirjandus

1. **Almon, C.** (1998), How to Make a Product-to-Product Input-Output Table, The 12th Annual I-O Conference Papers
2. **Danilov, T.** (2003), Välisriikide majandusarengute Eestisse ülekandumise kanalid ja nende seos Eesti ja EL majandustsüklite sünkronisatsiooniga, Eesti Panga toimetis nr. 2.

⁵ Arvude interpreteerimisel tuleks kindlasti silmas pidada, et arvutused põhinevad 1997. aasta kasutamise ja pakkumiste tabelite ja ei arvesta ajas toimunud võimalikke struktuurimuutusi.

3. **Eesti Statistikaamet** (2000), Monthly bulletin no. 9
4. **Kaasik, Ü., Luikmel, P., Randveer, M.** (2002), Eesti majandustsükli seos peamiste kaubanduspartnerite majandustsükliga (avaldamata Eesti Panga uurimisaruanne).
5. **Sepp, U.** (1999), Factors of Trade –Deficit Convergence in Estonia, WP of Eesti Pank No 1, 1999
6. **Dedegkajeva, I.** (2000) Estonian Experience in compiling Supply and Use Tables. Paper of the XIII International Conference on Input-Output Techniques.

Summary

ANALYSING EXPORTS VALUE ADDED IN ESTONIA

Ülo Kaasik
Bank of Estonia

Estonia is very small and open economy and it is widely agreed that export is the main driving force of the economy. The dynamics of exports is mainly driven by foreign demand and because of that the development of Estonian economy is very much dependent on our main trading partners. Exports of goods in Estonia are of very different nature across the products categories – as some of the products are made under subcontracts their value added to Estonian economy is pretty small compared to those that are purely Estonian-origin.

In the analysis the influence of different product groups on Estonian economy (GDP) was identified, to understand more deeply the effect that exports is having by estimating import propensity of export products. To identify the import propensity of the product group, supply, use and import tables estimated by Statistical Office of Estonia (ESA) were used.

Our results on value added of export products were intuitively logical. Product groups which are considered as more Estonian origin (like agricultural products, services, etc.) have larger value added than those that can be associated with subcontracting. If we looked at the structure of Estonian trade partners it didn't change significantly. Only export to Finland and Sweden tend to have much lower value added than other countries, which is logical as most of the subcontracting trade goes to those countries.

After analysing the structure of Estonian exports taking into account the value added of the products some changes took place. Namely the share of communication technology products declined drastically as the share of the products of food and forestry increased in exports. It can be concluded that even if the structure of exports doesn't show it, Estonian economy is still strongly influenced by the movements in the markets of food and forestry.

SOTSIAALNE KAPITAL JA JÄTKUSUUTLIK MAJANDUSARENG¹

Helje Kaldaru, Katrin Tamm
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Viimastel aastakümnetel toimunud suured muutused majanduskeskkonnas, mis kõige selgemini väljenduvad selle üleilmastumises, on sundinud majandus- ja ühiskonnateadlasi pühendama järjest suuremat tähelepanu institutsioonide, sotsiaalsete võrgustike ja usalduse rollile majandusel. Üha selgemaks on saanud, et majandusarengu, heaolu ja konkurentsivõime erinevuste selgitamiseks maailma eri piirkondades ei piisa traditsioonilises majandusteoorias esile toodud füüsilise ja looduskapitali, tööjõu hulga ning selle oskuste (inimkapitali) olemasolust. Oluline on ka sotsiaalne kapital, mis omalaadse koordineerimismehhanismina hõlbustab (või takistab) majanduse seostatud toimimist. Sotsiaalse kapitali olemasolu ja eripäraga on selgitatud riikide ja regioonide arengutempode erinevusi, tootmisüksuste konkurentsivõime kujunemist ning ühiskonnaelus osalemise ja tõrjutuse protsesse.

Et probleem on aktuaalne ka tänases Eestis, selle kohta võib tuua kaks näidet. Eelseisva Euroopa Liiduga liitumisega seoses ollakse üsna üksmeelsed, et selle tulemusena avardunud võimalused kapitali, tööjõu ja kaupade vabaks liikumiseks mõjuvad soodsalt Eesti tulevasele majandusarengule. Samas tekitab küsitavusi liitumise tulemusena paratamatult muutuv institutsionaalne korraldus. Ei ole päriselt selge, kas otsustusõiguse osaline andmine Euroopa Liidu institutsioonidele on tulevikus arengut soodustav või pärssiv. Viimasel ajal on palju räägitud ka ühiskondliku kokkuleppe sõlmimise vajadusest ühiskonna erinevate huvigruppide vahel. Kui see tõepoolest teoks saab, on see kõige otsem investering sotsiaalsesse kapitali. Kas see aga majandusarengule positiivset mõju avaldab, see sõltub sotsiaalse kapitali olemasolust, ehk teisisõnu sellest, kas tehtud investeeringu maht oli soovitud tulemuste saamiseks piisav.

Käesoleva artikli eesmärgiks on anda ülevaade sotsiaalse kapitali mõistest ja peamistest suundumustest selle käsitlemisel. Tähelepanu pööratakse sotsiaalse kapitali mõõtmise võimalustele ja analüüsitakse sotsiaalset kapitali Eestis võrrelduna Euroopa Liidu liikmesmaade, teiste kandidaatriikide ja siirderiikidega. Kuna sotsiaalse kapitali oluline dimensioon on ühiskonna sotsiaalne sidusus, siis antakse hinnang sotsiaalse kapitali kujunemisele maakondade lõikes.

Sotsiaalse kapitali mõiste

Sotsiaalne kapital sotsiaal- ja majandusteadlaste spetsiifilise uurimisobjektina on suhteliselt uus asi. Esimesed tõsisemad teoreetilised käsitlused on pärit möödunud

¹ Artikkel on valminud ETF grandi nr. 5369 toetusel.

sajandi viimastest aastakümnetest (Bordieu 1986, Coleman 1988, North 1990, Putnam jt. 1993, Portes jt. 1993, Woolcock 1998). Et see just siis esile tuli, ei ole põrmugi juhuslik. Empiiriline analüüs näitas, et neoklassikalised kasvumudelid, mis olid pärit 20. sajandi keskpaigast, ei suutnud enam arenguprotsesside loogikat selgitada. Ka oli pisut varasemates endogeense kasvu mudelites sisse toodud eraldi mõjurina inimkapital, millest vaid sammukese kaugusele jäi tõdemus, et inimese osa majanduses ei piirdu vaid füüsilist kapitali vahendava tööjõu ja oskusteabe kandja rolliga. Sotsiaalsed suhted, millesse inimesed ühiskonnas elades astuvad, ei saa jätta mõju avaldamata majandusprotsesside toimumisele. Õigupoolest ei olnud tegemist päris uue avastusega. Palju varem on käsitletud näiteks moraali rolli ühiskonnas (Smith), klassivastuolusid ja klassisiseseid solidaarsussuhteid (Marx) ning sotsiaalset motivatsiooni (Weber). Uus oli aga see, et sotsiaalset keskkonda püüti mõtestada spetsiifilise arenguteguri — sotsiaalse kapitalina.

Viimasel aastakümnel avaldatud sotsiaalse kapitali alaste kirjutiste hulk ulatub sadadesse. Sotsiaalsele kapitali uurimisele on spetsiaalne pühendatud Maailmapanga projekt, mille vahekokkuvõtte on teinud Crootaert ja Bastelaer (2002). Eestis on sotsiaalse kapitali käsitlemisega seni tegelnud peamiselt sotsiaalteadlased seoses Eesti ühiskonna sotsiaalse jätkusuutlikkuse määratlemisega (Eesti... 2001b). Ruutsoo (2001) on analüüsinud kodanikeühiskonna rolli sotsiaalse kapitali kujunemisel. Sotsiaalteadlaste ja majandusteadlaste vaatepunkt sotsiaalsele kapitalile on lähedane, kuid siiski pisut erinev. Sotsiaalteadlased analüüsivad eelkõige sotsiaalse kapitali kujunemist selle kõikvõimalikes väljendusvormides, majandusteadlasi huvitavad aga sotsiaalse kapitali need aspektid, mis avaldavad mõju majandusarengule. Kuna sotsiaalne kapital on suhteliselt uus ja mitmepalgeline uurimisobjekt, ei ole ühe lühikese artikli raames võimalik anda ülevaadet selle käsitlemisel esile tulnud eriarvamustest. Üldistavalt võib aga sotsiaalse kapitali esmauurijate käsitletused jagada kolme suunda, millest allpool on antud lühike ülevaade.

Kõige kitsam on sotsiaalse kapitali kogukondlik kontseptsioon, mis pärineb R. Putnamilt (1993). Selle kohaselt on sotsiaalne kapital inimestevaheliste horisontaalsete ühenduste hulk ning kodanikeühenduste võrgustik. Sotsiaalne kapital luuakse seega vabatahtlikes ühendustes tekkinud suhtevõrgustiku kaudu, selle aluseks on usaldus ja võime koostööd teha ühiste eesmärkide täitmise nimel. Kui püüda mõtestada selliselt defineeritud sotsiaalse kapitali seost majandusarenguga, tekivad probleemid. Nimelt ei pruugi sugugi mitte kõigi vabatahtlike kodanikeühenduste eesmärgid olla vastavuses ühiskonna kui terviku arengueesmärkidega (Berger-Schmitt, Noll 2000). Tugevad grupisisised seosed võivad tekkida (ja sageli tekivadki) näiteks kuritegelikes grupeeringutes.

Colemani (1988) võrgustikukontseptsiooni kohaselt on sotsiaalne kapital ressurss, mis hõlbustab teiste vajalike lisaressursside hankimist ja soovitava eesmärgi saavutamist. Ka Coleman arvates tekib sotsiaalne kapital usaldusel põhinevates sotsiaalsetes võrgustikes, kuid need on nii horisontaalsed kui ka vertikaalsed. Seega toimib sotsiaalne kapital omalaadse infokanalina, mis hõlbustab osalejate otsuste kooskõlastamist. Coleman käsitletuse kohaselt kuuluvad sotsiaalse kapitali hulka

lahutamatu osana normid. Normide kaudu saab ühiskond kontrollida, kas ühiskonnagruppide poolt püstitatud eesmärgid vastavad ühiskonna kui terviku huvidele või mitte. Endastmõistetavalt saavad normid oma rolli täita vaid siis, kui nendest kinnipidamist on võimalik kontrollida ja nende eiramist karistada.

Kõige laiem ongi sotsiaalse kapitali institutsionaalne kontseptsioon, mis lisaks eeltoodud põhiliselt mitteametlikele suhetele hõlmab ka formaalsed institutsionaalsed suhted. Selle kontseptsiooni kohaselt kuuluvad sotsiaalse kapitali hulka seadusandlus, kohtusüsteem ning kodaniku- ja poliitilised õigused. North (1990) leidis, et institutsioonidel (nii formaalsetel kui ka mitteformaalsetel) on oluline mõju majandusarengu kujunemisele.

Sotsiaalsed suhted, võrgustikud, normid ja formaalsed institutsioonid avaldavad kahtlemata mõju majandusprotsesside toimimisele. Kas on aga põhjust ilmtingimata rääkida seejuures sotsiaalsest kapitalist? Võib-olla piisaks sotsiaalsete ressursside, sotsiaalse keskkonna või sotsiaalse infrastruktuuri mõistest? Kui käsitada kapitali üldmõistena kui püsiresurssi tulevaste tulude saamiseks, siis on sotsiaalse kapitali defineerimisega hõlmatud kõik selle ressursi aspektid. Kapitali mõiste on laienenud materiaalsest (looduskapital ja füüsiline kapital) immateriaalseks (inimkapital ja sotsiaalne kapital) ning üksiksubjektile kuuluvast ressursist sotsiaalseks ressursiks. Mudeli täiuslikkus ja ilu on tegelikult väga oluline. Näiteks on leitud, et just ettevõtluskeskkonna käsitlus sotsiaalse kapitalina on elavdanud sotsiaal- ja majandusteadlaste diskussiooni ning lubanud sotsiaalseid aspekte senisest täielikumalt majandusarengu analüüsil arvestada (Woolcock, Narayan 1999).

Kui sotsiaalne kapital on tõepoolest kapital selle sõna otseses tähenduses, siis peab see olema ressurss, mis kannab oma väärtuse tootmistulemusele (saadavale tulule) üle järkjärgult, seda peab olema võimalik suurendada investeeringute kaudu ja see peab kasutamise käigus kuluma. Esimese kahe aspekti mõttes on sotsiaalne kapital kahtlemata kapital. Sotsiaalse kapitali loomiseks kulub palju aega ja ta on väga püsiv. Isegi juhul, kui ühiskonnakorraldus kiiresti ja oluliselt muutub (siirderiikides) säilivad varasemast perioodist pärit hoiakud. Eesti avaliku halduse institutsioonide usaldusväärsuse 2001. aastal läbiviidud uuringust, selgus, et vanemad inimesed kalduvad poliitilisi institutsioone vähem usaldama (Eesti... 2001a). Üheks põhjuseks võib siin olla varasem kogemus diktatuuri ebausaldatavusest. Riiklike investeeringutena sotsiaalsesse kapitali on vaadeldavad formaalsete institutsioonide rajamine, normide kehtestamine ja nende täitmise kontrollimine. Siin ei saa aga käituda üksnes jõupositsioonist lähtuvalt. Näiteks püsis Nõukogude Liit koos jõustruktuuride toimele, ilma sotsiaalse kapitali toetuseta. Niipea kui sund nõrgenes, lagunes ka riik. Tõsi on see, et sotsiaalne kapital kasutades ei kulu, vaid paljudel juhtudel hoopis suureneb. Aga see tendents, et kapital väärtus kasutades ei pruugi väheneda, on omane ka teistele kapitaliliikidele. Pigem vastupidi: töötaolek ruineerib inimest ja kahandab tema inimkapitali, kasutamata põllumaa kaotab oma väärtust ja seisev tootmisliin osutub peagi kui mitte füüsiliselt, siis vähemalt moraalselt vananenuks.

Sotsiaalse kapitali dimensioonid ja toimetehhanismid

Tehes kokkuvõtet Maailmapanga uurimisprojektist, on Crootaert ja Bastelaer (2002) jõudnud järeldusele, et sotsiaalse kapitali võib eristada kahte dimensiooni, avaldumistasand ja -vorm. Neid omavahel kombineerides võib jõuda sotsiaalse kapitali eri liikideni, millel kõigil on ühiskonnas täita oma roll (vt. tabel 1). Avaldumistasandi järgi saab eristada sotsiaalset kapitali makro- ja mikrotasandil, avaldumisvormi järgi aga struktuurilist ja kognitiivset sotsiaalset kapitali.

T a b e l 1

Sotsiaalse kapitali liigid

	Makrotasand	Mikrotasand
Struktuuriline	Riiklikud institutsioonid, seadustes sätestatud reeglid	Lokaalsed institutsioonid, vörgustikud
Kognitiivne	Haldussuutlikkus (<i>governance</i>)	Mitteformaalsed normid ja väärtused

Lisaks kogu ühiskonnale (makrotasand) ja üksikisikule (mikrotasand) on majandusprotsessides olulisel kohal grupi (mesotasand) tasandil avalduv sotsiaalne kapital. Just mesotasandi kaudu toimivad ametiühingud ja kutseliidud, sõlmitakse kokkuleppeid tööandjate ja töövõtjate vahel, moodustuvad poliitiliste parteide koalitsioonid, saavad realiseeritud ettevõtte sidusgruppide huvid. Struktuuriline ja kognitiivne avaldumisvorm põimuvad kõigil tasanditel. Siiski võib öelda, et mida kõrgema tasandiga on tegemist, seda enam on ülekaalus struktuuriline, ja mida madalama tasandiga on tegemist, seda enam on ülekaalus kognitiivne vorm. Kuna sotsiaalne kapital avaldub eri tasanditel, ei ole selle loomiseks tehtavad investeeringud ainuüksi riigi mure. Mesotasandil pörkuvad gruppide huvid kõige tugevamalt, just siin püütakse kõige tõenäolisemalt tegelda sotsiaalsesse kapitali investeerimisse. Kui seda tegevust ei kontrolli üksikisiku tasandil ühiskonnas aktsepteeritud moraalnormid ja eetilised tõekspidamised ning ühiskonna tasandil normid ja reeglid, on siin kõige suurem võimalus välja kujuneda ühiskonna arengut pidurdaval sotsiaalsel kapitalil.

Sotsiaalne kapital avaldub seega üksikisiku, grupi ja ühiskonna tasandil erinevates vormides. Kuna see on omalaadne koordineerimismehhanism, siis selle tulemuseks on transaktsioonikulude vähenemine ja ühistegevuse kujunemine. Tihedamad sotsiaalsed suhted pakuvad sotsiaalset tuge ja aitavad leida oma kohta ühiskonnas. Enesetunde paranemine ja enesehinnangu tõus on siin sageli rahalisest toetusest tähtsamadki. Kuid millised on sotsiaalse kapitali toimetehhanismid, kanalid, mille kaudu tulemusteni jõutakse? Paxtoni (1999) järgi on nendeks usaldus ja kommunikatsioon. Usalduse mõjul osatakse ennustada partneri käitumist, seetõttu ei ole vaja teha kulutusi tema tegevuse uurimiseks. Tähtis on nii usaldus teistesse inimestesse kui ka formaalsetesse ja mitteformaalsetesse institutsioonidesse. Kommunikatsioon aitab teadmistel levida ja aitab sellega kaasa arengule. Ühiskonna sidususe seisukohalt on oluline ka kommunikatsiooni välismõju: teadmiste vahetamise käigus õpivad inimesed üksteist mõistma.

Ühiskonnakorralduse võimalike tüüpide esiletoomisel sõltuvalt sotsiaalse kapitali toimetehhanismide olemasolust tuleb silmas pidada, et ka turg on kommunikatsioonivahend ja et usalduse puudumine riiklike institutsioonide vastu ei tähenda automaatselt usalduse puudumist lähikondlaste vastu. Tabelis 2 on tumedama halliga märgitud ühiskond, kus on suur usaldus ja vaba kommunikatsioon, järelkult saab sotsiaalne kapital koordineerimisehhanismina hästi toimida. Tulemuseks on sotsiaalselt sidus ühiskond, mida iseloomustab ühiskondlik kokkulepe ja vastandlike huvide institutsionaalne reguleeritus.

Tabel 2

Sotsiaalse kapitali seos ühiskonnakorraldusega

	Vaba kommunikatsioon	Piiratud kommunikatsioon
Suur usaldus	Sotsiaalne sidusus (ühiskondlik kokkulepe, huvide institutsionaalne regulatsioon)	“Kolkapatriotism” (ühiskonna kihistumine, koostöö identiteedirühmade raames)
Väike usaldus	Turumajandus (konkurents, koostöö tagab hinnamehhanism)	Individualism (vähene koostöö, “kõigi sõda kõigi vastu”)

Turumajandus kui individuaalsele saavutusvõimele orienteeritud egoistlik ühiskonnakorraldus toob kaasa vähese usalduse teise inimese (konkurendi) ja riigi (töötulemuste ümberjagaja) vastu. Koordineerimine toimib läbi turuprotsesside edukalt seni, kuni turumajanduse tingimustes paratamatult tekkinud ebavõrdsus viib kommunikatsiooni vähenemiseni ühiskonna kõigi liikmete vahel. Grupisisene usaldus võib selle tulemusena suureneda (Esimene ja Teine Eesti!), kuid sidus ühiskonnani ilma täiendavate regulatsioonideta tõenäoliselt ei jõuta. Mõlema tabelis heledama halliga märgitud võimaluse korral on sotsiaalse kapitali toimimine koordineerimisehhanismina pidurdunud. Kui piiratud kommunikatsioonile liitub väike usaldus, jaguneb ühiskond väikesteks omavahel vastuolulisi eesmärgi taotlevateks huvigruppideks. Sellisel juhul on üldist heaolu tõusu tagav majandusareng raskendatud.

Üldtoodust järeldub, et riigi tähtsaim ülesanne on sotsiaalse kapitali toimetehhanismide, kommunikatsiooni ja usalduse tagamine. Ilma nendeta ei ole kasu primal moel sätestatud formaalsetest institutsioonidest.

Sotsiaalse kapitali mõõtmine ja hindamine

Kuna sotsiaalset kapitali on võimalik piiritleda erineval viisil, on eri autorite poolt selle mõõtmiseks välja pakutud indikaatorite loetelu väga pikk. Samas võib tõdeda, et mitte ükski neist ei anna probleemile ammendavat vastust. Mõnes mõttes võib siin paralleele tõmmata inimkapitali teooriaga. Kuigi seda on arendatud 30–40 aastat (sotsiaalse kapitali teooria on ju noorem), kasutatakse inimkapitali hindamiseks tavaliselt ikka kooli- või tööaastate arvu, mingil tasemel hariduse omandanute osatähtsust rahvastikus või hariduskulutuste osa rahvatulus. On selge, et mitte ükski

neist, ega ka need kõik koos, ei anna inimkapitalile absoluutselt täpset hinnangut, kuid ligikaudsed, stohhastilistes mudelites kasutamiskõlblikud näitad on nende alusel võimalik saada.

Sotsiaalse kapitali hindamiseks kasutatavad näitajad on Crootaert ja Bastelaer (2002) liigitanud kolme gruppi, mis näitavad: osalemist kohalikes assotsiatsioonides ja võrgustikes, usaldust ja normidele kuulekust ning kollektiivseid tegevusi. Paraku on sellise grupeerimise korral segamini sotsiaalse kapitali tasandid ja toime-mehhanismid. Analüüsi tulemusena võib saada sotsiaalsele kapitalile mingi hinnangu ja seda eri objektide (riikide, piirkondade, gruppide) lõikes võrrelda, kuid selle alusel ei ole võimalik anda tegevusjuhiseid ühiskonna arengut toetava sotsiaalse kapitali kujunemise soodustamiseks. Poliitiliste otsuste (majandus-teadlasena pean ma silmas eelkõige majanduspoliitilisi otsuseid) kujundamiseks tuleb sotsiaalset kapitali hinnata eri tasandil eraldi. Ainult nii on võimalik selgitada sotsiaalse kapitali potentsiaalset olemasolevat hulka ja analüüsida selle toimimis-kanalite, usalduse ja kommunikatsiooni, efektiivsust.

Üksiksubjekti (isikud, ettevõtted) tasandil näitab potentsiaali suhtevõrgustiku maht ja tihedus. Potentsiaali rakendamiseks on oluline usaldada ja äratada usaldust ning osata suhteid kasutada oma eesmärgi saavutamiseks. Sotsiaalse kapitali hindamine on sellel tasandil eelkõige võimalik sotsioloogilisi ja sotsiaal-psühholoogilisi uurimismeetodeid kasutades. Esmajoones on see sotsiaalteadlaste uurimisobjektiks. Majandusteadlaste huviorbiidis sellel tasandil on ettevõtete haldamisega (*corporate governance*) seotud probleemid. Teatud järeltule sotsiaalse kapitali mõjust tootmistulemustele saab teha näiteks erineva omanikestruktuuriga ettevõtete võrdlemisel.

Mesotasandil (lähikärs ja identiteedirühmad) on sotsiaalse kapitali hindamisel samuti esikohal võrgustikud. Siiski on sellel tasandil sotsiaalset kapitali võimalik hinnata ka kaudsete näitajate abil. Kui eeldada, et töötaja inimene on paratamatult ühiskonnaelust enam tõrjutud kui töötaja, saab eri piirkondade sotsiaalset kapitali hinnata näiteks töötuse määrade võrdlemise kaudu. Ühest rahvusest ja tihedamalt koos elavate inimeste sotsiaalne suhtlemine on tõenäoliselt tihedam, seetõttu sobivad ka rahvusliku koosseisu ja rahvastiku tiheduse näitajad sotsiaalse kapitali kaudseks hindamiseks. Kuritegevuse tase väljendab kuulekust formaalsetele normidele ning kohalikest valimistest osavõtt usaldust kohalike võimuorganite ja huvi ühiskonnas toimuva vastu. Kuigi mainitud näitajad väljendavad sotsiaalset kapitali vaid kaudselt, on nad ametlikust statistikast hästi kättesaadavad ja võimaldavad esialgse hinnangu sotsiaalse kapitali erinevustele anda.

Sotsiaalse kapitali hindamisel ühiskonna tasandil tuleb esile kolm erinevat aspekti: formaalsed ja mitteformaalsed institutsioonid, ühiskonna kihistumine ning üldine usaldus. Esimesega on tegelnud paljud rahvusvahelised organisatsioonid. Näiteks annab Euroopa Rekonstruktsiooni- ja arengupank oma raportites ülevaate ka siirderiikide saavutustest oma ettevõtluskeskkonna reformimisel. Korruptsiooni-indeksid, mida ikka ja jälle avaldatakse, kirjeldavad mitteformaalse koordineerimise ulatust. Maailmapanga projekti raames, on välja töötatud metoodika haldus-

suutlikkuse (*governance*) hindamiseks ja toodud ka empiirilised andmed selle kohta enamikes maailma riikides (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 2002). Kasutatavad näitajad on vastutustundlikkus (*accountability*), poliitiline stabiilsus, valitsemise efektiivsus, regulatsioonide maht, seaduslikkus ja korruptsiooni kontroll. Tungimata siinkohal nende näitajate väärtuste leidmise metoodikasse, millega võib tutvuda eespool viidatud artiklis, võib väita ka mitmete teiste autorite arvamusele tuginedes, et sotsiaalse kapitali potentsiaali ühiskonna tasandil need tõepoolest väljendavad. Kommunikatsioonivõimalusi piirav kihistumine väljendub majandusteaduse vaatepunktist eelkõige varandusliku kihistumisena, mida iseloomustavad tulujaotuse näitajad. Usalduse määramine on võimalik sotsioloogiliste küsimuste kaudu. Kui soovitakse eri riike võrrelda, siis tuleb küsitlus viia läbi sama metoodika kohaselt.

Sotsiaalne kapital Eestis

Eesti rahvusvahelist positsiooni on olemasolevate andmete põhjal võimalik hinnata haldussuutlikkuse ja tulujaotuse seisukohast lähtudes. Haldussuutlikkuse võrdlemisel on lähtutud ülalviidatud artiklist pärinevatest andmetest. Nende põhjal on leitud keskmised Euroopa Liidu liikmesriikide, Euroopa Liidu kandidaatriikide, ülejäänud siirderiikide ja kogu valimi kohta (vt. tabel 3).

Tabel 3

Haldussuutlikkuse näitajad

	Vastutustundlikkus	Poliitiline stabiilsus	Valitsemise efektiivsus	Regulatsioonide maht	Seaduslikkus	Korruptsiooni kontroll
Eesti	0,79	0,79	0,26	0,74	0,51	0,59
Euroopa Liit	1,44	1,13	1,39	0,91	1,26	1,42
Kandidaatmaad	0,93	0,78	0,36	0,50	0,45	0,36
Teised siirderiigid	-0,43	-0,26	-0,75	-0,68	-0,52	-0,78
Valimi keskmine	0,59	0,51	0,33	0,20	0,39	0,33

Allikas Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 2002, autorite arvutused

Nagu tabelist näha, on riigi haldussuutlikkus tihedalt seotud üldise arengutasemega. Seda kinnitasid ka korrelatsioonianalüüsi tulemused, kus korrelatsioonikoefitsiendi väärtused grupi numbri (arengutaseme näitaja) ja haldussuutlikkust väljendavate üksiknäitajate vahel olid kõik suuremad kui 0,8 (usaldatavad 99%-lise tõenäosusega). Seose põhjuslikkus on tõenäoliselt suunatud arengutasemelt haldussuutlikkusele, kuid ilma reguleeritud ja toimiva institutsionaalse keskkonnata ei ole areng võimalik. Eesti haldussuutlikkuse näitajad ületavad enamasti kandidaatriikide keskmist, kuid jäävad Euroopa Liidu liikmesriikide näitajatele tublisti alla. Siit on näha, et seoses eelseisva liitumisega tuleb lahendada palju probleeme, saavutamaks arenenud riikidele omast institutsionaalset keskkonda ja haldussuutlikkust.

Varandusliku kihistumise analüüsimiseks on kasutatud Inimarengu Aruandes esitatud andmeid (Human... 2002). Riikide gruppide ja valimi kohta esitatud

keskmised on toodud tabelis 4. Varanduslikku kihistumist on võimalik hinnata elanike tuludetsiilide ja –kvintiilide tulu osatähtsuse kaudu kogutulus, erinevate detsiilide/kvintiilide tulude suhtena (sotsiaalse kauguse näitaja) ja Gini indeksi abil. Need kõik annavad lähedase tulemuse, kuid võimaldavad kihistumise eri aspekte selgemini jälgida. Tulujaotuse näitajad ei ole riigi üldise arengutasemega seotud nii tihedalt nagu haldussuutlikkuse näitajad. Tõlgendamisväärsed (absoluutväärtuselt 0,4 lähedased ja tõenäosusega 95% usaldatavad) olid vaid vastupidised korrelatiivsed seosed rikaste tulu osatähtsuse ja arengutaseme näitaja vahel. Tabelist paistab selgelt välja Eesti erandlik positsioon kandidaatriikide hulgas ja isegi kogu valimis. Gini koefitsiendi väärtus osutab keskmisest oluliselt ebavõrdsemale tulujaotusele. Eesti vaesemad elanikud on suhteliselt vaesemad ja rikkamad suhteliselt rikkamad kui mujal (eriti kui võrrelda kvintiilide tulu osatähtsust kogutulus).

Tabel 4

Tulujaotuse näitajad

	Vaeseima detsiili tulu osatähtsus (%)	Vaeseima kvintiili tulu osatähtsus (%)	Rikkaima kvintiili tulu osatähtsus (%)	Rikkaima detsiili tulu osatähtsus (%)	Vaeseima ja rikkaima detsiili tulu suhe	Vaeseima ja rikkaima kvintiili tulu suhe	Gini koefitsient
Eesti	3,0	7,0	45,1	29,8	10,0	6,5	37,6
EL	3,2	8,0	38,8	24,0	8,0	5,0	30,5
Kandidaatmaad	3,7	8,9	38,1	23,8	6,8	4,5	29,0
Teised siirderiigid	3,0	7,2	43,0	27,9	11,3	6,7	35,6
Valimi keskmine	3,2	7,9	40,1	25,5	9,0	5,5	32,2

Allikas: Human..., autorite arvutused

Varandusliku kihistumise pidurdamine on sotsiaalse kapitali toimetehhanismide tagamise vallas ilmselt Eesti tähtsaim majanduspoliitiline eesmärk. Samas ei tohi unustada, et see, kas turumajanduse areng toob ilmtingimata kaasa tulujaotuse ebavõrdsustumise või mitte on omakorda seotud sotsiaalsete hoiakutega. Näiteks on Kesk-Euroopa siirderiigid (Ungari, Tšehhi ja Slovaki Vabariigid) siirdeprotsesside käigus oma traditsioonilise suhteliselt ühtlase tulujaotuse suutnud säilitada. Tõenäoliselt tagab see neile arenguedu ka tulevikus.

Illustreerimaks võimalust analüüsida sotsiaalse kapitali kujunemist piirkonniti, on tabelis 5 toodud Gini koefitsient², tööhõive määr, registreeritud kuritegevus 10 000 elaniku kohta ja osavõtt kohalikest valimistest. Iga näitaja kohta on esimeses veerus toodud selle väärtus, teises maakonna järjekorranumber (väiksem number viitab halvemale positsioonile). Üldnäitaja on saadud kohapunktide lihtsa summana. Näitajatele kaalude omistamiseks tuleks probleemi pisut põhjalikumalt uurida, sest

² Täname Andres Vörku, kes tegi vajalikud arvutused Leibkonnauuringu andmete alusel.

saadud tulemused ei olnud ootuspärased. Näiteks osutas ainus usaldusväärne korrelatsioonikordaja tööhõive määra ja valimistel osalemise vastupidisele seosele, kuigi teoreetiliselt võinuks oodata nende näitajate positiivset korrelatsiooni.

Tabel 5

Sotsiaalne kapital maakonniti

	Gini		Tööhõive määr (%)		Registreeritud kuritegevus		Osalus valimistel (%)		Kokku
	1	2	1	2	1	2	1	2	
Tartumaa	34,3	2	52,3	8	327	6	49,3	1	17
Ida-Virumaa	33,3	9	49,7	4	359	4	50,8	6	23
Võrumaa	33,8	6	47,3	3	417	2	56,6	14	25
Pänumaa	33,9	5	51,5	7	311	9	50,6	5	26
Harjumaa	38,0	1	60,4	14	609	1	52,4	10	26
Raplamaa	33,5	8	55,4	10	319	7	49,9	4	29
Põlvamaa	32,2	13	46,1	2	367	3	57,5	15	33
Saaremaa	34,3	4	56,3	12	104	15	49,3	3	34
Järvamaa	34,3	3	55,9	11	230	12	51,4	8	34
Valgamaa	33,1	10	50,6	5	316	8	53,2	11	34
Jõgevamaa	32,9	11	44,1	1	247	11	55,6	13	36
Lääne-Virumaa	32,4	12	56,5	13	249	10	49,3	2	37
Läänemaa	31,3	15	51,2	6	327	5	55,3	12	38
Hiiumaa	33,7	7	60,8	15	117	14	50,9	7	43
Viljandimaa	31,8	14	54,3	9	203	13	51,8	9	45

Allikas: Andres Võrk ja Eesti piirkondlik statistika 2001, autorite arvutused

Nagu näha, on sotsiaalse kapitali seisukohalt kõige problemaatilisem piirkond Tartumaa, kus ebaühtlasele tulujaotusele liitub väike usaldus. Teisel kohal on Ida-Virumaa, mida traditsiooniliselt peetakse “raskeks” piirkonnaks oma kõrge kuritegevuse ja madala tööhõive tõttu. Võrumaa, Põlvamaa ja Jõgevamaa, mis objektiivseid näitajaid arvestades peaksid olema tabeli tipus, on saanud punkte juurde kõrge valimises osalemise määra eest. Miks nende piirkondade inimesed käituvad oodatust teisiti? Ja miks ei osale valimistel näiteks Raplamaa või Lääne-Virumaa elanikud, kus tööhõive on kõrge ja tulujaotus ühtlane? Juba sellest põgusast näitest on näha, et sotsiaalse kapitali kujunemist tasub analüüsida, kuigi seda ei ole lihtne teha.

Kokkuvõte

Käesolevas artiklis anti põgus ülevaade suundumustest sotsiaalse kapitali käsitlemisel, mis on muutunud aktuaalseks viimase paarikümne aasta jooksul. Sotsiaalse kapitali all mõistetakse sotsiaalseid võrgustikke, norme ja usaldust, mis hõlbustavad inimestevahelist suhtlemist ja aitavad kaasa võrgustiku liikmete eesmärkide saavutamisele ja majanduse toimimisele. Sotsiaalne kapital esineb struktuuralses ja kognitiivses vormis ning avaldub erineval viisil mikro- ja makrotasandil. Kui indiviidi (ja grupi) tasandil on kõige olulisem kuulumine võrgustikku, siis makrotasandil mängivad põhilist rolli formaalsed ja mitte-formaalsed institutsioonid. Sotsiaalne kapital toimib läbi usalduse ja kommuni-

katsiooni. Kui usaldus on väike ja kommunikatsioon nõrk, jaguneb ühiskond vastandlike huvidega gruppideks, kelle koostöö ühise eesmärgi nimel on raskendatud. Sotsiaalse kapitali mõõtmine indiviidi (ja grupi) tasandil on sotsiaalteadlaste uurimisobjekt. Majandusteadlastele pakub huvi sotsiaalse kapitali avaldumine makrotasandil, mida on võimalik hinnata läbi haldussuutlikkuse, kihistumise ja usalduse näitajate.

Eesti haldussuutlikkuse näitajad on artiklis kasutatud andmetel täiesti analoogilised teiste Euroopa Liidu kandidaatriikide näitajatega. Siiski ei ulatu haldussuutlikkus Euroopa Liidu liikmesmaade tasemele, mistõttu seisab ees töö selle tõhustamiseks. Eesti jätkusuutlikku arengut takistav probleem on liialt ebaühtlane tulujaotus, mis tuli esile ka selles artiklis tehtud analüüsis. Analüüsides sotsiaalse kapitali kujunemist maakonniti selgus, et kõige problemaatilisem piirkond on ootuste vastaselt Tartumaa. Huvipakkuv tulemus oli ka see, et mitmetes maakondades kompenseeris objektiivselt halba olukorda suurem usaldus.

Kasutatud kirjandus

1. **Berger-Schmitt, R., Noll H.-H.** (2000): Conceptual Framework of a European System of Social Indicators EuReporting Working Paper No. 9.- ZUMA, Mannheim
2. **Bordieu, P.** (1986): The Forms of Capital.– Richardson G.J.: Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Greenwood Press, New York, 241–258
3. **Coleman, J.S.** (1988): Social Capital in Creation of Human Capital.– American Journal of Sociology 94, 95–120
4. **Crootaert, C., Bastelaer, T.** (2002): Understanding and Measuring Social Capital. A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative. [<http://www.worldbank.org/library>]
5. Eesti avaliku halduse usaldusväärsus, seadusloome legitimeerimine ja kodanikeühiskonna ning poliitika suhted.(2001a): [<http://www.riigikogu.ee>]
6. Eesti Inimarengu Aruanne 2001. Kas Eesti on sotsiaalselt jätkusuutlik. (2001b): TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, Tallinn
7. Eesti piirkondlik statistika 2001. (2002): Eesti Statistikaamet
8. Human Development Indicators 2002. Human Development Report 2002. [<http://hdr.undp.org/reports/global/2002>]
- Kaufmann, D; Kraay, A; Zoido-Lobaton, P. (2002) Governance Matters II. Updated Indicators for 2000/01. – Policy Research Working Paper 2772, World Bank
9. **North, D.** (1990): Institutions, Institutional Changes and Economic Performance.– Cambridge University Press, New York
10. **Paxton, P.** (1999): Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment – American Journal of Sociology 105, 88–127
11. **Portes A., Sensenbrenner, J.** (1993): Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action.– American Journal of Sociology 98, 1320–1350
12. **Putnam, R.D., Leonardi, R., Nanetti R.Y.** (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press, New York

13. **Ruutsoo, R.** (2001): Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital.– Riigikogu toimetised, 3/2001. [<http://www.riigikogu.ee>]
14. **Woolcock M.** (1998): Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework.– Theory and Society, vol. 27/2, 151–208
15. **Woolcock M., Narayan, D.** (1999): Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy. [<http://www.worldbank.org/library>]

Summary

SOCIAL CAPITAL AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Helje Kaldaru, Katrin Tamm
University of Tartu

The aim of the present article is to give an overview about the issue of social capital and the main trends in dealing with it. The attention will be given to the social capital's assessment possibilities. In addition to that, social capital in Estonia compared to the European Union countries, other candidate countries and transition countries will be analysed.

Social capital can be understood as a complex of social networks, norms and trust which facilitates communication between people, helps to achieve the aims of different members of the network and improves functioning of the economy. There are structural and cognitive forms of social capital, which become apparent in different ways both on micro- and macroeconomic level. On personal (and group) level, belonging to a network is the most important question. On the macroeconomic level, at the same time, the essential role will be played by formal and informal institutions. Social capital effects through trust and communication. If there is low trust and weak communication, society is divided into several groups who have conflicting aims and whose co-operation is therefore rather difficult. Assessment of social capital on personal (and group) level is an important research problem for social scientists. For economists the appearance of social capital on macroeconomic level is of higher interest, which is to be assessed by the indicators of governance, property stratification and trust.

The indicators of governance in Estonia are quite analogous to these of other European Union candidate countries. However, governance in these countries has not reached the level of European Union countries, which means that a lot of work has to be done to reduce the gap. One of the main problems hindering the Estonian sustainable development is a high income inequality that also appeared in the empirical part of the present article. Analysing the formation of social capital in different counties of Estonia it became evident that the most problematic area was the county of Tartu. This result was definitely contrary to the expectations. Another interesting result was the fact that an objectively worse situation in several counties has been compensated by higher trust.

OTSESTE VÄLISINVESTEERINGUTE OTSENE JA KAUDNE MÕJU EKSPORDILE EESTIS

Riina Lättemägi
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Alates taasiseseisvumisest on Eesti majanduspoliitika üheks nurgakiviks välismaiste otseinvesteeringute kaasamine maa majandusse. Tänu edukatele majandusreformidele ja liberaalsele kaubanduspoliitikale on Eesti olnud investoritele atraktiivne. Välisinvesteeringud on hoidnud tasakaalus maksebilansi, loonud uusi konkurentsivõimelisi töökohti, toonud Eestisse tänapäevast tehnoloogiat oskusteavet ja koolitust. Eesti senine majanduspoliitika on suunatud välisinvesteeringute soodustamisele kaudsete vahenditega nagu toimiva turumajanduse tagamine.

Kuna investeeringud võivad eksporti mõjutada nii positiivselt kui negatiivselt, siis praegu on Eesti avatud mõlemat liiki investeeringutele. Majanduspoliitika abil oleks võimalik rohkem ligi tõmmata eksporti positiivselt mõjutavaid investeeringuid. Antud artikli eesmärk on näidata Eestisse tehtud investeeringute mõju ekspordile ja teha soovitusi eksporti edendavate investeeringute ligitõmbamiseks. Eesmärgi saavutamiseks tutvustatakse OVI liike neid soodustavaid faktoreid ning analüüsitakse Eestisse tehtud investeeringute otsest ja kaudset mõju ekspordile.

Otseste välisinvesteeringute mõju ekspordile: teoreetiline käsitlus

OVI ja väliskaubandust saab käsitleda nii komplementaarsetena kui ka substitutsionaalsetena. OVI ja eksporti peetakse komplementaarseteks, kui peale investeeringu tegemist sihtriiki jätkatakse ka eksporti. Substitutsionaalsete OVI ja ekspordi korral lõpetab investeeringu teinud ettevõtte ekspordi sellesse riiki. WTO poolt läbiviidud uuringus OVI ja kaubanduse vahelise seose leidmises jõuti järeldusele, et Austriast, Saksamaalt, Jaapanist, Rootsist ja USA-st pärinevate välisinvesteeringute ja ekspordi vahel on positiivne korrelatsioon. WTO uuring näitab, et OVI ja eksport on üldjuhul komplementaarsed (Brewer 2000).

Eksporditegevuse jätkamine peale investeeringu tegemist sõltub peamiselt emaaetevõtte motiividest sihtriiki sisenemisel. Erinevate sisenemismotiivide puhul on tegemist erinevate investeeringu liikidega. Dunning ja Narula on jaotanud välisinvestorid gruppidesse investeerimismotiivide järgi (Dunning 1993):

1. Sihtturu teenindamisele orienteeritud investorid otsivad peamiselt suure sisenõudlusega turgusid. Nad ei kavatse kanda üle tehnoloogiat ja kui see peaks juhtuma, siis ainult väga väikestes kogustes. Seda tüüpi investeering suurendab importi emamaalt ja eksport võib suureneda tänu tehnoloogia ülekandele ja efektiivsuse suurenemisele.
2. Loodusvarade kasutamisele suunatud OVI, mille puhul soovitakse ligi pääseda sihtriigis leiduvale toorainele. Seda tüüpi investeering parandab tavaliselt sihtriigi kaubandusbilanssi, sest loodusvarad eksporditakse sageli riigist välja emamaa ettevõttesse.

3. Efektiivsuse suurendamisele suunatud investeeringute põhiliseks väljundiks on vertikaalselt integreeritud ettevõtted. Otsitakse odava tööjõuga või mõne muu konkurentsieelisega turge, kuhu üks väärtusloome ahela lüli viia. Antud investeeringu liigi tulemuseks on multinatsionaalsed ettevõtted, kes kannavad sageli üle oma tehnoloogiat ja teadmisi suurendades samas sihtriigi ekspordi.
4. Strateegiliste varade kasutamisele suunatud investeeringud toimuvad siis, kui investor soovib omandada tehnoloogiat või muud vara, mis parandab tema konkurentsipositsiooni koduturul ja/või maailmaturul. Tänu konkurentsipositsiooni paranemisele võib sihtriigi eksport suurened, kuid see sõltub ettevõtte positsioonist maailmaturul.

Et tõmmata ligi ekspordi soodustavaid investeeringuid, tuleb silmas pidada kahte asjaolu. Esiteks tuleb tuvastada, kas tehtud OVI liik omab positiivset või negatiivset mõju ekspordile. Seda saab tuvastada OVI otseste ja kaudsete mõjude uurimisega ekspordile. Teine oluline asjaolu seisneb riigi atraktiivsuses OVI-le. Iga OVI liiki tõmbab ligi erinev hulk faktoreid, mille mõjutamisega saab soodustada või halvendada konkreetsete OVI liikide sisevoolu. Olulised faktorid OVI ligitõmbamiseks OVI liikide kaupa on järgmised (Ertugal-Loewendahl 2001):

1. Sihhturu teenindamisele orienteeritud OVI. Turu suurus, turu kasvumäär, ligipääs regionaalsetele ja globaalsetele turgudele, riigi-spetsiifilised tarbija eelistused, turu struktuur, kodumaiste ettevõtete tugevus.
2. Loodusvarade kasutamisele suunatud OVI. Toormaterjalid, madalad tootmiskulud, kvalifitseerimata tööjõud.
3. Efektiivsuse suurendamisele suunatud OVI. Ressursside ja varade maksumus sõltuvalt tööviljakusele, transpordi ja pooltoodete hinnad, liikmestaatus regionaalselt integreeritud majandusruumis.
4. Strateegiliste varade kasutamisele suunatud OVI. Oskustööjõu kättesaadavus; kvaliteetsed ülikoolid ja uurimisinstituudid; kõrgharidusega töötajate suur pakkumine; muud kasulikud omadused nagu innovatiivsus, tehnoloogiline areng, turustusvõrgud, tehnilised oskused; uurimis- ja arendustöö klastrid.

OVI mõju ekspordile saab jagada otseseks ja kaudseks. OVI otsene mõju ekspordile väljendub välisosaluselise ettevõtete ekspordi suurenemisega peale investeeringu saamist. Tabelis 1 on ära toodud OVI otsene mõju ekspordile sõltuvalt OVI liigist. Ainult OVI otsest mõju arvestades võib tunduda, et igasugune OVI liik aitab kaasa riigi ekspordi suurenemisele.

T a b e l 1

OVI otsene mõju sihtriigi ekspordile sõltuvalt OVI liigist

OVI liik	Sihtriigi eksport
Sihhturu teenindamisele suunatud OVI	võib suurened
Loodusvarade kasutamisele suunatud OVI	suureneb
Efektiivsuse suurendamisele suunatud OVI	tavaliselt suureneb
Strateegiliste varade kasutamisele suunatud OVI	tulemus ei ole üheselt määratav

Allikas: autori koostatud.

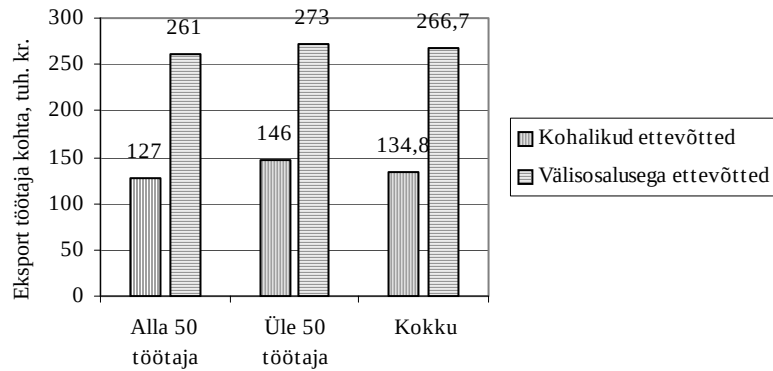
Kirjanduses tuuakse välja peamiselt viis OVI kaudset mõju ekspordile:

1. Tehnoloogia ülekanne. Tehnoloogia ülekandel on kaks peamist vormi: tehnoloogiline ülekanne ja rahaline ülekanne. Tehnoloogilise ülekande puhul on kohalikul ettevõttel juurdepääs multinatsionaalse ettevõtte tehnoloogiale läbi koolitatud töötaja palkamise. Rahalise ülekande puhul on tegemist olukorraga, kui töötajatele pakutakse suuremat palka, et takistada nende liikumist kohalikusse ettevõttesse. (Fosfuri *et al.* 2001).
2. Demonstratsiooniefekti puhul kopeerivad kohalikud ettevõtted välismaiste ettevõtete tehnoloogiat ja kasutavad nende ideesid (Talavera 2001).
3. Konkurentsi efekt tekib siis, kui välismaise ettevõtte sisenemine sihtturule sunnib kodumaiseid ettevõtteid muutma oma käitumist efektiivsemaks, et säilitada oma seniseid turuosasid ja kasumeid (*Ibid.*).
4. Välismaiste mõjude efekt ilmneb, kui välismaised ettevõtted kasutavad kohalike ettevõtete pakutavaid teenuseid või kasutavad kohalike ettevõtete poolt toodetud sisendeid (*Ibid.*). Tahapoole suunatud mõjud avalduvad välismaiste ettevõtete suhtes toodete ja teenuste pakkujatega ning ettepoole suunatud mõjud avalduvad suhetes klientidega (Blömmstrom *et al.* 1996).
5. Õppimise efekt on situatsioon, kus välismaised ettevõtted pakuvad koolitust oma töötajatele ja läbi töötajate mobiilsuse kanduvad teadmised kohalikesse ettevõtetesse (Talavera 2001).

Ülaltoodud loetelu analüüsides võib öelda, et OVI kaudsed mõjud ekspordile avalduvad peamiselt läbi kohalike ettevõtete efektiivsuse kasvu. Nii üle kantud tehnoloogia kui saadud koolitus võimaldavad kohalikel ettevõtetel saavutada konkurentsieeliseid. OVI kaudne mõju ekspordile või olla ka negatiivne, näiteks konkurentsi efekti puhul võib turule sisenenud ettevõtte vähendada kohaliku ettevõtte ekspordi mahtu (*Ibid.*). OVI mõju ekspordile sõltub paljudest aspektidest (sihtturu struktuurist, absorbeerimisvõimest ja investeeringu liigist). Et määrata OVI mõju ekspordile, peab vaatama koos nii otseseid kui kaudseid mõjusid.

Otseste välisinvesteeringute otsene mõju Eeste ettevõtete ekspordile

Kasutades “Eesti töötleva tööstuse andmebaasi” saab arvutada ekspordi ja käibe suhte välisosalusega ettevõtete ja kodumaiste ettevõtete kohta. Kui välisosalusega ettevõtete ekspordi osakaal käibest on suurem kui kodumaistel ettevõtetel, siis viitab see OVI otsesele positiivsele mõjule ekspordile. Joonisel 1 ära toodud arvutuste põhjal on näha välisosalusega ettevõtetel on suurem eksport töötaja kohta kui kohalikel ettevõtetel. See väljendab asjaolu, et välisinvesteeringu saanud ettevõtted on üldjuhul paremate ekspordisaavutustega kui kodumaised ettevõtted.



Joonis 1. Eksport töötaja kohta välisosalusega ja kohalikes ettevõtetes 1998, tuh. kr. ("Eksportöör 1998", autori arvutused).

Kasutades küsitlust "Välisinvestor 2000" saab näidata välisosalusega eksportijate ja mitteeeksportijate Eesti turul tegutsemise peamisi suundi. Eksportijatel on kõige olulisemaks ressursiks tööjõud, väga oluliselks peetakse ka sidesüsteemi ja vajaliku tooraine kättesaadavust (vt. tabel 2). Mitteeeksportijate puhul on aga tööjõu ja vajaliku tooraine kättesaadavus suhteliselt ebaolulised.

T a b e l 2

Ressursside olulisus investoritele investeeringu tegemisel (1 – mõju pole üldse oluline ... 5 – mõju on väga tugev)

Ressurss	Eksportijad	Mitteeeksportijad
Tööjõud	4,19	2,67
Sidesüsteem	3,08	2,00
Vajaliku tooraine kättesaadavus	3,00	2,30
Pangandussektor	3,00	2,00
Riigisisene transpordivõrk	2,73	1,30
Sadamate olemasolu	2,88	1,30

Allikas: "Välisinvestor 2000", autori arvutused.

Eksportijate puhul on kõige olulisemaks motiiviks investeeringu tegemisel tootmiskulud, millele järgnevad poliitiline stabiilsus ja kapitali vaba liikumine (vt. tabel 3). Siit saab järeldada, et eelkõige soovitakse kasutada Eesti odavamad tööjõudu ja võimalust toota madalamate kuludega. See viitab tõenäoliselt efektiivsuse suurendamisele orienteeritud OVI liigile. See OVI liik tavaliselt suurendab sihtriigi eksporti.

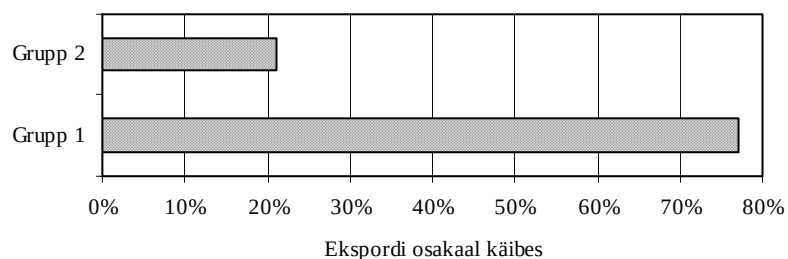
Investorite motivatsioonitegurid esmakordse investeeringu puhul (1 – mõju pole üldse oluline ... 5 – mõju on väga tugev)

Motivatsioonitegur	Eksportijad	Mitteeksportijad
Tootmiskulud	3,64	2,67
Poliitiline stabiilsus	3,40	3,00
Kapitali vaba liikumine	3,36	4,00
Turu võimalik kasv	3,33	4,33
Kiired majandusreformid	3,33	2,67
Eesti krooni konverteeritavus	3,29	2,67
Eesti turule sisenemine	2,92	4,67
KIE üleminekuriikide turu potentsiaal	2,84	3,00
SRÜ turu perspektiiv	2,46	1,33
Konkurentide tegevuse järgimine	2,33	2,00
Euroopa Liiduga ühinemise perspektiiv	2,09	3,00

Allikas: "Välisinvestor 2000", autori arvutused.

Tabelit 2 ja 3 koos analüüsidest saab teha järgmisi järeldusi. Kuna mitteeksportijate jaoks olid tähtsateks motivatsiooniteguriteks Eesti turule sisenemine ja kapitali vaba liikumine ning tööjõu ja tooraine kättesaadavus olid suhteliselt ebaolulised, siis võib teha järelduse, et mitteeksportivate ettevõtete puhul on tehtud välisinvesteering tähendanud üldjuhul müügiesinduse loomist ja seega jätkus import investeeringu teinud riigist. Võib eeldada, et tegemist on sihtturu teenindamisele suunatud OVI liigiga, mille puhul ei ole loodud kohalikke tootimiskuseid vaid müügiesindusi.

Kasutades küsitlust "Välisinvestor 2000" saab näidata OVI motiivi mõju ekspordile. Vaadates ettevõtteid, kelle jaoks oli investeeringut tegemisel olulised tootmiskulud, saab teha järeldusi, kas need ettevõtted on ekspordile suunatud või mitte. Tulemuste saamiseks jagati ettevõtted kahte gruppi. Esimesse gruppi (grupp 1) kuuluvad ettevõtted, kelle investeerimismotiivi hindamisel peeti tootmiskulude mõju tugevaks või väga tugevaks ja teises grupis (grupp 2) on ettevõtted, kes investeerimismotiivi hindamisel ei pidanud tootmiskulusid oluliseks. Joonise 2 põhjal on näha, et tootmiskulusid oluliseks motiiviks pidanud ettevõtted ekspordivad suhteliselt rohkem kui kõik ülejäänud ettevõtted.

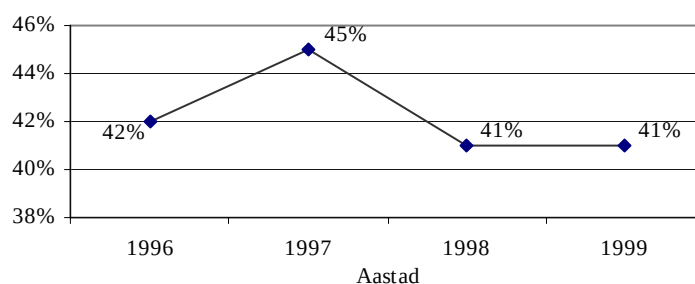


Joonis 2. Ekspordi osakaal käibes (“Välisinvestor 2000”, autori arvutused).

Siit saab järeldada, et investeeringud, mille motiiviks on vähendada tootmiskulusid, omavad suhteliselt suuremat positiivset otsest mõju ekspordile kui teist liiki investeeringud.

Otseste välisinvesteeringute kaudne mõju Eesti ettevõtete ekspordile

OVI kaudne mõju ekspordile väljendub kõige üldisemalt kodumaiste ettevõtete ekspordi suurenemises tänu välisosalusega ettevõtetele. Kui vaadata kohalike ettevõtete ekspordi osakaalu (vt. joonis 3), siis aastatel 1996-1999 on see olnud suhteliselt stabiilne. Suurenemise tendentsist siin rääkida ei saa, kuigi 1997. aastal oli eksport suurem eelmisest aastast. Eesti kohalikke ettevõtteid koos vaadatuna ei avaldu OVI kaudne mõju ekspordile.

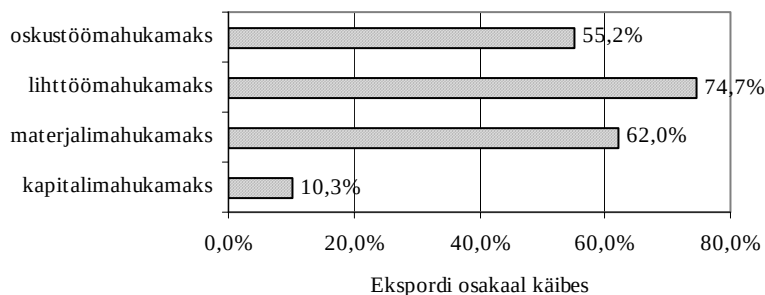


Joonis 3. Ekspordi osakaal käibes kohalikes ettevõtetes 1996 – 1999 (“Eesti töötleva tööstuse andmebaas 1996-1999”, autori arvutused).

Tahapoole suunatud välismaiste mõjude efekt tähendab välisosalusega ettevõtete suhteid toodete ja teenuste pakkujatega. Välisosalusega ettevõtte mõjutab allhankeid teostavate ettevõtete tootmisprotsessi ja teenuste kvaliteeti. (Talavera 2001) Allhankena mõistetakse siinkohal välisosalusega ettevõtete teenuste ja toodete tellimist kohalikelt ettevõtetelt. “Välisinvestor 2000” põhjal on keskmine ekspordi

osakaal käibes allhankeid kasutavatel välismaise osalusega ettevõtetel 77% ja allhankeid mitte kasutavatel ettevõtetel keskmiselt 62%. Kuna allhankeid kasutavatel ettevõtetel on ekspordi osakaal käibes suurem, siis tahapoole suunatud välismaiste mõjude efekt on olnud positiivne.

Investeeringu kaasamisel ettevõttesse tehakse ümberkorraldusi ka tehnoloogias. Joonisel 4 on ära toodud ekspordi osakaal käibest sõltuvalt tehnoloogia kohendamisest. Ekspordi osakaal on suurim nendes ettevõtetes, kes kohendasid oma tehnoloogia lihttöömahukamaks. Kuna tööjõumahukamaks muutis oma tehnoloogia 69,5% vastanutest, siis koguefektina on ekspordi osakaalu tõus veelgi suurem. Siinkohal tuleb välja OVI kaudne mõju ekspordile. Investeeringu saanud ettevõtetel on esiteks kergem eksportturgudele pääseda tänu emaeetvõtte suhtevõrgustike, teiseks tehnoloogia muutmine töömahukamaks ja materjalimahukamaks võimaldab ära kasutada Eesti kohalikke olusid ja nii suurendada ekspordi veelgi.



Joonis 4. Keskmise eksport käibest sõltuvuses tehnoloogia kohendamise tüübist ("Välisinvestor 2000", autori arvutused).

OVI otsest ja kaudset mõju ekspordile koos vaadates ilmnevad tõendid, et Eestis on OVI mõju ekspordile olnud positiivne. Kuigi kaudse mõju tuvastamiseks tuleks läbi viia palju süvendatum analüüs, on esialgsed tulemused näidanud OVI positiivset mõju ekspordile. Eestisse tulevatest investeeringutest enamus omavad positiivset mõju ekspordile, kuid silmas tuleb pidada ka negatiivset mõjuvaid investeeringuid. Efektiivsuse suurendamisele orienteeritud OVI on ekspordi silmas pidades parem investeering kui sihtturu suurendamisele orienteeritud OVI. Praegune majanduspoliitika meelitab ligi mõlemat liiki investeeringuid. Artikli alguses ära toodud faktorid OVI liikide ligitõmbamiseks annavad hea aluse soovitude tegemiseks. OVI liikide kaupa on soovitud Eesti majanduspoliitikale järgmised:

1. Sihtturu teenindamisele orienteeritud OVI. Selle OVI liigi ligitõmbamiseks on Eestil kõik olulised punktid täidetud.
2. Loodusvarade kasutamisele suunatud OVI. Arvestades Eesti suurust ja loodusvarade piiratust ning praegust töötuse määra, on eeldused selle OVI liigi ligitõmbamiseks täidetud.

3. Efektiivsuse suurendamisele suunatud OVI. Euroopa Liiduga liitumine kindlasti suurendab Eesti artaktiivsust selle OVI liigi ligitõmbamisel. Ka stabiilne majanduspoliitika ja kõrge majanduskasv soodustavad efektiivsuse suurendamisele suunatud OVI sissevoolu. Töövõljalikuse tõstmiseks tuleks tähelepanu pöörata täiend- ja ümberõppele.
4. Strateegiliste varade kasutamisele suunatud OVI. Selle OVI liigi ligitõmbamisel tulevad kasuks üleriigilised ja rahvusvahelised ülikoolide koostööprojektid. Tehnoloogilist arengut saaks suurendada soodustades kohalike ettevõtete investeeringuid uurimis- ja arendustöösse.

Kokkuvõte

Otseste välisinvesteeringute kaasamine Eesti majandusse hoogustus peale taasiseseisvumist. OVI mõjude uurimises ekspordile on oluline eristada OVI liike. Nendeks on sihtturu teenindamisele suunatud OVI, loodusvarade kasutamisele suunatud OVI, efektiivsuse suurendamisele suunatud OVI ja strateegiliste varade kasutamisele suunatud OVI. Mitte kõik liigid ei suurenda sihtriigi ekspordi, näiteks sihtturu teenindamisele suunatud OVI puhul eksporditakse võib suurendada aga ei pruugi ning strateegiliste varade kasutamisele suunatud OVI puhul on eksporditakse maht sihtriigi konkurentsipositsioonist maailmaturul ja paljudest muudest aspektidest.

Peale otseste OVI mõjude ekspordile on ka kaudsed, peamiselt neist on tehnoloogiline ülekand, demonstratsiooniefekt, konkurentsi efekt, välismaiste mõjude efekt ja õppimise efekt. Otseste ja kaudsete mõjusid koos vaadatuna saab näidata, kes Eestisse tehtud OVI on mõjunud ekspordile positiivselt või mitte. Otseste mõjude uurimisel esimeseks märgiks OVI positiivsest mõjust ekspordile oli asjaolu, et välisosaluselise ettevõtete eksporditakse töötaja kohta oli palju suurem kohalike ettevõtete ekspordist töötaja kohta. Eksporditajatel oli kõige olulisemaks ressursiks tööjõud, väga oluliselt peeti ka sidesüsteemi ja vajaliku tooraine kättesaadavust. Eksporditajate puhul oli kõige olulisemaks motiiviks investeeringu tegemisel tootmiskulud, millele järgnesid poliitiline stabiilsus ja kapitali vaba liikumine. Eelkõige sooviti kasutada Eesti odavamat tööjõudu ja võimalust toota madalamate kuludega. See viitab tõenäoliselt efektiivsuse suurendamisele orienteeritud OVI liigile. Mitteeksporditajate jaoks olid tähtsateks motivatsiooniteguriteks Eesti turule sisenemine ja kapitali vaba liikumine ning tööjõu ja tooraine kättesaadavus olid suhteliselt ebaolulised. Võib eeldada, et tegemist on sihtturu teenindamisele suunatud OVI liigiga.

OVI kaudne mõju ekspordile väljendub kõige üldisemalt kodumaiste ettevõtete eksporditakse suurenemises tänu välisosaluselise ettevõtetele. Eesti töötleva tööstuse andmebaasi 1996-1999 andmetel eksporditakse osakaal käibes kodumaistes ettevõtetes jäi üldjoontes samale tasemele. Keskmine eksporditakse osakaal käibes allhankeid kasutavatel välismaise osaluselise ettevõtetel 77% ja allhankeid mitte kasutavatel ettevõtetel keskmiselt 62%. Tahapoole suunatud välismaiste mõjude efekt on olnud positiivne. Eksporditakse osakaal on suurim nendes ettevõtetes, kes kohandasid oma tehnoloogia lihttöömahukamaks. OVI otsest ja kaudset mõju ekspordile koos vaadates ilmnevad tõendid, et Eestis on OVI mõju ekspordile olnud positiivne.

Eesti majanduspoliitika abil saab kõige rohkem aidata kaasa efektiivsuse suurendamisele orienteeritud OVI ligitõmbamisel. Tagades stabiilse majanduspoliitika, kõrge majanduskasvu ja liitudes Euroopa Liiduga suureneb kindlasti Eesti artaktiivsus sellele OVI liigile. Soodustades kohalike ettevõtete investeeringuid uurimis- ja arendustöösse saaks kiirendada tehnoloogilist arengut.

Kasutatud kirjandus

1. **Brewer, T. L., Young, S.** The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises. Oxford University Press: 2000, 313. pp.
2. **Blömstrom, M., Kokko, A.** Multinational Corporations and Spillovers. – Stockholm School of Economics Working Paper Series in Economics and Finance, No. 99, February 1996.
3. **Dunning, J. H.** The Globalization of Business. Routledge, London 1993, 467 pp.
4. **Eesti Pank.** “Valmis vabariigi valitsuse ja eesti panga majanduspoliitiline programm.” Pressiteade 14.veebruar 2000. [http://www.ee/epbe/et/teated/20000214_2.html]. 04/02/2003.
5. “Eksportöör 1998”. TÜ välismajanduse õppetool (käsikiri).
6. **Ertugal-Lowendahl, E., Loewendahl, H.** European Network of Economic Policy Research Institutes. – Turkey’s Performance in Attracting For Foreign Direct Investment Implications of EU Enlargement. Working Paper No 8/November 2001.
7. **Fosfuri, A., Motta, M., Ronde, T.** Foreign Direct Investment and Spillovers through Workers’s Mobility. – Journal of International Economics, 2001, Vol. 53, pp. 205-222.
8. Küsitluse “Välisinvestor 2000” materjalid. TÜ välismajanduse õppetool (käsikiri).
9. **Talavera, O.** The Effects of Foreign Direct Investments on Firm Performance in Ukraine. [<http://www.eerc.kiev.ua/research/matheses/2001/pdf/talavera.pdf>]. 05/02/2003.

Summary

DIRECT AND INDIRECT IMPACT OF FOREIGN DIRECT INVESTMENTS ON EXPORT IN ESTONIA

Riina Lättemägi
University of Tartu

It is a known fact that investments have impact on host countries export but the impact depends on the purpose of FDI. The main types of investments are market oriented, natural resources oriented, efficiency oriented and strategic assets seeking investments. The direct impact of FDI on export is simply an increase or decrease of the firms’ export in which the investment was made. Indirect impact can take several forms such as technology transfer, demonstration effect, competition effect, foreign linkage effect and learning effect.

Estonian economic policy has been opened to any kinds foreign direct investments but since some types of FDI can have negative effect on exports we should start

thinking about how to favor exports-increasing investments. To determine whether Estonia should worry about restraining exports-decreasing FDI, some data was analyzed. Results show positive direct impact of FDI on exports. Firms with FDI have higher exports per employee than local firms. Firms that export its products consider labor as the most important resource; second important is communications system and third important is availability of raw materials. That implies to efficiency seeking FDI type. Non-exporters do not consider these resources important. This implies that exporting firms want to use Estonian cheaper labor and manufacture with lower costs. Data also shows that in the case of non-exporters the FDI was probably made with intention to create sales representative and this also implies that the import continued from FDI home country. That can imply to market oriented FDI type. Firms that considered production costs as an important motive for investing to Estonia export relatively more than other firms. This implies that investments made to reduce production costs have positive direct impact on export.

To determine the indirect impact of FDI on export we have to search for increase or decrease in export of local firms. During 1996 to 1999 export percentage within local firms has been stable. Backwards foreign linkage effect considers using subcontracts as a spillover. Mean export percentage within firms using subcontracts was 77% whereas in other firms 62%. This implies to positive backwards foreign linkage effect. Firms that adjusted their technology to unskilled-labor-intensive have the biggest export percentage within firms that adjusted their technology.

Considering both direct and indirect impact of FDI to export the evidence show positive impact. This does not mean all investments made to Estonia increase export but that positive effects overbalance negative effects. Considering the openness of Estonian economic policy to all kinds of FDI we have a possibility to increase exports even more. To attract more efficiency seeking FDI Estonia has to maintain stable economic politics and high economic growth. Also the aim to join European Union attracts efficiency seeking FDI. To attract strategic assets seeking FDI we have to encourage domestic investments to research and development.

SOTSIAALNE KAPITAL JA MAJANDUSARENG EUROOPA LIIDU KANDIDAATMAADES¹

Eve Parts
Tartu Ülikool

1. Sissejuhatus

Nii Eesti kui ka teised Euroopa Liidu (EL) kandidaatriigid loodavad liiduga ühinedes saavutada kiirema majanduskasvu, mille aluseks on kaupade ja tootmistegurite vaba liikumine ning teised integratsiooniga kaasnevad positiivsed efektid. Samas võib loodetud kiire kasvu saavutamist hakata takistama sotsiaalse kapitali madal tase kandidaatmaades.

Sotsiaalne kapital hõlmab ühiskonnas ja gruppides kehtivaid norme ja reegleid ning institutsioone ja mitteformaalseid võrgustikke, mis võimaldavad kollektiivset tegutsemist. Paljud uurimused näitavad, et sotsiaalne kapital on oluline jätkusuutliku majandus- ja inimarengu tagamiseks ning vaesuse leevendamiseks. Väidetakse, et sotsiaalne kapital mõjutab majandusarengut analoogiliselt teiste kapitaliliikidega. Just sotsiaalse kapitali madalat taset peetakse üheks põhjuseks, miks postsotsialistlike riikide majanduskasv on olnud aeglasem kui füüsilise ja inimkapitali taset arvestavad prognoosid lubasid (Paldam, Svendsen 2001).

Käesoleva kirjutise eesmärgiks on anda ülevaade sotsiaalse kapitali tasemest EL-i kandidaatmaades ning analüüsida selle mõju majandusarengule. Kuna tegemist on suhteliselt uue ja vähekasitletud uurimisvaldkonnaga, siis selgitatakse kõigepealt põhjalikult sotsiaalse kapitali mõistet ja rolli majandusarengus teoreetilisel tasandil. Seejärel tutvustatakse lühidalt sotsiaalse kapitali mõõtmismeetodeid ning nende kasutusvõimalusi EL kandidaatmaade sotsiaalse kapitali taseme hindamisel. Artikli viimases osas vaadeldakse, kas ja kuidas mõjutab kandidaatriikide sotsiaalse kapitali taset liitumine EL-ga, ning kas ja milliste poliitikameetmetega oleks võimalik sotsiaalse kapitali akumulatsiooni kiirendada.

2. Sotsiaalse kapitali mõiste

Eri valdkondade teadlased – politoloogid, sotsioloogid, majandusteadlased jt. - on sotsiaalset kapitali defineerinud väga erineval viisil. Esimene terviklik sotsiaalse kapitali definitsioon pärineb Robert Putnamilt, kelle väitel koosneb sotsiaalne kapital ühiskonnas kehtivatest reeglitest, neid reegleid vahendavatest võrgustikest ning ühiskonnaliikmete usaldusest nimetatud reeglite vastu (Putnam 1993). Selle definitsiooni kohaselt on sotsiaalse kapitali põhiomaduseks ühiskonnaliikmete vahelise vastastikku kasuliku koostöö ja tegevuste koordineerimine ja lihtsustamine.

Eelnenust laiemalt sotsiaalse kapitali seletuse annab Coleman, kes defineerib seda kui „erinevate elementide kogumit, millel on kaks ühist tunnust: nad on seotud

¹ Artikkel on valminud ETF grandil nr. 5369 toetusel.

sotsiaalse struktuuriga ning lihtsustavad subjektide (nii personaalsete kui korporatiivsete) teatud tegevusi selle struktuuri sees“ (Coleman 1988). See definitsioon hõlmab lisaks horisontaalsetele sidemetele ka vertikaalseid, samuti korporatiivsete subjektide (ettevõtted jt.) käitumist lisaks üksikindiviididele. Samuti rõhutab Coleman sotsiaalse kapitali võimalikke negatiivseid avaldumisvorme – teatud grupeeringutes moodustuv sotsiaalne kapital võib teistele olla kasutu või isegi ohtlik (kuritegelikud jõugud jms.).

Veelgi laiemal käsitluse kohaselt hõlmab sotsiaalne kapital ka riigi poliitilist ja sotsiaalset keskkonda, mis mõjutavad otseselt või kaudselt normide, reeglite ja usalduse kujunemist. Lisaks mikrotasandi mitteformaalsetele ja suures osas lokaalsetele sidemetele osutuvad seega oluliseks ka formaalsed institutsionaalsed seosed ja struktuurid, nagu näiteks poliitiline režiim, seadusandlus, valitsus, kohtusüsteem, poliitilised ja inimõigused. Institutsioonide tähtsuse rõhutamine sai alguse North'i (1990) ja Olsoni (1982) töödest, kelle väitel mõjutavad riiklikud institutsioonid nii majandusarengu kiirust kui suunda. Olson kirjeldas ka negatiivse sotsiaalse kapitali avaldumist makrotasandil, näidates, kuidas oma kitsaste huvide eest võitlevad tugevad *lobby*-organisatsioonid võivad poliitilisi otsuseid mõjutades riigi üldist majandusarengut kahjustada (Olson 1982).

Eri aegade ja autorite sotsiaalse kapitali käsitlused on üsna edukalt kokku võtnud Maailmapank, kelle definitsiooni kohaselt „hõlmab sotsiaalne kapital institutsioone, sotsiaalseid sidemeid, võrgustikke ja norme, mis kujundavad/mõjutavad ühiskonna sotsiaalsete suhete kvaliteeti ja kvantiteeti“ (www.worldbank...). Eeltoodust lähtudes võib sotsiaalse kapitali jagada mikrotasandil avalduvaks *horisontaalseks* ehk erakapitaliks ning makrotasandiga seonduvaks *vertikaalseks* ehk valitsuskapitaliks. Mikrotasandi sotsiaalne kapital hõlmab inimeste väärtushinnanguid, usku, hoiakuid ja käitumisnorme. Makrotasandi sotsiaalne kapital hõlmab efektiivset administratiivsüsteemi ja seadusandlust, usaldusväärset kohtusüsteemi ja korruptsiooni puudumist – lühidalt, riigi võimekust ja usaldusväarsust (Meier 2002).

Kirjeldatud kahene jaotus tõstatab aga mitmeid küsimusi. Kumb on tähtsam, kas horisontaalne sotsiaalne kapital (inimeste laialdane osalemine erinevates organisatsioonides) või vertikaalne sotsiaalne kapital? Kas vertikaalne ja horisontaalne sotsiaalne kapital pigem asendavad või täiendavad teineteist? Ühene vastus neile küsimustele puudub. On ilmne, et sotsiaalse kapitali komponentide mõju ja tähtsus sõltub konkreetsest ühiskonnast, selle arengutasemest, kultuurilistest teguritest jne. Vertikaalse ja horisontaalse sotsiaalse kapitali omavahelised seosed muutuvad arenguprotsessi käigus. Traditsioonilistes ühiskondades domineerib horisontaalne sotsiaalne kapital, mis aja jooksul asendub formaalsete institutsioonide ja vertikaalse sotsiaalse kapitaliga. Seega võib öelda, et ühiskonna iga arenguetaapi jaoks eksisteerib teatud optimaalne kombinatsioon horisontaalsest ja vertikaalsest sotsiaalsest kapitalist.

Sotsiaalsele kapitalile on omased teatud avaliku hüvise tunnused. Kuna usaldust normide suhtes (jms) kasutavad ka need, kes nende loomisele kaasa ei aita (st. eksisteerib positiivne välismõju), on horisontaalse sotsiaalse kapitali pakkumine

enamasti ebapiisav (Knack, Keefer 1988). Mida vähem on ühiskonnas horisontaalset sotsiaalset kapitali, seda suurem on vajadus valitsuse vertikaalse sotsiaalse kapitali järele. Samas on laialt levinud arvamus, et vertikaalse sotsiaalse kapitali kasv majandusarengu käigus tõrjub välja eraalgatusliku koöperatsiooni ehk horisontaalse sotsiaalse kapitali. Vastupidisel seisukohal olevad autorid viitavad sünergia tekkimisele – inimeste osalemine ja eraalgatus tugevdavad riiklikke institutsioone ning efektiivsed institutsioonid omakorda loovad soodsa keskkonna eraalgatuse tekkeks (Evans 1996).

3. Sotsiaalse kapitali mõõtmine

Sotsiaalse kapitali täielikumaks mõistmiseks ja tema mõju hindamiseks on vaja välja töötada mõõtmismeetodid ja indikaatorid nii mikro- kui makrotasandil. Kuigi tegu on väga laiahaardelise ja keeruka mõistega, on 1990ndate teisest poolest alates välja töötatud mitmed üsna lihtsad mõõtmismeetodid. Neist kõige lihtsamini (ja seetõttu ka kõige enam) kasutatavad on nn. Putnami instrument ja *payoff*-küsimused. Putnami instrument mõõdab vabatahtlike organisatsioonide tihedust ühiskonnas. Rahvaküsitluste tulemused näitavad, et arenenud riikides on iga inimene keskmiselt 1.5 kuni 2.5 vabatahtliku organisatsiooni liige, siirderiikides jääb see näitaja vahemikku 0.4 kuni 0.7 (Paldam 2001). Kuigi Putnami instrument pole eriti täpne lähend ei võrgustike ega usalduse ja koostöö mõõtmiseks, peab enamik uurijaid seda ometi piisavalt heaks näitajaks.

Payoff-küsimused sobivad paremini sotsiaalse kapitali abstraktsete dimensioonide mõõtmiseks. Näiteks usalduse hindamiseks mikrotasandil küsitakse inimestelt, kas nad on nõus sõpradele/tuttavatele vajadusel raha laenama, ning kas sõbrad/tuttavad ka neile laenaksid. Üldise usaldustaseme hindamiseks kasutatakse tavaliselt küsimust „Kas teie arvates võib inimesi üldiselt usaldada, või peaks teistega suheldes pigem ettevaatlik ja kahtlustav olema?“ Analoogiliste küsimustega saab mõõta ka usaldust valitsuse, politsei jne. suhtes.

Makrotasandil kasutatakse usalduse lähendina sellega tugevalt korreleeruvat korruptsioonitaset – mida korrumpeerunum on mingi ühiskondlik struktuur, seda vähem seda usaldatakse. Korruptsiooni peetakse ka parimaks negatiivse sotsiaalse kapitali näitajaks (Paldam 2001). Üldiselt on vaestes riikides korruptsioonitaseme kõrgem - empiiriline kogemus näitab, et enam kui 60% riikide korruptsioonitaseme varieeruvusest on seletatav SKP tasemega ühe elaniku kohta. Muudest teguritest mõjutavad korruptsiooni enim inflatsioon ja mitmed kultuurilised näitajad (ibid).

4. Sotsiaalne kapital ja majandusareng

Sotsiaalse kapitali käsitlemine majandusteaduses sai alguse peamiselt sellest, et eri riikide tulutasemete ja majanduskasvu suured (ja üha kasvavad) erinevused polnud enam piisavalt hästi seletatavad traditsiooniliste majanduskasvu teooriatega. Nii neoklassikaline kasvuteooria kui ka inimkapitali mõju arvestav endogeense kasvu teooria sobivad küll majanduskasvu uurimiseks, kuid ei suuda seletada riikide arengutasemete erinevusi antud ajahetkel. Peamise põhjusena tuuakse välja, et

traditsioonilised kasvumudelid ei arvesta institutsionaalseid arengutegureid (Hjerppe 2000).

Majandusareng sõltub ühiskonna kogukapitalist, selle hulgast ja kvaliteedist. Jätkusuutliku majandusarengu allikadena tuuakse tavaliselt välja füüsiline kapital, looduskapital, inimkapital ja sotsiaalne kapital. Kuna füüsiline kapital moodustab ühiskondlikust kogukapitalist hinnanguliselt vaid 15–36% (Hjerppe 2000), siis on nii teoreetilistes arengumudelites kui ka majandusarengu empiirilistes käsitlustes vaja senisest enam tähelepanu pöörata inimese ja inimsuhetega seotud kapitaliliikidele. Kui inimkapitali mõju arengule on juba suhteliselt palju uuritud, siis sotsiaalse kapitali käsitlused on alles algstaadiumis.

Mikrotasandil parandab sotsiaalne kapital turgude funktsioneerimist. Väidetakse, et sotsiaalne kapital täidab nagu turgki allokatsiooni- ja distributsioonifunktsiooni. Sotsiaalse kapitali hulgast ja kvaliteedist sõltub juhtimise efektiivsus nii era- kui riiklikus sektoris, kuna sotsiaalne kapital vähendab tehingu- ja infokulusid ning riski, samuti aitab sotsiaalne kapital vältida moraalse riski (*moral hazard*) ja negatiivse valimi (*adverse selection*) probleeme (Meier 2002). Samas võib turgude efektiivsuse kasv viia pikaajaliselt olemasolevate suhetevõrgustike lagunemiseni, kuna institutsioonide ja eriti kohtusüsteemi arenedes muutuvad anonüümsed turud efektiivsemaks kui mitteformaalsed võrgustikud (Grootaert 1998).

Teoreetilisel tasemel on leitud, et sotsiaalne kapital mõjutab majandusarengut samamoodi nagu füüsiline ja inimkapital. Samuti mõjutab sotsiaalne kapital kõigi teiste kapitaliliikide akumulatsiooni ja kvaliteeti (Meier 2002). Kui käsitleda sotsiaalset kapitali täiendava tootmistegurina, saab selle mõju majanduskasvule hinnata kahel viisil. Esimene võimalus on kasutada tootmisfunktsioonil põhinevaid mudeleid, kus majanduskasv sõltub tööjõust, kapitalist ja tehnoloogiast. Peale tööjõu ja kapitali mõju otsest hindamist ülejääv jääkliige hõlmab nii sotsiaalset kui ka inimkapitali. Sotsiaalse kapitali mõju hindamiseks tuleks kõigepealt otseselt hinnata inimkapitali, mida pole seni suudetud veel edukalt teha (Grootaert 1998). Teiseks võimaluseks on hinnata otseselt sotsiaalse kapitali üksikute komponentide mõju majandusarengule. Sellised katsetused on olnud suhteliselt edukamad ning neis on keskendunud peamiselt ühiskonna demokraatiataseme hindamisele. Kasutatakse selliseid indikaatoreid nagu poliitiline stabiilsus, poliitilised ja inimõigused, korruptsioon, poliitiline ja majanduslik diskrimineerimine jne.

Empiirilisel on sotsiaalse kapitali mõju majandusarengule seni siiski veel vähe uuritud, peamiseks põhjuseks on siin sotsiaalse kapitali defineerimise ja andmete kogumisega seotud probleemid. Rohkem infot on kättesaadav vertikaalse (makrotasandi) sotsiaalse kapitali mõjust majanduskasvule. Maaailmapanga poolt konstrueeritud usaldatavuse indeksi (*credibility index*) analüüs näitas, et riigi suurem usaldatavus soodustab oluliselt majanduskasvu ja investeringuid (World Bank 1997). Hjerppe (2000) leidis 27 riigist koosneva valimi uurimisel, et nii usaldus kui ka osalemine on korreleeruvad tugevalt SKP-ga ühe elaniku kohta ning usaldus mõjub positiivselt ka SKP kasvule, samal ajal osaluse mõju kasvule on ebaoluline. Kuna usaldus mõjutab riigi investeerimiskliimat, on see eriti oluline

välisinvesteeringute kõrge taseme saavutamisel. Rodrik (1997) leidis oma empiirilises uurimuses, et Ida-Aasia riikide järjestus institutsionaalse kvaliteedi indeksi ja majanduskasvu näitaja alusel on suures osas kattuv.

5. Sotsiaalne kapital Euroopa Liidu kandidaatmaades

Sotsiaalne kapital omab siirderiikides mitmel põhjusel erilist tähtsust. Endine kommunistlik režiim pidas tähtsaks füüsilise ja inimkapitali akumulatsiooni, kuid hävitas suures osas usaldusel baseeruva sotsiaalse kapitali. Kommunistliku süsteemi kokkuvarisemisega kaasnes kultuuriline ja seadusandlik kriis – vanad normid ja reeglid hävinesid, kuid uute loomine on aeganõudev. Kõik see on avaldanud negatiivset mõju siirderiikide majanduskasvule, mis on viimasel kümnendil olnud aeglasem kui traditsioonilistel kasvumudelitel põhinevad prognoosid eeldasid.

EL-i laienedes tuleb kandidaatmaadel lahendada mitmed makroökonomilised probleemid. Liitumine EL-ga survestab eelarvet, kuid EL-i stabiilsuspaketi nõuded ei võimalda täiendavate kulutuste defitsiidiga finantseerimist. EL-i elatustasemeni jõudmiseks tuleb saavutada liikmesmaadest kõrgem tootlikkuse kasv, milleks on vaja kõrgekvaliteedilisi investeeringuid, sh. välisinvesteeringuid. Valik nimetatud valdkondade indikaatoreid on toodud tabelis 1.

Tabel 1. EL-i kandidaatriikide valitud majandusnäitajad

	SKP in. kohta, USD, 2001	Reaalse SKP muutus, 1990=100, 1990- 97	Investee- ringud, % SKP-st, 2000	OVI in. kohta, USD, 1989-2001	Eelarve- defitsiit, % SKP- st, 2000
Tšehhi	5473	91,4	29,7	2570	-3,03
Eesti	3786	83,3	25,8	1637	0,16
Ungari	5121	93,2	30,6	2177	-3,61
Läti	3249	59,0	27,1	1200	-2,73
Leedu	3249	51,7	20,7	771	-1,29
Poola	4654	125,2	26,5	890	0,30
Slovakkia	3668	97,4	30,1	1050	-3,17
Sloveenia	9416	104,1	27,8	925	-1,26

Allikad: Human Development Report 2002, World Economic Outlook 9/2002, World Development Indicators 2002.

Majandusarengu tulemuslikkus on tugevalt seotud efektiivsete avalike institutsioonide ja sotsiaalse sidususega (Ritzen *et al* 2000). Neist viimane on eriti oluline reformide elluviimiseks vajaliku usalduse tekkimisel – inimesed peavad uskuma, et reformide pikaajalised positiivsed tagajärjed kaaluvad üles lühiajaliselt paratamatult ilmnevad heaolukaod.

Sotsiaalne sidusus on tihedalt seotud nn. keskklassi konsensusega, mida defineeritakse keskklassile kuuluva suurema tuluosa ja madala etnilise polarisatsiooni kaudu (Easterly 1999). Mitmed uurimused näitavad, et majanduskasv ja eriti ühiskonna võime šokkidega toime tulla sõltuvad just keskklassi konsensuse saavutamise edukusest. Endiste kommunistlike riikide riiklikul sektoril baseerunud

keskklass pole suutnud teiseneda turumajanduse keskklassiks ning seetõttu on ebavõrdne tulujaotus ja ühiskonna kihistumine üks tõsisemaid arenguprobleeme siirderiikides. Parem on olukord inimarengu osas - kõik 8 edukat kandidaatriiki kuulusid 2000.a. kõrge inimarengu tasemega maade hulka, kuigi mitmes riigis on 1990.a. võrreldes toimunud tagasimine. Viimase peamiseks põhjuseks on keskmise oodatava eluea lühenemine, mida tingib rahva tervise halvenemine ning vaesuse, enesetappude ja kuritegevuse kasv (vt. ka tabel 2). Kaks viimast tegurit iseloomustavad negatiivse sotsiaalse kapitali levikut siirderiikides.

Tabel 2. Inimareng, tulujaotus ja turvalisus

	HDI jrk.nr. muutus, 1990-2000	Gini indeks, 1993	Vaesus, inimesi alla 4\$ päevas, %, 1996-99	Kuritegevus 1989=100, 1996	Suitsiide (M/N) 100 000 in. kohta, 1993-98
Tšehhi	-4	26,6	<1	328	24,0 / 6,8
Eesti	...	39,5	18	198	64,3 / 14,1
Ungari	+5	27,0	<1	213	49,2 / 15,6
Läti	-4	27,0	28	138	59,5 / 11,8
Leedu	-7	33,6	17	217	73,7 / 13,7
Poola	+8	27,2	10	161	24,1 / 4,6
Slovakkia	-3	19,5	8	210	..
Sloveenia	-3	28,2	<1	92	48,0 / 13,9

Allikad: World Development Report 2000/2001, Human Development Report 2002, World Development Indicators 2002.

EL-ga ühinemine eeldab kandidaatmaadelt demokraatia kõrget arengutaset. Freedom House (2002) on loonud spetsiaalse reitingusüsteemi, mille abil hinnatakse siirderiikide demokraatliku arengu erinevaid aspekte seitsmeastmelisel skaalal (1 tähistab kõrgeimat ja 7 madalaimat demokraatiataset). Kolm põhireitingut on (a) demokraatia (DEM), mis hõlmab poliitiliste protsesside, tsiviilühiskonna, sõltumatu meedia ning valitsemise ja avaliku halduse alamreitinguid; (b) seadusandlus (ROL – *rule of law*), mis hõlmab konstitutsionaalse ja seadusandliku raamistiku, kohtusüsteemi ja korruptsiooni alamreitinguid; ning (c) majanduslik liberaalsus (ECON), mis koosneb mikro- ja makromajanduspoliitika ning erastamise alamreitingutest.

Tabel 3. Majanduslik ja poliitiline liberaalsus

	Valitsemine	DEM	Korruptsioon	ROL	Makropoliitika	ECON
Tšehhi	2,25	2,13	3,75	3,13	2,25	2,08
Eesti	2,25	1,94	2,50	2,13	2,00	1,92
Ungari	3,00	1,94	3,00	2,50	2,50	2,00
Läti	2,25	1,94	3,75	2,88	2,25	2,33
Leedu	2,50	1,88	3,75	2,88	2,75	2,42
Poola	2,00	1,50	2,25	1,88	2,00	1,92
Slovakkia	2,25	1,94	3,25	2,63	2,50	2,33
Sloveenia	2,25	1,81	2,00	1,88	2,00	2,17

Allikas: Freedom House, Nations in Transit 2002.

Põhireitingute alusel kuuluvad kõik kandidaatmaad konsolideeritud demokraatlike turumajanduste hulka. Tabelis 3 on lisaks põhireitingutele välja toodud olulisemad alamreitingud. Nende seas on probleemseim valdkond korruptsioon: vaid neljas riigis kaheksast on saavutatud madal korruptsioonitase (reiting ≤ 3.00). Korruptsioon on kõrgeim Lätis ja Leedus, kus üle 90% rahvastikust usub, et suurem osa ametnikest võtab altkäemaksu (Freedom House 2002).

Kõrge korruptsioonitase vähendab ka usaldust avalike institutsioonide vastu. Kuigi valimistel osalejate protsent on kandidaatmaades suhteliselt kõrge, ei usalda enamik inimesi enda valitud poliitikuid. Seejuures on usaldus poliitiliste parteide suhtes madalam kui teiste avalike institutsioonide suhtes (vt. tabel 4).

Tabel 4. Usaldus poliitiliste ja avalike institutsioonide suhtes (usaldajate %).

	Osalemine valimistel	Parlament	Parteid	Kohtud	Politsei
Tšehhi	74 (1998)	20	22	34	40
Eesti	57 (1998)	10	8	26	19
Ungari	56 (1998)	16	14	36	29
Läti	72 (1998)	8	7	24	27
Leedu	53 (1996)	9	8	16	26
Poola	48 (1997)	20	8	25	36
Slovakkia	84 (1998)	9	9	15	21
Sloveenia	74 (1996)	10	8	26	30

Allikad: Nations in Transit 2002, Human Development Report 2002.

Eelnevalt käsitleti peamiselt vertikaalset sotsiaalset kapitali. Horisontaalse sotsiaalse kapitali taset on keerulisem hinnata, kuna rahvaküsitluste andmed on saadaval vaid üksikute kandidaatmaade kohta. Mikrotasandi andmete puudumisel soovitatakse mitteformaalsete võrgustike tiheduse hindamisel kasutada lähendina kommunikatsiooni infrastruktuuride arengutaset (Temple 1998), mida mõõdetakse laua- ja mobiiltelefonide, personaalarvutite ja internetiühenduste arvuga 1000 elaniku kohta. Nende näitajate osas jäävad kandidaatmaad liikmesriikidest veel maha, vaatamata viimaste aastate kiirele arengule (World Bank 2002a,b).

Sotsiaalse kapitali olulisuse teadvustamine tõstatab küsimuse, kas sotsiaalse kapitali akumulatsiooni on võimalik mingite meetmetega kiirendada? Osaliselt aitab sellele kaasa kvaliteetsete (haldussuutlike) institutsioonide loomine. Samas on leitud, et aktiivne sekkumine sotsiaalse kapitali formeerumisse toob pigem kahju kui kasu, seega on mõistlikum piirduda sotsiaalse kapitali tekkeks sobiliku keskkonna loomisega ning negatiivse sotsiaalse kapitali (organiseeritud kuritegevus, korruptsioon jms.) vastu võitlemisega (Paldam, Svendsen 2001).

Kasutatud kirjandus

1. **Coleman, J.**, 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94 (Supplement).
2. **Easterly, W.**, 1999. *Happy Societies: The Middle Class Consensus and Economic Development*. Washington, DC: The World Bank, mimeo.
3. **Evans, P.**, 1996. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, Vol. 24, No. 6.
4. Freedom House, *Nations in Transit* 2002.
5. **Grootaert, C.**, 1998. Social Capital: the Missing Link? The World Bank, Social Capital Initiative Working Paper No. 3, April 1998.
6. **Hjerpe, R.**, 2000. Social Capital and Economic Growth. *Proceedings of the Meeting on the Social Dimensions in Sustainable Development*, vol. 2, pp. 87-105.
7. IMF, *World Economic Outlook* 9/2002.
8. **Knack, S.; Keefer, P.**, 1988. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *American Journal of Sociology*, Vol. 94, Supplement, pp. 95-120.
9. **Meier, G. M.**, 2002. Culture, Social Capital, and Management in a Developing Economy. *Zagreb International Review of Economics & Business*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-15.
10. **North, D.**, 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
11. **Olson, M.**, 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
12. **Paldam, M.**, 2001. Social Capital and Sustainability. Discussion note to workshop for "Sustainable Development with a Dynamic Economy" in Berlin, July 2001.
13. **Paldam, M., Svendsen, G.T.**, 2001. Missing social capital and the transition in Eastern Europe. *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, Vol. 5, pp. 21-34.
14. **Putnam, R.**, 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
15. **Ritzen, J., Easterly, W., Woolcock, M.**, 2000. On "Good" Politicians and "Bad" Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth. The World Bank, Policy Research Working Paper No. 2448.
16. **Rodrik, D.**, 1999. Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts, and Growth Collapses. *Journal of Economic Growth*.
17. **Temple, J.; Johnson, P.**, 1998. Social Capability and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 113 (3).
18. UNDP, *Human Development Report* 2002.
19. World Bank, *World Development Report* 1997.
20. World Bank, 2002a. *World Development Report 2000/2001*.
21. World Bank, 2002b. *World Development Indicators* 2002.
22. World Bank's social capital website:
<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library>

Summary

SOCIAL CAPITAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN EU CANDIDATE COUNTRIES

Eve Parts
University of Tartu

After successfully completed negotiations, the main hope of the accepted EU candidate states from Central and Eastern Europe (CEE) - to achieve higher economic growth rates than outside the EU – seems to fulfill. Free movement of goods, capital and labor should contribute to this goal. But there are some hidden obstacles for the expected fast growth and development, related to the lack of social capital which is as important as other, traditional growth factors.

The purpose of the paper is to assess the level of social capital in EU candidate countries from CEE, and to analyze the role of social capital in their sustainable economic development. First, the definition of social capital is given, and the importance of social capital in economic development is analyzed on theoretical level. After that, different ways and problems of measuring social capital are shortly discussed. The last part of the paper is dealing with the comparison of the level of social capital in EU candidate countries.

In general, social capital refers to the norms and networks (both formal and informal, horizontal and vertical) that enable collective action. Almost all the economic activities are connected to a network of social relations. It is argued that social capital contributes to development outcomes in a manner analogous to other types of production factors (physical capital, labor, technology and human capital), and it also influences the rate of accumulation and quality of these other types of capital. Lack of social capital has been claimed to be the main reason for slow GDP growth in post-socialist countries, given the amount of physical and human capital available at the start of the transition.

The impact of social capital on economic development is not much empirically studied, mainly due to the problems with defining social capital and collecting data about it. In current research, only selected elements of social capital are compared and analyzed. It appears that for candidate countries, the most problematic areas are social stratification, corruption and related low trust in political and public institutions. As weak and corrupted institutions couldn't bring about effective policy reforms, it is necessary to improve governance and public administration systems.

IMPACT OF SOCIO-DEMOGRAPHIC CHANGES ON THE CONVERGENCE

Tiia Püss, Mare Viies
Estonian Institute of Economics at Tallinn Technical University

Introduction

Elaboration of a common social policy for the European Union (EU) has been on the top of agenda in recent years, but its realisation is a very complicated process that requires substantial reforms. EU Social Policy Agenda (*Social, 2000*) as the new social policy action plan does not seek to harmonise social policies but guides countries to work towards the common European objectives and to increase co-ordination in the context of the European internal market and single currency. This Agenda sets out concrete actions, proposals and policy framework, at the same time fully respecting the diversity of systems and policies across the EU. Such approach to social policy is a precondition for the social convergence process of EU countries. In order to obtain membership in EU, candidate countries, including Estonia, must observe and accept the principles set out in the New Social Policy Agenda when planning their social trends.

This paper discusses convergence of social protection expenditure, analyses trends in the socio-demographic situation and respective social policy measures that have influenced the convergence process. Discussion of these processes in the EU context enables us to perceive the opportunities that could approximate Estonia to the social level of EU Member States. The article was written with the support of Estonian Science Foundation grant No. 5083.

Changes in the social protection expenditure

EU is one of a few regions where income differences across countries have diminished over a prolonged period (*ECE, 2000*). This is evidenced by the developments in the last 15 years – while remarkable North/South divide was notable in income levels per capita in the mid-1990s when incomes per capita in Ireland, Spain and Portugal amounted to 61%, 49% and 27% of the average of France, Germany, Italy and UK, then in the late 1990s they were 91%, 67% and 38%, respectively (*Venables, 2000*). This tendency can be perceived also in the level of social protection.

Social protection level in a country can be assessed with the help of several indicators. The share of social protection expenditure in gross domestic product (GDP) gives the most general idea. Social protection expenditure in EU countries on the average accounted for 27.3% of GDP in 2000 (*The Social, 2002*), amounting from 14.1% in Ireland to 32.3% in Sweden. Social protection expenditure in Estonia amounted to 16 – 17 % of GDP in 1995 – 1999, thus much less than in most of the EU Member States, and in 2000 and 2001 decreased to 15.6% and 14.8% of GDP, respectively (*Social Sector, 2002*).

If to analyse in this context social protection expenditure per capita in EU countries during the last 10 years we can see (Table 1) that changes across countries are quite different.

Social protection expenditure increased in almost all EU countries especially fast in the mid-1990s. The growth rate has slowed down in 1995 - 2000, especially in such countries with very large expenditure as Denmark, Finland and Sweden. In Greece, Portugal, Austria and Ireland the growth of social protection expenditure accelerated in 1995-2000. This indicates their wish to approximate provision of social protection to the level of EU countries with high expenditure and is an indicator of social convergence between the EU Member States. In Estonia the annual average growth of social protection expenditure per capita (at PPS¹) at constant prices amounted to 3.3% the same period, having increased faster than in EU on the average.

Table 1. Changes of social protection expenditure in EU countries.

Country	Share in GDP, %		Annual average growth per capita (PPS) in 1995-2000, %	
	1990	2000	in current prices	in constant 2000 prices
EL-15	25.4	27.3	4.1	1.7
Belgium	26.8	26.7	1.8	0.7
Denmark	30.3	28.8	1.8	-0.8
Germany	25.4	29.5	4.2	1.8
Greece	22.7	26.4	9.6	7.0
Spain	20.4	20.1	4.4	2.1
France	27.7	29.7	3.5	1.8
Ireland	19.1	14.1	2.8	2.6
Italy	24.1	25.2	5.2	2.4
Luxembourg	23.5	21.0	3.8	2.4
Netherlands	32.5	27.4	3.2	0.8
Austria	26.7	28.7	4.3	3.4
Portugal	15.5	22.7	7.8	5.8
Finland	25.5	25.2	0.1	-0.3
Sweden	32.9	32.3	2.8	0.9
UK	23.1	26.8	5.8	2.5

Source: *The Social Situation in the European Union 2002 (2002) Eurostat, European Commission; Eurostat Yearbook 2002; authors' calculations.*

¹ PPS (purchasing power standard) – is a unit, which is based on the Eurostat estimates of purchasing power parities (PPP). PPS that eliminates the effects caused by the differences of price levels between countries. PPP expresses the real purchasing power of national currency and differs from the official currency exchange rate.

According to the theory of convergence, economic development level of less developed countries in a common economic space should converge to the level of more developed EU countries. Like indicated above, social protection expenditure in all EU countries increase with the expanding needs for and rise in the level of social protection. Comparison of social protection expenditure and evaluation of changes also characterise the process of social convergence between EU Member States. Estimates of social convergence in EU countries indicate that less developed countries have made some progress in this respect. Some considerable reforms have been carried out there in recent years, which have helped to raise just the social protection level in these countries.

Convergence as a phenomenon is discussed on the basis of different theories and methods of evaluation. The approaches to convergence can be conditionally grouped into three: beta-convergence, sigma-convergence and convergence as a result of econometric processing of time series (Pritchett, 1997; Durlauf and Quah, 1998). The different aspects of convergence theory and methods are developed in the studies of Ü. Ennuste, T. Rajasalu and M. Randveer (Ennuste and Rajasalu, 2002; Rajasalu, 2001; Randveer, 2000; Randveer, 2002).

A simple method for evaluation of convergence is calculation of sigma-convergence on the basis of standard deviation. Reduction of the standard deviation of indicators indicates reduction of differences or presence of sigma-convergence (σ). We have evaluated social convergence between EU countries by the criterion of sigma-convergence (Püss and Viies, 2002). Analysis indicated that the standard deviation (indicator of σ -convergence) of social protection expenditure (per capita on the purchasing power parity basis) decreased in the years 1995 – 2000 (from 0.322 to 0.259). This means that the difference between countries with the highest and lowest social protection level has diminished, which is also evidenced by the reduction of maximum indicator (ratio – from 1.534 to 1.500) and growth of minimum indicator (from 0.514 to 0.610). Calculations at constant prices also confirmed the occurrence of social convergence (indicator of σ -convergence from 0.317 to 0.272).

Trends in the social and demographic situation

What has been the context of social and demographic changes that has influenced organisation and expenditure of social protection? On the basis of statistics of Eurostat (The Social, 2000; The Social, 2002) and Statistical Office of Estonia (Household, 2002; Statistical, 2002) we can outline and compare here some major changes in the last 10 – 15 years that most influenced the social protection systems in EU countries and Estonia.

The evidence of these demographic, economic and social changes can be summarised as follows:

1. Ageing of population and the prospective increase in the growth rate of the number of elderly people is characterised by the trends:
 - life expectancy both at birth and at retirement is expected to continue to grow, fertility levels remain very low, although fertility is no longer dropping to the extent it was a few years ago (fertility rate for the EU has

- fallen from 2.59 in 1960 to 1.45 in 1998; in Estonia more drastically from 2.04 in 1990 to 1.21 in 1998);
- the number of younger people (under 15) has fallen in the EU by one-fifth over the last three decades and in Estonia about 30% during the last decade;
 - elderly people represented 24% of the working-age population in 2000; this ratio was highest in Sweden and Italy, lowest in Ireland. In Estonia old age dependency ratio (23% in 2002) increased by one percentage point over the last two years and was lower than the EU average but higher than in Finland and Denmark (22%);
 - as younger generation is diminishing and people aged 50 and over are increasing the working-age population is ageing in the EU and also in Estonia.
2. Improvements in the employment situation, growing participation of women in the labour force and the changing gender balance are characterised as follows:
- employment rate² rose to 63.2% in the EU in 2000, while in Estonia the declining tendency that had started in the 1990s continued and the employment rate was 55.1% Women have been the main component of employment growth;
 - employment among females improved in all Member States and the female employment rate was 54% on an average, highest in Denmark and lowest in Italy. Though the female employment rate in Estonia (50.3%) was lower than the EU average, it did not so much differ from the male employment rate (difference in Estonia 10.3 and in EU on the average 18.5 percentage points);
 - despite the narrowing of the employment rate gap between genders, the rate for males remained considerably higher than that of females and constituted 72.5% (in Estonia 60.6%) in 2000.
3. The persistence of long-term unemployment and the trend towards earlier retirement is characterised by the following trends:
- the total number of unemployed in the EU-15 dropped to about 14 million or 8.2% of the labour force in 2000 (in Estonia 12.6% in 2001), which is the lowest unemployment rate since 1992, but relatively more women than men were unemployed (unlike most of the EU countries, the male unemployment rate is higher than that of women in Estonia);
 - the youth and long-term unemployment rates have decreased. Although falling, long-term unemployment still represents 44% of total unemployment in EU and Estonia;
 - despite the little increase in 1998-2000, the labour force participation of older people has decreased during the last decade in EU, particularly of those aged 60-64, mainly as a result of the combination of job shortages, lower mobility and inadequate skills rather than the wish to retire early. The participation rate of people aged 60-64 in labour force was much higher in Estonia than in EU countries – 32.1% and 22%, respectively.

² The working-age in EU 15-64 and in Estonia 15-74.

4. Increase in the number of households in relation to the growth of population, with the rise of people living on their own and of households with no-one in work, it means the changing patterns of household and family are characterised by the following trends:
 - the share of households composed of two or more adults and dependent children is gradually declining: from 52% in 1988 to 46% in 2000 (in Estonia households consisting of a couple with children accounted for 17% of all households in 2001);
 - the number of people living alone is increasing and the average size of households is getting smaller (in Estonia one-member households accounted for nearly one-third);
 - though the share of dependent children living with a single parent continues to be relatively small it has increased: from 8% in 1983 to 13% in 1998 (in Estonia households of a single parent accounted for 4% in 2001).
5. The persistence of considerably varied income level and distribution characterised as follows:
 - the North/South divide of median equivalised net annual income remains and an average level was around 11,700 PPS but much bigger than in Estonia (in 2001 3721 EUR);
 - the structure of income is similar in EU and Estonia: around 70% of income comes from work, 25-30% from pensions and other social benefits (73% of EU citizens benefit from such transfers) and a small proportion from capital and other private sources;
 - the bottom (poorest) 20% of the population at EU level received 8% of the national total income in 1998, while the top (richest) 20% received 39% of total income, the ratio of 80/20 was 5.4. Member States with lower levels of average income tend to have higher levels of inequality. In Estonia the income inequality was much higher than in EU and the ratio of 80/20 was 6.1 in 2001;
 - around 18% of EU citizens or 68 million people were at risk of poverty. They had an equivalised income that was less than 60% of their respective national median (poverty line). 17% of Estonian population or more than 230 thousand persons lived below the poverty line in 2001. Several types of households have higher than average levels of poverty risk: single parents with dependent children, young people living alone, old people alone and women living alone;
 - social benefits reduce inequality within EU and the proportion of people at risk of poverty in all Member States, EU average reduction 31% (EU-15 risk of poverty before social transfers was 26% in 2000). In Estonia without social transfers the share of population below the poverty line would increase about seven percentage points in 2001.

As we can see most of the above social and demographic trends in the EU have come to occur also in Estonia recently. Ageing of the population, needs to increase employment and raise labour market efficiency, changes in the structure of

households and increasing income differences make new demands on both social protection system and social and economic policies.

Main factors of social convergence

Improvement of legislation concerning social protection systems, implementation of new principles and structural reforms in the sphere of social protection have facilitated social convergence between EU countries, as indicated also by σ -convergence indicator. The issue of financing social security combined with other administrative and financial procedures has been discussed in a number of countries. First we should mention pension reform, which in some countries has been completed already and in some others in the stage of planning. An important aspect of social policy today is encouraging older people to stay in work force, which initially happened in a few countries. More attention than before is focused also on finding possibilities to engage unemployed people and partly disabled people.

Increasingly more attempts are made with legislative mechanisms to make access to social benefits contingent on personal situation and create the best combination of social benefits and earned income. Besides greater variety of measures, there is an increasing desire to link benefits to personal needs. Social target groups are being specified more explicitly. This trend is the strongest in the case of unemployment insurance but also concerns disability and other benefits. Many of the cash payments made under the basic systems designed to guarantee a minimum level of income have been increased or seen a relaxation in eligibility criteria irrespective of whether these minimum social incomes are paid out on the ground of family, old age or unemployment. There is also resurgence of interest in supporting measures, particularly in the form of housing benefit and heating payments, also in other spheres of social protection such as industrial accident and occupational disease insurance.

Unemployment related policies have been harmonised based on the European guidelines. For example, the number of States that use exemptions from social security contributions to support job retention and creation continues to grow. Harmonisation concerns legislation of long-term care, status of self-employed workers. Also tax incentives are more and more frequently used in support of social policy measures. Tax credits are used predominantly as part of employment and anti-poverty policies and as measures to help families.

The other reforms are more original in this sense that they discuss country specific problems the solution of which has also influenced social convergence.

For instance, Greece has implemented an extensive programme to stabilise social protection expenditure. First steps are improvement of administration of various funds and kinds of funding, more distinct specification of responsibilities, whereas the state role has increased in providing social protection. The government in Portugal has elaborated a social protection framework law, which contains rationalisation of funding

mechanisms and measures of public administration. The ministry of social affairs in Ireland worked out a new programme for administration of social protection.

Alongside with the countries with a low social protection level, reforms have taken place also in countries with higher level. In the latter the reforms mainly have to help cut back social protection expenditure. Social protection systems have been partly reorganised in Italy, Netherlands and UK. Child benefits in Luxembourg are fully funded from the state budget. Finland has explicitly defined responsibility of central government and employers, and their role in unemployment insurance, etc.

Conclusions

The results of all measures and reforms have facilitated social convergence between EU countries. It is obvious that movement toward fulfilment of social convergence is an important objective of EU accession for all candidate countries including Estonia. Movement toward this goal is closely connected with economic and socio-political objectives and reforms to be implemented on the basis of these.

References

1. **Durlauf, S. N., Quah, D. T.** (1998) The New Empirics of Economic Growth. University of Wisconsin, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 384.
2. Economic Commission for Europe (ECE) (2000) Economic Survey of Europe, No 1.
3. **Ennuste, Ü., Rajasalu, T.** (2002) Institutional Determinants of Convergence: Conceptual Frameworks and Empirical Studies of Estonian Institutional Harmonisation and Socio-economic Convergence with the EU. Estonian Institute of Economics at TTU, Tallinn.
4. Household Living Niveau 2001 (2002) Statistical Office of Estonia, Tallinn.
5. **Pritchett, L.** (1997) Divergence big time. Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No 3, 3-17.
6. **Püss, T., Viies, M.** (2002) Sotsiaalne konvergens ja sotsiaal-demograafilised trendid Euroopa Liidus. TTÜ Eesti Majanduse Instituut, Tallinn.
7. **Rajasalu, T.** (2001) Nominaalne ja reaalne konvergens Euroopa liidus ning Eesti strateegia teel majandus- ja rahaliitu. TTÜ Eesti Majanduse Instituut, Tallinn.
8. **Randveer, M.** (2000) Tulutaseme konvergens Euroopa Liidu ja liitu soovivate riikide vahel. Eesti Panga Toimetised, No 6.
9. **Randveer, M.** (2002) Majandusstruktuuri konvergens. Eesti Panga Toimetised, No 3.
10. Social Policy Agenda (2000) European Commission. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities.
11. Social Sector in Figures 2002 (2002) Ministry of Social Affairs of Estonia. Tallinn.
12. Statistical Yearbook of Estonia 2002 (2002) Statistical Office of Estonia.

13. The Social Situation in the European Union 2000 (2000) Eurostat, European Commission.
14. The Social Situation in the European Union 2002 (2002) Eurostat, European Commission.
15. **Venables, A. J.** (2000) Regional Integration Agreements: A Force for Convergence or Divergence? World Bank and London School Of Economics. World Bank. Policy Research Working Papers No 2260.

Kokkuvõte

SOTSIAAL-DEMOGRAAFILISTE MUUTUSTE MÕJU KONVERGENTSILE

Tiia Püss, Mare Viies
Tallinna Tehnikaülikooli Eesti Majanduse Instituut

Euroopa Liidu riikide majanduslikus ja sotsiaalses tasemes on täheldatud viimastel aastatel mõningast ühtlustumist. Seda peegeldavad ka sotsiaalset konvergenti iseloomustavad näitajad. Käesolevas artiklis käsitletakse suundumusi sotsiaal-demograafilises situatsioonis, mis autorite arvates on nimetatud lähenemisprotsessi positiivselt mõjutanud. Olulisemadena on artiklis välja toodud:

- kõikide liikmesriikide elanikkonna vananemine ja eakate inimeste (65-aastased ja vanemad) arvu kasvu prognoositav kiirenemine alates 2010. aastast,
- naiste tööjõu osalemise kasv ja soolise tasakaalu muutumine tööturul,
- pikaajalise töötuse püsimine, eriti vanemaealiste töötajate seas,
- leibkondade arvu kiirem suurenemine võrreldes elanike arvu kasvuga, mis on seotud üheliikmeliste leibkondade arvu kasvamisega, millele lisaks on kasvanud ka ühegi töölkäiva liikmeta leibkondade arv,
- sissetuleku taseme ja jaotuse suure erinevuse püsimine.

Eeltoodud trendid toovad kaasa olulisi muutusi nii kõigi põlvkondade elus kui ka enamikus majandus- ja sotsiaalpoliitika valdkondades.

Euroopa Liidus pööratakse sotsiaalkaitse tasemele ja selle ühtlustamise küsimustele üha suuremat tähelepanu. Euroopa Komisjoni poolt välja töötatud sotsiaalpoliitika tegevuskava suunab riikide tegevust pidevalt muutuv ja arenevas poliitilises, õiguslikus, majanduslikus ja sotsiaalses raamistikus. Kuigi sotsiaalkaitse tase on liikmesriikides küllaltki erinev, peegeldavad viimaste aastate uuringud selle tasemete ühtlustumise tendentsi. Seda näitavad ka autorite analüüsi tulemused sotsiaalkaitse kulude kohta sigma-konvergenti alusel, mille järgi on vähenenud ühe elaniku kohta tehtud sotsiaalkaitse kulude erinevus EL liikmesriikides aastatel 1995 – 2000.

EL riikide sotsiaalsete trendide analüüs võimaldab hinnata eeldusi, mis aitaksid kaasa kandidaatriikidel, nende hulgas Eestil saavutada sotsiaalset konvergenti Euroopa Liiduga ühinemisel.

ERWEITERUNG UND VERTIEFUNG DER EU: INSTITUTIONELLER REFORMBEDARF

Wolf Schäfer
Universität der Bundeswehr Hamburg

1. Erweiterung, Vertiefung, Globalisierung

Die Erweiterung der Europäischen Union auf 27 plus x Staaten stellt einen Integrationsprozess dar, der aufgrund der zunehmenden ökonomischen, politischen, kulturellen und sprachlichen Heterogenitäten dieser Länder kaum historischen Beispielen gleicht. Diese erweiterungsbedingten Heterogenitäten stellen die institutionellen Arrangements der Europäischen Union (EU) vor wachsende Herausforderungen. Das Politikziel der EU-Erweiterung wird zugleich kombiniert mit dem Ziel der Vertiefung der EU, einem Prozess, der sich vor allem durch die Einheitliche Europäische Akte sowie durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza dokumentiert. Während also die Erweiterung eine zunehmende Heterogenisierung der EU mit sich bringt, zielt die Vertiefung auf eine stärkere institutionelle Homogenisierung ab, d.h. auf Harmonisierung und Zentralisierung. Das Grundproblem ist mithin, dass Erweiterung und Vertiefung realiter in einem Spannungsverhältnis stehen. Institutionelle Arrangements, die ursprünglich für ein Europa der Sechs konzipiert wurden, verlieren ihre Funktionsfähigkeit weitgehend für ein Europa der 27 plus x. Deshalb gibt es in der EU zunehmenden institutionellen Reformbedarf.

Dieser Reformbedarf artikuliert sich innerhalb wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die sich in fast atemberaubendem Tempo verändern und mit dem zusammenhängen, was wir Globalisierung nennen. Globalisierung bedeutet Abbau von Marktsegmentierungen im Weltmaßstab mit der Folge zunehmender weltweiter Vernetzung von Märkten. Interdependenzen verstärken sich, nationales Denken weicht zunehmend dem Denken in globalen Dimensionen. Wirtschaftspolitik, die auf Integrationsräume nationalstaatlicher Abgeschlossenheit ausgerichtet ist, verliert mehr und mehr ihre Wirkung. Die Globalisierung verschärft den Systemwettbewerb institutioneller Arrangements mit der Folge, dass diese auf den Prüfstand der Effizienz gestellt werden. Globalisierung erzwingt effiziente Institutionen. Für die EU bedeutet dies, dass der vertiefungs- und erweiterungsbedingte Reformbedarf sich globalisierungsbedingt nicht auf institutionelle Veränderungen schlechthin, sondern auf die Etablierung effizienter, also systemwettbewerbsfähiger Institutionen richtet. Vertiefung, Erweiterung und Globalisierung zusammengenommen sind es mithin, die eine politik-ökonomisch rationale Antwort in bezug auf den institutionelle Effizienz einfordernden Veränderungsprozess in der EU verlangen.

2. Effizienz versus Umverteilung

Wie steht es diesbezüglich mit den europäischen institutionellen Arrangements? Die den Römischen Verträgen von 1957 innewohnende Grundentscheidung basierte im Prinzip auf dem Effizienzgedanken: Markt, Wettbewerb und Nichtdiskriminierung waren die dominierenden konstituierenden Prinzipien der Gemeinschaft. Mit zunehmender Erweiterung um weniger wohlhabende Staaten bekam die Gemeinschaft allerdings ein zweites Gesicht, das vom Denken in Umverteilungskategorien und Verteilungskonkordien geprägt wurde. Die Dominanz der effizienzorientierten Arrangements, also des Ökonomischen, wurde immer stärker relativiert zugunsten der Umverteilungsmechanismen, also des Sozialen. Deshalb wird der überwiegende Teil der Finanzmittel des Gemeinschaftshaushalts seit Jahrzehnten als Subventionen ausgegeben. Die in den EU-Mitgliedsstaaten allenthalben wahrzunehmende Tendenz zum Ausbau des Sozialstaates hat auch vor den europäischen Institutionen nicht haltgemacht. Zu ergründen, warum dies gerade in Europa – anders als z. B. im nordamerikanischen und asiatischen Raum – der Fall ist, impliziert ein komplexes Forschungsfeld. In Europa hat es wohl immer besondere Legitimationsprobleme in bezug auf die Verteilungsergebnisse der Marktwirtschaft gegeben, was der Traditionslinie der europäischen Aufklärung entspricht. Das Bekenntnis zur Institution des Sozialstaates verkörpert die säkularisierte Form von christlicher Solidarität, und wer dieses Bekenntnis nicht abgibt, steht außerhalb der Political Correctness. Mit dem Zusammenbruch des Sozialismus und mit der geplanten EU-Erweiterung gewinnen die Argumentationsmuster entlang des Sozialen in Europa offensichtlich eine neue Schubkraft. Im Verbund mit der Globalisierung ist in Europa mithin ein Druckpotential entstanden, das eigentlich eine Politikrichtung erzwingt, die wieder die Priorität des Ökonomischen vor dem Sozialen akzeptiert und durchsetzt, die Effizienz vor der Verteilung. Der Systemwettbewerb lässt keine andere Wahl.

Dass es mit der Effizienz in der EU nicht gut bestellt ist, lässt sich an vielen institutionellen Arrangements demonstrieren. Am augenfälligsten sind die Bereiche Strukturpolitik und Agrarpolitik. Aber auch in anderen Bereichen verhindern perverse Anreizstrukturen und ausgebaute Umverteilungssysteme, dass sich die allokativen Effizienz erhöht. Europa muss sich der Herausforderung stellen, diese Bereiche grundlegend zu reformieren.

3. Das Subsidiaritätsprinzip

Das europäische Denken in Umverteilungskategorien und Verteilungskonkordien hat seine besondere Bestätigung auf dem EU-Gipfel in Nizza vom Dezember 2000 gefunden. Im Zentrum standen institutionelle Reformen zur Gewährleistung der Handlungsfähigkeit vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung. Ob die Effizienz der europäischen Institutionen mit den ausgehandelten Kompromissen hinsichtlich der Stimmenneuverteilung sowie der partiellen Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips bei gleichzeitiger Ausweitung der Bereiche für Mehrheitsentscheidungen insgesamt erhöht wurde, ist keineswegs ausgemacht und auch eher zweifelhaft. Das europäische Denken müsste sich vielmehr auf einen

zentralen Effizienzgrundsatz konzentrieren: das Subsidiaritätsprinzip. Dieses Prinzip ist nichts anderes als eine spezielle Variante des Prinzips der komparativen Kostenvorteile, bezogen auf die politisch-institutionelle Arbeitsteilung. Das Subsidiaritätsprinzip generiert Effizienz nicht nur aus seiner Bürgernähe politischer Gestaltung, sondern auch und vor allem aus dem mit ihm verbundenen Wettbewerb der Problemlösungen. Zudem minimiert es die Entscheidungskosten, die in der EU immer bedrohlicher hoch werden. Aus diesen Gründen stellt das Subsidiaritätsprinzip eine Bremse gegen Zentralisierung dar. Die explizite Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in die Verträge von Maastricht und Amsterdam sind mithin ein Gegengewicht zum immanenten Zentralisierungstrend in der EU, der von den europäischen Gemeinschaftsorganen (Kommission, Rat, Parlament und Gerichtshof) institutionell gefördert wird (Vaubel 1995, 1996). Interpretiert man den Begriff der Vertiefung als verharmlosende Form der Zentralisierung, so entschärft das Subsidiaritätsprinzip den Antagonismus zwischen Vertiefung und Erweiterung der EU, indem es den zuvorderst von den Gemeinschaftsorganen ausgehenden Prozess der EU-Vertiefung als integrierendes Arbeitsteilungsprinzip erschwert.

Das Problem ist jedoch die vage Definition und die Schwierigkeit der konkreten Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips. Die eigentliche Crux liegt aber in der Tatsache, dass nicht die Mitgliedsländer oder gar die Regionen innerhalb der EU über die jeweiligen Maßnahmenebenen entscheiden, sondern es sind die Unionsgremien, die sich im Rahmen der sog. Kompetenz-Kompetenz die Entscheidung über die Ebenenzuweisung letztlich vorbehalten. Diese haben aber prinzipiell keinen Anreiz zur dezentralen Delegation von Zuständigkeiten. Notwendig wäre deshalb die Verlagerung der Kompetenz-Kompetenz auf die Mitgliedstaaten bzw. deren nationale Parlamente oder sogar auf den Ausschuss der Regionen. Dem Subsidiaritätsprinzip wird zudem auch dadurch konstitutionell eingegegengewirkt, dass im EG-Vertrag (Art. 2) und im Unionsvertrag (Art. A) dem Subsidiaritätsgedanken grundsätzlich widersprechende Prinzipien der Kohärenz und der Solidarität innerhalb der EU kodifiziert sind (Möschel 1993, 101).

4. Die EU-Strukturpolitik

Die Ineffizienz der europäischen Strukturpolitik liegt vor allem darin, dass die EU-Strukturfonds bisher keinen empirisch nachweisbaren Beitrag zur Konvergenz der EU-Regionen geleistet haben (Steinherr 1999, 3). Sie sind vielmehr das Ergebnis von politischen Tausch-geschäften, die innerhalb der EU ausgehandelt werden. Durch die Erweiterungsrunden hat sich die Struktur der EU von einer Gemeinschaft annähernd gleich entwickelter Volkswirtschaften zu einer Gemeinschaft mit zunehmenden Wohlstandsunterschieden verändert. Die weniger entwickelten Mitglieder betrachten die Strukturpolitik, d. h. die Politik der Transferzahlungen über Fonds, oft als Ausgleich für die Teilnahme am EU-Binnenmarktprogramm, das ihnen vermeintliche Wettbewerbsnachteile gegenüber den wohlhabenden Mitgliedern beschere. Zudem wird die Teilnahme an fondsgespeisten Transfers nicht selten durch politischen Druck im Rahmen von Verhandlungen, die zu Paketlösungen führen, erzeugt.

Da Umverteilung stets Begehrlichkeiten weckt und Hilfe auch Hilfsbedürftigkeit erzeugt, hat diese Entwicklung innerhalb der EU zu einer Mentalität des Rent-seeking geführt, die die EU insgesamt schwächt, weil einzelne Mitglieder für sich Sonderregelungen durchsetzen, die die Nettozahllast der übrigen insgesamt erhöhen. Dies deutet darauf hin, dass die Institution der EU-Strukturfonds entgegen ihren offiziellen Bestimmungen auf die Dauer eher das Auseinanderbrechen denn die Kohäsion innerhalb der EU fördern. Diese Tendenz prägt sich um so stärker aus, je größer das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU ist. Die bevorstehende Osterweiterung wird deshalb, wenn sich an den Prinzipien der Strukturpolitik nichts ändert, zu einer bedrohlichen Herausforderung. Angesichts der Tatsache, dass die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten nur ca. 40% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU-15 aufbringen (in 1999), wird deutlich, dass die Beibehaltung der bisherigen Strukturpolitik auch nach der Osterweiterung ihre Finanzierungsfähigkeit selbst in Frage stellen und in der Gemeinschaft kontraproduktive Kräfte freisetzen würde. Die institutionelle Reformpolitik muss deshalb darauf ausgerichtet sein, einschneidende Veränderungen der Strukturpolitik einzuleiten. Sie sollte darüber nachdenken, die Strukturfonds generell durch Kredite zu Marktbedingungen – in Ausnahmefällen mit Zinssubventionen – zu ersetzen. Die Substitution von politisch bestimmten Transferzahlungen durch marktbestimmte Kredite würde die europäische Strukturpolitik von der allokativen und distributiven Ineffizienz befreien.

Eine effizientorientierte Reform der Strukturpolitik steht jedoch offensichtlich nicht auf der europäischen Agenda. Zwar wurde die Zahl der geförderten Ziele von bislang sieben auf drei reduziert, aber es handelt sich dabei keineswegs um eine echte Konzentration der Förderziele, weil alte Ziele in die zum Teil erweiterten Zielformulierungen integriert worden sind. Man muss zudem die geringe Präzisierung in den Zielformulierungen kritisieren, denn zu allgemein gehaltene Ziele öffnen Tür und Tor für fast jede Art von strukturpolitisch begründeten Transferzahlungen. Grundsätzlicher wird jedoch die Kritik, wenn man erkennt, dass Strukturwandel stets das elementare Kennzeichen von sich im Globalisierungsprozess dynamisch entwickelnden Volkswirtschaften ist, dessen aktive Beeinflussung prinzipiell nicht in den Aufgabenkatalog staatlichen Handelns hineingehört, also keinen Charakter als öffentliches Gut besitzt. Deshalb müssen die Kompetenzen der EU für eine europäisch organisierte Transferzahlungspolitik erheblich beschnitten werden.

Was die mittel- und osteuropäischen Länder anbetrifft, so hätten sie alle nach einem EU-Beitritt Anspruch auf Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds. Sie werden darüber hinaus sämtlich nach dem Abgrenzungskriterium für die sog. Ziel-1-Förderung anspruchsberechtigt auf Strukturfondszahlungen sein, weil alle Länder unterhalb der 75%-Grenze des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU liegen werden. Auch wenn man berücksichtigt, dass dieser Durchschnittswert mit der Osterweiterung automatisch sinkt, träfe dies auf Status-quo-Berechnungsbasis immer noch zu (bis auf Slowenien, das mit 79% des Pro-Kopf-BIP knapp aus der Ziel-1-Förderung herausfiele). Dieses Szenario der mit der Osterweiterung verbundenen Ausweitung der Ansprüche an die Strukturfonds zeigt, dass die herkömmliche Strukturpolitik der

EU dauerhaft – d. h. über den Finanzrahmen 2000 – 2006 hinaus – ohne Erhöhung der Eigenmittel von 1,27% des EU-BSP kaum zu finanzieren sein wird. Eine Erhöhung der Eigenmittelobergrenze sollte jedoch als Option ausscheiden. Die Alternative zur gegenwärtigen Umverteilungspolitik ist deshalb ein stärker marktgesteuerter Strukturwandel. Allein er entspricht dem Effizienzkriterium, das den Systemwettbewerb bestehen lässt.

5. Die gemeinsame Agrarpolitik

Auch die Institution der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der EU wird seit Jahrzehnten als ineffizient und deshalb als zu teuer kritisiert. Die Reform der GAP muss eindeutig darauf ausgerichtet sein, den Agrarprotektionismus abzuschaffen und den europäischen Agrarmarkt prinzipiell marktwirtschaftlich zu organisieren. Dies bedeutet, dass das Prinzip der Einkommenssicherung für die Landwirte durch Preisstützung und Abschottung von den Weltmarktpreisen als nicht zukunftsfähig im Standortwettbewerb der Agrarproduzenten angesehen werden muss. Nur wenn dieses System aufgegeben wird, kann die Landwirtschaft in der EU internationale Wettbewerbsfähigkeit erlangen, die sie bisher aufgrund der falschen allokativen Anreize nicht besitzt. Im Kern geht es um eine Senkung der Interventionspreise mit dem Ziel, die Agrarpreise an das niedrigere Weltmarktpreisniveau heranzuführen. Langfristig gibt es auch für die hochprotektionierte erweiterte EU-Landwirtschaft keine Chance, sich dem Globalisierungstrend und dem mit ihm verbundenen Preisangleichungsdruck auf das Weltmarktpreisniveau zu entziehen. Die Globalisierung wird dafür sorgen, dass der agrarpolitische Lobbyismus hinter den Mauern des Protektionismus zukünftig immer weniger Einfluss gewinnt, denn der Systemwettbewerb erzwingt über kurz oder lang auch für die Agrarproduzenten die Bedingungen des Weltmarktes. Dies gilt auch und besonders nach der EU-Erweiterung.

Die langfristige Absenkung der EU-Agrarpreise auf Weltmarktniveau und eine damit verbundene Liberalisierung des Agrarmarktes ist deshalb geboten. Der Grund ist einfach: Die Übertragung des gegenwärtigen Systems der Alimentierung der Agrarproduzenten auf die Beitrittsländer lässt die finanziellen Lasten für die EU untragbar hoch werden. Dies zeigt folgende Überschlagsrechnung. Veranschlagt man zum Zeitpunkt des Beitritts der ersten mittel- und osteuropäischen Staaten den EU-Agrarhaushalt mit ca. 45 Mrd. Euro und die Höhe der Agrarausgaben inklusive Kompensationszahlungen allein in den drei Visegrad-Staaten (Polen, Tschechien, Ungarn) auf ca. 15 Mrd. Euro, dann entsprechen letztere mithin einer Agrarausgabensteigerung um über 33%. Bezieht man weitere Beitrittsländer ein, läge der Steigerungssatz noch höher.

Diese Steigerung muss nun konfrontiert werden mit dem bisher in der EU praktizierten Haushaltsmechanismus, der das Verhältnis zwischen dem maximal erlaubten Anstieg der Agrarausgaben und dem realen Sozialproduktszuwachs in der EU definiert. Nach diesem Mechanismus dürfen je Prozentpunkt Sozialproduktszuwachs die Agrarausgaben um 0,74 Prozentpunkte steigen. Geht man davon aus, dass die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten das EU-

Sozialprodukt um ca. 5% erhöhen werden, dann würde dies auf Basis des skizzierten Haushaltsmechanismus eine maximale Ausgabensteigerung von knapp 4% bedeuten. Eine Steigerung der Ausgaben um 33% und mehr wäre also in gar keinem Fall möglich. Allein diese Überschlagsrechnung zeigt die Notwendigkeit agrarpolitischer Reformen in Richtung auf eine sukzessive Absenkung der EU-Agrarpreise auf das Weltmarktpreisniveau. Nur sie kann auch verhindern, dass die Beitrittsländer ihre Agrarpreise über das Weltmarktpreisniveau heraufschleusen und damit das Problem der Überschussproduktion in der EU noch verschärfen. Die institutionelle Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik stellt ein Hemmnis für die EU-Erweiterung dar, solange diese als Marktordnungspolitik für die Landwirtschaft begriffen wird.

6. Europäische Sozialpolitik?

Auch auf anderen Gebieten kommt man nicht umhin, ineffiziente institutionelle Arrangements der EU zu reformieren und Entwicklungen entgegenzutreten, die den Systemwettbewerb in der EU durch immer stärker sich ausprägende Tendenzen zur polit-administrierten Zentralisierung und Harmonisierung einschränken. Ein besonders hervorragendes Beispiel ist die verschiedentlich – speziell auch von Seiten der Beitrittsländer – erhobene Forderung nach einer stärkeren Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen auf die EU-Ebene, die insbesondere nach der EU-Erweiterung für unausweichlich angesehen wird. Eine solche Forderung könnte überhaupt nur begründet werden, wenn man das Soziale in der EU als ein europäisch-öffentliches Gut klassifiziert. Ist es das? Die Antwort fällt eindeutig negativ aus. Dies wird im folgenden auf Basis einiger populärer Thesen begründet, die gewöhnlich für eine vertiefungsstrategisch begründete europäische Sozialunion ins Feld geführt werden (Schäfer 1998, 297f.).

Die erste populäre These lautet: Eine Sozialunion ist notwendig, weil ein „soziales Dumping“ z. B. der Beitrittsländer innerhalb der EU vermieden werden muss. Die Verhinderung von „Sozialdumping“ wird also als ein europäisch öffentliches Gut deklariert. Gemeint ist dabei, dass bei nicht harmonisierten Arbeitsbedingungen und offenen Arbeitsmärkten die neuen und ärmeren EU-Staaten aufgrund ihrer niedrigeren Löhne und ihrer weniger stark ausgeprägten Sozialsysteme den Wettbewerb auf den Arbeits- und Gütermärkten innerhalb der EU verzerrten. Es bedürfe deshalb einer weitgehenden Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktbedingungen, insbesondere der Sozialsysteme. Zunächst muss der semantische Irrtum hervorgehoben werden, der hier mit dem Begriff des Dumping verbunden wird. Dumping wird gewöhnlich mit einer Preisdifferenzierung verbunden, bei der das Angebot auf einzelnen zumeist Auslandsmärkten zu Preisen verkauft wird, die unterhalb der heimischen Produktionskosten liegen. Dies hat nichts zu tun mit dem Tatbestand, dass die ärmeren Länder ihre komparativen Vorteile gegenüber den reicheren Ländern in Form niedrigerer Arbeitskosten aufgrund niedrigerer Bruttolöhne und niedrigerem Sozialaufwand im internationalen Wettbewerb ausnutzen. Da sie geringere wohlfahrtsstaatliche Kosten in die Kalkulation ihrer Produktionskosten einrechnen müssen, betreiben sie kein Dumping, sondern unterbieten einfach die Arbeitsmarktbedingungen in den Wohlfahrtsstaaten und

machen sich dadurch wettbewerbsfähig. Die Verschärfung des Wettbewerbs auf den Arbeitsmärkten innerhalb der EU durch die ärmeren Beitrittsländer stellt mithin keine Wettbewerbsverzerrung dar, die durch zentrale EU-Harmonisierung der Sozialstandards beseitigt werden müsste, sie ist vielmehr Ausdruck eines ökonomischen und institutionellen Wettbewerbs der Arbeitsmarktbedingungen innerhalb der EU. Eine zentralisierte EU-„Weg-Harmonisierung“ der komparativen Vorteile der ärmeren Beitrittsländer auf dem sozialpolitischen Niveau der Wohlfahrtsstaaten hätte nicht nur die Konsequenz, dass man den ärmeren Ländern ihre Wettbewerbsfähigkeit raubt, sondern auch, dass man diesen Ländern die sozialpolitischen Vorstellungen der reicheren EU-Staaten aufoktroziert.

Die negativen Konsequenzen daraus seien anhand folgenden Beispiels demonstriert. Wenn in den EU-Ländern die Löhne sowie die Aufteilung der Arbeitskosten in Lohn- und Lohnzusatzkostenbestandteile unterschiedlich sind, dann ist dies sicher auch Ausdruck für die national unterschiedlichen Präferenzen der Wirtschaftsbürger hinsichtlich Freizeit und Arbeitszeit sowie der Aufteilung des Arbeitseinkommens in Gegenwartskonsum einerseits und Ausgaben für „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ andererseits. Eine EU-weite Harmonisierung der Sozialsysteme hieße, diese unterschiedlichen Präferenzen zu missachten und diejenigen der reicheren Länder zur verbindlichen EU-Norm für alle zu erheben. Die Folge wäre, dass bei gegebener Arbeitsproduktivität in den ärmeren Beitrittsländern die Lohnempfänger entweder ihren Gegenwartskonsum einschränken müssen, um die Arbeitskosten nicht über die Produktivität steigen zu lassen, oder, wenn sie dazu nicht bereit oder in der Lage sind, ihren Arbeitsplatz aufgrund gestiegener Arbeitskosten verlieren. Insbesondere letztere Alternative der erhöhten Arbeitslosigkeit wäre als Konsequenz der sozialen Harmonisierung von höchster sozialpolitischer Sprengkraft und wäre das Gegenteil dessen, was Sozialpolitik leisten soll. Man erkennt, dass Zentralisierung und soziale Harmonisierung zu den Bedingungen der Wohlfahrtsstaaten vor allem die Ausschaltung des institutionellen Wettbewerbs zu Lasten der ärmeren Länder in der EU bedeutet.

Angesichts dieser Analyse bedarf es eigentlich keiner expliziten Begründung, dass und warum das Entsendegesetz in Deutschland sozialpolitisch kontraproduktiv wirkt. Das deutsche Entsendegesetz ist das Substitut für eine (noch) nicht existierende EU-harmonisierte Mindestlohngesetzgebung. Sie ist Sozialprotektion im neuen Gewand. Wie alle Protektion ist sie nur scheinbar sozial, weil sie den institutionellen Wettbewerb auf den Arbeits- und Gütermärkten, der sich durch die EU-Erweiterung verschärfen wird, ausschaltet. Den Preis zahlen vor allem die ärmeren Beitrittsländer, aber auch die Kommunen und Steuerzahler in den reicheren Ländern der EU. Europa ist gut beraten, sich von derartigen Tendenzen institutioneller arbeitsmarktpolitischer Protektionierung, die der Freiheit der Bewegungen von Menschen – einem konstituierenden Prinzip des Binnenmarktes – sowie dem Ursprungslandprinzip widersprechen, abzuwenden.

7. Sezession und Opting-Out

Die bisher aufgezeigten Argumentationslinien zeigen bereits deutlich einerseits die Tendenz zu mehr Zentralisierung und Harmonisierung in der EU, andererseits die gerade dadurch sowie durch die EU-Erweiterung immer notwendiger werdende Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips als eines dezentralen Instituts zur präferenznahen Erfüllung von zunehmend heterogenen Bürgerwünschen in einer erweiterten EU. Es ist nicht absehbar, in welcher Weise sich dieses intensivierende Spannungsverhältnis zwischen Erweiterung und Vertiefung der EU letztlich institutionell auflösen wird. Interessant ist, dass der Europäische Verfassungskonvent ein institutionelles Arrangement ins Spiel bringt, welches in der integrationstheoretischen Diskussion konstitutionenökonomischer Provenienz bereits vielfältig diskutiert worden ist: die Exit-Option. Konkret bedeutet sie, dass die Möglichkeit des Austritts aus der EU konstitutionell in Betracht gezogen wird. Die legitimierte Sezession wäre für die EU ein bedeutendes institutionelles Novum, weil sie in den Gemeinschaftsverträgen bisher nicht explizit enthalten ist aufgrund einer EU-Konzeption, die den Ewigkeitscharakter der Gemeinschaft im Sinne einer „res publica immortalis“ zu implizieren scheint.¹ Die Sezession als Exit-Option ist integrationstheoretisch das Pendant zur Entry-Option, die in der traditionellen Integrationsdebatte bisher fast ausschließlich diskutiert worden ist.²

Eine Sezession kann man als Anwendung der Exit-Option durch ein Kollektiv (Staat, Region, Gruppe) definieren. Sie bedeutet kollektiven Austritt aus einer – zumeist politischen – Einheit. Das weniger umfassende Opting-Out impliziert die Abwahl einzelner kollektiver Politikbereiche. Das Ziel des Opting-Out liegt zumeist in der Übernahme einzelner zentraler Regelungskompetenzen z. B. von der Union durch einen Mitgliedstaat, ohne dass dieser Staat die Union verlässt. Opting-Out ist also eine Teilsezession.

Als Gegenstück zur Integration sind Sezession und Opting-Out elementare Bausteine einer Theorie optimaler Staatsgröße. Die Endogenisierung von Staatsgrenzen (Berthold, Neumann 2002, 6) kann sich dabei auf regionale und funktionale Kriterien beziehen. Ist bzw. wird Europa zu groß für eine gemeinsame Währung? Ist Europa groß genug, um sich selbst zu verteidigen? Deutlich wird, dass die Theorie optimaler Staatsgröße eng verbunden ist mit der Theorie des fiskalischen Föderalismus.

8. Globalisierung, Freihandel und Staatsgröße

Um die institutionenökonomische Bedeutung der konstitutionellen Verankerung von Sezession und Opting-Out in den Gemeinschaftsverträgen vor dem Hintergrund von Erweiterung, Vertiefung und Globalisierung adäquat einzuschätzen, erscheinen die

¹ Zur Frage, ob aus den Gemeinschaftsverträgen implizit ein Sezessionsrecht ableitbar ist, vgl. Götting (2000).

² Ausnahmen davon liefern allerdings u.a. Apolte 1999, Bernholz 1994, Berthold, Neumann 2002, Buchanan 1990, Doering 2000, European Constitutional Group 1993, Vaubel 1994.

folgenden Überlegungen wichtig, die sich zunächst auf den Zusammenhang zwischen Protektion bzw. Freihandel und Staatsgröße beziehen (Alesina, Wacziarg 1997). Dieser leitet sich aus den ökonomischen Kosten ab, die den internationalen Handel bei Überschreitung nationaler Grenzen aufgrund von Handelshemmnissen belastet: In einer Welt der Protektion ist die protektionsfreie Marktgröße von entscheidender Bedeutung, was impliziert, dass die die Marktgröße bestimmende Landesgröße einer Tendenz zur Ausdehnung unterliegt, um einen möglichst umfangreichen protektionsbefreiten Binnenhandel zu ermöglichen. Je höher also der Protektionsgrad in der Weltwirtschaft, desto intensiver die Tendenz zur Bildung größerer Staatsgebilde. Umgekehrt folgt daraus: Je mehr Freihandel in der Welt besteht, desto mehr verschwinden die protektionsbedingten Unterschiede zwischen Binnenhandel und Außenhandel und desto geringer ist folglich der ökonomische Anreiz zur Bildung größerer Nationen. Freihandel, also die Globalisierung, fördert mithin die Tendenz zu kleineren Staaten. Kleinere Staaten haben wiederum ein größeres Interesse an Freihandel als größere. Der Druck zum Abbau von Handelsschranken steigt folglich, je mehr kleinerer Länder es gibt.

Auf die EU übertragen bedeutet dieser Sachverhalt, dass mit der EU-Erweiterung ein größerer freihändlerischer Integrationsraum mit zunehmender Zahl kleinerer Länder entsteht. Diese Expansion der Mitgliederzahl kleinerer Länder wird mithin einen erhöhten Druck zu weniger Zentralisierung auslösen. Um diesem Druck gegenüber den Zentralisierungsbestrebungen der EU-Gemeinschaftsorgane Kraft zu verleihen, können neben dem Veto als Instrument zur Durchsetzung von Einstimmigkeit Opting-Out und Sezession als starke disziplinierende Instrumente wirksam sein.³ Die Hypothese lautet folglich, dass Freihandel und Kleinstaaterei die Separationswahrscheinlichkeiten erhöhen. Sie fördern den Druck in Richtung konstitutionell verankerter Sezessions- und Opting-Out-Klauseln und verstärken damit, so paradox dies klingen mag, die Stabilität und Überlebenswahrscheinlichkeiten einer föderal organisierten Union.

9. Lohnt sich Sezession?

Wenn ein konstitutionelles Sezessionsrecht, wie ausgeführt, einen Gegendruck zur Zentralisierung erzeugt, dann muss hervorgehoben werden, dass Zentralisierung allgemein einhergeht mit dem Auseinanderdriften von Gewinnern und Verlierern staatlicher Maßnahmen sowie denjenigen, die darüber entscheiden, und dass Sezession einen disziplinierenden Druck zu höherer Kongruenz zwischen diesen Akteuren erzeugt. Ein solcher Druck ist allerdings nur dann effektiv, wenn er glaubwürdig ist, d.h. wenn die Sezession für das austretende Land tatsächlich und erkennbar mehr Vorteile als Nachteile bringt. Aber die Bewertung von Vor- und Nachteilen eines „Stay or Go“ im Sinne einer systematischen Bilanzierung der alter

³ Veto (Einstimmigkeitsregel), Opting-Out und Sezession sind mithin in bezug auf ihre integrationsrelevante Folgeschwere hierarchisch angelegte institutionelle Arrangements gegen Überzentralisierung.

nativen Optionen ist in aller Regel schwierig: Lohnt sich für ein Land die EU-Mitgliedschaft?

In den Studien, die diese Fragestellung behandeln⁴, werden z. B. der EU-Agrarmarkt und die Strukturpolitik für die Nettozahler ebenso wie die zunehmende regulatorische Dichte innerhalb der EU als Negativposten gegenüber den positiven Wirkungen der Teilnahme am EU-Binnenmarkt bewertet. Überwiegen die negativ bewerteten Indikatoren der EU-Mitgliedschaft, ergibt sich für jedes Mitgliedsland bei potentielltem Austritt aus der EU das Problem der Situationsbewertung als Land außerhalb der gemeinsamen EU-Außenzölle. Angesichts der Tatsache, dass die EU selbst Mitglied der WTO ist, mag sich diese Situation durch die Existenz von antiprotektionistischen WTO-Regeln entschärfen. Hinzu kommt folgendes: Selbst wenn ein Land z. B. von der gemeinsamen Agrarpolitik insgesamt geschädigt wird, profitieren dennoch innerhalb des Landes einzelne Branchen und Interessengruppen von ihr. So ist z. B. die Minorität der Bauernlobby in Deutschland bekanntermaßen erfolgreich, um die deutsche Regierung davon abzuhalten, offensiv eine der Majorität der Konsumenten und Steuerzahler nützende Reform der EU-Agrarmarktpolitik hin zu weniger Zentralismus und Protektion und zu mehr Weltmarktorientierung zu befördern. Eine Sezessionsentscheidung kann mithin von Minoritäten gegen die Interessen der Majorität verhindert werden.⁵ Man muss dabei erkennen, dass es bei einer Sezessionsentscheidung im allgemeinen nicht um die Evaluation marginaler Vor- und Nachteile von „Loyalty or Exit“ geht, sondern in aller Regel um „grob-schläch-tige“ (Doering 2000, 329) Null/Eins-Entscheidungen.

Marginalüberlegungen liegen eher Opting-Out-Entscheidungen als Teilsezession zugrunde. Gegenüber der Vollsezession kann die Teilsezession eine Reihe zusätzliche Probleme implizieren. So wäre z. B. die Mitgliedschaft in der EU als Zollunion für ein Land nicht möglich, wenn sein Opting-Out sich auf die Nichtanwendung der Regelungen für die gemeinsamen Außenzölle bezöge. EU-Mitgliedschaft verträgt sich also nicht mit jedem Opting-Out. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, konstitutionell festzulegen, in welchen Bereichen eine einseitig erklärte Teilsezession nicht möglich ist, was dann bedeutet, dass sie nur um den Preis einer Vollsezession zu haben wäre.

Für die Vollsezession müsste allerdings generell das Prinzip der Einseitigkeit der Entscheidung Gültigkeit besitzen. Ein Prinzip des „gegenseitigen Einvernehmens“ zwischen Mitgliedstaat und zentraler EU-Ebene darf es grundsätzlich nicht geben, weil der mit dem Sezessionsrecht angestrebte Druck gegen zunehmende Zentralisierung relativiert würde. Bedürfte die Sezession der Zustimmung einer Zentrale, wäre sie mithin ihrer eigentlichen Funktion zur Durchsetzung subsidiärer Prinzipien beraubt, die den Suchprozess nach neuen effizienten institutionellen Arrangements im Sinne eines Entdeckungsverfahrens befördern. Das schließt nicht

⁴ Vgl. z. B. für Großbritannien Hindley, Howe 1997 oder auch den Cecchini-Report 1988, der die „Costs of Non Europe“ evaluierte.

⁵ Hier sei auf die extrem individualistisch angelegte Sezessionslegitimation für jeden einzelnen Bürger verwiesen, wie sie etwa von Rothbard 1998 vertreten wird.

aus, dass die mit der Ausübung des Sezessionsrechts verbundenen praktischen Probleme institutioneller und prozeduraler Art⁶ mit zentralen Gemeinschaftsorganen geregelt werden.

10. Umverteilung und Sezession

Aufgrund der Tatsache, dass die EU mit jeder Erweiterungsrunde ein zunehmendes Wohlstandsgefälle importiert hat und die EU-Osterweiterung die Wohlstandsunterschiede abermals signifikant erhöhen wird, senden die institutionalisierten Umverteilungsmechanismen der transfergespeisten EU-Fonds einerseits starke Beitrittsanreize für potentielle Neumitglieder aus, andererseits fördern die damit verbundenen steigenden Umverteilungslasten der Nettozahler eher desintegrative Kräfte denn die Kohäsion innerhalb der EU. Deshalb können in einer Union der Umverteilung konstitutionelle Separationsrechte eine wichtige Funktion haben. Dabei gilt, dass Sezessionsrechte um so notwendiger sind, je mehr sich die (Durchschnitts-) Einkommen der Regionen unterscheiden, weil Sezessionsentscheidungen um so wahrscheinlicher werden (Berthold, Neumann 2002, 19).

Nun lässt sich einer Umverteilungsunion in gewissem Umfang eine interregionale Versicherungsfunktion gegen regionen- bzw. länderspezifische Schocks zuordnen. Diese Versicherungsfunktion von Umverteilungssystemen impliziert stets das Problem perverser Anreize. Bei Vorliegen asymmetrischer Informationssituationen existiert grundsätzlich ein Moral-Hazard-Problem der Versicherungspartner, die sich über die wahren Motive von versicherungsorientierten Handlungen gegenseitig nicht vollständig informieren, so dass die Versicherungsverträge unvollkommen sind. Diese sind dann die Basis dafür, dass die ökonomischen Risiken für die Regionen sinken, die politischen Risiken für die Union aber steigen (Alesina, Perotti 1998). Eine diesbezüglich wirksame konstitutionelle Gegenkraft wäre – wiederum neben dem Veto in Form der Einstimmigkeitsregel – die Möglichkeit der Kündigung spezifischer Umverteilungsverträge, also die Sezession bzw. das Opting-Out in Analogie zur allgemeinen Kündigungsmöglichkeit von Versicherungsverträgen, um langfristige Fehlanreize mit den Folgen des Missbrauchs institutionalisierter Umverteilungsregeln zu verhindern. Die Kündigung wäre besonders wirksam, wenn eine Regierung dadurch ihre Risikoaversion in bezug auf potentielle asymmetrische Schocks für sich selbst reduziert. Fehlende Sezessionsmöglichkeiten können die Effizienz institutionalisierter Umverteilungsregeln mithin gravierend einschränken.

Die beschriebenen fondsgespeisten Transfermechanismen der interregionalen Umverteilung in der EU sind ein Paradebeispiel für die Etablierung von Fehlanreizen, die sich in strategischen Spielen Rent-seeking-orientierter Verteilungskämpfe niederschlagen. Dadurch werden schockunabhängige Lasten der Regionen externalisiert. Zudem werden ökonomische Verantwortung und Haftung für schlechte Wirtschaftspolitik der EU-Mitglieder als endogene Kriterien nicht mehr klar getrennt von den länderspezifischen exogenen Schocks, deren Eintreten

⁶ Diese betreffen z. B. die Regeln zur Behandlung von Bundeseigentum, Bundesschulden, Zeithorizont der Abwicklung usw. Vgl. u.a. Doering 2000, Buchanan 1990, Vaubel 1996.

die eigentliche Grundlage für die versicherungstheoretische Begründung von Umverteilungsmechanismen im Sinne der Internalisierung von Spill-overs darstellt. Darüber hinaus sind die für die EU formulierten strukturpolitischen Förderziele (Ziele 1-3) so vage formuliert (Schäfer 2001), dass sie Tür und Tor öffnen für jede Art von strukturpolitisch begründeten Transferzahlungsforderungen, die die interregionale Umverteilung als Ergebnis institutionell verankerter strategischer Spiele der Mitgliedsländer begreift. Für Länder, die in diesen Strategiespielen überwiegend die Verliererposition innehaben, kann die Sezession als Exit-Option – und allein schon die Drohung mit ihr – effizienzsteigernd wirken.

Allerdings kann die Sezession unter den Bedingungen asymmetrischer Information theoretisch auch ineffizient sein. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn aufgrund eines asymmetrischen Schocks das Mitgliedsland A dem schockgeprüften Land B Transferzahlungen leisten muss. Sowohl A als auch B können ihre wahre Situation gegenseitig verschleiern: A kann behaupten, ebenfalls von einem Schock getroffen worden zu sein, um seine Zahlungen an B zu reduzieren. B kann die Intensität des Schocks gegenüber A realitätswidrig übertreiben, um höhere Zahlungen von A zu bekommen. Solange A und B über eigene nationale Statistiken und Finanzierungsquellen verfügen (Bordignon et al. 1996), die die jeweiligen Informationen über die tatsächliche Situation beider Länder nicht korrekt dokumentieren, kann eine auf dieser Informationsbasis vorgenommene Sezession ineffizient sein. Für die EU wird man allerdings sagen können, dass dieser Fall angesichts zunehmend zentralisierter Gemeinschaftsstatistiken und steigender innergemeinschaftlicher Transparenz empirisch nicht sonderlich relevant sein dürfte.

11. Alternative Integrationskonzepte

Das institutionell angelegte Spannungsverhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung der EU zeigt, dass es grundsätzliche Fragen in bezug auf die Zukunftsfähigkeit des von der EU verfolgten Integrationskonzepts gibt. Die Erweiterungsphilosophie der EU basiert im Kern auf einer Entweder-Oder-Entscheidung: Entweder übernimmt ein Beitrittsland den *Acquis communautaire* vollständig (Vollmitgliedschaft), oder es bleibt weiterhin vollständig außen vor (Nichtmitgliedschaft). Damit wird eine Teilmitgliedschaft in Form einer nur partiellen Übernahme des *Acquis* ausgeschlossen. Eine solche Integrationsphilosophie, die in der EWG-Gründungsphase wohl richtig und auch in den folgenden Erweiterungsrunden vielleicht sinnvoll war, muss mit ihren Institutionen auf den Prüfstand der Effizienz gestellt werden. Dies gilt gleichermaßen für das Konzept einer Union mit prinzipiellem Ewigkeitscharakter ohne legitimes Sezessionsrecht.

In der europäischen Integrationsdebatte werden seit Jahren alternative Integrationskonzepte diskutiert (Casella, Frey 1992, Grabnitz 1984, Ohr 2003, Schäfer 2001, Straubhaar 1998). Sie beziehen sich auf die Flexibilisierung des Integrationskonzepts des „Auf ewig Alles oder Nichts“. Dabei handelt es sich z. B. um Konzepte des „Europa der zwei – oder mehreren – Geschwindigkeiten“, das durch einen Integrationsprozess gekennzeichnet ist, in dem zwar für alle Beteiligten

dasselbe Integrationsziel verbindlich ist, aber der Zielpfad dorthin individuell von den Teilnehmern selbst bestimmt werden kann je nachdem, wann sie in der Lage oder gewillt sind, bestimmte Beitrittskriterien zu erfüllen. Als Beispiel seien hier die Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht angeführt, die ein EWU-Beitrittskandidat erfüllen muss.

Eng verwandt mit dem Konzept unterschiedlicher Geschwindigkeiten ist das „Europa der konzentrischen Kreise“. Hierbei handelt es sich um ein Konzept, in dem ein hochintegrierter Kern von verschiedenen Kreisen abgestufter Integrationsdichte umgeben wird. Es gibt keine vertragliche Verpflichtung für die Teilnehmer, bestimmte Integrationsziele in bestimmter Zeit zu erreichen. Das Konzept eines „Europa mit variabler Geometrie“ erlaubt den Partnern, dass sie nur an speziellen Integrationsfeldern beteiligt sind. Beispielhaft sei hier die Teilnahme nur einzelner EU-Mitglieder am Schenger Abkommen, an EWU und NATO usw. genannt. Das „Konzept der selektiven Integration“ – salopp auch als „Europa à la carte“ bezeichnet – bezieht sich auf die Möglichkeiten von EU-Mitgliedern, in unterschiedlichem Ausmaß an unterschiedlichen Integrationsfeldern beteiligt zu sein. Schließlich gibt es das Integrationskonzept der Teilmitgliedschaft, das die Teilnahme an nur einzelnen Politikfeldern erlaubt, ohne dass sich die Länder einem breiten übergeordneten Integrationskonzept unterwerfen. Beispiele sind hier die Teilnahme an gemeinsamer Verteidigungs- und Außenpolitik, Asylpolitik, Anti-Terrorpolitik usw.

Alle diese Konzepte haben keine große Trennschärfe, aber gemeinsam dokumentieren sie Flexibilität in der inhaltlichen und/oder zeitlichen Gestaltung des Integrationsprozesses und nehmen somit Rücksicht auf länderspezifische Heterogenitäten der Integrationsbeteiligten. Letztlich finden diese Ansätze ihre Krönung in einem umfassenden Integrationskonzept des „Europa der überlappenden Integrationsräume“ (Casella, Frey 1992, Schäfer 1995). Auf der Basis der ökonomischen Theorie der Clubs (Buchanan 1965) werden Integrationsfelder als Clubs (Jurisdiktionen) aufgefaßt, in denen sich einzelne Mitglieder engagieren, wenn es für sie und den Club, dem sie beitreten, lohnend ist. Nichtmitglieder werden von der Bereitstellung der Clubgüter – wie z. B. Zollfreiheit und Freizügigkeit im „Club“ Binnenmarkt, Preisstabilität im „Club“ EWU – ausgeschlossen, haben aber die Möglichkeit, bei Erfüllung bestimmter Bedingungen, den jeweiligen Clubs beizutreten. Die Integrationsräume können sich funktional überlappen. Ein Europa der überlappenden Jurisdiktionen beinhaltet zudem, dass es nach den Grundprinzipien des fiskalischen Föderalismus (Casella, Frey 1992) organisiert wird, in dem das Subsidiaritätsprinzip den zentralen Kern bildet. Überlappende Integrationsräume beinhalten selbstverständlich konstitutionell gesicherte Sezessionsrechte in bezug auf Voll- und Teilsezessionsmöglichkeiten der Mitgliedsländer. Erst diese Sezessionsmöglichkeiten garantieren, dass ineffiziente Jurisdiktionen sich auflösen und dass der Suchprozess nach neuen effizienten Integrationslösungen perpetuiert wird.

Was bedeutet dies alles für die Osterweiterung der EU? Konzepte abgestufter Integration reduzieren die Gefahr ökonomischer und politischer Überforderungen

sowohl der EU als auch der Beitrittsländer. Sie besteht dann, wenn die EU-Integrationsphilosophie des Alles oder Nichts hinsichtlich der Übernahme des Acquis grundsätzlich beibehalten wird. Solche Überforderungen können eher Sprengkraft denn Integrationskraft erzeugen. Ein Europa der 27 plus x erscheint nur zukunftsfähig, wenn es in seinen institutionellen Arrangements der zunehmenden Heterogenität seiner Mitglieder gebührend Rechnung trägt.

Literatur

1. Alesina, A., R. Wacziarg 1997: Openness, Country Size and the Government, *Journal of Public Economics* 69, 3: 305-21.
2. Alesina, A., R. Perotti 1998: Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions, *Economic Journal* 108: 989-1008.
3. Apolte, T. 1999: Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems, Tübingen.
4. Bernholz, P. 1995: Grundzüge einer europäischen Verfassung, in: D. Doering, F. Fliszar (Hg.): *Freiheit – die unbequeme Idee: Argumente zur Trennung von Staat und Gesellschaft*, Stuttgart: 189-200.
5. Berthold, N., M. Neumann 2002: Opting-Out Klauseln und der Europäische Einigungsprozess: Eine sezeptions-theoretische Analyse, Würzburg.
6. Bordignon et al. 1996: Optimal Regional Redistribution Under Asymmetric Information, CEPR Discussion Paper 1437, London.
7. Buchanan, J. M. 1965: An Economic Theory of Clubs, *Economica* 32: 1-14.
8. Buchanan, J. M. 1990: Europe's Constitutional Opportunity, *Institute of Economic Affairs Readings* 33, London.
9. Casella A., B. Frey 1992: Federalism and Clubs. Towards an Economic Theory of Overlapping Political Institutions, *European Economic Review* 36: 639-646.
10. Doering, D. 2000: Austritt erlaubt? Die Verfassung der Europäischen Union braucht ein Sezessionsrecht, *Ordo* 51: 383-404.
11. European Constitutional Group (Hg.) 1993: *A Proposal For A European Constitution*, London.
12. Götting, F. 2000: Die Beendigung der Mitgliedschaft der Europäischen Union, Baden-Baden.
13. Grabnitz, E. (Hg.) 1984: Abgestufte Integration – eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl und Straßburg.
14. Hindley, B., M. Howe 1996: *Better Off Out? The Benefits or Costs of EU-Membership*, London.
15. Kerber, W., V. Vanberg 1995: Competition Among Institutions. Evolution within Constraints, in: L. Gerken (Hg.): *Competition Among Institutions*, Houndsmill: 35-64.
16. Möschel, W. 1993: Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, in: L. Gerken (Hg.): *Europa 2000 - Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht*, Freiburg: 93-105.
17. Ohr, R. 2003: Perspektiven der europäischen Integration – einige clubtheoretische Überlegungen, Göttingen (mimeo.).

18. Rothbard, M. N. 1998: Nations by Consent – Decomposing the Nation-State, in: D. Gordon (Hg.): Secession, State and Liberty, New Brunswick und London: 79-88.
19. Schäfer, W. 1995: Overlapping Integration Areas, in: F. P. Lang, R. Ohr (Hg.): International Economic Integration, Heidelberg: 49-62.
20. Schäfer, W. 2002: Systemwettbewerb versus Politik-Kartell: Eine Betrachtung aus Sicht der Wirtschaftswissenschaft, in: R. Hasse et al. (Hg.): Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung, Baden-Baden: 39-50.
21. Schäfer, W. 2001: Wirtschaftspolitische Herausforderungen der EU-Osterweiterung, in: R. Ohr, T. Theurl (Hg.): Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München: 241-270.
22. Steinherr, A. 2000: Welche Reformen der EU erzwingt die Osterweiterung?, in: L. Hoffmann (Hg.): Erweiterung der EU, Berlin: 117-128.
23. Straubhaar, T. 1998: Osterweiterung der Europäischen Union und Migration aus Ost- und Westeuropa, in: W. Zohlnhöfer (Hg.): Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, Berlin: 146-161.
24. Teurl, T., E. Meyer 2001: Institutionelle Grundlagen der Europäischen Union, integrationspolitische Strategien und aktuelle Entwicklungsperspektiven, in: R. Ohr, T. Theurl (Hg.): Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München: 41-203.
25. Vaubel, R. 1994: The Political Economy of Centralization and the European Community, Public Choice 81: 151-190.
26. Vaubel, R. 1995: The Centralization of Western Europe, London.
27. Vaubel, R. 1996: Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis, Constitutional Political Economy 7: 79-102.

Kokkuvõte

EUROOPA LIIDU LAIENEMINE JA SÜVENEMINE: INSTITUTIONAALSE REFORMI VAJADUS

Wolf Schäfer
Hamburgi Bundeswehri Ülikool

Euroopa Liidu laienemine koos sellest tuleneva liikmete heterogeensuse kasvuga õõnestab senist kurssi integratsiooni süvendamisele institutsionaalse harmoneerimise ja tsentraliseerimise kaudu. Vajalik on EL institutsionaalne reform. Seejuures ei saa reform piirduda huvide tasakaalustamisega uues Euroopas, vaid tagama eelkõige EL konkurentsivõime globaliseeruvast maailmast vallandunud süsteemikonkurentsist.

Artiklis hinnatakse esmalt EL institutsionaalseid probleeme ja trende nii üldiselt kui ka üksikute poliitikavaldkondade kaupa. EL institutsionaalses korralduses on (erinevalt Ameerika ja Aasia poliitilis-majanduslikest süsteemidest) täheldatav tendents ümberjaotuseesmärkide domineerimisele efektiivsuseesmärkide üle, mida võib seostada kristliku solidaarsuse tugeva traditsiooniga. Samas ei luba

globaliseerumissurve sotsiaaliiki senisel kujul arendada. Efektiivsuseesmärki võimaldaks paremini järgida subsidiaarsusprintsibi järjekindlam rakendamine. Paraku on EL kehtivates alusdokumentides selle kõrvale seatud konkureerivad koherentsuse ja solidaarsuse printsibid. Viimased on laienevas ja heterogeniseerivas liidus aluseks üha ulatuslikumale institutsionaalsele ja finantsilisele tsentraliseerimisele, mille ilmekaid näiteid leiab struktuuri-, agraar- ja sotsiaalspoliitikas. Tulemuseks on ebaefektiivsus nii ettevõtete kui ka liikmesriikide tasandil.

Artikli teine pool on pühendatud vastumõju leidmisele süvenevale tsentraliseerimis- ja harmoniseerimistendentsile. Esmalt rõhutatakse väikeriikide loomulikku vastuseisu, mis laienemise järel tõenäoliselt tugevneb. Analüüsitakse erinevaid võimalusi integratsiooni valdkondade ja sügavuse diferentseeritud kujundamiseks, mis kõrvuti vetoõigusega aitaksid seda vastuseisu võimendada. Lähemalt uuritakse setsessiooni ehk liidust väljaastumise ning *opting out* e valikulise integratsiooni printsibi rakendamist. Kuigi nende põhimõtete institutsionaliseerimine näib esmapilgul integratsiooni nõrgendavat, tagavad nad teatava paradoksina hoopis EL jätkusuutlikkuse. Kokkuvõttes võib Euroopa tulevik seostuda riikide regionaalselt ja funktsionaalselt erinevate "klubidega", mille tekkimine ja püsimine tugineb vaid liikmete efektiivsuskaalutlustel. Idalaienemise taustal võimaldab see kontseptsioon vältida jääkade integratsiooniskeemidega ("kõik või mitte midagi") kaasnevat siserõhku ja arvesse võtta liikmesriikide suurenevat heterogeensust.

DIE AKTUELLE POSITION ESTLANDS IM INTERNATIONALEN STEUERWETTBEWERB: EMPIRISCHE ERGEBNISSE*

Jüri Sepp und Ralph M. Wrobel
Universität Tartu / Universität Erfurt

1. Problemstellung

Die Liberalisierung der Kapitalflüsse innerhalb und außerhalb Europas haben in den vergangenen Jahren zu einer flexibleren Wahl von Investitionsstandorten geführt. Im Rahmen von Lokationsentscheidungen ist die Steuerbelastung in einem Land oder einer Region ein wichtiger Faktor, denn er beeinflusst die Nettorendite des Investments u.U. fundamental. So erschwert es die Globalisierung den Regierungen, ihre Bürger übermäßig zu besteuern, da es für diese zunehmend einfacher ist, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten dorthin zu verlegen, wo die Steuerbelastungen geringer sind. Die Mobilität des Realkapitals ist zudem gerade innerhalb von Konvergenzclubs besonders hoch¹. Deshalb kann man annehmen, dass gerade innerhalb solcher Gebilde wie der Europäischen Union Steuerwettbewerb von besonderer Bedeutung ist. Da Estland im Jahr 2004 Mitglied der EU werden wird und bereits seit einigen Jahren seinen institutionellen Rahmen an den der EU anpasst, stellt sich die Frage, wie das Land derzeit im internationalen Steuerwettbewerb positioniert ist und wie sich die EU-Integration darauf auswirkt. Ziel dieses Aufsatzes ist deshalb, die Bedeutung des Steuerwettbewerbs für die internationale Entwicklung der Steuersysteme zu untersuchen, die wirtschaftspolitischen Folgerungen der EU sowie der OECD kritisch zu hinterfragen und die Positionierung Estlands in diesem Wettbewerb anhand empirischer Daten zu bewerten.

2. Der internationale Steuerwettbewerb

Steuerwettbewerb kann kurz als Reduktion der heimischen Steuersätze oder als (teilweise) Steuerbefreiung mit dem Ziel, die Steuerbasis zu erhöhen und ökonomische Aktivitäten ins eigene Land umzulenken, beschrieben werden². Für die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa bedeutet das insbesondere die Umlenkung ausländischer Direktinvestitionen. Länder mit geringen Steuersätzen werden so eher FDI's, also Steuerzahler und Steuereinnahmen, gewinnen können. Länder oder Regionen stehen aber nicht nur mit ihren Steuersätzen im Wettbewerb, sondern parallel auch mit ihren Infrastrukturangeboten (sowie ihren institutionellen Regelungen). Es besteht somit ein trade-off insbesondere zwischen den steuerlichen und den Infrastruktur-Effekten. Denn dort, wo eine gute Infrastruktur angeboten wird, werden Unternehmen auch bereit sein, höhere Steuern zu zahlen, dort jedoch, wo kaum Infrastruktur vorhanden ist, wird auch ein Steuersatz von Null kaum eine ausländische oder inländische Investition verursachen. Der Prozess der Suche nach niedriger

* Artikel on valminud ETF grandi 5297 toetusel.

¹ Vgl. dazu Baumol (1986).

² Vgl. Bénassi-Quéré et al. (2000), S. 7.

Steuerbelastung zur Erhöhung der Nettogewinne unter Berücksichtigung der vorhandenen Infrastruktur ist somit die Essenz des Steuerwettbewerbs.³

Steuerwettbewerb hat zudem enorme Vorteile, wenn – als Konsequenz gesenkter Steuern – öffentliche Güter und Dienstleistungen effizienter produziert werden müssen. Außerdem verhindert Steuerwettbewerb die Einführung ausbeutender Steuersysteme, welche Unternehmergeist vernichten und damit die wirtschaftliche Entwicklung in einem Land hemmen. Ist der Steuerzahler beispielsweise ein internationaler Konzern, müssen Regierungen übermäßige Besteuerung ausdrücklich vermeiden, um die ökonomischen Aktivitäten der Unternehmung und damit die Steuereinnahmen aus ihren Gewinnen nicht zu verlieren. Die Steuersenkungen der Reagan-Administration in den USA der 80er Jahre sowie die folgenden Steuersenkungen weltweit haben zudem eindrucksvoll demonstriert, dass Steuerwettbewerb große Ersparnisse für Steuerzahler bedeuten.⁴

Es stellt sich aber gleichzeitig die Frage nach negativen Effekten des Steuerwettbewerbs. Von seinen Kritikern werden v.a. das Problem des Steuerdumpings sowie des „race to the bottom“ genannt. Die OECD spricht beispielsweise von „harmful tax competition“, wenn ...

1. der effektive Steuersatz in einem Land gleich Null ist oder doch zumindest weit unter vergleichbaren Sätzen liegt,
2. es keine Kooperation zwischen dem unterbietenden Wettbewerber und den anderen Ländern gibt und
3. das Steuerregime nicht transparent ist sowie keinerlei ökonomische Aktivität von den ausländischen Investor fordert.

Demnach stellt die grundsätzliche Senkung von Steuerbelastungen laut OECD kein Steuerdumping dar.⁵ Das gilt auch nach der Definition der Europäischen Union, welche den Begriff „unfair tax competition“ dafür nutzt. Die EU macht aber auch deutlich, dass sie sogenannten „crawling tax competition“, also schleichenden Steuerwettbewerb, ebenfalls ablehnt, weil dadurch die Steuereinnahmen und somit die Funktionsfähigkeit der staatlichen Administrationen, die ja öffentliche Güter bereitzustellen hätten, reduziert würden.⁶ Diese Befürchtung ist auch unter dem Begriff „race to the bottom“ bekannt. Es lässt sich aber leicht theoretisch zeigen, dass aufgrund von Opportunitätskosten der Steuersenkung ein Steuersatz von Null kaum erreicht werden wird.⁷ Dass ein bewusst gewählter Steuersatz von Null hingegen durchaus vorteilhaft für ein Land sein kann, aber gleichzeitig kein „race to the bottom“ vorliegt bzw. kein Steuerdumping darstellt, wird hier am Beispiel von Estland gezeigt werden.

³ Vgl. Figura (2002), S. 128 – 129.

⁴ Vgl. Mitchel (2002), S. 3.

⁵ Vgl. Sedmíhradský/Klazar (2002), S. 1.

⁶ Vgl. Schratzenstaller (2000), S. 8.

⁷ Vgl. dazu z.B. Siebert (1990), S. 66, u.v.m.

3. Die estnische Position im Steuerwettbewerb

3.1 Estlands Steuerpolitik in den EU-Beitrittsverhandlungen

In der letzten Phase der Beitrittsverhandlungen Estlands zur EU wurden auf dem Gebiet der Steuerpolitik zwei Fragen diskutiert, zum einen ob Estland eine Ausnahmeregelung (Übergangszeit) für den Duty-free-Handel benötigt und zum anderen ob Estland seine einzigartige Besteuerung der Unternehmensgewinne beibehalten kann. Die erste Frage scheint auf den ersten Blick unbedeutend zu sein. Direkt ist nur ein kleiner Teil des Einzelhandels betroffen, nämlich der Handel auf den Ostseefähren (und in den See- und Flughäfen). Doch steht dahinter eine Kette wichtiger Faktoren: So ist der Tourismus für Estland ein bedeutender Wirtschaftszweig (im Jahr 2000 13,6% des BIP). Zudem kommen 58% der ausländischen Besucher aus Finnland und zwar hauptsächlich mit dem Schiff, um für einen Tag in Estland einzukaufen, die Fahrscheine werden durch die Einkommen aus dem Duty-free-Handel subventioniert. Diese Reisen sind für die Skandinavier deshalb doppelt attraktiv, denn neben die günstige Überfahrt treten noch die sehr günstigen Preise (insbesondere für Alkohol) auf dem Schiff. Es ist demnach zu befürchten, dass durch die Abschaffung der Kreuzsubventionierung die Reisepreise steigen und sich die Anzahl der Touristen verringern wird. So wäre es nach Ansicht einiger estnischer Lobbyisten volkswirtschaftlich zweckmäßig, nach der Einführung der einheitlichen EU-Handelsregeln in Estland staatliche Beihilfen für die Schifffahrt zu gewähren. Es ist aber keinesfalls sicher, dass negative Effekte auftreten werden. Das Preisniveau in Estland selbst ist noch niedriger als auf den Fähren und besitzt weiterhin genug Attraktivität für die Einkaufstouristen. Auch andere Einflussfaktoren spielen eine immer größere Rolle für den Tourismus in Estland. Deshalb ist die Anwendung der einheitlichen Handelsregeln der EU durchaus gerechtfertigt und bringt sogar mehr Transparenz in den Standortwettbewerb im Tourismus. Es wären allerdings auch andere Ausnahmeregelungen und Wettbewerbsverzerrungen im Ostseeraum zu beseitigen (z. B. die allgemeine Ausnahme für die finnischen Åland-Inseln / Ahvenanmaa) sowie verschiedene Beihilfen in anderen nordischen Ländern).⁸

Aus der Perspektive des Steuerwettbewerbs scheint die zweite steuerpolitische Frage, nämlich die Befreiung der reinvestierten Unternehmensgewinne von der Besteuerung (d.h. die Abschaffung der Körperschaftsteuer), interessanter. Beide Fragen sind jedoch eng miteinander verbunden, nicht nur unter internationalen, sondern auch unter nationalen Gesichtspunkten. Die Befreiung der reinvestierten Unternehmensgewinne war in den letzten Jahren das wichtigste Wahlkampfthema der estnischen Liberalen, deren Vorsitzender heute sogar Premierminister Estlands ist. Die bis 1998 regierende Mitte-Links-Regierung Estlands hatte die steuerliche Unternehmensförderung unter regionalpolitischen Aspekten betrieben, denn die wirtschaftlichen Aktivitäten konzentrieren sich in Estland – was für viele Entwicklungs- und Transformationsländer typisch ist – in der näheren Umgebung der Hauptstadt. So umfasst die Großregion Tallinn ca. ein Drittel der Einwohner Estlands, aber mehr als die Hälfte des Wirtschaftspotenzials. Das Pro-Kopf-BIP war dort im Jahr 1999

⁸ Vgl. Sepp (2002), S. 10 – 11.

beispielsweise 2,5 mal höher als der Durchschnitt in den anderen Regionen Estlands. Die Investitionen außerhalb der Hauptstadt Tallinn und des sie umgebenden Kreises Harjumaa wurden deshalb von der Einkommenssteuer befreit. Die folgende national-liberale Regierung hat hingegen seit Januar 2000 eine allgemeine Steuerbefreiung der Investitionen eingeführt. Man hoffte, dadurch zwei Ziele gleichzeitig zu erreichen, zum einen eine höhere Reinvestitionsquote bei den vorhandenen Unternehmen und zum anderen eine Erhöhung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Estland für ausländische Unternehmen. Die ersten Erfahrungen sind positiver Natur: Nach einer Befragung der Estnischen Industrie- und Handelskammer hat sich die Eigenkapitalquote der estnischen Unternehmen von 46,5% im Jahr 1999 auf 48,7% im Jahr 2000 erhöht. Von den Investitionen im Jahr 2000 wurden sogar 82,0% durch Eigenkapital finanziert (Vorjahr 75,2%). Die Investitionen ins Anlagevermögen sind im Vergleich zum Vorjahr sogar um das 3,3-fache gestiegen⁹. Im Wettbewerb um die ausländischen Direktinvestitionen steht Estland zudem dauerhaft an führender Position innerhalb der Gruppe der EU-Beitrittskandidaten. (vgl. Tabelle 1)

Tabelle 1: Ausländische Direktinvestitionen in Estland im Vergleich

	Kumuliert in Euro pro Kopf (2001)	Investitionsfluss p.a. in % des BIP (1997-2001)
Estland	2084	8,1%
Durchschnitt EU-Beitrittskandidaten	1137	4,9%
Maximum (Tschechische Rep.)	2284	8,1%
Minimum (Rumänien / Zypern)	245	1,8%

Quelle: Kommission. Auf dem Weg zur erweiterten Union. Brüssel, 9.10.2002.

Obwohl die Liberalen in der letzten Phase der Verhandlungen mit der EU neue Koalitionspartner hatten (man konnte von einer linksliberalen Regierung sprechen), versuchten sie das durch die Steuerreform erworbene politische Kapital um jeden Preis zu sichern¹⁰. Aus Brüssel wurden aber zuerst Bedenken angemeldet, ob eine so radikale Lösung mit der gemeinsamen EU-Wirtschaftspolitik vereinbar sei. Die estnische Regierung opferte deshalb zugunsten der strategischen Steuerpolitik die taktische Forderung nach einer Duty-free-Übergangszeit. Daneben setzte sie auch auf eines der bisherigen Grundprinzipien der EU-Steuerpolitik, wonach nur die indirekten Steuern zu harmonisieren sind. Sie hatte Erfolg: das Steuerkapitel wurde in den Beitrittsverhandlungen ohne grundsätzliche Änderungen bei der Steuerbefreiung abgeschlossen. Es ist nur an der Gleichbehandlung der ausländischen und einheimischen Investoren bezüglich der Besteuerung der Dividenden weiter zu arbeiten. Dieses Verhandlungsergebnis könnte man als Zeichen dafür sehen, dass auch während des Erweiterungsprozesses der EU noch Möglichkeiten für Steuerwettbewerb bestehen. Außerdem ist zu hoffen, dass die Beitrittskandidaten

⁹ Vgl. Äripäev, 11.07.2001, S. 25.

¹⁰ Auch nach den Parlamentswahlen vom März 2003 wird dies voraussichtlich so bleiben, da eine rechtsliberale Regierung zu erwarten ist.

nach vollzogener EU-Osterweiterung die Vielfalt der Wirtschaftspolitik in der erweiterten EU vergrößern und dadurch neue Impulse für diesen Wettbewerb mitbringen.

3.2 Das „race to the bottom“-Problem

Im Zeitalter der Globalisierung müssen sich nicht nur die Länder Europas dem Steuerwettbewerb stellen, ob sie wollen oder nicht. Wie bereits erwähnt, versuchen die Gegner des Steuerwettbewerbs deshalb Argumente dagegen zu finden, z.B. die These vom „race to the bottom“. Das ist allerdings zu bezweifeln. Ganz im Gegenteil, es ist anzunehmen, dass durch den Steuerwettbewerb ein sonst drohendes Ausufern der Staatsquote begrenzt wird. Dabei ist allerdings zu beachten, dass parallel neben dem Steuerwettbewerb auch Subventionswettkäufe und andere Faktoren bestehen, welche die Staatsquote einer Wirtschaft erhöhen. Für die EU wurde festgestellt, dass die Staatsquote seit 1980 gestiegen ist, ihre Varianz dabei aber etwas kleiner wurde¹¹. Doch ist in den letzten Jahren ein Trend zur Reduzierung der Staatsquote zu erkennen, was auch Estland betrifft (vgl. Tabelle 2). So bewegt sich Estland mit seinen Staatsausgaben im Rahmen der Schwankungsbreite innerhalb der EU etwas unter dem Durchschnitt und seine Position hat sich nur wenig geändert. Unter den Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa nimmt Estland ebenfalls eine mittlere Stellung zwischen den Extremen Bulgarien (20,6% im Jahr 2000) und Slowenien (44,1%) ein.

Tabelle 2: Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte in den EU-Ländern und Estland (in % des BIP)

	1996	2000
EU-Durchschnitt	51,2	47,0
EU-Minimum (Irland)	39,6	32,0
EU-Maximum (Schweden)	65,3	58,1
Estland	42,8	38,9
% des EU-Durchschnitts	83,6	82,8

Quelle: Eurostat, Estnisches Finanzministerium

Tabelle 3: Steuerquote in den OECD-Ländern und Estland (in % des BIP)

	1995	2000
OECD	36,1	37,4
EU	40,0	41,6
OECD-Minimum (Mexiko)	16,6	18,5
EU-Minimum (1995 Griechenland / 2000 Irland)	31,7	31,1
OECD- und EU-Maximum (1995 Dänemark / 2000 Schweden)	49,4	53,6
Estland	36,8	35,4

Quelle: OECD, Estnisches Finanzministerium

¹¹ Vgl. Sepp/Wrobel (2002), S. 73.

Die Steuerquoten zeigen aber allgemein kein “race to the bottom” (vgl. Tabelle 3). Im Zeitraum von 1970 bis 2000 stieg diese Quote in der EU sogar um 9%. Doch kann man auch hier über eine bestimmte Vereinheitlichung reden. Estland liegt wiederum unter dem Durchschnitt, aber noch weit entfernt von den Niedrigsteuerrändern und auch oberhalb des EU-Minimums. Da der Steuerwettbewerb mit der direkten Besteuerung der mobilen Produktionsfaktoren in Verbindung steht, wird häufig auch eine Umstrukturierung der Steuern zugunsten der indirekten Besteuerung des Verbrauchs und der immobilen Produktionsfaktoren befürchtet. Internationale Vergleiche bestätigen dies jedoch nicht. In der EU ist der Anteil der indirekten Mehrwert- und Verbrauchersteuer in den letzten 30 Jahren um 7,4% gesunken (von 38% im Jahr 1970 auf 32,6% im Jahr 2000), ist aber immer noch viel höher als in den USA (15,8%). Die USA stützen sich viel stärker auf die Besteuerung des Kapitals (32,2%) im Gegensatz zur EU (nur 15,4%), obwohl die Steuerraten mit europäischen vergleichbar sind¹². In Estland wird sich die Quote der direkten Steuern in den nächsten Jahren lediglich geringfügig reduzieren – von 22,6% auf 20,4% des BIP (vgl. Tabelle 4). Doch im Vergleich mit der EU und insbesondere mit den USA steht in Estland die indirekte Besteuerung des Verbrauchs klar im Vordergrund (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 4: Steuerstruktur und –quote in Estland (in % des BIP)

	1997	2001	2004 (Prognose)
Direkte Steuern	22,6	20,8	20,4
Indirekte Steuern (Mehrwert- und andere Verbrauchssteuern)	14,1	12,7	12,9
Sonstige Steuern	0,8	1,1	0,5
Insgesamt	37,5	34,5	33,8

Quelle: IMF, Estnisches Finanzministerium

Tabelle 5: Steuerstruktur nach der Besteuerungsgrundlage in Estland, der EU und den USA (im Jahr 2000 in %)

	Estland	EU	USA
Verbrauch	37,8	32,6	15,8
Arbeit	58,6	52,0	52,0
Kapital	3,6	15,4	32,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0

Quelle: Cnossen, S. 6; Finanzministerium

Noch mehr unterscheidet sich die Besteuerung des Kapitals. Der Beitrag der Kapitalsteuern ist etwa 10 mal kleiner als in den USA. Das kann für den Wirtschaftsstandort Estland gut sein, aber nur solange die niedrigeren Löhne die höheren Lohnnebenkosten kompensieren.

¹² Vgl. Cnossen (2002), S. 6-7.

3.2 Das Problem des „Steuerdumping“

Doch bleibt die Frage, ob Estland Steuerdumping betreibt. Nach internationalen Regeln (EG, OECD) kann man feststellen, dass formell nur Begünstigungswettbewerb als unerlaubtes Steuerdumping zu betrachten ist. Wenn „ein Land alle Kapitaleinkommen oder alle Unternehmensgewinne gleichermaßen freistellen würde, so wäre dies Systemwettbewerb – und damit fair. Begünstigt es dagegen nur die ausländischen Unternehmen, dann ist dies unfair“¹³. Bis 1999 wurden nur die Unternehmen außerhalb der Hauptstadt (zusammen mit dem Hinterland) bei der Reinvestition des Gewinns begünstigt, ab 2000 alle. Ebenso lief die nach dem alten Gesetz geltende Begünstigung für Unternehmen mit ausländischer Beteiligung aus. Seitdem gibt es demnach keinen unfairen Begünstigungswettbewerb mehr in Estland, auch bei einem Steuersatz von Null!

Tabelle 6: Staatliche Beihilfen in Estland (ohne Agrarsubventionen)

	1999	2000
Beihilfen (in % des BIP)	1,48 %	0,48 %
Beihilfen pro Beschäftigter (in Euro)	116 Euro	43 Euro

Quelle: Estnisches Finanzministerium

Eine der Voraussetzungen für die niedrige Steuerbelastung in Estland sind die fast fehlenden Subventionen. Im Bericht zur staatlichen Beihilfe spielen nur die Zuschüsse für den Binnenverkehr (Eisenbahn, Bus- und Seeverkehr) eine bedeutende Rolle (vgl. Tabelle 6). Insgesamt sind die Beihilfen pro Beschäftigte um eine Größenordnung kleiner als in der EU (im Zeitraum von 1997 bis 1999 563 Euro). Die Beihilfen sind im Jahr 2000 zudem dank der Abschaffung von Steuerbegünstigungen schlagartig gesunken. Die Änderungen der Investitionsbesteuerung wurden schon erwähnt.

4. Ergebnisse

Wie anhand der Datensätze gezeigt werden konnte, hat der Steuerwettbewerb in den letzten Dekaden durchaus positive Effekte für Europa gebracht. Obwohl die Staatsquoten in der EU seit 1980 gestiegen sind, läßt sich seit einigen Jahren ein gegenläufiger Trend beobachten. Die Steuerquoten sind parallel aber gestiegen, was eindeutig gegen die These vom „race to the bottom“ spricht. Und auch eine Verlagerung von direkten zu indirekten Steuern konnte nicht identifiziert werden, ganz im Gegenteil, in der EU fand seit 1970 sogar eine Verlagerung zu den direkten Steuern hin statt. Wenn dies so bleiben soll, ist es aber notwendig, dass auch zukünftig internationale Organisationen wie z.B. die OECD über die Einhaltung allgemein gültiger Regeln im Steuerwettbewerb wachen und global akzeptierte Standards definieren¹⁴, d.h. eine Wettbewerbsordnung für den Steuerwettbewerb muß bestehen.

¹³ Krause-Junk (2002), S. 66.

¹⁴ Vgl. Hammer/Owens (2003), S. 1.

Noch immer gibt es in der Welt sog. „Steuerparadiese“, Länder, die sich nicht an die allgemein akzeptierten Regeln halten. Estland stellt aber sicherlich kein solches Steuerparadies dar. Weder die Steuerquote, noch die Staatsquote weichen erheblich vom EU-Durchschnitt ab. Das Land betreibt ganz eindeutig kein Steuerdumping, auch wenn reinvestierte Unternehmensgewinne steuerbefreit sind. Das wird auch nach einem EU-Beitritt kein Problem darstellen, da dies in den Beitrittsverhandlungen bereits von der EU als rechtmäßig akzeptiert wurde. Estland ist somit steuerrechtlich gut auf den Beitritt zur EU vorbereitet. Das Land hat sich zudem gut im internationalen Steuerwettbewerb positioniert.

Literaturverzeichnis

1. **Baumol, W. J.:** Productivity Growth, Convergence, and welfare: What the Long-Run Data Show, in: American Economic Review, vol. 76, S. 1072 – 1085.
2. **Bénassy-Quéré, Agnès / Fontagné, Lionel / Lahrèche-Révil, Amina:** Foreign direct Investment and the Prospects For Tax Co-Ordination in Europe, CEPII Working Paper No. 06, April 2000.
3. **Cnossen, Sijebren:** Tax Policy in the European Union: A Review of Issues and Options, CESifo Working Paper No. 758. August 2002.
4. **Figura, Phillip O.:** European Union Tax Rate Harmony: An Untainable and Detrimental Goal, in: New English Journal of International Company Law, Vol. 8:1, 2002, S. 127 – 156.
5. **Hammer, Richard / Owens, Jeffrey:** OECD – Promoting tax Competition, OECD 2003.
6. **Krause-Junk, Gerold:** Was ist fairer Steuerwettbewerb. In: Hasse, R./Schenk, K.-E./Wass von Czege, A. (Hrsg.) Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 63-68.
7. **Mitchell, Daniel:** The OECD and EU are Wrong: Tax Competition Should be Celebrated, Not Persecuted, Lithuanian Free Market Institute, o.O. 2002.
8. **Schratzstaller, Margit:** Corporate Taxation in Europe – Possibilities, Problems and Options for Reform, Network of alternative Economists in Europe, Workshop Paper vom 7. April 2000.
9. **Sedmihradsky, Milan / Klazar, Stanislav:** Tax Competition For FDI in Central-European Countries, CESifo Working Paper No. 647 (1), Januar 2002.
10. **Sepp, Jüri:** Estlands Wirtschaftspolitik im Rahmen der Koordinationsanforderungen der EU, Ernst-Moritz-Arnd-Universität Greifswald, Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere Nr. 9/02, Greifswald 2002.
11. **Sepp, Jüri / Wrobel, Ralph:** Das Steuersystem im Estland im Spannungsfeld zwischen Transformationserfordernissen und EU-Harmonisierung. In: Hasse, R./Schenk, K.-E./Wass von Czege, A. (Hrsg.) Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 69-75.
12. **Siebert, H. (1990)** The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process, in: Horst Siebert (Hrsg.): The Completion of the Internal Market, Tübingen S. 53-84.
13. **Äripäev:** Ausgabe vom 11.7.2001.

Kokkuvõte

EESTI POSITSIOON RAHVUSVAHELISES MAKSUKONKURENTSIS: EMPIIRILISED TULEMUSED

Jüri Sepp
Tartu Ülikool

Ralph M. Wrobel
Erfurti Ülikool

Kapitali liikumise liberaliseerimine Euroopa Liidus ja väljaspool on muutnud paindlikumaks ettevõtete asukohaotsused investeerimisel. Oluliseks kuluteguriks on seejuures asukohariigi maksukoormus. See toob kaasa riikidevahelise maksukonkurentsi tähtsustumise. Samas ei saa edukuse tagatiseks selles konkurentsipidada mitte madalat maksukoormust iseenesest, vaid maksustamise kaudu kujunevat asukohaga seotud majanduskeskkonna (infrastruktuuri, regulatsioonide) suhtelist hinda. Maksukonkurents aitab hoida vaos avaliku sektori vohamist ning leida selle efektiivsemaid vorme. Maksukonkurentsi vastased rõhutavad seevastu ebaausta maksukonkurentsi ja avalike hüviste alatootmise võimalust.

Artikli eesmärgiks oli näidata olulisemaid trende ja Eesti positsiooni rahvusvahelises maksukonkurentsipidamises maksukoormuse, maksude struktuuri kui ka vastavuse mõttes ausa (mittediskrimineeriva) konkurentsi reeglitele.

Empiirilise analüüsi alusel võib väita, et rahvusvahelise maksukonkurentsi elavnemine on kaasa toonud positiivseid tagajärgi - peatunud on riigi osa kasv Euroopa majanduses. Samas ei ole märgata tendentsi "race to the bottom" suunas. Maksukoormus jätkab mõõdukat tõusu. Samas toimub siin riikidevahelise varieeruvuse mõningane vähenemine. Ka ei ole märgata olulisi üldisi nihkeid maksude struktuuris prognoositud kaudsete maksude domineerimise suunas. Euroopas on nende osatähtsus hoopis vähenenud, jäädes siiski veel oluliselt üle USA vastava näitaja.

Eesti ei kujuta maksukoormuselt endast mingit maksuparadiisi, jäädes siin keskmike hulka nii EL, OECD kui ka siirderiikide kontekstis. Ka lõppesid 2000.a. ebaausta maksukonkurentsina käsitletavad soodustused välisosaluselise ettevõtetele. Maksude struktuur on momendil vastav Eesti majanduse arenguseisule- ja vajadustele. Suhteliselt madalad palgad võimaldavad hoida keskmisest kõrgemal tööjõumaksude osatähtsust ning investeringute vajadus põhjendab kapitali madalat maksustamist. Seega on Eesti maksukonkurentsipidamises lühiajaliselt hästi positsioneeritud.

RIIKLIK ARENGUKAVA EUROOPA LIIDU TÕUKEFONDIDE KASUTUSELEVÕTUKS KUI VAHEND EESTI INVESTEERIMISKLIIMA PARANDAMISEKS

Urmas Varblane
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

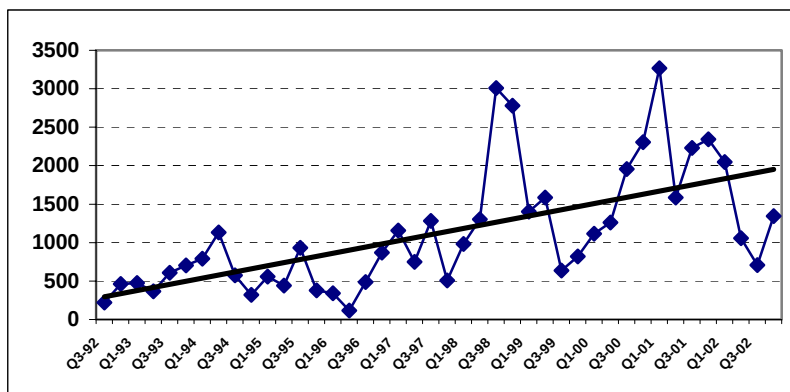
Pärast taasiseseisvumist on Eestis ette valmistatud ja vastu võetud rohkem kui 60 erinevat arengukava, mis sätestavad nii Eesti sotsiaal-majanduslikku arengut tervikuna kui ka selle üksikuid allosi. Kahjuks on neist väga paljud jäänud vaid paberile, sest puudunud on kava teostaja või nappis realiseerimiseks vajalikke rahalisi vahendeid. Selles mõttes on "Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programm-dokument 2003-2006" (edaspidi lühidalt RAK)¹ oluliselt erinev dokument ja seda ei saa vaadelda lihtsalt kui veel ühte arengukava lisaks olemasolevatele. RAK on kava, mis tuleb kindlasti ellu viia, sest vastasel korral lihtsalt Euroopa Liidu tõukefondide raha ei saa kasutada Eesti sotsiaal-majandusliku olukorra parandamisel. Samuti on RAK-i elluviimiseks kavandatud Eesti riigieelarvest vajalikud rahalised vahendid. Seetõttu on ka vaja väga tõsiselt analüüsida, mida taotletakse RAK-i täitmisega ja millised võiksid olla selle tulemusena muutused Eesti sotsiaal-majanduslikus olukorras. Järgnevas kirjutises püütakse vastata küsimusele, kas RAK-i realiseerimine toob kaasa Eesti investeerimiskliima paranemise. Selle eesmärgi täitmiseks analüüsitakse algul lühidalt otseste välisinvesteeringute sissevoolu dünaamikat. Järgnevalt tuuakse välja küsitluse "Välisinvestor" alusel peamised takistused tegevuse laiendamisel Eestis. Seejärel kirjeldatakse RAK-i peamisi prioriteete ja näidatakse, millises osas nende realiseerimine vastab investorite ootustele Eesti investeerimiskliima parandamise suhtes.

Otseste välisinvesteeringute roll Eesti majanduses

Eesti majanduse areng viimasel kümnendil annab põhjust rõõmustamiseks, sest keskmine majanduskasv on suurem kui 5 protsenti aastas. Väga olulise panuse kiireks restruktureerimiseks on andnud otsesed välisinvesteeringud (OVI), mille poolest Eesti asub siirderiikide hulgas väljapaistval positsioonil. 2001. aastal oli ühe elaniku kohta Eestisse tehtud otseseid välisinvesteeringuid 2318 dollarit ühe elaniku kohta, jäädes maha vaid Tsehhi vabariigist (WIR, 2002). Pidevalt on otsesed välisinvesteeringud andnud 20 - 40 % koguinvesteeringutest Eesti majanduses. Järgneval joonisel 1 on esitatud kvartaalsed OVI sissevoolud Eestisse miljonites kroonides. Vaatamata nende voogude väga suurele volatiilsusele on siiski võimalik välja tuua üldine kasvutrend. Kuid alates 2001. aastast on märgata OVI vähenemist.

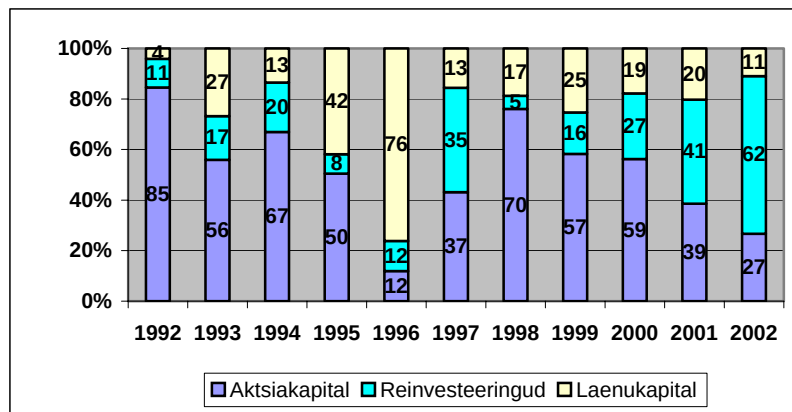
¹ EL ametlikus terminoloogias Estonian National Development Plan – Single Programming Document 2003-2006 (lühidalt SPD)

Kui 2001. aastal oli rekordiliselt suur OVI sissevool 9,4 miljardit krooni, siis 2002 aastal oli see vaid 5.1 miljardit. Seega on toimunud OVI vähenemine ca 46 %.



Joonis 1. Eestisse tehtud otsesed välisinvesteeringud 1992-2002 (milj. EEK kvartalite lõikes) Allikas (<http://www.eestipank.info>)

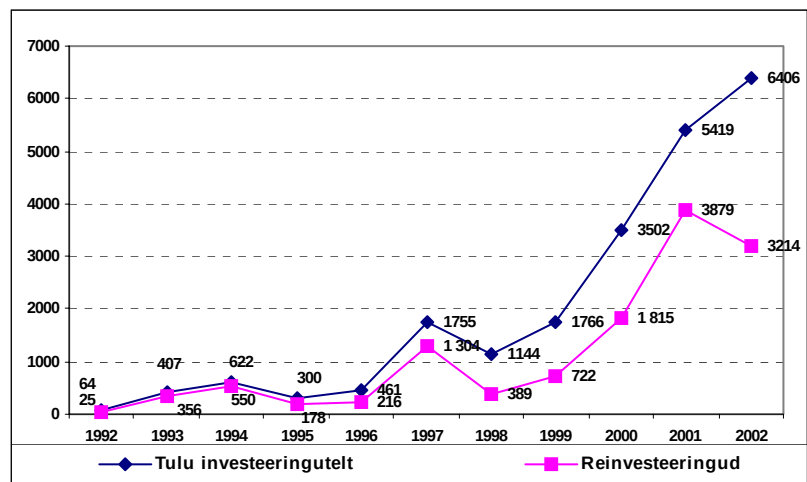
Veelgi selgemalt tuleb esile uute investeeringute vähenemine, kui analüüsida detailsemalt OVI struktuuri aastate lõikes. Seetõttu koostati järgnev joonis 2, mille alusel võib väita, et viimastel aastatel on märgata kolme tendentsi OVI struktuuris. Esiteks väheneb pidevalt aktsiakapitali tehtavate investeeringute osakaal kogu OVI mahus. Kui 1998 aastal oli see 70 %, siis 2002. aastaks langes aktsiakapitali osakaal 27 % kogu OVI sissevoolust. See osutab uute ettevõtete ja olemasolevate Eesti ettevõtete omandamise vähenemisele välisinvestorite poolt. Teise suundumusena võib täheldada reinvesteeringute osatähtsuse kasvu. 1998 aastal moodustasid reinvesteeringud vaid 5 % koguinvesteeringutest, kuid 2002 aastaks oli nende osakaal kasvanud 62 protsendini. Kolmandaks on märgata laenude abil välisinvestorite tegevuse finantseerimise vähenemist.



Joonis 2. Eestisse tehtud otseste välisinvesteeringute jaotus komponentide lõikes (% koguinvesteeringutest antud aastal) Allikas (<http://www.eestipank.info>)

Investorite hinnangut Eesti investeerimiskliima kohta kajastab kaudselt investorite poolt Eestisse tehtud investeeringutelt saadud tulude kasutamine. Kas investorid kasutavad teenitud tulu oma investeeringute laiendamiseks Eestis või võtavad selle välja dividendidena? Selle küsimuse selgitamiseks viidi läbi arvutused, kasutades Eesti Panga poolt avaldatud laiendatud maksebilansi andmeid ja töö tulemusena valmis joonis 3. Esimese väga positiivse järeldusena ilmneb, et välisinvestorite poolt tehtud reinvesteeringud pole ühelgi aastal olnud negatiivsed ehk väljaviidavad tulud pole olnud suuremad kui teenitud tulud. Teise järeldusena võib väita, et välisinvestorite poolt teenitud tulud on kasvanud 6 korda ajavahemikus 1998 kuni 2002, mis on oluliselt kiirem kui Eesti majanduskasv samal ajal. Kolmanda järeldusena ilmneb 2002. aastal teatud murdepunkt, kus reinvesteeringud enam ei suurenenud, hoolimata sellest, et 2002. aasta oli väga hea majanduskasvu aasta Eestis.

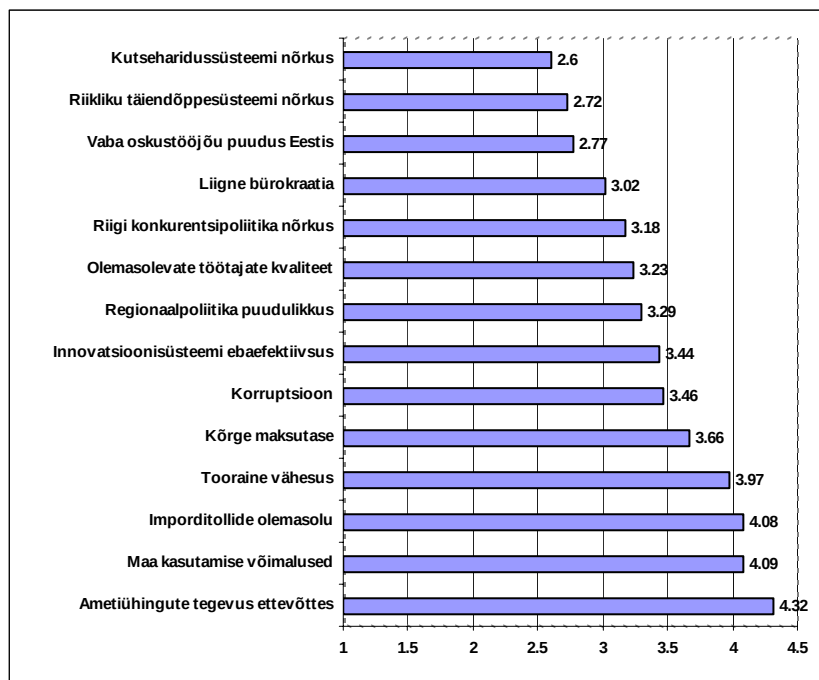
Seega tõstatub huvitav küsimus: kas 2002. aasta oli teatud murdepunkt välisinvestorite käitumises ja nad ei leia enam Eestis piisavalt neile vajalikke tootmistegureid, et siin teenitud tulu tagasi investeerida. See on tõsine probleem kui võtta arvesse Eesti poolt 2001. aastal rakendatud ettevõtte tulumaksu vabastust reinvesteeringutest tuludele. Hoolimata soodustustele reinvesteeringud ei suurenenud vaid isegi veidi vähenesid. Kui see areng jätkub ka järgmistel aastatel on vaja midagi ette võtta selle suundumuse peatamiseks.



Joonis 3. Eestisse tehtud välisinvesteeringutelt saadud tulu ja reinvesteeringud 1992-2002(miljonit krooni). Allikas (<http://www.eestipank.info>)

Takistused välisinvestorite tegevuse laiendamisele Eestis

Eelmises alalõigus tõstatatud küsimusele vastuse otsimisel pöörduetakse tagasi mikroandmete juurde. Selleks kasutatakse Tartu ülikooli majandusteaduskonna töörühm poolt läbi viidud küsitluse „Välisinvestor“ tulemusi 2001. aasta kevadest. Ühe teemana on alati küsitud ka välisinvestorite arvamusi Eesti investeerimiskliima ja selle arengusuundade kohta. Järgneval joonisel 4 on esitatud investorite arvamused peamiste nende firmade arengut segavate tegurite kohta (vt. Foreign Direct, 2001). Tulemused näitavad, et Eesti majanduses hakkavad ilmnema juba kroonilised takistused. Tööjõuga seotud probleemide takistav mõju ettevõtete arengule üha süveneb. See on eriti kahetsusväärne olukorras, kus tööpuudus ulatub Eestis kümne protsendini. Juba varasemad küsitlused näitasid, et Eesti tööjõu ebapiisav kvaliteet ja selle täiendamise aeglane kulgemine on muutunud välisinvestoritele probleemiks. 2001. aasta küsitluse tulemused vaid süvendavad neid arvamusi. Investorite arvates on kõige suuremad probleemid seoses Eesti kutseharidussüsteemi nõrkusega, mida hinnati 2.60 punktiga skaalal, kus 5 punkti kirjeldavad olukorda, kus probleeme ei ole üldse ja 1 punkt osutab väga tõsistele probleemidele. Riiklikku täiendõppesüsteemi hinnati samuti väga madalalt (2.72). Tööstusharudest on rahulolematum suurim tekstiilitööstuses (1.75), masinaehituses (2.17) ja mööblitööstuses (2.17).



Joonis 4. Peamised takistused välisinvestorite tegevuse laiendamisele Eestis (1- väga tõsised probleemid...5 pole üldse probleeme, küsitlus “Välisinvestor2000”, Tartu 2001)

Kuid üha enam muutub probleemiks mitte ainult tööjõu kvaliteet, vaid selle olemasolu. Vaba oskustööjõu puudus (2.77) takistab juba kõiki peamisi välisinvestoreid Eestis. Selles osas on eriti kriitiline tekstiilitööstus, kuid ka kõik ülejäänud andsid sellele kui probleemile suure tähtsuse. Eelpoolnimetatut ei ole enam uudis, sest samad probleemid häirivad ka kodumaistele omanikele kuuluvaid ettevõtteid. Kuid muutusi ei ole seni veel toimunud. Kokkuvõtteks võib väita, et olemasoleva tööjõuga on investorid enam vähem rahul (hinnang 3.23), kuid uut sobivat tööjõudu pole kuskilt võtta. Kui siin riik ei sekku või sekkub väga aeglaselt siis hakkavad tööle isereguleerumise mehhanismid. Positiivse variandi korral välisinvestorid ja Eesti ettevõtjad võtaksid ise ette endale vajaliku tööjõu koolitamise, avavad koolituskeskused ja püüavad lahendada puuduva tööjõu probleemi sel teel. Palju suurema tõenäosusega hakkab ilmema negatiivne variant, kus lihtsalt tootmist Eestisse enam juurde tuua ei saa, sest sobivat tööjõudu pole. Siis liigub tootmine teistesse riikidesse ja meil jäävad need kavandatud töökohad täitmata.

Teine rühm tegureid, mis takistavad Eesti arengut investorisõbralikus suunas on seotud bürokraatiaga kõige laiemas mõttes. Siia kuulub liigne bürokraatia (3.02),

tolliprotseduuride kohmakus (3.32), käibemaksu tagastamise probleemid (3.49), kuid ka puudused seadusandluses tervikuna (3.44) ja tööseadusandluse keerukus (3.46) eraldi (need tegurid ei ole joonisel 1 kajastatud, kuid vt. Foreign Direct Investments, 2001).

Kolmas rühm tegureid, mis takistavad arengut, seonduvad riigi makromajanduspoliitiliste tegematajätmistega. Esmajoones on siin riigi konkurentsipoliitika nõrkus (3.18) ja regionaalpoliitika puudlikkus (3.29), kuid ka tegevusetus innovatsioonipoliitika valdkonnas. Jätkub maa kasutamise probleemide lahendamine ja investorite hinnang Eesti valitsuse sellealasele tegevusele paraneb aasta-aastalt (hinnang juba 4.09). Eesti liberaalne väliskaubanduspoliitika sobib investoritele, mida näitab, et imporditollide olemasolu ei häirinud neid kuigivõrd (4.08). Samuti ei ole ametiühingud üldse probleem (4.32 ehk kõige vähem muret tekitav küsimus).

Kokkuvõtlikult on investorite hinnangute osas kõige üldisemad märksõnad, mis tulid jätkuvalt esile: stabiilsus, läbipaistvus ja bürokraatia vähendamine. Stabiilsust nõutakse seadusandluses, asjaajamises, majanduspoliitikas. Kuid lisaks hakkab üha enam ilmnenema investorite nõue struktuurireformide järele Eesti majanduses. Hakatakse üha rohkem rõhutama mõtet, et Eesti lihtne liberaalne majanduspoliitika pole piisav, et lahendada eriti tööturul tekkinud väga tõsiseid probleeme

RAK-i võimalik panus Eesti investeerimiskliima parandamisse

RAK on dokument, mille ettevalmistamise käigus analüüsiti kõigi oluliste riigi tegevusvaldkondade hetkeseisu, viidi läbi Eesti SWOT analüüs ja sõnastati Eesti sotsiaal-majandusliku arengu eesmärk, ülesanded ning strateegiad. Seetõttu ainuüksi sellise kava koostamine iseenesest annab välisinvestoritele stabiilsustunde, et Eesti sotsiaal-majanduslik areng keskpikas perioodis toimub kindla plaani kohaselt. See on äärmiselt vajalik soodsa investeerimiskliima loomisel. Veelgi selgema pikaajalise orientiiri saavad investorid siis kui 2004. aastal valmsitatakse ette juba Riiklik Arengukava perioodiks 2007 kuni 2013.

RAK-i lõppversioonis sisalduvates prioriteetides: Inimressursi arendamine; Ettevõtluse konkurentsivõime; Maaelu ja põllumajandus; Kohalik areng ja infrastruktuur - leiavad kajastamist investorite poolt esile toodud peamised takistused oma tegevuse laiendamisele Eestis. Riikliku arengukava elluviimine võimaldab suurendada Eesti jätkusuutliku arengu võimet, tuues kaasa täiendavad investeeringud inimkapitali arendamisse, keskkonnaseisundi säilitamisse ja parandamisse ning infrastruktuuri arendamisse (Nõmmann, 2001). Positiivse märgina tuleb hinnata asjaolu, et investeeringute jaotus prioriteetide vahel on RAK-i koostamise käigus oluliselt muutunud. Kuna Euroopa Liidu struktuurifondidest raha taotlemisel on vajalik ka Eesti poolne omafinantseerimine, siis algul lihtsalt võeti kõik Eesti riigieelarves tehtud kulutused, mida saab käsitleda Eesti poolse kaasfinantseerimisena ja selle alusel kujundati EL struktuurifondidest taotletava abi struktuur (vt. Varblane, 2002). Nii aga olid prioriteedid vaid paberil ja tegelikult määras investeeringute suuna senine kulutuste struktuur. Tänu väga tõsisele survele RAK-i eelhindamisel ja üldisel arutelul on RAK-i viimases versioonis leitud

võimalus investeerida seni kavandatud tunduvalt enam inimkapitali arengusse. Kui algselt oli selleks planeeritud 8 % koguinvesteeringutest siis nüüd on see jõudnud 15.6 protsendini ja võttes arvesse ka teiste prioriteetide raames inimkapitalile tehtavad kulutused jõuab osakaal 20 protsendini (vt. tabelit 1). Kindlasti aitavad need investeeringud kaasa Eesti tööjõu kvaliteedi parandamisele ja loovad sellega välisinvestoritele võimalused laiendada oma tegevust Eestis.

Tabel 1

Riikliku Arengukava prioriteetide rahastamise jaotus 2004-2006 kokku miljonites kroonides.

Prioriteetid	Kokku prioriteedile	s.h. EL panus	s.h. Eesti panus	Prioriteedi osakaal RAK-i koguinvesteeringutest (%)
1.Inimressursi arendamine	1223	954	269	15,4
2.Ettevõtluse konkurentsivõime	1712	1013	699	21,6
3.Maaelu ja põllumajandus	2323	1093	1230	29,3
4.Kohalik areng ja infrastruktuur	2428	1879	549	30,6
Tehniline abi	253	203	50	3,2
KOKKU	7939	6452	1487	100,0

Allikas: autori arvutused EV Rahandusministeerium(www.fin.ee)

Investeeringud inimkapitali suurenevad Eestis kolmes suunas:

- a) uue tööjõu ettevalmistamise parandamine
- b) olemasoleva tööjõu ümberkoolitamine
- c) seni hõivest väljas olnute kaasamine.

Esimeses suunas on kavandatud ajavahemikus 2004 kuni 2006 investeerida meetme 1 – “Tööjõu paindlikkust, toimetulekut ja elukestvat õpet tagav ning kõigile kättesaadav haridussüsteem” - raames kokku 571 miljonit krooni (vt. Eesti riiklik arengukava. Programmitäiend, 2003). Lisaks on kavas meetme 28 – “Kutse – ja kõrghariduse ning seda toetava infrastruktuuri moderniseerimine” – raames investeerida 483 miljonit krooni. Seega kokku suunatakse kutsehariduse ja ka kõrghariduse kaasajastamisele vähemalt 1 miljard krooni kolme aasta jooksul. Olemasoleva tööjõu ümberkoolitamise osas lisanduvad veel 240 miljonit krooni meetme 6- “Ettevõtluse arengu toetamine” – raames, kus muude tegevuste hulgas rahastatakse ka ettevõtete poolt algatatud koolitusprogramme oma töötajate ümberkoolitamisel. See võiks olla välisinvestoritele väga soodne meede, millega nad saavad kujundada endale sobivat koolitust.

Seni hõivest väljas olnute kaasamine tööturule muutub väga oluliseks RAK-i käivitumisel ja meetme 3 –aktiivsete tööturumeetmete rakendamine – jaoks on ette nähtud 380 miljonit krooni kolme aasta peale ehk ca. 4 korda enam kui varem. See

annab lootust, et on võimalik ka suurendada tööjõu pakkumist, mitte ainult parandada olemasoleva tööjõu kvaliteeti. Seega võib kõiki eelpoolnimetatud vahendeid ühendades kokku suunata inimkapitali arendamisse otseselt ja kaudselt kokku 1.6 miljardit krooni, mis on 4 korda enam kui seni. Niisugune põhimõtteline investeeringute suurendamine antud valdkonnas annab väga selge signaali välisinvestoritele, et Eesti soovib lahendada välisinvestorite poolt tõstatatud probleemid.

Kokkuvõte

1. Eesti senise kiire majanduse arengu oluline tegur on olnud otseste välisinvesteeringute ulatuslik kaasamine. Kahjuks on 2002. aastal ilmnenu suund uute välisinvesteeringute mahu vähenemisele. Ka välisinvestorite hulgas läbiviidud küsitlused näitavad, et Eestis pole enam investoritele sobivat tööjõudu ja selle puudumine hakkab pärssima tulevasi investeeringuid. Välisinvestorid osutavad ka teistele Eesti majanduspoliitika tegematajätmistele, mille tulemusena regionaalpoliitika on väga nõrk ja innovatsioonipoliitika vaid üsna algstaadiumis.
2. Riikliku arengukava elluviimine võimaldab parandada Eesti investimiskliimat, garanteerides keskpikas perioodis plaanipärase majandusarengu. Lisaks võimaldab RAK-i realiseerimine suurendada oluliselt investeeringuid inimkapitali arendamisse, ettevõtluse konkurentsivõime suurendamisse, kohaliku infrastruktuuri parandamisse ning innovatsiooni-alasesse tegevusse.
3. Rahaliste vahendite jaotus erinevate prioriteetide vahel on RAK-i valmimise käigus oluliselt nihkunud inimkapitali ja ettevõtluse arendamise suunas, mis annab välisinvestoritele signaali, et Eesti on tunnetanud investimiskliima halvenemist ja suunab nii EL kui ka Eesti eelarve vahendid investoritele sobiva tööjõu ettevalmistamisele. RAK-is kavandatud kohaliku arengu meetmete elluviimine vähendab sotsiaalseid pingeid ja võimaldab luua ka väljaspool pealinna ning suuremaid keskusi tööstusalasid, mis võiksid pakkuda huvi välisinvestoritele

Kasutatud kirjandus

1. Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programm-dokument 2003-2006. (www.fin.ee)
2. Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programm-dokument 2003-2006. Programmitäiend (www.fin.ee)
3. European Commission. The New Programming period 2000-2006: methodological working papers. Working paper 1: Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents.
4. Foreign Direct Investments in Estonian Economy. (ed. by U.Varblane). Tartu University Press, Tartu, 2001
5. Nõmmann, T.; Luiker, L.; Eliste, P. "Eesti arengu alternatiivne hindamine - jätkusuutlikkuse näitajad" Tallinn, Praxis, 2001
6. Varblane, U. Inimkapitali areng ja Eesti majanduspoliitilised valikud. – Eesti Majanduse Teataja, 2002, nr. 10, lk. 8-13.
7. World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness. UN. New York, Geneva, 2002

Summary

NATIONAL DEVELOPMENT PLAN FOR USING EU STRUCTURAL FUNDS AS A TOOL OF IMPROVING ESTONIAN INVESTMENT CLIMATE

Urmas Varblane
University of Tartu

Strong inflow of the foreign direct investments has served as an important factor supporting rapid economic growth of Estonia. In 2002 the inflow of FDI into new firms rapidly decreased and the reinvestments played major role. Results of the survey among foreign investors indicated that they are not satisfied with the situation of labour supply and quality in Estonia. It was told to be the major hindrance in the further extension of foreign owned firms in Estonia.

The analyses in the current paper are indicating that the Estonian National Development Plan – Single Programming Document for the period 2003-2006 could significantly improve situation in Estonian labour market. As a result of heavy discussions about the distribution of financial resources of SPD between different priorities the share of human capital creation has grown from the 8 % in the first draft in early 2002 up to the 15.6 % in the current version. This is first important step in developing understanding that labour is the most important production factor in Estonia. The lack of well-trained labour could be the most serious hindrance in the catch up process of Estonia.

Rapid increase of investments into Estonian human capital is planned in the following directions:

- a) improvement of the system of preparing new labour (reform in vocational training);
- b) introduction of the system of retraining existing employees;
- c) retraining of unemployed.

The total amount of investments into this area is around 1.6 billion EEK in three years and this is giving a clear signal to the existing and potential investors that Estonia starts to solve problems raised by investors themselves.

TÖÖJÕUVAJADUSE PROGNOOSIMINE: OLEMUS NING RAKENDAMISVÕIMALUSED EESTIS¹

Riia Arukaevu
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Jätkusuutliku ning kiire majandusarengu tagamise seisukohalt on oluline tagada ühiskonnas pakutavate ning nõutavate oskuste-teadmiste kooskõla. Kuna majanduskeskkond on pidevas muutumises, muutuvad pidevalt ka nõudmised tööjõu oskuste-teadmiste osas. Seega on oluline oskus hinnata tulevikusuundumusi majanduskeskkonnas, määrata kindlaks spetsialistide tulevast vajadust ning väljaõppe spetsiifikat.

Võib väita, et tööjõuvajaduse prognoosimise tarvidus kerkib teravamalt esile kiiresti muutuv keskkonnas (nt. siirderiikides), mil aset leidvad ümberkorraldused nõuavad sootuks teist laadi töötajate ettevalmistust. Eestis pole veel tööjõuvajaduse osas laiamahulisi analüüse tehtud, kuigi vajadus nende järele on tuntav, seda ennekõike kutseharidussüsteemis. Tuleviku seisukohalt tuleb arvestada, et tööjõu vaba liikumise tingimustes EL-ga liitumisel on tööturul haridusliku vastavuse tagamine olulise tähtsusega, sest töötajad, kes ei suuda leida oma väljaõppele vastavat tööd, hakkavad töökohta otsima piiritagant. Kui hariduslikud mittevastavused muutuvad massilisteks, liigub tööjõud riigist välja.

Käesoleva artikli eesmärgiks on anda ülevaade tööjõuvajaduse prognoosimise olemusest ning rakendamisevõimalustest. Esmalt tuuakse välja tööjõuvajaduse prognoosimise mõiste ning prognoosimise erinevad meetodid, seejärel pööratakse tähelepanu Ühendatud Kuningriigi (UK), Iirimaa ning USA kogemusele selles valdkonnas. Kuigi riike, kus tööjõuvajadust on edukalt analüüsitud, on palju teisigi, kuuluvad nimetatud kolm mudelite väljatöötamise ning rakendamise osas esirinda. Viimases punktis puudutatakse prognoosimisvõimalusi Eesti tingimustes.

1. Tööjõuvajaduse prognoosimise olemus ning meetodid

1950. - 1960.ndatel võitis järjest suuremat tähelepanu inimkapitaliteooria. Selle kohaselt on haritud tööjõud produktiivsem; mida produktiivsem on tööjõud, seda kiirem on majanduskasv ning seda kõrgemaks kujuneb riigis sotsiaalne ja majanduslik heaolu, sest haridusel on peale majandusliku efekti ka märkimisväärne sotsiaalne positiivne välismõju. Ajendatuna inimkapitaliteooriast, tekkis riikidel soov pöörata enam tähelepanu tööjõu hariduslikule ettevalmistusele, hariduse ja majanduskasvu indikaatorite omavaheliste seoste (Willems 1996). Teisalt on aga inimkapitaliteooria neoklassikaline lähenemine, mis tähendab, et tööturg on

¹ Töö on valminud sihtfinantseeritava teadusteema nr. 0182588s03 raames.

paindlik, oskuste ja tootmistegurite asendamine kerge ning palgad kohanduvad nõudmise-pakkumise muutustele kiiresti. Siit lähtuvalt oleks ju hariduslik planeerimine mittevajalik: turg ise on võimeline reageerima muutustele vajalikus ulatuses. Samas väideti, et äsjamärgitu ei pea paika (näiteks Iirimaa tööstussektori andmete põhjal leitud tööjõu ja kapitali asenduselastsus oli aastatel 1964- 1982 üksnes 0.32 (Hughes 1991)) ning hariduslik planeerimine ja tööjõuvajaduse prognoosimine seepärast vajalik tagamaks adekvaatset tööjõu pakkumist.

Võib väita, et inimkapitaliteooria tõstis esile hariduse olulisuse majandusliku arengu saavutamisel, kuid turu jäikus ja tasakaalulistest seisunditest kõrvalekalle sundisid siiski ka planeerimist ette võtma. Nii Euroopa maades kui Põhja Ameerikas oli kogunõudlus kõrge, pakkumise osas oli aga vajakajäämisi: ühtedel ametikohtadel oli palju üleharituid, teistel ametitel oli haritud kontingendist üldse puudus. Usuti, et on võimalik tulevane tööjõu väljavool haridussüsteemist siduda tööjõu vajadusega, arvestades prognoositavat tootmismahtu ning majanduskasvu (*Ibid.*, Campos 1999).

Arenenud riikide (nt. Prantsusmaa, USA, Kanada) kohta tehti laiahaardelised tööjõuvajaduse prognoosid esmakordselt 1960.ndatel, Ühendatud Kuningriigi ja Hollandi jaoks 1970.-1980.ndatel. Mainimata ei saa jätta ka OECD Vahemeremaade Regionaalset Projekti (*OECD Mediterranean Regional Project*), kuhu kuulusid riikidena Kreeka, Portugal, Hispaania, Türgi ja Jugoslaavia. Projekt viidi ellu 1960.ndatel ning selle abil sooviti luua kompaktsed süsteemi, mis suudaks anda informatsiooni muutuste kohta nii kvalitatiivses kui kvantitatiivses plaanis eri ametikohtade osas, et siis esitada riigi tasandil ettepanekud spetsialistide ettevalmistamiseks. Näiteks oli lõppsihiks määratleda nõutav koolilõpetajate arv, nende harimiseks vajalike õpetajate arv ja koolivarustus (ruumide sisustus), samuti analüüsida olemasolevaid õppeprogramme, teha soovitusi programmide parandamiseks ja hinnata sellega seonduvaid kulutusi. Plaanis oli samuti koostada ajaplaanid ja eelarved. (Willems 1996)

Vahemeremaade projektis oli metoodiliselt kesksel kohal tööjõuvajaduse meetod (*manpower requirement method*) (MRM), mida on senini peetud väga heaks meetodiks, millega tööturul ametialaseid muutusi prognoosida (Hughes 1991).

Metoodiliselt hõlmab MRM kaheksat sammu (Willems 1996):

1. Tuua välja baasperioodi hõivatute arv tööstusharu, ametiala ning haridustaseme osas.
2. Prognoosida tööjõu hulka ehk teiste sõnadega, tööjõu kogupakkumist huvialusel aastal tulevikus.
3. Prognoosida tööhõivet tööstusharude lõikes.
4. Jagada eelmise punktis leitud hinnang erinevate ametikohtade vahel, saamaks prognoosi ametikohtade lõikes.
5. Prognoosida nõudmist hariduse osas, arvestades ametialaselt leitud prognoose.
6. Hinnata, kui suureks võiks kujuneda tööjõu pakkumine eri hariduslike kategooriate lõikes huvialusel perioodil.
7. Võttes arvesse nõutavat ja oodatavat väljalaset hariduse osas, arvutada vajalikud muutused.

8. Arvestades eelmises punktis leitud (muutusi), kalkuleerida õppijate arv ühes või teises hariduse kategoorias.

Põhimõtteliselt on esimeseks sammuks andmete kogumine, klassifikatsioonisüsteemi määratlemine ja hetke tööhõive seisundi välja toomine. Teisena prognoositakse tööjõu pakkumist, mis annab ülemise piiri, keda üldse tulevikus rakendada on võimalik. Siin arvestatakse demograafiliste trendidega ning oodatavate muutustega sotsiaalmajanduslikus keskkonnas (abielus naiste tööjõu turule sisenemine, muutused tööhõive struktuuris, pensionäride tööturualane käitumine jne.). Kolmanda ja neljanda sammu aluseks on kogutoodangu prognoos majandussektorite osas, kusjuures arvestatakse ka muutusi erinevate sektorite tööjõu produktiivsuses. Viienda sammuna "konverteeritakse" neljandas punktis leitud ametialane struktuur hariduskategooriatesse - arvutatakse, kui palju on mingi kindla haridusega inimesi mingil alal vaja, kusjuures oluline on fikseerida, millises proportsioonis on ühe või teise haridusliku ettevalmistusega töötajaid konkreetsetes ametis. Kuuenda etapi täitmisel lähtutakse töötajate arvulisest hetkeseisust hariduskategooriate lõikes, seejärel hinnatakse tulevasi uusi sisenejaid (tulevased koolilõpetajad) ning uuesti sisenejaid (töötud, majanduslikult mitteaktiivsed). Lisaks arvutatakse, kui suurel määral muutub töötajate arv surma, pensionile jäämise või mujale liikumise tõttu. Seitsmenda sammuna fikseeritakse erinevus pakutavate ning nõutavate oskuste osas tulevikus, mis on omakorda aluseks muutustele haridussüsteemis. Siit lähtuvalt leitakse viimaks vajalik õppurite arv eri tüüpi väljaõppe lõikes.

Mudeli kriitika (Willems 1996, Hughes 1991). MRM on saanud ulatusliku kriitika osaliseks nii meetodilise poole kui ka sisulise ülesehituse pealt. Kriitikat on avaldatud 60. ndate lõpust alates. Olulisemad MRM puudujäägid hõlmavad järgmisi aspekte:

1. Kui õpilased valivad oma tulevase elukutse (sellest tulenevalt ka õpingud) oma eelistustest lähtuvalt (iseseisvalt), siis ei oma MRM-i laadne planeerimine ja kavandamine mingit praktilist tähtsust. Nii on väidetud (de Grip *et al.* 1998), et kättesaadav informatsioon tööturu tulevikuseisundi kohta mõjutab väga vähe noorte inimeste õpingute valikuid (kõrgharidust silmas pidades). Teisalt on nenditud, et keegi ei tea, milline oleks hariduslik kontingent, kui MRM-i ei teostataks.
2. Algupäraselt oli probleeme ning vajakajäämisi ametialade konverteerimisel hariduslikesse kategooriatesse, sest suhteliselt nõrgalt oli kaasatud asendusuudlus. Hiljem tehti korrekture ning uuemad mudelid on selles osas arenenumad.
3. Mainimist väärt on ka nn. tööjõuvajaduse prognoosimise paradoks: mida pikema ajalise sihiga on prognoos, seda kasulikum on see haridusliku planeerimise seisukohalt, sest muutused nimetatud valdkonnas on aeglased ja ennekõike pikas perioodis käsitletavad. Teisalt, mida pikaajalisem on prognoos, seda väiksema kvaliteediga see on.

Esimeste projektide puhul tehti prognoosid 15 aasta kohta. Saadud tulemused olid kasutatud, sest prognoositu ei pidanud paika. 1973. a majandusšokk naftahindade tõusu näol "lisas veelgi õli tulle" ning jätkuvalt oli tööjõuvajaduse prognoosimine sellisel kujul kriitika all. Edasiselt vähendati prognoosiperioodi 1-5 aasta peale ning liiguti koolihariduslikult planeerimiselt tööalase väljaõppe, töökohtade loomise jt. aktiivsete tööturumeetodite rakendamise iseloomu ja mahu soovitamisele. Tööalasele koolitusele pandi rõhk seetõttu, et sellelaadsed programmid olid kiiremini väljatöötatavad ning hõlpsamalt kohandatavad tööturu nõudmistele.

Lisaks tuleb märkida, et prognoosimine on antud kontekstis väga olulise tähtsusega (millele sõnaühend "tööjõuvajaduse prognoosimine" ka viitab) - kui prognoosidega eksitakse, on kogu töö asjatu. Kriitika aga selle kohta, et tööjõu turu osas on prognoosivõime väiksem kui muudes majandusvaldkondades, ei ole paika pidanud.

MRM-i kõrval on tööjõuvajaduse prognoosimisel kasutatud mitmeid teisi meetodeid. Mõningane ülevaade nendest (Hughes 1991).

Tööandjate uuring (*Employers' Survey*). Esmalt koostatakse küsimustik, millele tööandjad peavad vastama. Tuntakse huvi, kui palju ja milliste omadustega töötajaid firmad sooviksid tööle võtta, kui pikaks perioodiks. Seejärel korrigeeritakse saadud tulemusi ellujäämistõenäosusega, pensionilemineku tõenäosusega jt. näitajatega ning saadakse hinnang nõutavale töötajaskonnale. Nimetatud meetodit on kasutatud näiteks USA-s, Kanadas, Rootsis ja Prantsusmaal. Üldiselt on seda rakendatud nii arenenud kui ka vähem arenenud riikides. Meetod on lihtne, kergesti läbiviidav, kuid puuduseks on subjektiivsus - kas tööandjad on võimelised tegema adekvaatseid hinnanguid? Kas nad isegi teavad, keda nad vajavad, milliseks kujuneb firma toodangu kasv, toodangu struktuur? 1960.ndatel kasutati tööandjate uuringut rohkelt, kuid nüüdseks on selle rakendus mõnevõrra vähenenud. Siiski on seda hea kasutada siis, kui tööturualast informatsiooni napib.

Rahvusvaheline võrdlus (*International Comparison*). Selle meetodi puhul võetakse aluseks arenenud riikide tööhõive struktuur tööstusharude ning ametite lõikes. Arenenud riikide plussiks on peale arenenud majanduse ka usaldusväärsete andmete olemasolu. Rahvusvahelist võrdlust kasutavad ennekõike vähem arenenud riigid, kes omakorda eeldavad, et tulevikus peaks ka nende majanduse struktuur olema sarnane konkreetsele arenenud riigile. Teisalt on see jäik lähenemine, ka juba 1970.ndatel väideti, et isegi sama arengutasemega riigi erinevad teineteisest olulisel määral huvialust dimensiooni silmas pidades.

Tööjõu ja kogutoodangu suhe (*Labour-Output Ratio*). Tööjõu-toodanguväljalaske jagatis teeb esmalt kindlaks mingil ametil hõivatute suhte toodangu mahtu kas siis sektori või riigi tasandil ning needsamad näitajad ekstrapoleeritakse tulevikku. Siinjuures on nõutav detailne info tööturu minevikutrendide ja praeguse situatsiooni kohta. Sellist lähenemist on kasutatud USA-s ja UK-s kui arenenud riikides, kus on olemas küllaldaselt pikad toodangumahu ning hõive aegread. Meetod sobib ennekõike stabiilse keskkonnaga riikide jaoks, kiiresti muutuvates tingimustes pole minevikuandmetel olulist tähtsust tuleviku prognoosimise seisukohalt.

Tasuvusmäära meetod (*Rate of Return Method*). Tasuvusmäära meetod tuleneb inimkapitaliteooriast ja toetub 1960.ndatel leitud tulemustele (Beckeri, Minceri tööd). Läbi õppimise koolis ja töölase väljaõppe (investeeringud inimkapitali) suureneb töötaja produktiivsus ning teenitav palk. Taolise investeeringuga on seotud mitmed kulud, osad neist tuleb teha indiviidil endal, osad riigil. Teades kulusid-tulusid, on võimalik välja arvutada hariduse omandamise kui investeeringu tasuvusmäärad indiviidi ja riigi tasandil. Kui näiteks riigi tasandil arvatud (sotsiaalne) tasuvusmäär on kõrgem sotsiaalsest diskonteerimismäärast, siis on mõistlik investeerida sinna haridusvaldkonda teha, vastupidisel juhul mitte. Seega eeldame, et raha juurdevool ühte või teise valdkonda jätkub seni, kuni tasuvusmäär on vähemalt võrdne diskonteerimismääraga. Indiviidi tasandil arvatud tasuvusmäär on aga indikaatoriks eranõudlusele ühe või teise haridusliku ettevalmistuse osas ning siit tulenevalt saab kõrvutada eranõudlust sotsiaalselt teelistatavaga. Tasuvusmäära meetodi erinevus MRM-st seisneb selles, et kui esimene väljendab tööturuväljavaateid tuginedes palgamääradele, siis viimane toetub otseselt tööjõu pakkumisele ja nõudmisele ning lahknevustele nende osas. Kuigi palgad ja nõudmine-pakkumine on omavahel seotud, ei ole need siiski üks-üheselt käsitletavad.

2. Riikide kogemused tööjõuvajaduse prognoosimisel

Tööjõuvajaduse prognoosimist praktiseerivad paljud riigid. Alljärgnevalt on antud lühike ülevaade tööjõuvajaduse prognoosimise iseärasustest mõningates riikides (Hughes 1991, Willems 1996)

Ühendatud Kuningriik

Ühendatud Kuningriigi tööjõuvajaduse planeerimise ajalugu ulatub juba II maailmasõja aegadesse, mil oli vaja hinnata, kui palju on tarvis töötajaid sõjatööstusesse ning tsiviilsfääri. 1950.ndatel tegeleti tööjõuvajaduse prognoosimisega arstide ja õpetajate osas, saamaks edukalt planeerida ning ette näha tulevast meditsiini- ja haridusteenuste mahtu.

1968. a. loodi spetsiaalne keskus – Tööjõu-uuringute Instituut (*Institute of Manpower Studies, IMS*), mis teostaks uuringuid nii riigi kui kohaliku tööturu tasandil ning oleks võimeline nõustama firmasid inimressursi kasutamise osas. IMS ei ole produtseerinud regulaarselt detailseid ametialade prognoose, küll on aga hinnanud aeg-ajalt hõive väljavaateid. Näiteks 1980.ndate keskel teostas IMS uuringu selgitamiseks välja hõive trende aastateks 1985–1990, mis lõpp-tulemusena osutus väidetavalt küllaltki edukaks. Uuringu jooksul viidi läbi küsitlus, kus intervjueriti ligi 3600-t tööandjat (nii suudeti hõlmata üle poole UK tööjõust).

1960.ndate lõpust alates on loodud teisigi uurimisgruppe, mis tööjõuvajaduse prognoosimisega tegelevad - üks neist asub Warwick'i Ülikoolis. Nimetatud grupp teostas 1970.ndate lõpul analüüsi energiatööstuse kohta, mille raames hinnati ka erinevate tööjõuvajaduse hindamise meetodite adekvaatsust. Edasiselt arendati analüüsi juba teistesse sektoritesse. Näiteks 1978. a. teostati prognoose 16

ametigrupi ning 49 haru lõikes. Aastast 1981 avaldab Warwick'i grupp analüüse regulaarselt. Prognooside tegemisel on alates 1980.ndatest toetunud nn. Cambridge multi-sektoraalsele dünaamilisele mudelile, mis koosneb 1400-st käitumuslikust ning tehnilisest seosest ja sisend-väljund osast kirjeldades harudevahelist kaupade-teenuste liikumist ning tehes harutasandil kindlaks kogutoodangu mahu. Selleks, et detailsemalt analüüsida tööjõunõudluse poolt, on mudelis eristatud mehed-naised, 3 kvalifikatsiooni taset, 10 (õppe)ainevaldkonda, 74 ametialast kategooriat. Analüüse on teostatud ka regioonide tasandil (Šotimaa, Wales, Põhja-Iirimaa).

Iirimaa

Iirimaa kohta tehtud esimesed tööjõuvajaduse analüüsid pärinevad 1960.ndatest. Sel ajal loodi ka spetsiaalne üksus, mis tegeleks tööjõu nõudmise-pakkumise hindamisega ning annaks soovitusi puudujääkide vältimiseks tööjõuturul. 1960.ndatel arvatud prognoosidega aga üldiselt ei jätkatud, kuna need olid liialt tundlikud mudeli aluseks olnud eeldustele, puudus piisav info tööturust, selle toimimisest ning iseärasustest (mobiilsus, töötajate omavaheline asendamine jne.)

Tööjõuvajaduse-alased uurimused siiski jätkusid. Näiteks masinaehituse ning arvutitööstuse valdkonnas viis analüüsi läbi Tööjõualane Konsultatiivbüroo (*Manpower Consultative Committee*), mis loodi 1978. a. nõustamaks valitsust tööjõuvajaduse prognoosimise valdkonnas.

Oluline samm uuringute osas toimus 1980.ndate keskel, mil kaks töötajate koolitusega tegelevat organisatsiooni - AnCO (*The Industrial Training Authority*) ja FAS (*The Training and Employment Authority*) alustasid ulatusliku analüüsiga tööjõuvajaduse prognoosimiseks ehituses, keemiatööstuses, paberi- ja trükitööstuses. Praeguseks on need kaks institutsiooni teostanud prognoose Iirimaa jaoks juba aastaid. Ennekõike keskenduvad nad nõudmise poolele (42 ametialase kategooria lõikes) ning vähem modelleerivad ise tööjõu pakkumist. Meetoditena on aegade jooksul kasutatud nii minevikutrendi ekstrapoleerimist, teiste riikide võrdlust (aluseks USA), küsitlusi kui ka MRM-meetodit. Lisaks on läbi viidud koolide uuringuid selgitamaks välja kursuse katkestajate ning kordajate osakaalu õppurite hulgas.

USA

USA-s on tööjõuvajaduse prognoosimisega tegeletud alates 1950.ndatest, mil Tööjõustatistika Büroo (*Bureau of Labor Statistics, BLS*) koostas Ameerika majandusharude maatriksi ning kasutas seda tööjõuvajaduse planeerimise otstarbel. 1960.ndatel teostati juba tööjõu prognoose regulaarselt ning need olid lülitatud Presidendi Tööjõuraportisse (*Manpower Report of the President*). Hinnangutes avaldati kogutoodangu ning hõive prognoositavad väärtused sektorite ja ametialade lõikes.

Hetkel esitab BLS kaks korda aastas prognoose tööhõive suuruse, struktuuri, lisandväärtuse kasvu ja produktiivsuse kohta erinevates harudes ning ametites. Metoodiliselt on USA-s kasutatav lähenemine sarnane MRM-ile. Esmalt arvutatakse tulevase tööjõu hulk arvestades sünni-, suremusmäärasid, sisse – ning väljarännet.

Prognoosid teostatakse eraldi soolise, vanuseliste ning rassiliste gruppide osas, kokku ligi 100-s rahvastiku rühmas, kaasates ka igale rühmale spetsiifilisi trende ning suundumusi. Teise sammuna prognoositakse kogutoodangu maht makroökonoomilise mudeli abil, mis seejärel desagregeeritakse sisend-väljund mudeli abil haru tasandile. Järgmise sammuna leitakse vajalik hõive maht harude lõikes, võttes arvesse tehnoloogilisi iseärasusi ning muutusi. Edasiselt kalkuleeritakse prognoosid 500 ametialase grupi kohta, kusjuures ametialasest hõivest parema ülevaate saamiseks viiakse regulaarselt läbi spetsiaalseid ametialaseid uuringuid – *Occupational Employment Statistics (OES) Surveys*. Üldiselt ei ole USA mudelis pööratud tähelepanu hariduslikele kategooriatele, kuigi BLS on seda vajadusel nn. kõrvalproduktina teinud.

3. Tööjõuvajaduse prognoosimise andmevajadused ning tööjõuvajadust mõjutavad tegurid Eestis

Tööjõuvajaduse prognooside tegemiseks on vaja eri liiki andmeid, näiteks infot hõivatute kohta ameti, tööstusharu ja haridusliku ettevalmistuse osas, lisaks veel prognoose toodangu väljalaske ja tööjõu produktiivsuse kohta. Tavaliselt saadakse informatsioon hõive kohta tööjõu-uuringutest, eri liiki küsitlustest ning prognoosid kogutoodangu kohta makromudelite kaudu või sisend-väljund tabelite põhjal. Eesti tingimustes on olemas tööjõu-uuringud, mis annavad ülevaate hõivatutest ning nende hariduslikust ettevalmistamisest, küll on aga puudu piisavalt informatiivsed makromudelid või sisend-väljund tabelid.

Kuna Eesti on tööjõuvajaduse prognoosimise osas veel alusetapis, on mõistlik alustuseks toetuda erinevatele meetoditele, mis on ka suhteliselt lihtsad (teiste (arenenud) riikide eeskujuks võtmine, tööandjate uuring). Võib võtta üle ka otseselt teiste riikide mudeleid, kuid siinjuures tuleb arvestada, et riigid erinevad oma ressurside, tulevikuootuste, sotsiaal-majandusliku keskkonna ning kultuuriliste tunnuste poolest, mistõttu võõrast mudelit tuleb suuresti kohandada.

Prognooside tegemisel on oluline arvestada tulevikutrendidega. Eesti kui väikeriigi puhul on oluline määratleda, milliseks kujuneb selle välismajanduslik positsioon: millise mahu ja struktuuriga on tulevikus import ja eksport, kui suures ulatuses teostatakse allhanke ja madalat kvalifikatsiooni nõudvaid tööülesandeid. Eesti turu väiksust arvestades on välismajanduse iseärasused ning sellest tulenevad nõuded hariduslikule ettevalmistusele olulise tähtsusega. Kahtlemata mõjutavad tööhõive struktuuri ka tehnoloogilised muutused, mis on üldjuhul *skill-biased*, tähendades, et nõudlus kõrgemalt haritute osas ei vähene ning kõrgelt haritud hakkavad tööturul välja tõrjuma vähem haritud. Iseenesest viitab see asjaolule, et haridus peab olema laia rakendusala. Teisalt on ilmne, et detailsus ning süvaõpe peavad vähemalt minimaalsel määral säilima, vastasel juhul lasub tööandjatel liigsuur surve oma töötajate koolitamiseks, ja seda tingimustes, kus tööalase väljaõppe võrk ning võimalused pole piisavalt väljaarendatud.

Oma tähtsus on edasisel tööhõive kujundamisel ka seadusandlusel (tegevusalade vastavusse viimine EL-i normidega, võrdõiguslikkuse seadus jne.) ning tulevasel tööjõu liikumisel Eesti ja välisriikide vahel.

Tööjõuvajaduse prognoosimine on aastatepikkune tegevus ning mitmete eri institutsioonide (ministeeriumid, ametühingud, kaubandusliidud, teadusasutused) koostöö tulemus. Eesti tingimustes võiks alustada analüüsiga üksikute sektorite tasandil. Nii saab ühtesid või teisi hariduskategooriaid vastavalt vajadusele eri sektorite osas detailsemalt analüüsida, eriti neis, kus töötajate erialased teadmised on suures osas mittevastavuses nõutavatega. Sektoritena võiksid huvi pakkuda näiteks puidu-, elektroonika-, masina- või toiduainetetööstus, mille edasine areng on Eesti majanduspositsiooni jaoks märkimisväärselt tähtsusega. Loomulikult võib prognoose teha ka üksikute Eesti regioonide lõikes.

Kokkuvõte

Tööjõuvajaduse prognoosimine kerkis päevakorda peale Teist maailmasõda, mil paljudes riikides jäi kogupakkumine alla kogunõudlusele. Selle üheks põhjuseks oli ebaadekvaatne töötajate erialane ettevalmistustase. Nii leiti, et on vajalik süstemaatiline analüüs, mille põhjal saaks riigi tasandil teha hariduspoliitilisi ettepanekuid spetsialistide ettevalmistuse valdkonna ning mahu kohta. Esimesed suuremahulised projektid katsetamaks tööjõuvajaduse prognoosimist viidi ellu 1960.ndatel. Prognoosimisel on põhimeetodina olnud kasutusel MRM, kuid üldteada on ka teised ning lihtsamad lähenemised nagu näiteks tööandjate uuring, rahvusvaheline võrdlus, tööjõu ja kogutoodangu suhte leidmine ning tasuvusmäära meetod. Kõigil mainitud on omad plussid-miinused ning konkreetse meetodi valik sõltub majanduskeskkonna spetsiifikast, andmete olemasolust ja kvaliteedist.

Tööjõuvajaduse prognoosimise esirinda kuuluvate riikide nagu näiteks UK, Iirimaa ning USA uurimiskogemus ulatub aastakümnetesse. Nende riikide põhjal võib väita, et tulemuslik tööjõuvajaduse analüüs on paljude erinevate institutsioonide (ülikoolid, teaduskeskused, ministeeriumid, kaubandusliidud jne.) koostöö tulem. Kahtlemata on tarvis tööjõuvajadust prognoosida ka Eestis hariduspoliitika parema koordineerimise eesmärgil. Kuna pikaajaline kogemus prognoosimise osas veel puudub, on esialgu mõistlik toetuda lihtsamatele meetoditele (küsitlused, võrdlused teiste riikidega), kusjuures tähelepanuta ei tohi siiski jätta tulevikutrende ning Eesti kui avatud väikeriigi spetsiifikat. Põhjalikumalt analüüsi võiks alustada olulisemate sektorite/regioonide tasandist, eriti neist, kus erialaseid mittevastavusi on olemasolevate töötajate hulgas teistest suuremal määral. Kahtlemata on tööjõuvajaduse prognoosimine komplitseeritud, kuid oluline valdkond suurendamaks hariduslikku kooskõla tööturul.

Kasutatud kirjandus

1. Campos, N. F.; Hughes, G.; Jurajda, S.; Münich, D.; When the Future is not What it Used to Be: Lessons from the Western European Experience to Forecasting

Education and Training in Transition Economies. Working Paper Nr. 265, September 1999.

2. De Grip, A.; Heijke, H. Beyond Manpower Planning: ROA's Labour Market Model and its Forecasts to 2002. ROA-W-1998/6E, Research Centre for Education and the Labour Market, Maastricht, December 1998.

3. Hughes, G. Manpower Forecasting. A Review of Methods & Practice in some OECD Countries. Report No. 1, November 1991. FÁS/ESRI Manpower Forecasting studies.

4. Willems, Ed. Manpower Forecasting and Modelling Replacement Demand: An Overview, ROA – 1996/4E, Research Centre for Education and the Labour Market, Maastricht, December 1996.

Summary

MANPOWER REQUIREMENT FORECASTING, ITS NOTION AND IMPLEMENTATION POSSIBILITIES FOR ESTONIA

Riia Arukaevu
Tartu University

In order to warrant sustainable economic development of society, it is important to have a match between supplied and demanded level of knowledge. As economic conditions are changing over time, the ability to evaluate concurring changes in the range of qualification and number of specialists is definitely crucial. Manpower requirement forecasts as such are therefore of great importance, especially in transition economies where radical changes are influencing the needed pattern of educational background of labour force by great extent. Although Estonia has not yet worked out its model for forecasting purposes, there is an inevitable need for work for that. Besides, after joining EU, Estonia may lose a lot of skilled workers if it does not co-ordinate its educational policy in order to avoid educational mismatches in the labour market.

The aim of the article is to give an overview of the notion of manpower requirement forecasting and possibilities to implement the forecasting. Manpower requirement forecasting attracted its wide interest after World War II. At that time it was noted that the future educational output and division of resources in the field of education were of great relevance to face the needs of quickly developing economic environment. The first large scale evaluation of manpower requirement forecasting was carried out via OECD Mediterranean Regional Project. By that time several countries had started with their analyses, too. Over time, methodologically, manpower requirement method has been widely used, although several others like employers' survey, international comparison etc. are also used. The choice of the concrete method depends on the characteristics of economic environment, the availability and quality of data used.

Based on the experience of countries like USA, UK and Ireland, it can be stated that the success of forecasting activity is the result of co-ordination activities of many institutions like universities, ministries, trade unions etc.

In Estonia, the starting point for manpower requirement forecasting could be industry or regional level. The kind of approach also gives an opportunity to analyze educational requirements in detail, especially in the fields where educational mismatches are present excessively. Additionally, as the long term experience in the manpower forecasting area is missing and some of the data are beyond the reach, Estonia should start with employing relatively simple methods like employers' survey, international comparisons. Indeed, Estonia can copy models of other states, as well, but specific features reflecting Estonia as a small open economy must not be overlooked either.

MAJANDUSPOLIITILISED VÕIMALUSED SÜNDIMUSE JA NAISTE TÖÖTURUKÄITUMISE MÕJUTAMISEKS EESTIS

Marge Birk, Andres Võrk
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

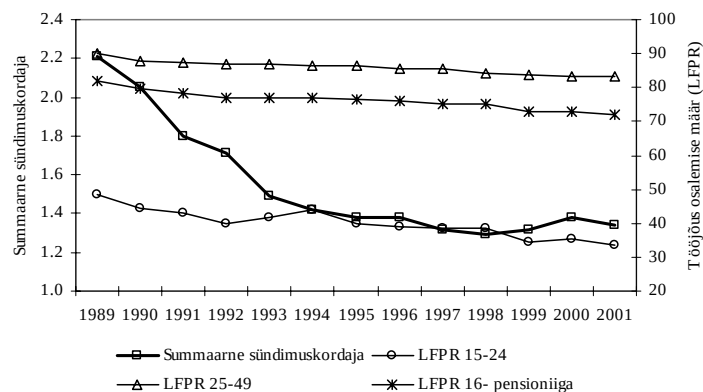
Euroopa riikide ja sealhulgas Eesti praeguse rahvastiku vananemise peamine põhjus on sündimusnäitajates, mis on pikka aega jäänud allapoole rahvastiku taastootmiseks vajalikku taset. Euroopas 1970-80ndatel alanenud sündimus ja seda eriti traditsiooniliselt kõrgema sündimusega Vahemeremaades on püstitanud teadlaste ja majanduspoliitikute ette raske ülesande selgitada välja, mis on toimuva protsessi taga ja kuidas neid protsesse mõjutada majanduse ja rahvastiku jätkusuutliku arengu tagamiseks. Traditsiooniliselt on peetud sündimuse languse põhjuseks naiste tööjõus osalemise suurenemist, mis on tulenenud naiste poolt omandatud kõrgemast haridustasemest, kuid alates eelmise sajandi 1980ndatest on toimunud Euroopa riikide vahel olulised lahknevused. Osades riikides on samaaegselt naiste tööjõus osalemise suurenemisega toimunud sündimuse langus (nt Hispaania, Kreeka, Itaalia ja Iirimaa), kuid teistes on täheldatav vastupidine seos (nt Skandinaavia riigid). Eestis on viimasel aastakümnel kontrastina võimalik jälgida samaaegselt nii sündimuse langust kui ka naiste tööjõus osalemise vähenemist.

Käesoleva artikli eesmärgiks on välja selgitada majanduslikud tegurid, mis mõjutavad naiste sünnitamisotsust ja tööturukäitumist, selleks et prognoosida ja majanduspoliitiliselt mõjutada sündimust ja naiste tööturukäitumist Eestis. Antud artikkel on jagatud kolme ossa. Esimeses osas antakse lühike ülevaade Eestis toimunud sündimuse ja naiste tööjõus osalemise määra arengutest viimasel aastakümnel ning illustreeritakse, mis juhtuks rahvastiku demograafilise struktuuriga juhul, kui sündimus ei suurene, muude tingimuste samaks jäädes. Teises osas kirjeldatakse Euroopa riikide kogemust tööturul osalemise, peretoetuste ja sündimuse seoste kohta. Kolmandas peatükis tutvustatakse majandusteooria taustal majanduspoliitilisi võimalusi sündimuse mõjutamiseks Eestis.

1. Demograafilised ja tööturukäitumise trendid Eestis viimasel aastakümnel

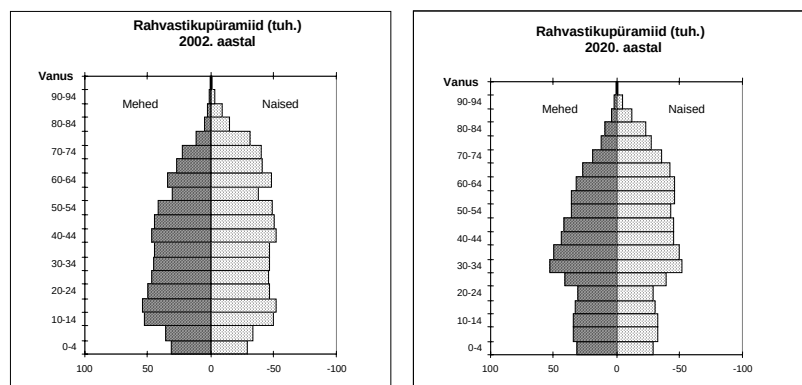
Eesti rahvastik on üks kiiremini vananevaid rahvastikke maailmas ning seda just laste arvu kahanemise, mitte elanikkonna eluea pikenemise tõttu. Alates 1990ndate algusest on Eestis sündimus oluliselt vähenenud. Summaarne sündimuskordaja, mis 1990ndal aastal oli 2,05, langes 2001. aastaks kiirelt 1,34ni (vt joonis 1). Sama perioodi jooksul langes naiste tööjõus osalemise määr 7,7 protsendipunkti vanusegrupis 16 kuni pensioniiga ning 4,8 protsendipunkti vanusegrupis 25–49. Seega on samaaegselt toimunud nii sündimuse kui ka naiste tööjõus osalemise vähenemine, mistõttu ei saa sündimuse languse põhjuseks lugeda naiste tööjõus osalemise suurenemist. Osaliselt on samaaegne sündimuse ja naiste tööjõus osalemise vähenemine kindlasti tingitud kõrghariduse suurenenud omandamisest. See peaks põhjustama naiste tööjõus osalemise määra vähenemist vanusgrupis 15–

24, kuid ilmselt ei seleta see langustendentsi kõige fertiilsemas eas olevate naiste vanusgrupis 25–49.



Joonis 1. Summaarne sündimuskordaja ja naiste tööjõus osalemise määrad (LFPR) erinevates vanusgruppides. Allikas: ESA Statistika Aastaraamat 2002.

Illustreerimaks, mida tähendaks praegune sündimus Eesti rahvaarvule on joonisel 2 toodud rahvastiku soolis-vanuseline struktuur 2002. aasta alguses ja autorite poolt tehtud prognoos 2020. aastaks, eeldades sündimuskordajat 1,34, oodatava eluea püsivust ja migratsiooni puudumist. Niisugusel juhul oleks rahvaarv 20 aasta pärast 1,24 miljonit ning kuni 16 aastaste osakaal rahvastikus langenud 19 protsendilt 17-le.



Joonis 2. Rahvastiku soolis-vanuseline struktuur 1. jaanuaril 2002 ja prognoos 1. jaanuariks 2020. Allikas: ESA lähteandmed, autorite arvutused.

Praegusel hetkel on Eestis peremudeliks perekond, kus on üks või kaks last. Rahva taastootmiseks peaks iga Eesti naine sünnitama ühe lapse rohkem, kusjuures mida varem naised sünnitavad, seda kiirem on rahvastiku juurdekasv, sest ka nende naiste lapsed jõuavad sellevõrra kiiremini lapsesaamisikka. Eesti Statistikaameti andmetel oli ema keskmine vanus esimese lapse sünnil 1990ndate alguses 22,7 aastat, 2001. aastal on selleks näitajaks 24,2 aastat (ESA statistika andmebaas). Seega Eesti naised ei sünnita ainult vähem, vaid ka lükkavad esimese lapse sündi edasi.

Järgnevalt vaatleme lühidalt teoreetilisi majandusmudeleid, mis selgitavad sündimuse ja naiste tööturukäitumise vahelisi seoseid. Nende mudelite taustal saame formuleerida majanduspoliitilised soovitusel sündimuse mõjutamiseks, arvestades samas teiste riikide analoogilisi kogemusi.

2. Naiste tööjõupakkumise ja sündimuse vahelised teoreetilised seosed

Enam kui kaks sajandit tagasi prognoosis Malthus (1798, 1992) positiivse seose olemasolu rahvastiku kasvu ja sissetulekute kasvu vahel tuginedes hüpoteesile, et sissetuleku kasvades inimesed abielluvad varem ja saavad rohkem lapsi. Sama järelduks ka lihtsatest neoklassikalistest mudelitest, kui laste olemasolu vaadeldakse normaalkäitumisena. Riikide kogemused viitavad aga hoopis vastupidisele tendentsile — riikide rikkuse suurenedes on sündimus alanenud. Selle vastuolu selgitamiseks teooria ja tegelikkuse vahel kujunesid välja uued majandusteoreetilised lähenemised, mis püüdsid leida selgitust sissetuleku ja sündimuse negatiivse seose vahel.

Osa mudelid töid sisse eristuse kvaliteedi ja kvantiteedi vahel (Becker and Lewis 1973; Willis 1973). Nende mudelite kohaselt võib sissetuleku suurenedes sündimus alaneda, kui vanemad soovivad rohkem investeerida ühte lapsesse selle asemel, et jagada sama summat enamate laste vahel. Teised mudelid tähtsustasid naise valikut oma aja jaotamisel ja rõhutasid naise aja alternatiivkulu lapse kasvatamisel (Becker 1965) — suurenenud naiste palgad võivad omada positiivset mõju naiste tööjõupakkumisele ja negatiivset mõju sündimusele, sest suurenenud naise palk teeb koju jäämise suhteliselt kulukaks.

Selgitamaks naiste tööturukäitumise ja sündimuse vahelist seost Eestis viimase aastakümne jooksul ning selle majanduslikke aspekte, kasutame Butzi ja Wardi (1979) agregeeritud sündimusvõrrandit ja selle dekompositsiooni. Agregeeritud sündimusvõrrandi võib kirjutada järgmiselt:

$$(1) \quad B = K \cdot B_w(Y, W_f, X) + (1 - K) \cdot B_n(Y, X),$$

kus B on sündimuskordaja kokku, K on naiste tööjõus osalemise määr, B_w ja B_n on vastavalt sünnitamisõenäosused töötavate ja mittetöötavate naiste puhul, W_f on keskmine naiste palk, Y on perekonna teised sissetulekud, milleks on peamiselt mehe palk, ja X on muud sündimust mõjutavad mitterahalised tegurid, nagu ühiskonna väärtushinnangud, naiste tervislik seisund jmt. Viimased tegurid jätame järgnevas analüüsis vaatluse alt välja.

Töäjõus osalevate naiste osakaalu K moodustavad naised, kelle produktiivsus ehk turul pakutav palk on kõrgem nende reservatsioonipalgast. Samuti mõjutab töötavate naiste osakaalu muude sissetulekute suurus Y . Seega on K omakorda funktsioon suurustest W_f ja Y .

Ülaltoodud võrrand (1) põhineb standardsel mikroökonomilisel staatilisel aja jaotamise mudelil, kus lapse sünnitamiseks ja kasvatamiseks on vaja investeerida naise aega ja turult ostetavaid kaupu (Ahn, Mira 2002). Tööturul osaleva naise sünnitamisotsus sõltub tema palgast (mis on tema alternatiivkulu lapsega töölt koju jäämisel) ja teistest sissetulekutest. Samas sõltub mittetöötava naise otsus ainult teistest sissetulekutest. Seega tuleb laste sünnitamise otsuse puhul vaadelda kahte aspekti. Ühest küljest, mida suurem on perekonna sissetulek, seda suurem on sündimuse eeldusel, et laps on majandusteoreetiliselt "normaalhüvis". Teisest küljest, mida suurem on naise palk, seda suurem on naise alternatiivkulu töölt koju jäämisel. Seega eksisteerib naiste palga suurenemisel nii sissetuleku- kui ka asendusefekt.

Üleval toodud seost saab vaadata laiemalt, kui sissetuleku ja palga all silmas pidada mitte ühe perioodi vaid kogu elu jooksul saadavat sissetulekut ja palka. Sellisel juhul on tähtsal kohal naise ootused nii oma inimkapitali tehtavate investeeringute tuluse kui ka kogu perekonna tulevase sissetuleku kohta. Et tavaliselt on ootused seotud hetkel toimiva majandustsükliga, siis üldine majanduslik olukord avaldab sündimusele olulist mõju läbi ootuste kujundamise.

Selgitamaks, mis on mõjutanud ja kuidas saab mõjutada sündimust Eestis, leiame agregeeritud sündimusvõrrandi (1) komponendid täisdiferentsiaali abil, lubades naiste palga W_f ja muude sissetulekute Y muutust (Ahn, Mira 2002).

$$\begin{aligned}
 dB = & K \underbrace{\frac{\partial B_w}{\partial W_f} dW_f}_A + \underbrace{\frac{\partial K}{\partial W_f} (B_w - B_n) dW_f}_B \\
 (2) \quad & + K \underbrace{\frac{\partial B_w}{\partial Y} dY}_C + \underbrace{(1-K) \frac{\partial B_n}{\partial Y} dY}_D \\
 & + \underbrace{\frac{\partial K}{\partial Y} (B_w - B_n) dY}_E
 \end{aligned}$$

Tabeli 1 esimeses veerus on toodud võrrandi (2) liikmete tõlgendused, nende olulisus Eesti jaoks ning vastavad majanduspoliitilised võimalused sündimuse suurendamiseks.

Tabel 1. Võrrandile (2) vastavate sündimust mõjutavate tegurite olulisus Eestis ja majanduspoliitilised võimalused sündimuse suurendamiseks

Teoreetiline aspekt	Eestis 1989-2002 sündimust mõjutanud majandusprotsessid	Majanduspoliitilised instrumendid sündimuse suurendamiseks
A: palga tõusu mõju töötavate naiste sünnitamisõenäosusele – kui negatiivne asendusefekt domineerib positiivse sissetulekuefekti üle, siis sündimus väheneb	1) inimkapitali tehtavate investeeringute tootlus on suurenenud 2) tulevase kõrge palga ootuses on naistel kallim loobuda tööst 3) madala palga või töötuse kartuses peale raseduspuhkust on naistel sünnitamise alternatiivkulu kõrgem 4) kõrgepalgalistel naistel on kallim loobuda tööst 5) linnastumine on vähendanud põlvkondadevahelist tuge lapsehooldusel	Alternatiivkulu vähendamine: 1) naise palga säilitamine peale sünnitamist teatud perioodiks 2) naistele töökoha säilimise tagamine peale lapsehoolduspuhkuse lõppu 3) lastehoolduse doteerimine võimaldamaks naistel laste kõrvalt kiiremini tööle naasta 4) osa-ajaga töötamise võimaldamine
B: palga mõju tööjõus osalevate naiste osakaalule – palga tõustes suureneb töötavate naiste osakaal, mis vähendab sündimust (mõju teist järku)	1) perioodil 1994-2000 on naiste suhteline palk tõusnud võrreldes meeste omaga (ESA järgi), kuid see ei tohiks oluliselt mõjutada naiste tööjõus osalemist	
C: teiste sissetulekute mõju töötavate naiste sünnitamisõenäosusele D: teiste sissetulekute mõju mittetöötavate naiste sünnitamisõenäosusele – kui lapsed on normaalhüvis, siis sissetuleku suurenedes sündimus suureneb	1) majandusreformid suurendasid leibkonna tulevaste sissetulekute varieeruvust, mis paneb riskikartlikku naist sünnitamisest hoiduma 2) riiklike peretoetuste reaalkaartus on vähenenud 3) üksikemade osakaal on suurenenud	Sissetulekute vähenemise ja täiendavate kulude kompenseerimine ning minimaalse sissetuleku garanteerimine: 1) naise palgast sõltumatute peretoetuste suurendamine 2) suurem toimetulekutoetus vaesusriski vähendamiseks – garanteerib minimaalse toimetuleku 3) maksusoodustused lastega peredele
E: teiste sissetulekute mõju tööjõus osalevate naiste osakaalule – kui vaba aeg on normaalhüvis, siis teiste sissetulekute suurenemine vähendab töötavate naiste osakaalu (mõju sündimusele teist järku)	1) sotsiaaltoetused (nt puuetega inimeste toetused) on vähendanud keskeas olevate madala inimkapitaliga naiste töötamismotivatsiooni, kuid selle mõju sündimusele praktiliselt puudub 2) meeste sissetulekute suurenemine võimaldab osadel naistel koju jääda.	

Tabeli 1 kolmandas veerus toodud majanduspoliitilised meetmed sündimuse suurendamiseks on esitatud kahes grupis. Esiteks meetmed, mis vähendavad naiste alternatiivkulu, ja teiseks need, mis on suunatud otseselt perede minimaalse tarbimistaseme tagamisele. Seega peaks optimaalne majanduspoliitika (vähimate ressurssidega soovitud eesmärgi saavutamine) sisaldama kahte elementi. Esiteks tuleb peresid toetada ema endise palga või selle puudumisel näiteks elatusmiinimumi tagava sissetuleku ulatuses lapse sünnile järgneval suhteliselt lühikesel ajal (nt aasta jooksul). Sellisel moel vähendatakse lapse sünniga kaasnevat alternatiivkulu ja samas säilib vanemal siiski motivatsioon teatud aja pärast tööle naasta. Tööle naasmist saab toetada ka lasteaeade doteerimisega, osa-ajaga töötamise soodustamisega jmt. Teiseks elemendiks on niisugused peretoetused, mis tagavad edaspidise perioodi jooksul minimaalse toimetuleku. Selleks saab kasutada näiteks sissetulekust sõltuvaid peretoetusi.

Teoreetilistest seisukohast ei ole ühest vastust, kas majanduspoliitiliselt soodustada naiste varajast sünnitamist või mitte. Ühest küljest tähendab naise varajane sünnitamine, et pered ei ole reeglina jõudnud ennast laste kasvatamiseks materiaalselt kindlustada. Teisest küljest, mida rohkem naised lapse sünnitamisega seotud tööhõivekatkestust edasi lükkavad, seda suurem on akumulieeritud inimkapitali hulk ja kokkuvõttes nende palgakaotus, kui nad lõpuks lapsega koju jäävad. Sellest tulenevalt on naistel palgakaotus kõige väiksem siis, kui nad saavad lapse võimalikult varakult. Seega paistab olevat tegu paradoksiga: vaesuse vältimiseks ja eluaseme soetamiseks lükkavad naised Eestis sünnitamise edasi, kuid inimkapitali akumulieerudes koju jäämise alternatiivkulu võib hoopis kasvada, mistõttu on motivatsioon sünnitamist veelgi edasi lükata. Samas on teiste riikide empiirilistes uuringutes leitud, et pikema tööstaažiga naistel on peale lapse sünnitamist kergem tööturule naasta (nt Norra kohta vt Naz 2000).

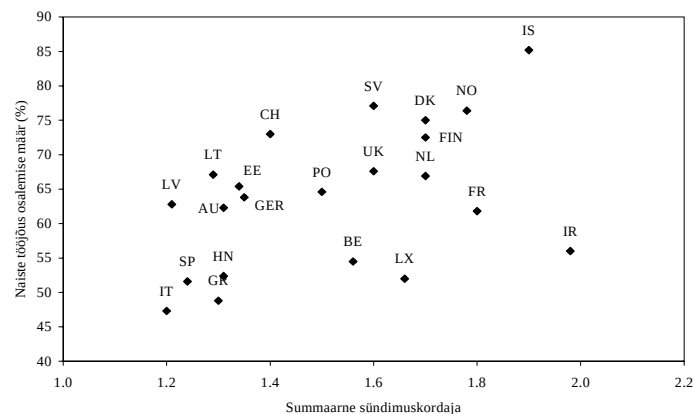
Eelnevas käsitluses vaadeldi laste saamist kui planeeritud tegevust, tegelikkuses ei pruugi planeerimine olla alati võimalik. Seega on naiste tööjõupakkumise ja sündimuse seisukohalt oluline eristada planeeritud ja planeerimata lapsi, kuna viimastel võib olla pigem positiivne mõju tööjõupakkumisele. Planeerimata lapse sünd põhjustab perekonna elatusaseme ootamatut vähenemist, mistõttu peab naine võimalikult ruttu tööle naasma, et teenida elatist, millest jäädi ilma lapse kasvatamise ajal. Laste arvu planeerimisele Eestis viitab siiski abortide suurem arv sündidest kogu vaatlusalusel perioodil 1989-2001 (ESA Aastaraamat 2002).

Naiste tööjõu pakkumise üheks oluliseks mõjuteguriks on lapsehoolduskorraldus, mis määrab, kuivõrd on naistel võimalik ühildada pere- ja tööelu. Lapsehoolduse (lapsehoidja või lapsehooldusasutuse) kasutamise võimalus vähendab naiste alternatiivkulu ja võib leevendada perekonna sissetulekute vähenemist. Arenenud riikide kohta tehtud empiirilised uuringud näitavad, et kõrgemad lapsehoolduskulud vähendavad nii naiste tööjõu pakkumist kui ka sündimust, samas kõrgemad palgamäärad suurendavad nii tööjõu pakkumist kui ka nõudlust lapsehoolduse järele. (Blau, Robins 1988, Mason, Kuhlthau 1992). Seega on lastehoiuteenuste subsideerimine oluline, kuna ühest küljest soosib see sündimust ning teisest küljest kergendab naistel tööle naasmist.

3. Peretoetused, sündimus ja naiste tööjõu pakkumine Euroopa riikides

Järgnevalt uurime erinevusi Euroopa riikide peretoetuste, sündimuse ja naiste tööjõu pakkumise, selleks et anda ettekujutust, kuidas saavad peretoetused mõjutada sündimust.

Joonis 3 annab ülevaate naiste tööjõus osalemise määra ja sündimuse vahelisest seosest. Antud jooniselt selgub, et naiste tööjõus osalemise ja summaarse sündimuskordaja vahel valitseb positiivne seos (korrelatsioonikordaja on 0,47) ehk mida rohkem naised sünnitavad, seda rohkem osalevad nad ka tööjõuturul. Samas on riikide vaheline varieeruvus antud näitajates ka absoluutselt väga suur, ulatudes tööjõus osalemise määra puhul 47%st Itaalias 85%ni Islandil. Itaalias on samas ka kõige madalam summaarne fertiilsuskordaja 1,20; kõige kõrgem on see Iirimaa (1,98) ja Islandil (1,90). Silmatorkavaks erandiks on Iirimaa, kus sündimus on kõrge, kuid naiste tööjõus osalemise määr võrreldes teiste riikidega madal. Kokkuvõtteks ilmneb riikide võrdlusest, et sündimust peavad mõjutama mingid kolmandad tegurid (nt religioon, lapsehooldus), sest negatiivne teoreetiline seos sündimuse ja naiste tööjõus osalemise vahel ei ole määrav.

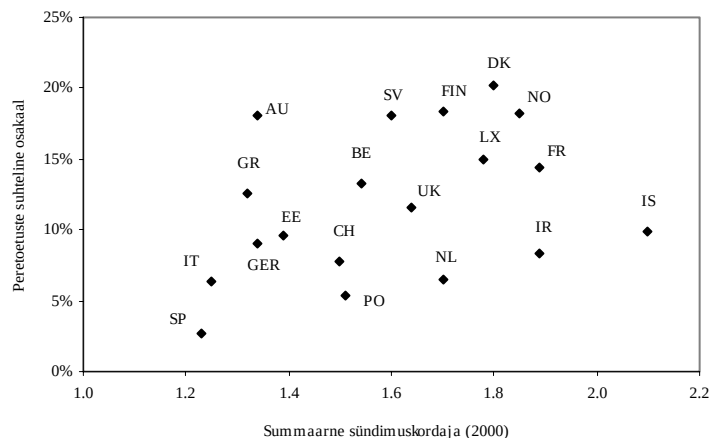


Joonis 3. Naiste tööjõus osalemise määra (vanuserühmas 15-64) ja summaarse sündimuskordaja vaheline seos 2001 aastal. Allikad: ILO Labor Statistics (<http://laborsta.ilo.org>), EUPHIN-EAST andmebaas (<http://hfadb.who.dk/hfa>); autorite arvutused.¹

Uurimaks peretoetuse kui peamise sotsiaal- ja majanduspoliitilise instrumendi rolli sünnitamisotsuste tegemisel, vaatleme sünnitoetuste suhtelist suurust (iseloomustab

¹ Riikide tähistused: Austria (AU), Belgia (BE), Taani (DK), Eesti (EE), Soome (FIN), Prantsusmaa (FR), Saksamaa (GER), Kreeka (GR), Island (IS), Iirimaa (IR), Itaalia (IT), Läti (LV), Leedu (LT), Luxemburg (LX), Holland (NL), Norra (NO), Portugal (PO), Hispaania (SP), Rootsi (SV), Šveits (CH), Suurbritannia (UK), Ungari (HN).

mitu protsenti moodustab peretoetuste saajale makstud summa SKPst inimese kohta) ja selle seost sündimusega Euroopa riikides.



Joonis 4. Peretoetuste (rahaliste ja mitterahaliste summa) suhteline osakaal SKPs ja summaarne sündimuskordaja aastal 2000.² Allikad: United Nations: World Population Ageing 1950-2050, OECD Social Expenditure Database, Eesti riigieelarve 2003; autorite arvutused. Eesti puhul on arvestatud ainult riigieelarvest makstavaid rahalisi toetusi.

Jooniselt 4 näeme esiteks suurt varieeruvust peretoetustele kulutatavas summas riikide vahel, kuid ka nõrka positiivset seost peretoetuste ja sündimuse vahel. Samas eristuvad Põhjamaad, kus on suhteliselt kõrged peretoetused, kõrgem sündimus ja samaaegselt ka kõrgem naiste töajõus osalemine. Selle põhjuseks on asjaolu, et neis riikides saavad pered suure osa peretoetusi mitterahaliste hüvitistena (nt lapsehooldusasutuste subsideerimine), mis kergendavad naiste tööle naasmist (Social protection ...). Kui Eestis soovitakse suurendada peretoetuste suhtelist osakaalu SKPs Põhjamaade tasemeni, kus summaarne sündimuskordaja on 1,6–1,8, tuleks praegu peredele suunatud toetusi ja hüvitisi Eestis summaarselt kahekordistada, mis tähendaks 2003. aastal riigieelarvelisi kulutusi suurusjärgus ca 3 miljardit krooni.

Kokkuvõte

Käesolevas artiklis uurisime majanduspoliitilisi meetmeid sündimuse mõjutamiseks Eestis. Eesti viimase aastakümne sündimuse ja naiste töajõus osalemise andmed näitavad üheselt, et sündimuse vähenemist ei saa selgitada naiste töajõus osalemise suurenemisega. Pigem on põhjuseks alates 1990ndatest alguse saanud majanduslik ebakindlus tuleviku suhtes, mistõttu riskikartlikud perekonnad lükkavad laste

² Peretoetuste suhteline osakaal = $\frac{\text{Peretoetused/saajate arv}}{\text{SKP/rahvastik}} \approx \frac{\text{Peretoetused}}{\text{SKP}} / \frac{0-14.\text{aastased}}{\text{rahvastik}}$, peretoetuste osakaal SKPst on aastast 1998 (v.a. Eestil 2003), rahvastiku suhtarv aastast 2000.

saamist edasi. Teise, kuid vähem olulise, tegurina võib tuua naiste investeeringute suurenemise inimkapitali, mistõttu töökatkestus muutub kulukamaks.

Majandusteooriale toetudes võib soovitada, et sündimuse suurendamiseks mõeldud optimaalne majanduspoliitika peaks sisaldama vähemalt kahte aspekti. Esiteks meetmeid, mis vähendavad naiste alternatiivkulu, ja teiseks meetmeid, mis on suunatud otseselt perede minimaalse tarbimistaseme tagamisele. Universaalsed madalad peretoetused, nii nagu nad on suures osas praegu Eestis, ei täida antud eesmärgi. Samas on selge, et muud tegurid, nagu inimeste väärtused ja eelistused jäävad mõjutama sündimust.

Tuginedes Euroopa riikide kogemusele ei saa väita, et majanduse arenedes ja stabiliseerudes sündimus kindlasti suureneks. Samas viitab samade riikide võrdlus nõrgale positiivsele seosele peretoetuste ja sündimuse vahel — seega võib loota, et peretoetuste suurendamisega saab sündimust Eestis suurendada.

Kasutatud kirjandus

1. **Ahn N, Mira P** (2002) A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries. *Journal of Population Economics* 15, pp. 667–682.
2. **Becker GS** (1965) A Theory of the Allocation of Time. *Economic Journal* 75, pp. 493–517.
3. **Becker GS, Lewis HG** (1973) On the Interaction Between the Quantity and Quality of Children. *Journal of Political Economy* 81, pp. S279–S288.
4. **Blau DM, Robins PK** (1988) Child-Care Costs and Female Labor Supply. *The Review of Economics and Statistics*, Volume 70, Issue 3, pp. 374–381.
5. **Butz WP, Ward MP** (1979) The Emergence of Countercyclical U.S. Fertility. *American Economic Review* 69(3), pp. 318–328.
6. Eesti Statistikaamet. Statistika andmebaas (<http://www.stat.ee>)
7. Eesti Statistikaamet. Statistika Aastaraamat 2002. CD.
8. **Malthus TR** (1798) An Essay on the Principle of Population. (Reprint by Cambridge University Press, ed by Donald Winch 1992).
9. **Mason KO, Kuhlthau K** (1992) The Perceived Impact of Child Care Costs on Women's Labor Supply and Fertility. *Demography*, Volume 29, Issue 4, pp. 523–543.
10. **Naz G** (2002) Determinants of Fertility in Norway. Working Paper in Economics No. 1400, Department of Economics, University of Bergen.
11. OECD Social Expenditure Database: 1980/1998. [<http://www.oecd.org/els/social/expenditure>] 06.02.2003.
12. Social protection in Europe 2001. European Commission 2002. [http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/nov/soc_prot_rep_en.pdf] 06.02.2003
13. United Nations: World Population Ageing 1950-2050 [<http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-687-nodirectorate-no-1-22006-19,00.html>] 06.02.2003.

14. **Willis RJ** (1973) A New Approach to the Economic Theory of Fertility Behavior. *Journal of Political Economy* 81(2), pp. S14–S64

Summary

ECONOMIC POLICY MEASURES TO INFLUENCE FERTILITY AND FEMALE LABOUR MARKET BEHAVIOUR IN ESTONIA

Marge Birk, Andres Võrk
Tartu University

In this paper we analyse the relationship between fertility and female labour market participation and suggest economic policy measures to influence birth rate in Estonia. The paper consists of three sections. In the first section we give a brief overview of what has happened in Estonia over the last ten years with fertility rates and female labour force participation. We briefly discuss the theoretical models explaining fertility and female labour force participation in the second section. We apply the aggregate fertility model of Butz and Ward (1979) to analyse the possible sources of fertility decline and suggest measures of economic and social policy to combat this. The third section gives a short overview of the relationship between fertility, female labour force participation and generosity of family benefits in European countries.

We find that in Estonia, like in all EU and post-soviet countries, birth rates have dropped drastically over the last ten years, but this cannot be explained by increased female labour force participation alone, because female labour force participation has dropped as well in Estonia. If the total fertility rate stays constant then by 2020 the population of Estonia will decrease by 120 thousand (*ceteris paribus*), dropping to 1,24 million inhabitants.

The experience of developed European countries indicates that there is a small positive relationship between family benefits and fertility, but it seems that all the other factors matter significantly. Nordic countries appear as having most generous benefits and simultaneously experiencing high fertility rates, between 1,6–1,8. To reach the relative generosity level of Nordic countries, the total expenditures going to family benefits should be doubled in Estonia.

We suggest that the optimal economic policy should include at least two aspects to increase fertility: firstly, measures to decrease a potential mother's opportunity cost, such as earnings-related maternity leave benefits for a certain period, such as a year; secondly, measures that are targeted to combat poverty risk, which should give a family the confidence that they will not fall into poverty in case of adverse labour market shocks. This means that the current universal family benefits scheme should be replaced by a more targeted system.

ESTONIAN SOCIAL DIALOGUE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY*

Raul Eamets
University of Tartu

Epp Kallaste
University of Tartu/ PRAXIS Centre for Policy Studies

Introduction

European Employment Strategy (EES), which is the key document in the EU employment policy, has as a horizontal objective social partnership. EES states that “Members States shall develop a comprehensive partnership with social partners for the implementation, monitoring and follow-up of the Employment Strategy” (Council... 2001). Social partners are also invited to set up their own process of implementing the guidelines for which they have key responsibility. In the light of accession arises the question: whether Estonian social partners are prepared to take up such role. The question is even more important while considering the role of EES in Estonian employment policy.

Estonia has prepared Employment Action Plans (NEAP) since 2000 4th quarter and by now there are three NEAPs (See Sotsiaalministeerium 2001, Sotsiaalministeerium 2002) NEAPs are elaborated on annual basis. Estonian NEAP are prepared in conformation with EES and the targets set in EES are regarded as targets for Estonia too. Social partners in Estonia are, however, weakly developed and therefore their role cannot be as big as EES foresees. Current article addresses the issue, how is the role of social partners defined and implemented in employment policy in the context of Estonian NEAP and EES.

The article is build up so that the first section discusses the position of social partners in Estonian labour market. The second chapter gives overview of the role of social partners in NEAPs and EES and concludes which policy measures are needed for enhancing the role of social partnership.

Position of social partners in Estonian labour market

Social partnership is poorly developed in Estonia. This reflects also in the development process and implementation of employment policies. Social dialogue is better developed on national level than on any other levels where it is virtually missing. The weak development of social partnership is, in the first hand, result of poorly developed social partners. This is evident from low representation, institutional and financial shortcomings of social partners' institutions (Arro *et al*, 2001)

* The paper was supported by the Estonian Ministry of Education Target financing No 0182588s03

Social partners in Estonia, as in most of the other CEE transformation countries, are weakly institutionalised. The trade union membership is small around 15% of employment in 2002 and membership is declining (almost 100% in the end on 1980s, 21% in 1996). Some industries in Estonia such as construction and banking are almost union-free (Statistical... 1999). Employers are organised into one federal organization of employers, which encompasses 1442 enterprises with around 45,000 employees (25% of employment) (ETTK... 2002).¹

The low level of membership is accompanied by low level of collective bargaining coverage that is roughly equal to trade union membership. This indicates that there is no higher level binding collective bargaining than enterprise level, thus the agreements cannot be extended further and coverage rate is low. The number of valid collective agreements in 2002 Oct registered in collective agreements register was 102 (Register... 2002). Total number of agreements is higher because some agreements are not registered as the register is created only in the last year. The number of agreements in private enterprises is 60, other agreements cover such state and municipal entities as schools, hospitals etc (Register... 2002).

The only level on which social dialogue is held regularly is national level. There are contracts concluded in each year regarding minimum wage and some other aspects (e.g. unemployment benefits, subsistence level). The results of state level collective agreements are not automatically binding but these are enforced through government regulations or laws. This leaves the final decision to the Government and reduces the role of social partners. At the same time such low representation of social partners would not allow to be the agreements automatically binding.

In addition to state level social dialogue social partnership is implemented through regular tripartite bodies. There are 8 state level tripartite bodies (such as the Boards of Health Insurance Fund, Unemployment Insurance Fund, Foundation of Qualifications, Socio-Economic council etc) and 3 types of regional bodies (Boards of Vocational Education Institutions, Regional Employment Councils and labour dispute committees).

The tripartite bodies have in general consultative purposes. Participation in various councils and boards undoubtedly increases the importance of partnership and social dialogue in Estonia. The latest tripartite bodies are regional employment councils on side of public employment services, which could have real impact on labour market policies in future on regional level. Until now there is not much information on their effectiveness.

It must be mentioned that there are no other forms of workers representation such as works councils present in Estonia. Thus industrial relations are mainly regulated

¹ In general we can say that the last decades of the twenties century were unhappy ones for the trade unions. The biggest decline took place in US but also in EU member states the desyndicalisation trend has continued for two decades (Boeri, et al, 2001).

through individual contracts, minimum standards set at state level and partially through social dialogue on national level.

The institutions representing employers and employees suffer in addition to low representation from financing and rights for authority problems. For example employers organisations at regional or sectoral level do not have authorisation to conclude collective agreements.

In order to generalise, we can say, that the biggest difference in collective bargaining of the Estonia, but also other CEE countries with the EU countries is the lack of sectoral level negotiations. Many of the following reasons also point on that. The reasons are valid not only for Estonia, but also for most of the CEE countries with the exception of Slovenia. (The reasons are drawn based on different authors, see for literature overview M. Lado (2002))

The institutional weakness of employee and employer organizations in CEE countries has many interlinked reasons. Low density rates and moderate wage levels result in scarce human and financial resources of employee organizations. This in turn means that the negotiators are poorly provided with knowledge and skills. In addition there are not resources to set up permanent organizations in all levels and bargaining in all levels at the same time is not possible. Unions are very poorly represented in the private sector and missing in SMEs. Decreasing union density undermines furthermore their role in society. In some countries there are several central employees' organizations that compete with each other and enter into bargaining process with different aims. Multinational enterprises' resistance to collective bargaining in sectoral level from both employers and employees side

The role that state has taken does not support strong union and collective bargaining development. Legislative framework does not support collective settlement of working conditions. Also in Estonia the state has taken the role of defining minimum working conditions and less room is left for collective agreements.

Rapidly changing economic and structural environment has hindered collective bargaining development also through many factors. These include in the first hand large share of SMEs in which the unionization is minor and restructuring of enterprises property and organizational reforms. Also rapid economic changes with which social partners were not able to adapt enough fast have contributed to low importance of collective bargaining. In addition for many years the economic recession has limited considerably the room for bargaining. With the limited scope for manoeuvring and working out concessions, it is usually difficult to conduct meaningful bargaining at more than one level. Thus sectoral level has been left out (Eamets et al, 2003)

The role of social partners in NEAP and EES

NEAP and EES have in general the same objectives though Estonian NEAP does not state those explicitly. NEAP is also structured according to the EES. This means that both documents have the same horizontal objectives. These include in addition to

social partnership, achievement of full employment (according to targets set in Lisbon meeting), promoting work quality and encouraging elderly workforce, promoting life-long learning, balanced development of all four pillars of EES and development of common indicators for measurement of achievements in the field.

The four pillars according to which employment policy is organised are:

- Increasing employment,
- Developing entrepreneurship,
- Encouraging adaptability of businesses and their employees,
- Equal opportunities for women and men.

The partnership is regarded as important feature for acknowledging opinions and needs of different labour market participants. Also partnership enables representation of different regions and sectors of economy. EES target regarding social partnership is following: Member States shall develop a comprehensive partnership with the social partners for the implementation, monitoring and follow-up of the Employment Strategy. The social partners at all levels are invited to step up their action in support of the Luxembourg process. Within the overall framework and objectives set by these guidelines, the social partners are invited to develop, in accordance with their national traditions and practices, their own process of implementing the guidelines for which they have the key responsibility, identify the issues upon which they will negotiate and report regularly on progress, in the context of the National Action Plans if desired, as well as the impact of their actions on employment and labour market functioning. The social partners at European level are invited to define their own contribution and to monitor, encourage and support efforts undertaken at national level.

Though EES prescribes the role for social partners and NEAP recognises it, the ways for implementing the role are not clear. The role of social partners in preparation of NEAP is confined. They are asked to make suggestions to the document and their approval is asked for final version. However, the social partners have not participated very eagerly in the process and their input has been minor until now. This is even despite the fact that national level collective agreement states the willingness of social partners to participate.

There is no doubt that state level tripartite agreements have some impact on labour market policies. This is however mainly through the impact on state actions i.e. social dialogue has raised several legislation amendments, the socio-economic council was initiated by social dialogue, government has taken financial obligations through rise of unemployment benefits initiated by social dialogue etc. At the same time the direct impact of social partners' activities on labour market has been negligible. This is mainly the result of weak institutionalisation of actors.

While in some of the EU countries the practice is that state provides employment policy framework, which is filled out and made concrete by social partners agreements (Impact... 2002). In Estonia this is not the issue at all. Estonia resembles more the countries in which social partners do not feel committed by the NEAP.

Even more in Estonia the situation is reverse that social dialogue or collective agreement imposes questions, based on which state develops measures.

NEAP treats social partnership in various sections. Horizontal objective of social partnership in NEAP identifies that more importance should be given on enterprise, branch and regional level social dialogue. Also it sets an objective to conclude national agreements covering several years on labour market policy and activities. Until now the collective agreements have been concluded for only one-year period. The aim is to raise the importance of collective agreements in industrial relations and to change work organisation more flexible. The specific measures in NEAP with which social partners or social dialogue is concerned are:

Under entrepreneurship pillar

- To promote conclusion of Regional Employment Pacts, there are guidelines published on how to prepare those pacts in high unemployment regions. There is no other measure prescribed for promoting those, however.
- It is planned to make regional employment councils more efficient, widen their scope of responsibilities and to prepare those for the enlargement of the EU and use of structural funds resources. On this purpose there is planned training for councils members.
- Ida-Virumaa national employment program is the regional social agreement to promote employment in the region of highest unemployment in Estonia. It was concluded between social partners in 2001. NEAP brings out in this framework the obligations of the state in human resource development (continuing and retraining, consultation and business training) and financing measures (business start-up support, infrastructure development for support of entrepreneurship). The involvement of social partners is brought out in the supervisory commission, which has the obligation to design and monitor implementation of action plans for the employment program.

Under adaptability pillar

- The promotion of social dialogue in sectoral level is done through training of trade union and employers' organisation members. The training issues include conducting social dialogue and concluding agreements (PHARE project Social dialogue on the branch level). There will be published and widely distributed information on principles of social dialogue.
- The present draft law on employment contracts that is in legislative proceeding plans to reduce states' regulation of industrial relations and more freedom is given to collective or individual agreements.
- There is planned to prepare law on social dialogue, which will regulate more profoundly the principles of employees' consultation and

information. There will be expert invited to Ministry of Social Affairs to help improve legal base for social dialogue.

Under employability pillar

- Social partners are involved in vocational education management through participation in the Board of Vocational Education Institutions. This aspect is needless to say as they participate in those already now.

As is seen from the previous description the horizontal objective of NEAP and idea of social partnership in the EES does not transfer a lot into the concrete measures of NEAP. In the context of European idea of social partnership the activities prescribed under adaptability pillar have to be implemented in the first hand for strengthening social partners institutions and based on it is possible to foresee additional roles for social partners. The role of social partners as promoter of regional employment is not possible if there is no regional representation of social partners or if it exists it covers only the interests of very small groups. Institutional development of social partners is necessary for implementing social dialogue as the measure of employment policy.

Conclusions

Concerning the EES and social partnership in Estonia: we are in the state where very low employees' representation would not allow influencing working conditions relying solely on collective decision. Regarding industrial relations the decisions have to be made either on central or individual level. For inclining the future decision making more to collective, the organisations of social partners must be promoted. The central level monitoring and implementation role of social partners in EES can be fulfilled in Estonia today. But if we descend on the lower levels we will face problems as social partners are not well enough represented, they do not have authorisation to conclude agreements, they are not enough respected. Thus implementation of EES in lower levels than national through social partners' activities today in Estonia is not quite possible.

If we want to increase the role of social dialogue in preparation and implementation of NEAP and EES the representation or at least respect towards social actors must improve. In conclusion the role of social partners in state level has to be accompanied by branch and regional level social partners representation and social dialogue. NEAP in its current form has some measures for promoting it. At the same time considering the effectiveness of proposed measures it is not possible to say whether those are efficient because the plan does not have explicitly stated aim for Estonia regarding social partnership and social dialogue.

References

All internet sources are valid with date 25.11.2002.

1. **Arro, R., Eamets, R., Järve, J., Kallaste, E., Philips, K.** : Labour Market Flexibility and Employment Security: Estonia. Employment Paper 2001/25, International Labour Office, Geneva 2001
2. **Boer, T., Brugiavini, A., Calmfors, L.** The Role of Unions in the Twenty-First Century, Oxford University Press, 2001
3. **Eamets, R., Kallaste, E., Masso, J, Rõõm, M.** How flexible are the labour markets in CEE countries. Macro level approach, further coming in Transfer, Vol 9, No 1, Spring, 2003.
4. Eesti Tööstuse ja Tööandjate Keskliit/Confederation of Industries and Employers www.ettk.ee
5. Council Decision of 19 January 2001 on Guidelines for Member States' employment policies for the year 2001. Official Journal of the European Communities 24.1.2001, 2001/63/EC.
6. Council Decision of 18 February 2002 on Guidelines for Member States' employment policies for the year 2002. Official Journal of the European Communities 1.3.2002, 2002/177/EC.
7. Impact Evaluation of the EES: Employment policy mix and policy making: background paper, EMCO/30/060602/EN_REV 1, Brussels 2002. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/policy_en.pdf
8. **Lado, M.** Industrial relations in candidate countries, European industrial relations observatory on-line, 2002. <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/TN0207102F.html>
9. Register of Collective Agreements, Ministry of Social Affairs, <http://www.sm.ee/gopro30/Web/gpweb.nsf/pages/Sotsiaalministeerium>
10. Sotsiaalministeerium, Eesti Vabariigi Tööhõive Tegevuskava 2000 IV kvartal – 2001/ National Employment Action Plan 2000 IVQ-2001 <http://www.sm.ee/gopro30/Web/gpweb.nsf/pages/Sotsiaalministeerium>
11. Sotsiaalministeerium, Eesti Vabariigi Tööhõive Tegevuskava 2002/ National Employment Action Plan 2002 <http://www.sm.ee/gopro30/Web/gpweb.nsf/pages/Sotsiaalministeerium>
12. Sotsiaalministeerium, Eesti Vabariigi Tööhõive Tegevuskava 2003/ National Employment Action Plan 2003 <http://www.sm.ee/gopro30/Web/gpweb.nsf/pages/Sotsiaalministeerium>
13. Statistical Office of Estonia, Labour Force Survey 1999, database.
14. **Taliga, H.** Kolmepoolsus – institutsioonid ja vormid/ Tripartism – institutions and forms. 10.10.2002, unpublished report.

Kokkuvõte

SOTSIAALDIALOG EESTIS EUROOPA TÖÖHÕIVETEGVUSKAVA KONTEKSTIS

Raul Eamets
Tartu Ülikool

Epp Kallaste
Tartu Ülikool/ Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

Sotsiaalne partnerlus on Euroopa Tööhõivestrategia läbivaks tööpoliitika kujundamise meetmeks olles olulise tähtsusega nii rahvusliku kui kohaliku tasandi tööhõive meetmete kujundamisel.

Eesti Tööhõive tegevuskava koostatakse lähtudes Euroopa Tööhõivestrategiast ja Euroopa Komisjoni juhisteid tööhõive tegevuskava koostamiseks ning selles võetakse üle ka eesmärgid. Seetõttu on ühe horisontaalse meetmena tööhõive tegevuskavas ka sotsiaalne partnerlus.

Sotsiaalne partnerlus on Eesti nõrgalt arenenud. Ametühingutesse kuulub umbes 14% töötajatest ja tööandjate ühendused katavad umbes 25% töötajatest. Madala liikmelisusega kaasneb ka väike kollektiivlepingutega kaetus. Kollektiivsed läbirääkimised toimuvad regulaarselt vaid rahvuslikul tasandil. Võib öelda, et nii regionaalse kui sektoritasandi läbirääkimised on praktiliselt olematud.

Madala esindatuse taustal on tööandjate ja –võtjate organisatsioonid nõrgad ka finantsiliselt ja organisatsiooniliselt. Enamasti puudub neil otsustusõigus regionaalse või sektoritasandi leppe sõlmimiseks. See kõik tähendab seda, et sotsiaalsete partnerite roll tööhõivemeetmete kujundamisel on piiratud. Ühest küljest puuduvad neil ressursid selle tegemiseks, teisest küljest ka oskused.

Eesti Tööhõive tegevuskava näeb ette, et sotsiaalsete partnerid osalevad regionaalse tööhõive poliitika kujundamises läbi tööhõivepaktide sõlmimise ja regionaalsetes tööhõivenõukogudes osalemise. Eelnimetatud põhjustel ei saa praeguses seisus sotsiaalseid partnereid esindavaid organisatsioone pidada piisavalt tugevaks sellise rolli rahuldavaks täitmiseks.

Samas näeb tööhõivetegevuskava ka ette sotsiaalsete partnerite rolli tugevdamist läbi koolitamise ja seadusandluse muudatuste, mis annavad kollektiivsetele lepingutele suurema rolli, kui on olnud senini. Autorite arvates on see ainuvõimalik lähenemine sotsiaalsele partnerlusele, juhul kui eesmärgiks on Euroopa tööhõivestrategiale vastav sotsiaalsete partnerite roll tööpoliitika kujundamisel.

MINIMUM WAGE IN ESTONIA WHEN JOINING THE EUROPEAN UNION

Marit Hinnosaar
Bank of Estonia

Introduction

In Estonia the minimum wage, which was set in the beginning of transition period at a similar proportion to average as in the EU countries, had for years stayed at the rather constant level. In the light of the rapid growth of average wage the minimum wage developments were lacking behind. While in the second half of the 90s minimum wage was increased in Estonia to reduce the incidence of low pay. In 2002 minimum wage formed still only 29 % of the average wage. But in 2001 by unions and employer representatives the general agreement of minimum wage increase was concluded. According to the agreement by the year 2008 minimum wage should form 41% of the average wage.

Minimum wages are set in order to prevent the incidence of low pay and therefore reduce poverty among workers. While in doing so they might decrease employment. In practice it is argued that usually minimum wages are too low to have significant impact on employment among prime aged men, while wage floors might effect women and youth employment (Brown 1999).

Many of the transition economies have followed the same trend in minimum wage policy, significantly increasing the minimum wage levels in the end of 90s and beginning of the current decade. In many transition economies the minimum wage developments have been following the European Union policies. While, the effect of minimum wages has not been much studied in the transition economies. Recently a study about minimum wages in Hungary has been published, as well as in the Czech Republic. In the latter the findings show that currently minimum wages are still too low, that their increase had substantial influence on employment (Gottvald et al 2002). While in Hungary the analysis sets the question whether the policy of minimum wage increase are to be considered as mistaken (Kertesi, Köllö 2002). In Estonia the effect of minimum wage increase has not been analysed before.

In the current paper the impact of minimum wage increase on employment in Estonia is analysed. The empirical analysis of the impact of minimum wage increase is concentrated on the low-wage workers as the main risk-group whose employment the minimum wage could affect.

The paper is structured as follows. The second part discusses the developments of minimum wages in the European Union and the history of the minimum wage policy in the European Union in order to explain some of the developments taken place in Estonia and look at the future trends. In the third part the minimum wage developments in Estonia are described. The forth part introduces the model and the

fifth the data used to estimate the impact of minimum wage increase. Then the estimation results are discussed and some policy implications presented. The final part concludes the paper.

Minimum wages in the European Union

Statutory minimum wages exist now in the 9 from 15 EU countries (France, Ireland, Belgium, Luxemburg, Holland, Great Britain, Portugal, Spain and Greece). In practice in some others the effective minimum wage exist due to the widespread collective bargaining, which results are extended to the non-organised workers. In 2002 the highest minimum wage when measured as a percentage to median earnings was in France (61%) and lowest in Spain (32 %).

Table 1. Minimum wages in the European Union countries

Country	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Belgium	0.597	0.527	0.568	0.543	0.514	0.492
France	0.579	0.572	0.622	0.594	0.585	0.608
Greece	0.745	0.581	0.595	0.570	0.527	0.513
Luxemburg	0.428	0.420	0.463	0.458	0.487	0.489
Holland	0.622	0.614	0.572	0.522	0.486	0.467
Portugal	0.558	0.477	0.472	0.420	0.413	0.382
Spain	0.482	0.418	0.379	0.352	0.327	0.318

Source: Eurostat

When looking at the past minimum wage trends during the past decades, then the overall conclusion can be that the share of minimum wages to median earnings has decreased in most of the EU countries (see table 1). Currently in some countries, for example Austria, Denmark, Greece, Portugal and Spain, the existence of minimum wages is not an issue of debate (Ioakimoglou, Soumeli 2002). While in others the argument generally opposes the view that wage floors reduce employment. In countries where the question might be more easily analysed because the wage floors were recently set – Ireland and UK – , their impact is unclear because the minimum wage was set in the period of economic growth.

Table 2. Minimum wage policy: history of thought in the European Union

Year and document	The message
1989 European Community Social Charter	“all employment should be fairly remunerated”; “workers shall be assured of an equitable wage ie a wage sufficient to enable them to have a decent standard of living”
1993 European Commission	“the pursuit of an equitable wage must be seen as part of the general drive of achieving higher productivity and employment creation”
2000 European Council - social exclusion strategy	The best way to fight against social exclusion is a job. “ensuring that the take-up of employment results in increased income”

When discussing the role of minimum wage then the Social Charter is often referred to (see table 2 for the overview of the history of thought of minimum wage policy). In 1989 European Community Social Charter (Charter of Fundamental Social Rights of Workers) stated the following: “all employment should be fairly remunerated. To this end, in accordance with arrangements applying in each country, workers shall be assured of an equitable wage ie. a wage sufficient to enable them to have a decent standard of living.”

In 1993 European Commission adopted an opinion on an equitable wage, in which it stated that the pursuit of an equitable wage must be seen as part of the general drive to achieve higher productivity and employment creation, and to foster good relations between the two sides of industry.

From the end of 90s the focus in this area has shifted from the low and inequitable pay to the poverty reduction, social exclusion and promoting the quality of work (Ioakimoglou, Soumeli 2002). In 2000 the European Council in the Lisbon Summit launched a social exclusion strategy in response to the EU new objectives. The strategy stresses that the best way to fight against social exclusion is a job. The objectives of the strategy include a “guarantee that everyone has the resources necessary to live in accordance with human dignity” and “ensuring that the take-up of employment results in increased income”.

Minimum wage in Estonia

As mentioned minimum wage in the beginning of 90s was set at the similar level with the European Union countries measured as a percentage of average wage. Then the average wage growth exceeded the minimum wage increase and the importance of minimum wage decreased. The trend changed in the second half of 90s and now according to the agreement between unions and employers by the year 2008 minimum wage should form 41 % of the average wage.

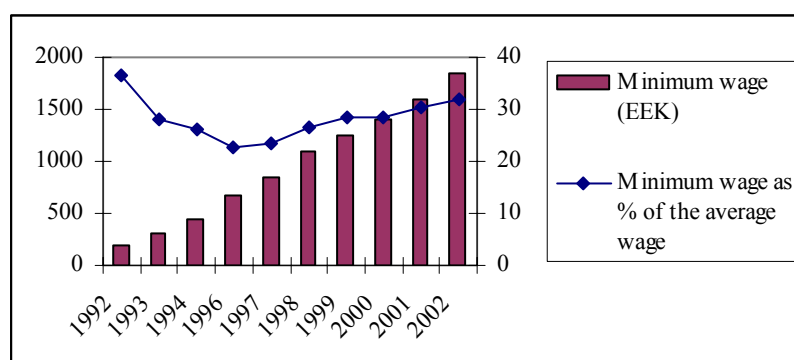


Figure 1. Minimum wage in Estonia

Currently the minimum wage increase in Estonia should lead to the decrease of the incidence of low pay. While its effect on the employment level has not been analysed. In the following part the impact of minimum wage increase on employment level is estimated.

The model

The following analysis consists of natural experiments occurring when the minimum wage level has been increased. The idea is to analyse the impact of the minimum wage increase on employment and the analysis is concentrated mainly on the low wage workers, the people whose wage was lower than the new minimum wage. This group of people form the treatment group. There is also a control group, which is defined as those individuals whose wage was in the interval between the new minimum wage and two times the new minimum wage.

In the paper the probability that a person stays employed after the increase of minimum wage is modelled as a function of the size of the increase of minimum wage and the position in the wage distribution. The probability that a person will be employed in the period $(t+1)$ conditional on the employment in period t is estimated in the form of logit-model:

$$\Pr[e_{i,t+1} = 1 | e_{i,t} = 1] = \Lambda(X_{i,t}'\beta + bB_{i,t}(mw_{t+1} - mw_t) + cC_{i,t}(mw_{t+1} - mw_t)) \quad (1)$$

where	Λ	–	the standard logistic function,
	X	–	vector of explanatory variables,
	β	–	vector of parameters,
	B	–	indicator variable representing a treatment group,
	C	–	indicator variable representing a control group,
	mw	–	minimum wage,
	b, c	–	parameters,
	i, t	–	indices indicating observation and time period.

Data description

In the analysis the data is used from the Estonian Labour Force Surveys (LFS) covering the period of January 1997 to the June of 2000. The surveys used are LFS98 to LFS00. In these surveys the information about the persons wage is gathered before the minimum wage increase, which makes it possible to analyse the effect of the increase.

To make the up-to-date conclusions about the minimum wage impact in the Estonian labour market the data would be needed about the more recent developments. This is a deficiency the current analysis could be improved in the future. Currently due to

the changes in the Labour Force Surveys methodology the recent surveys lack information about the persons' previous wages, which does not allow to analyse the impact of minimum wage increase on employment conditional on the person location in the wage distribution.

The datasets used able to analyse the minimum wage increases during the years 1998, 1999 and 2000. During the time period analysed in the paper minimum wage was increased in January of 1998, 1999 and 2000. The dataset has information about the persons' wage before the increase of minimum wage and ables to follow the labour market conditions of the persons' until the second quarter of the year of minimum wage increase. This means that change in person's labour market conditions can be analysed only one quarter of the year after the increase of minimum wage.

The variables are excluded from the sample in case there is no information about the person's wage level and in case person is not working full-time. In the current study person is considered to leave the employment only in case he/she is losing a job due to the employer's initiative. In case the person leaves employment due to his/her own reasons it is not considered to be minimum wage impact and therefore the person is considered to continue to work. The control variables introduced in the equation to be estimated describe sector worked in (14 sectors), enterprise size (8 groups of enterprise sizes), profession (9 professions), region (5 regions), education (3 educational groups), age (3 age groups), sex. Also the reported monthly wage rate is controlled for.

The estimation results and its policy implications

Table 3 presents the estimation results. The table shows that minimum wage increase leads to employment decrease in case of people whose wage was below the new minimum wage as well as in case of workers with the wage slightly higher than the new minimum wage. While the negative employment effect is higher in case of the workers with the wage below the new minimum wage level.

During the time period under consideration the minimum wage was less than 30% from the average wage. The significant impact of this low level minimum wage on employment, suggests that in future minimum wage increases might have much stronger negative impact. Without other significant changes in the economy minimum wage increase in the future years should lead to fall in employment.

Setting a wage floor binding enough to keep significant proportion of workers away from labour market leads to the need to increase social security payments to the unemployed. To reduce the negative impact of the minimum wage increase other policy measures should be used. Minimum wage increase should be accompanied for example with the policy measures directed to the productivity increase of the workers. Currently in Estonia active labour market measures are poorly financed and their role is rather insignificant.

Table 3. Estimation results

	Coef.	sd
Target group	-0.560**	0.238
Control group	-0.421**	0.214
Log wage	0.470***	0.060
Sectors and enterprise size		
<i>Other</i>	0.483	0.553
<i>Health and social work</i>	0.928	0.629
<i>Education</i>	0.567	0.484
<i>Public administration and defence; compulsory social security</i>	-0.077	0.430
<i>Real estate, renting and business activities</i>	-0.081	0.429
<i>Financial intermediation</i>	-1.502***	0.594
<i>Transport, storage and communication</i>	0.119	0.375
<i>Hotels and restaurants</i>	-0.227	0.531
<i>Wholesale, retail trade; repair of motor vehicles and other goods</i>	-0.236	0.325
<i>Construction</i>	-0.798***	0.321
<i>Electricity, gas and water supply</i>	0.397	0.619
<i>Mining and quarrying</i>	3.270***	0.737
<i>Agriculture, hunting and forestry, fishing</i>	1.913***	0.391
size 1-10	0.463*	0.271
size 11-19	1.101***	0.338
size 20-49	0.658**	0.281
size 50-99	0.808***	0.317
size 200-499	1.267***	0.458
size 500-999	1.704**	0.743
size 1000-...	1.064*	0.628
Education level and profession		
<i>Basic education</i>	-0.241	0.244
<i>Higher education</i>	0.452*	0.265
<i>Legislators, senior officials and managers</i>	-0.175	0.416
<i>Professionals</i>	-0.274	0.470
<i>Technicians and associate professionals</i>	-0.119	0.376
<i>Clerks</i>	-0.228	0.462
<i>Skilled agricultural and fishery workers</i>	0.441	1.082
<i>Craft and related trade workers</i>	0.388	0.373
<i>Plant and machine operators and assemblers</i>	-0.085	0.365
<i>Elementary occupations</i>	0.211	0.364
Regions and other		
<i>Northern</i>	-0.492*	0.298
<i>North Eastern</i>	-0.663**	0.321
<i>Central</i>	0.058	0.340
<i>Southern</i>	-0.006	0.297
<i>Age 15-24</i>	-0.323	0.281
<i>Age 50-74</i>	-0.071	0.207
<i>Female</i>	0.549***	0.212
<i>No of observations</i>	13663	
<i>Log-likelihood</i>	-4043.262	

Notes: * Denotes 10 per cent significance level; ** denotes 5 per cent significance level; *** denotes 1 per cent significance level.

Conclusions

The paper analysed the impact of minimum wage on employment in Estonia and found that minimum wage increases have had significant negative impact on employment in case of low-wage workers.

During the time period the current study concentrated on (1997-2000) minimum wage in Estonia was less than 30% of the average wage. Which suggest that the future increases in minimum wage might have much stronger negative impact on employment level.

The results from the estimation suggest that minimum wage increases in Estonia need to be accompanied with policy measures, which reduce the negative impact of minimum wage. For example more attention should be paid on the active labour market measures to increase the productivity of the workers.

References

1. **Brown, C.** (1999), Minimum Wages, Employment and the Distribution of Income. — Handbook of Labor Economics, Vol 3B, pp. 2101-2164.
2. **Gertesi, G., Köllö, J.** (2002), Labour Demand with Heterogeneous Labour Inputs after the Transition in Hungary, 1992-1999 – and the Potential Consequences of the Increase of Minimum Wage in 2001 and 2002. – Budapest Working Papers on the Labour Market No. 5, 44 p.
3. **Gottvald, J., Hančlová, J., Pytlikova, M., Stanek, V.** (2002), Minimum wage in the wage structures of the Czech and Slovak Republics. – Determinants of Individual Pay and Firm's Pay Structures in the Czech and Slovak Republic, Ed. By Jaromir Gottvald, Ostrava: Vysoká Škola Báňská – Technická Univerzita Ostrava, Ekonomická Fakulta.
4. **Ioakimoglou, E., Soumeli, E.** (2002), Low-wage workers and the 'working poor'. – European Industrial Relations Observatory.

Kokkuvõte

ALAMPALK EESTIS EUROOPA LIIDUGA LIITUMISEL

Marit Hinnosaar
Eesti Pank

90ndate alguses Eestis kehtestati alampalk, mille suhe keskmisesse palka oli sarnasel tasemel Lääne-Euroopa riikidega. Hiljem alampalka suhe keskmisesse palka langes. Trend muutus 90ndate teisel poolel, kui alampalk suurenes kiiremini kui keskmine palgatase. Vastavalt ametiühingute ja tööandjate kokkuleppele peaks alampalk 2008.a moodustama 41% keskmisest palgast.

Alampalga eesmärgiks on takistada inimesi töötamast ühiskonnas ebaõiglaseks peetava madala tasu eest ja seeläbi vähendada vaesust töötavate indiviidide hulgas. Seda tehes võib aga alampalk vähendada hõivet. Enamikus riikides on leitud, et alampalk on liiga madal, et avalda olulist mõju meeste hõivele, samas kui alampalk võib vähendada naiste ja noorte hõivet.

Üleminekuriigid on järginud sarnast trendi alampalga muutmisel: 90ndate lõpus ja käesoleva kümnendi alguses on enamikus üleminekuriikides alampalka oluliselt suurendatud. Samas kui alampalga mõju ei ole üleminekuriikides kuigi põhjalikult uuritud. Eestis ei ole alampalga tõstmise mõju hõivele siiani käsitletud.

Käesolevas töös hinnati alampalga tõstmise mõju hõivele Eestis, keskendudes eelkõige madalapalgaliste töötajate hõive analüüsimisele. Empiirilise analüüsi tulemusel leiti, et alampalga tõstmine on perioodil 1997-2000 avaldanud olulist negatiivset mõju madalapalgaliste töötajate hõivele. Arvestades, et vaatlusalusel perioodil moodustas alampalk vaid 30 % keskmisest palgast, võib oletada, et edasine alampalga tõus avaldab hõivele veelgi suuremat negatiivset mõju.

Empiirilise analüüsi tulemused viitavad vajadusele tasakaalustada alampalga negatiivset mõju teiste majanduspoliitiliste meetodite abil. Üheks võimaluseks alampalga tõstmisega kaasneva hõivetaset alandava mõju vähendamiseks on kasutada aktiivseid tööturumeetmeid tööjõu produktiivsuse suurendamiseks.

Peale sissejuhatust, töö teises osas, kirjeldatakse alampalga rolli Euroopa Liidu riikides, selgitamaks Eestis aset leidnud alampalga suurenemist. Töö kolmandas osas antakse ülevaade alampalga trendidest Eestis. Neljandas osas esitatakse hinnatav mudel ning viiendas kirjeldatakse analüüsis kasutatud andmeid. Töö kuuendas osas tuuakse hindamistulemused ja nende tõlgendus ja viimases osas esitatakse kokkuvõte.

INIMKAPITALI VÄLISMÕJUD JA PALKADE REGIONAALSED ERINEVUSED EESTIS

Kadri Lossman
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Majandustegevus ei ole Eestis regionaalselt ühtlaselt jaotunud. Ka Eesti tööjõud paikneb nii kvantitatiivses kui kvalitatiivses mõttes regionaalselt ebaühtlaselt. Eestis on nii keskmisest tihedama asustuse, suuremate palkade ja kõrgema keskmise haridustasemega piirkondi, kui ka hõreda asustuse, väiksemate palkade ja suhteliselt madala keskmise haridustasemega piirkondi. Suurema haridusega, andekam ning ka paindlikum tööjõud koondub majandustegevuse keskustesse – Tallinnasse ja Tartusse, samas kui vähem kvalifitseeritud tööjõud paikneb madala keskmise sissetulekuga aladel.

Suurlinnad on majanduskasvu keskusteks. Paremad spetsialiseerumisvõimalused, väiksemad transpordikulud, mastaabisäästuga tootmine, paremad võimalused tööjõuturul, teadmiste ülekannet ja õppimist soodustavad informatsioonivõrgud, laiem kaubavalik, suurem inimkapitali osakaal – kõik need tegurid meelitavad firmasid ja töötajaid tiheda asustusega piirkondadesse. Linnad on soodsaks asukohaks nii tootjatele kui tarbijatele – tootlikkus on kõrgem ja palgad suuremad. Vaid kõrgemad eluruumide ja äripindade rendid, firmade suuremad tööjõukulud, ülekoormatud infrastruktuur, reostus ja kuritegevus on need turujõud, mis mõjuvad suurlinnastumise protsessi suhtes tasakaalustavalt.

Kuid riigi ühtsuse ja terviklikkuse seisukohalt on oluline ka väikelinnade ja maapiirkondade hakkamasaamine. Siinkohal peaks riik oma regionaalpoliitika ning regionaalse hariduspoliitika appi tulema. Regionaalpoliitika eripära seisneb tema suunatavuses konkreetsetele riiklikku abi vajavatele aladele. Regionaalse inimkapitali arendamine on siinkohal võtmetähtsusega. Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida inimkapitali välismõjusid kui palkade regionaalsete erinevuste ühte põhjustajat Eestis. Selleks tuginetakse probleemi senistele majandusteoreetilistele ja empiirilistele käsitlustele ja uuritakse, milliseid esialgseid empiirilisi hinnanguid saab anda Eesti tööjõu-uuringu 2001 (ETU) andmete põhjal.

Inimkapitali välismõjude olemus

Inimkapitali välismõjusid käsitlevat temaatikat on autori arvetes kõige enam mõjutanud Robert Lucase 1988. aastal ilmunud majandusarengu mehhaanikat analüüsiv artikkel (Lucas 1988, viidatud Rauch 1991). Lucase sõnul kätkeb inimkapital endas nii sise- kui välismõjusid. Indiviidi akumuleeritud inimkapital ei tõsta mitte ainult tema enda produktiivsust, vaid ka teda ümbritsevate töötajate tootlikkust. Lucase väitel käitub riigi keskmine inimkapitali tase välismõjuna, nihutades Hicks - neutraalselt koondootmisfunktsiooni. Lucase arvates pääsevad inimkapitali välismõjude tootlikkust suurendavad efektid kõige paremini esile mitte riigi kui terviku, vaid just väiksema geograafilise piirkonna – eelkõige suurlinna, tasandil (Lucas 1988, viidatud Rauch 1991). Kui geograafiline lähedus kutsub esile

ideede ülekandefekte, siis on tõenäoline, et sellised välismõjud on tugevaimad just linna tasandil, kus kõrge inimestevaheliste kontaktide määr tagab parimad võimalused erinevat liiki õppeprotsesside tekkeks (Alonso-Villar 2002).

Välismõjusid genereeriv osa inimkapitalist on vaadeldav avaliku hüvisena, mille tarbimine on konkurentsitu. Uus regioon elanik saab antud regiooni keskmisest inimkapitalitasemest kasu midagi selle eest tasumata, ka ei saa kedagi regiooni keskmise inimkapitali taseme tarbimisest välja lülitada. Nagu teistegi avalike hüviste puhul kalduvad turujõud seda optimumist vähem tootma ning riigi sekkumine on seepärast hädavajalik.

Füüsilist kapitali tööjõu tootlikkust mõjutavate eksogeensete tegurite hulka lülitada ei saa, sest kapitaliintensiivsus konkreetsetes piirkonnas on ise endogeenselt sõltuv selle piirkonna inimkapitalitasemest (Partridge *et al.* 1999). Näiteks võib inimkapitali välismõjudest põhjustatud kõrgem tööjõu tootlikkus vähendada nõudlust füüsilise kapitali järele selles regioonis, aga samas võib kasvanud tööjõu tootlikkus olla ka teguriks, mis meelitab rohkem füüsilist kapitali sellesse piirkonda.

Inimkapitali välismõjud, palgad ja rendid

Inimkapitali geograafiline kontsentratsioon toob kaasa tööjõu produktiivsuse ja palkade tõusu selles regioonis. Regiooni kõrgemad nominaalpalgad võrreldes teiste regioonidega on märgiks selle regiooni töötajate kõrgemast produktiivsusest. Kui tööjõud ei oleks antud piirkonnas tootlikum, koliksid konkurentsile avatud sektoris tegutsevad firmad, kelle toote hind on kõikjal ühesugune, madalama palgatasemega regioonidesse. Seega on just töötajate kõrgem produktiivsus see hoob, mis tasakaalustab firmade suuremaid palgakulusid. Kui riigisiselt saab tööjõud vabalt liikuda, kolides kõrgema palgaga piirkondadesse, miks siis ikkagi ei võrdsustu regioonidevahelised palgatasemed? Vastuse sellele küsimusele annab J. Robacki palkasid, rente ja avalikke hüviseid seostav üldise tasakaalu mudel (Roback 1982, viidatud Rauch 1991 ja Moretti 2002). Rauch 1991 oli esimene, kes seostas Robacki 1982 käsitluse inimkapitali välismõjudega, näidates, et kvalifitseeritud tööjõu migratsioon kõrgema palgaga piirkondadesse tõstab sihtpiirkonna elu- ja äripindade renti, tasakaalustades sellega kõrgemat palgataset. Seega võrdsustuvad hoopis regioonidevahelised töötajate kasulikkuse ja firmade tootmiskulude näitajad. Rauchi 1991 mudelis on regiooni keskmine inimkapitali tase ajalooliselt eeldetermineeritud eksogeenne muutuja, mis ei sõltu palga- ja rendimuutuja väärtusest. Regiooni keskmist inimkapitali taset käsitletakse selles mudelis asukohatunnusena, mis suurendab küll antud regiooni tööjõu tootlikkust, kuid ei tõsta mugavuste taset selles regioonis. Rauchi 1991 artiklis hinnatakse empiiriliselt mikroandmetel nii palga- kui ka rendivõrrandit. Palgavõrrandis sõltub palk töötaja individuaalsetest omadustest (eelkõige haridus ja töökogemus) ja asukohatunnustest (eelkõige regiooni keskmine inimkapitali tase). Rendivõrrandis on sõltuvaks muutujaks leibkonna eluasemekulud, mis pannakse sõltuma konkreetse eluaseme omadustest (tubade arv jne.) ning asukoha karakteristikutest (eelkõige regiooni keskmine inimkapitali tase). Mõlemad Rauchi poolt hinnatud võrrandid näitavad regionaalse keskmise inimkapitali kui avaliku kauba positiivset mõju nii palgale kui rendile.

Kuigi Rauchi 1991. aastal ilmunud artiklit võib autori arvetes pidada kõige enam järgimist leidnud inimkapitali välismõjusid mõõtvaks kirjutiseks, on see käsitlus saanud ka tõsise kriitika osaliseks. Ciccone *et al.* 2002 arvates peitub Rauchi käsitluse nõrk koht eelkõige selles, et kõiki regiooni keskmise inimkapitalitaseme efekte individuaalsete palkade suhtes vaadeldakse kui välismõjusid, kuigi piirkonna keskmine inimkapitalitaseme võib mõjutada palkasid ka muul moel, samuti pole tegelikkuses erineva kvalifikatsioonitasemega töötajad tootmisprotsessis üksteise täielikeks asendajateks (Ciccone *et al.* 2002). Oma väite kinnitamiseks tuuakse standardsel neoklassikalisel nõudmise-pakkumise mudelil baseeruv näide. Oletatakse, et regioonis puuduvad inimkapitali välismõjud ning tootmine toimub konstantse mastaabisäästuga. Tootmisprotsessil on vaid kaks sisendit: madala ja kõrge kvalifikatsiooniga töötajad, kes on tootmisprotsessis üksteise *mittetäielikeks asendajateks* (on teineteise täienditeks). Seega regioonis, kus kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu osakaal on märksa suurem (regiooni keskmine haridustase on tõusnud), kasvavad madala kvalifikatsiooniga tööjõu palgad, sest nõudlus seda tüüpi tööjõu järele on suurem kui kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu järele, kelle palgatase hoopis langeb. Indiviidi palka mõjutavad ka sellised tegurid, mida on empiirilisel väga keerukas tuvastada ja mõõta (näit. isiku võimekus). Võib oletada, et võimekamad töötajad eelistavad paikneda endasarnaste läheduses, tõstes sellega ühtlasi vastava regiooni palgataset. Seega ei pruugi Rauchi oletus regiooni keskmise inimkapitalitaseme palgatasemest sõltumatusest ja ajaloolisest eeldetermineeritusest tegelikkuses alati paika pidada, eriti siis, kui tööjõu riigisisene mobiilsus on kõrge. Samas Sanroma *et al.* 2001 leiavad, et näit. Hispaania sisemigratsioon võrreldes USA-ga on suhteliselt väike ning Rauchi oletus inimkapitalitaseme eksogeensusest peab Hispaania tingimustes üldjoontes paika (Sanroma *et al.* 2001). Ka Eesti tööjõu riigisisene geograafiline mobiilsus on suhteliselt madal.

Moretti 2002 tasakaalukäsitlus baseerub täiusliku konkurentsiga majandusruumil, mis koosneb kahest linnast A ja B ning linnadevaheliselt täielikult mobiilsest kvalifitseeritud ja kvalifitseerimata tööjõust (Moretti 2002). Eksisteerib kaks kaupa: riigisiselt kaubeldav liitkaup y ja vaid linnasiseselt kaubeldav eluaseme või äripindade alune maa h . Et liitkauba hinna võib võrdsustada ühega, sõltub linnadevaheline elukallidus vaid maarendist p . Tasakaalu saavutamiseks peavad linnadevaheliselt võrdsustuma tööjõu kasulikkuse ja firmade tootmiskulude tasemed. Moretti käsitleb kahte juhtu, kus kvalifitseeritud tööjõu osakaal kogu tööjõust on linnas B kõrgem kui linnas A. Esmalt vaadeldakse juhtu, kus haritud töötajate suhteline pakkumine on linnas B suurem, sest antud linn pakub kõrgemat mugavuste taset (mida väärtustab vaid kvalifitseeritud tööjõud). Inimkapitali ülekandeefektide puudumisel langevad haritud tööjõu palgad ning tänu kahe erineva tööjõugrupi mittetäielikule asendatavusele tõusevad kvalifitseerimata tööjõu palgad. Inimkapitali välismõjude olemasolul tõusevad läbi produktiivsuse kasvu mõlema tööjõu grupi palgad. Maarent p kasvab mõlema grupi jaoks. Teiseks kirjeldatakse juhtu, kus haritud tööjõu osakaal kogu tööjõust on linnas B suurem tänu selle linna firmade suuremale nõudlusele kvalifitseeritud tööjõu järele, mis on omakorda tingitud antud linna kõrgemast tehnoloogilisest tasemest, mis tõstab haritud tööjõu produktiivsust. Kõrgem palgatase meelitab kvalifitseeritud tööjõu linna B. Tänu mittetäielikule asendatavusele tõusevad ka kvalifitseerimata töötajate palgad. Inimkapitali

välismõjud suurendavad mõlema tööjõu grupi palkasid veelgi, samas tõuseb ka maarent p .

Rahalisi ning inimkapitali välismõjusid seostav käsitlus

Rahalised välismõjud, avaldudes transpordikulude¹, positiivse mastaabisäästu ja monopolistliku konkurentsi kaudu, on uue majandusgeograafia tuumaks. Positiivne mastaabisääst peab kehtima üksiku firma tasandil, vastasel korral ei kontsentreeri firmad kogu oma tootmist suurima nõudlusega piirkonda, vaid jagavad oma tootmise erinevate piirkondade vahel laiali. Monopolistliku konkurentsi turul eksisteerib kaht tüüpi firmasid: ühed toodavad lõpptooteid ja teised toodavad vahesaadusi esimest tüüpi firmade tarbeks. Rahalised välismõjud tekivad turutehingute käigus firmade vahel, kes on samaaegselt nii üksteisele toodangu pakkujad kui ka teineteise toodangu tarbijad. Rahalised välismõjud selgitavad, miks firmad tahavad paikneda regioonis, kus nende poolt pakutavale kaubale on suur nõudlus ja miks töötajad eelistavad paikneda nende firmade läheduses. Väiksemad transpordikulud motiveerivad firmasid valima oma asukohta tarnijate lähedusse, tuues sellega kaasa majandustegevuse lokaalse intensiivistumise.

Alonso-Villar 2002 seletab suurlinnade teket monopolistliku konkurentsi üldise tasakaalu mudeli abil, kus kontsentratsiooni põhjustavateks jõududeks on lisaks firmatasandil toimivale positiivsele mastaabisäästule, transpordikuludele ja tööjõu mobiilsusele ka inimkapitali välismõjud (Alonso-Villar 2002). Autori teada on see esimene keskus-perifeeria mudel, kuhu on sisse lülitatud ka riigi valitsus regionaalse hariduspoliitika teostajana. Valitsus, kes investeerib haridusse, et internaliseerida inimkapitali välismõjusid, võib sellega ühtlasi mõjutada ka riigi rahvastiku regionaalset paiknemist. Liigasustuse kulud, transpordikulud ja inimkapitali välismõjud on kolm peamist jõudu, mis määravad ära rahvastiku regionaalse paiknemise. Suure ja väikese linna kooseksisteerimine saab võimalikuks, kui liigasustuse kulud on keskmisel tasemel, transpordikulud on madalad ja inimkapitali välismõjud on tugevad. Rahvastiku ühte linna koondumist takistavad liigasustuse kulud: näit. kõrged eluasemehinnad, reostus. Inimkapitali välismõjud, mille tugevus sõltub linna suuruselt, ei lase aga rahvastikul ka linnade vahel võrdselt jaotuda.

Alonso-Villari 2002 mudeli kokkuvõtlik sõnum on järgmine: kui riigi regionaalpoliitika eesmärgiks on toetada rahvastiku ühtlast regioonidevahelist paiknemist, peaksid väikelinnadesse minevad haridusinvesteeringud olema suhteliselt suuremad suurlinnadesse tehtavatest investeeringutest. Võrdsete suhteliste haridusinvesteeringute puhul koondub kogu rahvastik suurlinna.

¹ Transpordikulude all mõistetakse käesolevas artiklis veokulusid kaubaühiku kohta, tollilisi ja mittetollilisi kaubandustõkkeid, erinevaid tootestandardeid, kommunikatsiooniprobleeme ning kultuuride erinevusi (Fujita *et al* 2002).

Inimkapitali välismõjude empiiriline hindamine Eesti andmetel

Inimkapitali välismõjude empiiriline hindamine toimub analoogselt Rauch 1991 mikroandmetel hinnatud empiirilise palgavõrrandiga. Kasutatav võrrand on sisuliselt Mincer'i laiendatud palgavõrrandi edasiarendus, kuhu on lisatud regiooni keskmise inimkapitali muutuja. Empiirilise mudeli kuju kirjeldab valem (1.5)

$$(1.5) \ln W_{ij} = f(s_{ij}, x_{ij}, x_{ij}^2, z_{ij}, t_j, e_j) + \mu_{ij}$$

kus $\ln W_{ij}$ on naturaallogaritm regioonis j töötava indiviidi i kuupalgast, s_{ij} mõõdab indiviidi kooliskäidud aastate arvu, x_{ij} indiviidi töökogemust aastates (vanus miinus kooliskäidud aastate arv miinus kuus), x_{ij}^2 mõõdab palgatõusu aeglustumist töökogemuse kasvades, z_{ij} väljendab kõiki indiviidi palka mõjutavaid individuaalseid tegureid (sugu, eesti keele valdamine, osaajaga töötamine, ameti rühm, tegevusala klass), t_j on naturaallogaritm hõivatute koguarvust regioonis j ning e_j mõõdab regiooni j keskmist inimkapitali (keskmine kooliskäidud aastate arv). Eeldatakse, et juhuslik viga μ_{ij} on normaaljaotusega, keskvärtusega null ja konstantse dispersiooniga.

Kasutatud andmed pärinevad Eesti tööjõu-uuringust ETU 2001. Empiirilise mudeli andmestik on saadud 2001.a. nelja kvartali andmete kokku ühendamisel, kokku saadi ETU 2001 puhul 16309 intervjuud, mudelisse on kaasatud 4336 intervjuu andmed. Lõppvalimisse kaasatud indiviide iseloomustavad järgnevad tunnused: indiviidi töökoht asub Eesti maakonna linnas (näit. Tartumaa linnad, Harjumaa linnad v.a. Tallinn, Tallinn on ainsa linnana ETU-s eraldi välja toodud), indiviidi kuu netopalk jääb vahemikku 1444 krooni (2001.a. miinimumnetopalk) kuni 26160 krooni, indiviidi tööalaseks seisundiks on palgatöötaja, konkreetse maakonna linnade keskmine inimkapital on arvatud kõigi selle piirkonna hõivatute kooliskäidud aastate arvu (teisendatud omandatud haridustasemete järgi) aritmeetilise keskmisena.

T a b e l 1

Inimkapitali välismõjusid hindav palgavõrrand, sõltuv muutuja $\ln(\text{netopalk})$

Muutuja	Koefitsient	Stand. hälve	t-statistik	Tõenäosus	VIF
constant	5.258910	0.321411	16.36192	0.0000	
õppeaast	0.033142	0.003468	9.556299	0.0000	1,5
kogemus	0.003549	0.001739	2.041521	0.0413	14,9
kogemus2	-0.000119	0.000034	-3.481899	0.0005	15
keskmine inimkapital	0.084983	0.026529	3.203427	0.0014	3,62
$\ln(\text{hõivatud})$	0.064221	0.006029	10.65154	0.0000	3,69
mees_dummy	0.220079	0.014149	15.55435	0.0000	1,44
eesti_k_dummy	0.226565	0.013927	16.26842	0.0000	1,25
osaajaga_dummy	-0.328984	0.030955	-10.62793	0.0000	1,05

kohandatud R-ruut=0,422; vaatluste arv=4336; Durbin-Watsoni statistik=1,8605

Palgafunktsiooni hinnatakse vähimruutude meetodil (OLS). Heteroskedastiivsust arvesse võtva hinnangu leidmiseks kasutatakse White'i meetodit. Multikollineaarsuse väljaselgitamiseks on tulemuste tabelisse (vt. tabel 1) lisatud VIF näitaja – kui selle väärtus on suurem kui kümme, siis on antud muutuja tugevas korrelatsioonis teiste sõltumatute muutujatega, töökogemuse ja selle ruudu omavaheline korreleerumine on paratamatu.

Tabelist 1 selgub, et konkreetse maakonna linnade keskmise kooliskäidud aastate arvu tõusmisel ühe aasta võrra suureneb antud linnade töötajate palk keskmiselt 8,5%. Rauchi artiklis on analoogne näitaja 5,1% (Rauch 1991) ja Sanroma *et al.* artiklis 4,4% (Sanroma *et al.* 1999). Töötaja individuaalse kooliskäidud aasta (leitud omandatud haridustaseme alusel) lisandumisel tõuseb antud konkreetse indiviidi palk keskmiselt 3,3%. Maakonna linnade hõivatute arvu kasvamisel ühe protsendi võrra, suureneb antud linnade töötajate keskmine palk 0,064% võrra.

Regionaalse hariduspoliitika võimalused inimkapitali arendamisel

Nagu eelnevalt näidatud, suudab piirkonna keskmise inimkapitalitaseme tõus läbi välismõjude suurendada selle piirkonna töötajate palgataset. Kuid oluline on see, mil moel regiooni keskmine inimkapitali tase kasvab – kas läbi madalama või kõrgema haridustasemega tööjõu haridustaseme tõusu. Kui konkreetse piirkonna keskmise kooliskäidud aastate arvu üheaastane kasv saavutatakse läbi keskhariduse omandanud töötajate arvu tõusu, ei anna see inimkapitali välismõjude mõttes sama efekti, mida annaks kõrghariduse omandanud töötajate arvu tõus. Krueger *et al.* 1998 näitavad, et keskmise inimkapitali kasv läbi kõrgemate haridustasemete toob kaasa tehnoloogilise arengu ja kõrgema tootlikkuse, seevastu keskmise inimkapitali taseme tõus läbi madalamate haridustasemete vähendab kuritegevust ja teisi sotsiaalseid probleeme (Krueger *et al.* 1998, viidatud Moretti 2002). Moretti 2002 uurimuse empiirilised tulemused kinnitavad eelpoolöeldut – keskkooli lõpetanute määra tõus regioonis ei too kaasa olulisi inimkapitali välismõjusid (Moretti 2002). Seega toob regiooni arengule enim kasu kõrgema haridustasemega (ETU klassifikatsiooni järgi keskeriharidus pärast keskharidust, kõrgharidus ja teaduskraad) töötajate arvu tõus. Piirkonna inimkapitali hulka on võimalik suurendada erinevat liiki hariduse ja tööalase väljaõppe abil, samuti meelitades kõrge kvalifikatsiooniga tööjõudu kohale teistest regioonidest. Eestis tuleks rohkem investeerida kutseharidusse kui olulisse piirkondliku arengu mootoris.

Toetades inimkapitali arendamist väikelinnades ja maapiirkondades, tuleb siiski arvestada sellega, et peale hea väljaõppe saamist võib haritud tööjõud neist regioonidest hoopis lahkuda, sest kvalifitseeritud töötajate palgapreemia on aglomeratsioonipiirkondades märksa kõrgem kui perifeerias. Mida vaesem regioon, seda halvavama mõjuga on tema jaoks ajude äravool (nii rahaliste kui inimkapitali välismõjude tõttu). Südekum 2002 demonstreerib oma artiklis, et perifeersetes regioonides on riigi seisukohast kõige mõttekam toetada madalama kvalifikatsiooniga tööjõu (eelkõige noorte) teadmiste omandamist, sest selle grupi kalduvus suurlinna kolida on kõige väiksem (Südekum 2002). Ka Kertesi *et al.* 2000 peavad inimkapitali arendamise valdkonnas tähtsaimaks suunaks just madalama haridusega tööjõu kvalifikatsiooni tõstmist, artikli autorid soovivad Kesk- ja Ida-

Euroopa riikides sisse viia kohustusliku keskhariduse nõude, kus noored kuni 18 eluaastani kohustuvad õppetööga tegelema (Kertesi *et al.* 2000).

Eestis maakoolides on klassikordajate määr peaaegu kaks korda suurem linnakoolide omast (Inimressursi ... 2002). Selle üheks põhjuseks on kindlasti väikese sissetulekuga perekondade tõrjutus, mis väljendub suutmatuses eluga toime tulla ja laste eest piisavalt hoolitseda. Riigipoolne õigeaegne investeerimine probleemsetest peredest pärit laste ja noorukite haridusse on pikas perspektiivis kindlasti tasuvam kui hiljem täiskasvanud tööjõu välja- ja ümberõppeks summade kulutamine.

Füüsiline ja inimkapital on tootmisprotsessis teineteise täienditeks. Füüsiline kapital on kahaneva piirtootlikkusega ega suuda genereerida välismõjusid (Barro 1992, viidatud Mathur 1999). Kuna haritud ning kogemustega tööjõud on tehnoloogilise arengu ja teadmiste ülekandefektide allikaks, suudab regiooni keskmise inimkapitali tõus meelitada sinna ka füüsilise kapitali (näit. riskikapitali), edendades sellega antud regiooni majanduslikku arengut. Seega on inim- ning füüsiline kapital väga tihedalt läbi põimunud – enamasti reageerib esmalt inimkapital, kutsudes sellega esile füüsilise kapitali vastureaktsiooni. Regionaalpoliitikat, mis eelistab oma investeringutes inimkapitalile füüsilist kapitali, võib pidada lühinägelikuks (Mathur 1999).

Euroopa Liidu regionaalpoliitika eesmärgiks mobiilsete tootmisfaktorite osas on motiveerida nende faktorite asumist ja jäämist perifeeriasse (Südekum 2002). Regiooni haridust pakkuvate institutsioonide kvaliteedi parandamine tagab kõrgema haridus- ja sissetulekutasemega perekondade asumise ja jäämise sellesse regiooni, tõstab regiooni sotsiaalset suutlikkust ning loob soodsa pinnase inimkapitali ülekandefektide tekkeks. Eesti loodab Euroopa Liidu inimkapitali arendamisega seotud regionaalabi liitumise järgselt saada peamiselt kahest struktuurifondist: Sotsiaalfondist (töötute koolitus, töötajate ümberõpe; õpetajate täiendkoolitus, õppekavade ja õppematerjalide uuendamine) ning Regionaalarengu Fondist (kutsehariduskeskuste uuendamine ja sissesead Hankimine) (Eesti Otsus 2002, lk. 8-9). Euroopa Liit toetab vaid põhjalikult ette valmistatud projekte, kõikide projektide puhul on vajalik Eesti-poolne kaasrahastamine, mis sõltuvalt kasusaajast võib ulatuda 15-85 protsendini. Seega on tarku inimesi väikelinnades ja maapiirkondades tarvis ka selleks, et kirjutada projekte, mis tooksid Eestisse Euroopa Liidu struktuurifondide raha, mille abil siis arendada nii Eesti inim- kui füüsilist kapitali.

Kokkuvõte

Indiviidi akumulieeritud inimkapital tõstab tema produktiivsust. Kuid lisaks sisemõjule sisaldab indiviidi koondatud inimkapital ka välismõjusid, mis avalduvad kõige paremini linna tasandil, tõstes indiviidi ümbritsevate töötajate produktiivsust. Kuid samas ei saa kõiki keskmise inimkapitalitaseme efekte individuaalsete palkade suhtes vaadelda kui välismõjusid, sest erineva kvalifikatsioonitasemega töötajad pole tootmisprotsessis üksteise täielikeks asendajateks. Regioonis, kus kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu osakaal on märksa suurem, kasvavad madala kvalifikatsiooniga tööjõu palgad, sest nõudlus seda tüüpi tööjõu järele on suurem kui

kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu järele. Seega mõjutavad inimkapitali välismõjud ja mittetäielik asendatavus kvalifitseeritud tööjõu palkasid vastupidises suunas. Inimkapitali geograafiline kontsentratsioon toob kaasa tööjõu produktiivsuse ja palkade tõusu selles regioonis, samas tõusevad ka elu- ja äripindade rendid, tasakaalustades sellega kõrgemat palgataset.

Toetudes ETU 2001 andmetele ning kaasates valimisse vaid Eesti linnade andmeid, lisati Mincer'i laiendatud palgavõrrandisse keskmise inimkapitali muutuja. Selgub, et konkreetse maakonna linnade keskmise kooliskäidud aastate arvu tõusmisel ühe aasta võrra suureneb antud linnade töötajate palk keskmiselt 8,5%, töötaja individuaalse kooliskäidud aasta lisandumisel tõuseb antud indiviidi palk keskmiselt 3,3%.

Regiooni arengule toob enim kasu kõrgema haridustasemega töötajate arvu tõus. Eestis tuleks rohkem investeerida kutseharidusse kui olulisse piirkondliku arengu mootoris. Toetades inimkapitali arendamist väikelinnades ja maapiirkondades, tuleb siiski arvestada sellega, et peale hea väljaõppe saamist võib haritud tööjõud neist regioonidest hoopis lahkuda, sest kvalifitseeritud töötajate palgapreemia on aglomeratsioonipiirkondades märksa kõrgem kui perifeerias. Riigipoolne õigeaegne investeerimine Eesti maapiirkondade probleemsetest peredest pärit laste ja noorukite haridusse on pikas perspektiivis kindlasti tasuvam kui hiljem täiskasvanud tööjõu välja- ja ümberõppeks summade kulutamine.

Kasutatud kirjandus

1. **Alonso-Villar, O.** Urban agglomeration: Knowledge spillovers and product diversity. – The Annals of Regional Science, 2002, Springer-Verlag, pp. 551-573.
2. **Barro, R.J.** Human capital and economic growth., Federal Reserve Bank of Kansas City, Aug. 1992.
3. **Ciccone, A., Peri, G.** Identifying Human Capital Externalities: Theory with an Application to US Cities. – IZA Discussion Paper No. 488, 2002.
4. Eesti Otsus. Ajakiri Eesti liitumisläbirääkimistest Euroopa Liiduga, 2002.
5. **Fujita, M., Thisse J.-F.** Economics of Agglomeration. Cities, Industrial Location, and Regional Growth. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, 466 p
6. Inimressursi väärtustamisest Eestis. Eesti Inimarengu Aruanne 2002
7. **Kertesi, G., Köllö, J.** Wage Inequality in East–Central Europe. 2000, Budapest Working Papers on the Labour Market, <http://econ.core.hu/hirek/bwp/bwp007.pdf>
8. **Krueger, A.B., Lindahl, M.** Education for Growth in Sweden and the World, Industrial Relation Section Working Paper, Princeton, 1998.
9. **Lucas, R. E.** On the Mechanics of Economic Development. – Journal of Monetary Economics, 1988, Vol. 22, pp. 3-42.
10. **Moretti, E.** Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence from Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data. – NBER Working Paper No. 9108, 2002.
11. **Mathur, V., K.** Human Capital-Based Strategy for Regional Economic Development. – Economic Development Quarterly, Vol. 13, No. 3, 1999, pp. 203-216
12. **Partridge, M.D., Rickman, D.S.** Static and Dynamic Externalities, Industry Composition, and State Labor Productivity: A Panel Study of States. – Southern Economic Journal, No. 66(2), 1999, pp. 319-335

13. **Rauch, J. E.** Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities. – NBER Working Paper No. 3905, 1991.
14. **Roback, J.** Wages, rents, and the Quality of Life. – *Journal of Political Economy*, 1982, vol. 90, no.6, pp. 1257-1278.
15. **Sanroma, E., Ramos, R.** Local Human Capital and External Economies: Evidence for Spain. – *Documents de Treball*, 2001, <http://www.pcb.ub.es/ieb/serie/doc2001-6.pdf>
16. **Südekum, J.** Subsidizing Education in the Economic periphery: Another Pitfall of Regional Policies?, 2002, http://www.hwwa.de/Projekte/Forsch_Schwerpunkte/FS/EI

Summary

HUMAN CAPITAL EXTERNALITIES AND REGIONAL WAGE DIFFERENTIALS IN ESTONIA

Kadri Lossman
University of Tartu

The objective of this paper is to examine the role played by human capital externalities in explaining regional differences in earnings received by individual workers in Estonia, taking cities as the territorial units of analysis. An economic argument for regional education policy on efficiency grounds is also provided.

A worker's schooling raises his productivity and earnings. Human capital externalities are the effects of an increase in the share of educated workers in a city on total wages minus the effect due to private returns to education. Standard demand and supply considerations suggest that wages of uneducated workers benefit both from imperfect substitution and externalities while the wages of uneducated workers suffer from the increased supply of educated workers but benefit from the spillover. Migration to high wage cities leads to higher rent, making workers indifferent between cities. Equilibrium is obtained when workers have equal utilities in all cities and firms have equal unit costs across cities.

Using Estonian Labour Force Survey 2001 data, the empirical model is estimated. First, data sources are described and, second, the results of estimating enlarged Mincer equation including variables to control for individual effects and proxy variable of local human capital external economies (average level of completed studies in the city) are presented. It turns out, that the magnitude of the coefficient associated to the average level of studies on wages is 0,085.

The magnitude of externalities from education is important for local development policies. Government has a number of alternative policy options at their disposal: developing policies to attract or create an educated labour force, investing in regional vocational schools, or helping poor and dysfunctional families in periphery. Through education subsidies, particularly if targeted on relatively high skilled workers, individuals can cross some threshold level of qualification beyond which emigration accrues. This result does not hold for such policies that foster basic education and focus on the relatively low skilled.

PUBLIC POLICY INTERVENTION IN LABOUR MARKETS: REGIONAL VARIATION IN ENFORCEMENT OF LABOUR LAWS IN ESTONIA

Jaan Masso¹
University of Tartu

Introduction

For Central and Eastern European (CEE) economies labour market flexibility, i.e. the ability of the labour market to allocate the resources in the most efficient way (Hahn, 1998) has become a relevant issue for economic policy towards labour markets. The enlargement of the European Union to the East and the requirements of the European Monetary Union increase pressure for labour flexibility whereas rigid labour markets in the monetary union may result in growing market disequilibrium, e.g. unemployment (Paas et al. 2003).

One of the most important aspects of the multidimensional concept of labour market flexibility is employment protection legislation (henceforth also EPL). It includes provisions aiming at defending employees from arbitrary dismissals or cushioning the effect of economic cycles on employment. The public policy intervention in the labour market may be seen to provide important social protection for the workers as well as to correct for market failures, e.g. encouraging productivity growth through higher investments into human capital, greater loyalty of workers etc. (OECD 1999). However, excessive replacement of market mechanisms with economic policy may slow down adjustment to economic shocks, discourage hiring and job creation and benefit workers with unlimited contract at the expense of unemployed and limited duration contract workers. So the aim of labour market policy should be maintaining a proper trade-off between labour flexibility and social protection of employees.

In empirical studies for transition economies the measures of formal legislation have found to have only a small effect on labour market performance, e.g. unemployment (Cazes 2002). But the problem is that the efficiency of regulations imposed by economic policy depends on that to what extent law enforcement agencies control for the fulfilment of these regulations, punish violations etc. Differently, how flexible is the obedience of laws. Even strict laws may have little influence on the economy, if economic agents often violate them or if law enforcement agencies are weak. Poor enforcement may correct for distortions induced by too restrictive economic policy, by increasing flexibility and thereby employment, reduce labour costs, that are in fact important goals for economic policy. Though these issues might be rather important for transition economies, the existing papers on labour market flexibility in CEE countries (among them, Cazes 2002, Svejnar 2002, Riboud et al. 2002) limited attention to the strictness of formal legislation only.

¹ E-mail jaan@ec.ut.ee

In this paper we analyze how the resolution of labour disputes arising from violations varies in Estonia regionally, e.g. across counties. In principal, the more often are workers' complaints against violations approved, the higher is the effective strictness of regulations. We use data on the resolution of labour disputes in labour dispute commissions formed at local labour inspectorates, and information on the resolution of cases arising from labour contracts in courts. The only other study we know at the moment on the variation of labour law enforcement at regional level is the one by Macis (2001) on Italian regions. In particular, the aim is to see, how local labour market conditions affect the degree of law enforcement: more adverse conditions may trigger decisions of labour dispute organs to be more favourable to employees, so that real costs of dismissing employees increase.

Measurement of the employment protection legislation

Employment protection legislation encompasses any set of regulations that limit the employers' ability to dismiss the worker without delay or cost (Pissarides 2001). Usually the measurement is done by some indexes, where individual indicators of EPL strictness (statutory compensations payments in case of dismissals, regulation of unfair dismissals, regulation of temporary employment and collective dismissals etc.) are attached numerical scores, converted into a common scale and averaged with higher weights attached to economically more important provisions. The figure below depicts the values of the OECD (1999) EPL strictness index for selected CEE and EU countries. As we can see, for both Estonia and the CEE countries in general, the employment protection legislation is basically as strict as in the member countries of the European Union on the average.

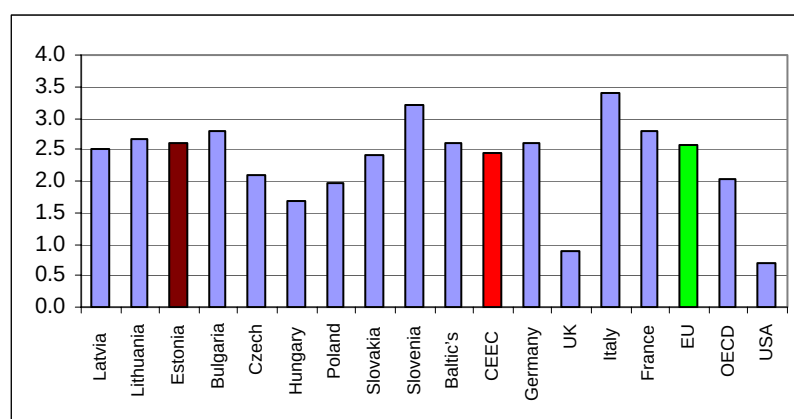


Figure 1 The index of EPL strictness in selected EU and CEE countries (min 0, max 6).

Source: Eamets and Masso (2003); OECD (1999); Riboud et al. (2002).

However, there are several problems with the existing indexes. Bertola, Boeri and Cazes (2001) have listed several of these, e.g. most EPL indicators are based on legal constraints that apply in each country and are not suitable for tracking differences across countries and time in the degree of enforcement of employment protection. At least to our knowledge, so far the papers on the issue of labour market flexibility in CEE countries have only estimated and discussed the strictness of applicable legislation. Still, it is indispensable to analyze the enforcement of employment protection legislation, as at least for some of the transition countries there is a lot of evidence on the violation of the regulations on employment relationships. The data on the violations discovered by Estonian Labour Inspection shows that, in a very high proportion of enterprises (46 % of inspected enterprises in 1999), laws regulating labour relations are sometimes violated.

It means that although the legal regulations of the labour market seem to be in place at the moment, the increasing administrative capacity may increase the control over observance of the regulations, so that labour market flexibility will be reduced due to better law enforcement. In a somewhat different, but analogous, area of research, law and finance, Pistor, Raiser and Gelfer (2000) by studying legal change in shareholder and creditor rights in transition economies also came to the conclusions that legal transplants and extensive legal reforms are not sufficient for the evolution of effective legal and market institutions.

Resolutions of labour disputes in labour dispute commissions

In Estonia the individual labour disputes may be resolved either by agreement between the employer and the employee, by labour dispute committees or by the courts (Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, 2000). Labour dispute commissions were established according to the Individual Labour Dispute Resolution Act (valid since 01.09.1996) and since this time most of the labour disputes have been resolved in labour dispute commissions.

The labour dispute committee consists of the chairman of the labour dispute committee and of the representatives of both employees and employers. It is established within the local labour inspectorates of the Estonian Labour Inspectorate. The chairman of the labour dispute commission is the official of the local labour inspection. There are time limits applied, during which appeals may be made to the labour dispute bodies: in general 4 month, but in order to dispute the correctness of termination of the employment contract, 1 month (Employment Contracts Act, paragraph 143).

In the case if the termination of labour contract is considered to be unjustified, the employee has the right to require reinstatement to the previous position. For interpreting this legal provision, employment protection legislation is considered the more restrictive, the more often the reinstatement into the previous job is made available to the employee in the case of dismissal (OECD 1999). When the employee is reinstated, the labour dispute body (either commission or court) prescribes the enterprise to pay him/her the compensation in the amount of the

average wage for the time he/she has been forced to miss work. If no reinstatement is applied, the compensation in the amount of up to 6 months average wage is to be paid.

In Estonia employees have been quite active in submitting complaints to labour inspectors, e.g. in 2001 0.58 cases per 100 employees, which is much more than the respective numbers in Latvia and Lithuania (in 2000 respectively 0,19 % and 0,22 %; see also Table 1). Also, workers have won quite a high percentage of cases, e.g. in 2001 82 % were satisfied and 65 % completely; still this may have been induced by the frequent occasion of violations in the first place. The number of cases brought before the court was much smaller (in 1998-2001 0,1 % of the number of employees on average), and the number of cases won by workers have been on average 60 %. Over the years percentage of approved litigations has increased in labour dispute commissions (from 79 % in to 84 % in 2002), while in courts it has decreased from 68 % in 1998 to 50 % in 2001.

One factor that may be the reason for frequent complaints is the low level of trade union membership (about 16 % in 2001 - Paas et al. 2003): the stronger the union within the firm, the more likely that disputes are solved before going to labour dispute organs (Bertola et al. 1999). Another relevant factor is how well are unfair dismissals defined in the law and how many degrees of freedom are left for enforcement agencies in interpreting employment protection regulations (Ibid.). In Estonia dismissals are allowed for various grounds like employees misconduct, unsatisfactory performance, economic redundancy (Law of Employment Contract, paragraph 86), so that there does not seem to be any big legal vacuum in dismissals regulation.

Table 1 The enforcement of EPL in Baltic States and EU countries

	Year	Number of complaints to inspection/employees (%)	Percent of cases won by workers	Number of cases brought before tribunal	Per cent of cases won by workers
Latvia	2000	0.19%	88%	0.06%	n.a.
Lithuania	2000	0.22%	68%	n.a.	n.a.
Estonia	2000	0.54%	85%	n.a.	n.a.
UK	1995	n.a.	n.a.	0.180%	38%
Italy	1995	n.a.	n.a.	0.050%	51%
France	1995	n.a.	n.a.	0.510%	74%
EU	1995	n.a.	n.a.	0.213%	50%
US	1995	n.a.	n.a.	2.100%	48%

Source: Authors calculations; Bertola, Boeri, Cazes 1999. Tööinspeksioon (www.ti.ee), Lietuvos Respublikos Valstybinė darbo inspekcija (www.vdi.lt), Latvian State Labour Inspectorate (www.vdi.lt).

Next we look at the enforcement of EPL at the regional level (across counties) in Estonia. Empirical evidence in Italy pointed to a strong link between law enforcement and regional labour market conditions (Macis 2001): a significant and positive relationship was found between the incidence of long-term unemployment and the number of cases brought before courts. Indeed, Nickell and Layard (1999) have pointed out that higher unemployment can be the source of pressures to increase the strictness of employment protection. The intuition is that judges and labour dispute public employment service officials feel that under heavy labour market conditions workers should have higher level of job protection than in buoyant labour market conditions (Boeri et al. 2002).

Figure 2 shows the relationships between the unemployment and total litigations per employee. The positive effect of unemployment on litigations may be due to that local labour market conditions influence the propensity of laid-off workers to appeal against dismissal (as explained by Boeri et al. 1999). Anyway, the relationship is not overly strong either, due to two outliers (Saaremaa and Valgamaa).

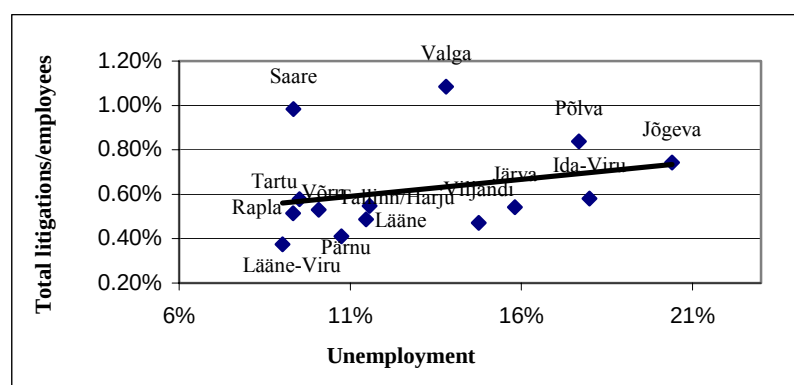


Figure 2 Unemployment and litigiocity rates in Estonian counties, 2000-2002

Second relation of interest is the one between litigiocity rates and percentage of cases favourable to workers. In the Figure 3 there is a positive correlation between the number of complaints by employees and the percentage won by workers. The intuition behind the observed relationship could be that high likelihood of favourable rulings in commission may induce the workers to bring their cases into the commission in the first place. However, for Italian regions Macis (2001) found the relationship to be strongly negative. It was argued that an explanation behind the counterintuitive result could be selection bias (Ichino et al. 2000): firms will fire employees only if they can be fairly confident that employees do not appeal to the court, or if they do, then the court will not make decision in favour of the employee. As a result, the cases reaching the stage of trial are those in which the position of the firm is on average much stronger than in the whole population of dismissals.

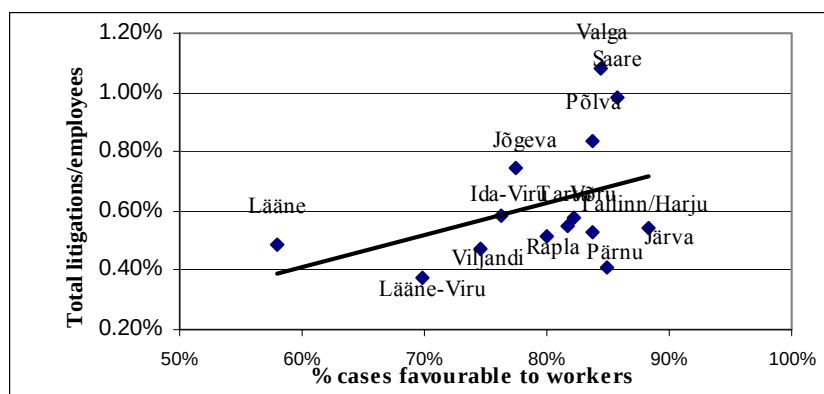


Figure 3 Litigiosity rates and % of cases favourable to employees, 2000-2002 averages

Perhaps surprisingly, the proportion of cases favourable to workers shows practically no dependence on unemployment rate in the particular county. Normally we would expect that higher unemployment rate and poor prospects to find a new job induces fired people to apply against their dismissal. The possible explanation could be again the aforementioned selection bias: if firms anticipate that workers' appeals will be treated with sympathy due to poor labour market conditions, firms will layoff workers only when they are fairly confident to have a strong case (Boeri et al. 1999), so that the positive relationship disappears or becomes even negative.

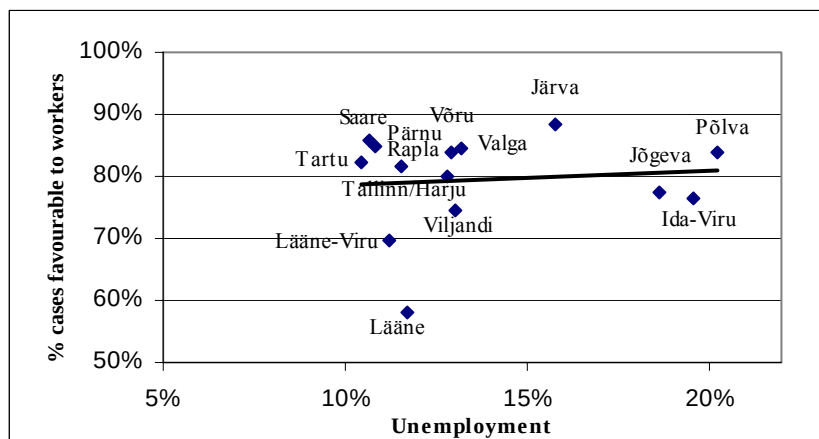


Figure 4 Per cent of cases favourable to employees and unemployment rate, averages of 2000-2002

Resolution of labour disputes in courts

In this section we review the evidence on the resolution of cases arising from employment contracts in courts. The Republic of Estonia Ministry of Justice has provided the data². In most of the 15 counties there are only one court; for counties with more than one court the data was summed up across courts.

The total number of court cases is much smaller than the total number of cases in labour dispute commissions: for 1998-2001, there were in average 607 cases in courts regarding employment contracts, while the average number of cases in labour dispute commissions was on average 3200 in 2000-2002. That is actually expected whereas the resolution of disputes in labour dispute commission is meant to precede the resolution in the court (The Law of the resolution of Individual Labour Disputes 2000).

Figure 5 shows positive relationship between the incidence of unemployment and the total number of court cases per employee. However, the relationship is mainly drawn by three counties with heavy labour market conditions: Jõgevamaa, Põlvamaa and Ida-Virumaa.

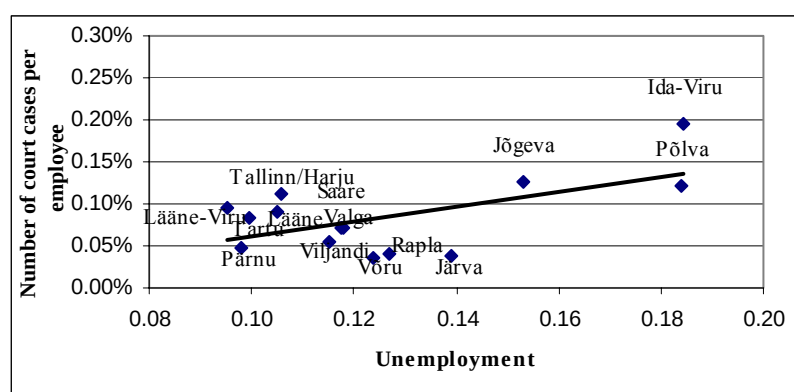


Figure 5 Number of court cases per employee and the unemployment rate across, 1998-2001 averages

Unfortunately we do not have any information regarding, whether lawsuits have been decided in favour of the employee or the employer, and we only know the proportion of cases decided in favour of the claimant. However, we assume that the employees have usually made the claims, whereas in labour dispute commissions the number of employers' claims has been rather negligible (Labour Inspection 2001). The Figure 6 shows the negative relationship between the number of litigations and

² The data is available from the author upon request.

the percentage of cases favourable to employee; for cases in labour dispute commissions the relationship used to be positive. However, we would like to mention that in some counties there are only a very small number of cases (less than 10) resolved each year, so that the idiosyncrasies in the data may drive the results.

For the Estonia as a whole, 62 % of court cases were solved in favour of the claimant (who, as we argued, should be the employee usually), while in labour dispute commissions this percentage was 73 %. We would rather expect the opposite, whereas in labour dispute commissions also the representatives of the employers are present. The explanation might be that some of the workers claims found unjustified in labour dispute commissions are appealed to courts, so that among the cases arriving at courts workers position is weaker on average than among cases solved in labour dispute commissions. Anyway, both numbers are fairly high compared to those available for other countries. For instance, in the 9 member countries of the European Union workers won on average 50 % of the cases in 1995 (Bertola et al. 1999).

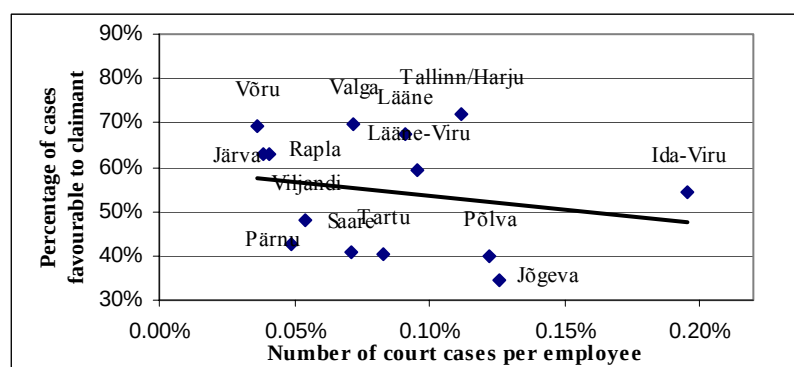


Figure 6 Court cases per employee and percentage of cases favourable to claimant, 1998-2001 averages

Finally, when we look at the percentage of cases favourable to the claimant vis-à-vis unemployment rate, we see a negative relationship, contrary to the negligible relationship between those variables for the labour dispute commissions. So for the courts the selection bias seems to drive the results: in counties with high level of unemployment courts are expected to make decisions favourable to employee and workers often apply to court, so due to the relatively high stringency of the effective employment protection only those cases reach the trial stage in those counties where employers position is rather strong.

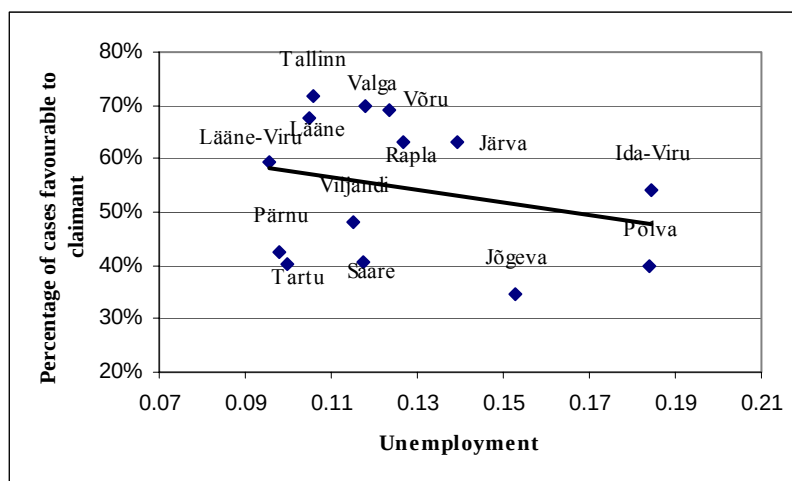


Figure 7 Percentage of cases favourable to employee and rate of unemployment, 1998-2001 averages

Source: Ministry of Justice; Statistical Office of Estonia

Conclusions.

In this paper we analyzed the available data on the resolution of labour disputes in Estonia across counties. The resolution of labour disputes is important for the enforcement of labour legislation. The latter is an issue for Estonia, whereas violations of labour laws are quite frequent in enterprises. We used data on the labour dispute resolutions both in labour dispute commissions and in courts. There is much bigger number of cases in the labour dispute commissions than in the courts. In Estonia much more complaints have been handed in to the labour inspectors than in Latvia and Lithuania. At the regional level we saw that there is a positive effect of unemployment and the proportion of decision favourable to employees on the number of litigations per employee. Although unemployment is not associated with how favourable are the decision of labour dispute commissions on employees, possible selection bias may affect the results.

The data on the resolution of labour disputes in courts has shown that unemployment affects positively the number of court cases and negatively the percentage of cases favourable to claimant (who, as we argued, should usually be the employee). The reason for this may be that if employees' forecast decisions to be more favourable to employees in case of higher unemployment, only those cases reach the trial stage where employers' position is rather strong.

In the future the analysis of additional data could well complement our analysis. For example, we did not have data on the average time between the start of the

procedure and the decision of the labour dispute commission or court. That variable could measure the degree of efficiency of local administrative and judicial systems (Boeri et al. 2000). Secondly, more distinct data on the adjudications would help to deepen the analysis, e.g. if employer is found guilty in unfair dismissals, then how often it results in reinstatement and often only in compensation payment. Third, is the decision affected by worker's characteristics (like ability to find a new job, coverage with social security system)? Altogether we are convinced that the topic of labour law enforcement deserves further studying for both Estonia and CEE countries in general.

References

1. **Bertola, G., Boeri, T., Cazes, S.**, 1999. Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: Evolving Institutions and variable enforcement. ILO, Employment and training papers 48, 103 pp.
2. **Boeri, T., Garibaldi, P., Macis, M., Maggioni, M.**, 2002. Adaptability of labour markets: a tentative definition and a synthetic indicator. Milan, June 2002.
3. **Cazes, Sandrine**, 2002. Do labour market institutions matter in transition economies? An analysis of labour market flexibility in the late nineties. International Institute for Labour Studies, Discussion paper 140/2002, 33 pp.
4. **Davis, S., Haltiwanger, J.** (1992); Gross Job Creation, Gross Job Destruction and Employment Reallocation. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, No. 3, pp. 819-863.
5. **Eamets, R., Masso, J.**, 2003. Labour Market Flexibility and the Employment Protection Regulation in the Baltic States. Forthcoming in the Working Paper Series of the Tallinn Technical University.
6. **Hahn, F.**, 1998. Labour market flexibility and welfare, Quaderni del Dipartimento di Economia Politica, No. 223, Università degli Studi di Siena.
7. **Ichino, A., Polo, M., and Rettore, E.**, Are Judges Biased by Labor Market Conditions? The Selection of Firing Litigations for Trial in an Italian Firm, mimeo, June 2000.
8. Individual Labour Dispute Resolution Act. Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus. (01.09.1996, with amendments 07.04.2000). [<http://lex.andmevara.ee/estlex/index.jsp>]
9. Labour Inspection/Tööinspektsioon, 2001. Statistika. [www.ti.ee]
10. **Macis, M.**, Regional Labour Market Conditions and EPL Enforcement in Italy, unpublished manuscript, 2000. Referred through: Boeri, T., Garibaldi, P., Macis, M., Maggioni, M., 2002. Adaptability of labour markets: a tentative definition and a synthetic indicator. Milan, June 2002.
11. **Nickell, S., Layard, R.**, Labor Market Institutions and Economic Performance, Handbook of Labor Economics, Volume 3C, Chapter 46, Elsevier Science, 1999.
12. OECD, 1999. Employment Outlook. Paris.
13. **Paas, T., Eamets, R., Masso, J., Rõõm, M.**, 2003. Labour Market Flexibility in the Baltic States: Macro Evidences. University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration Working Paper Number 16.
14. **Pistor, K., Raiser, M., Gelfer, S.**, 2000. Law and Finance in Transition Economies. EBRD Working Paper 48

15. **Riboud, M., Sanchez-Paramo, C., Silva-Jauregui, C.,** 2002. Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labour Market Performance in Central and Eastern European Countries. – in eds. by Bernard Funck and Lodovico Pizzati, Labour, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process. World Bank, Washington, pp 243–311.
16. **Svejnar, Jan,** 2002. Labour Market Flexibility in Central and East Europe. William Davidson Institute Working Paper Number 496, 32 pp.
17. The Republic of Estonia Employment Contracts Act. Eesti Vabariigi Töölepingu seadus. (01.07.1992) [<http://lex.andmevara.ee/estlex/index.jsp>]

Kokkuvõte

MAJANDUSPOLIITIKA SEKKUMINE TÖÖTURULE: TÖÖSUHTEID REGULEERIVA SEADUSANDLUSE TÄITMISE TAGAMINE EESTIS REGIOONITI

Jaan Masso
Tartu Ülikool

Euroopa Liidu ittalaienemine ja Euroopa Rahaliidu nõuded tõstavad survet tõstmaks tööturgude paindlikkust, s.t nende võimet jaotada ressursse majanduses kõige efektiivsemal viisil. Paindlikkust vähendavad majanduspoliitikast tulenevad tööturu regulatsioonid, tööseadusandlus. Kuigi kehtivate seaduste mõttes pole Eestis töötajad mitte vähem kaitstud kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt, esineb arvukalt töösuhteid reguleerivate seaduste rikkumisi, mistõttu seadusandluse tegeliku ranguse määrab ära suuresti see, kuidas töövaidlusorganid (Eestis töövaidluskomisjonid ja kohtud) töövaidlusi ning töötajate kaebusi lahendavad, milline on seaduste täitmise paindlikkus. Regulatsioonide eiramine võib tihti suurendada tööturu paindlikkust ja seeläbi parandada tööhõivet ja vähendada tööjõukulusid, mis on olulised majanduspoliitilised eesmärgid. Käesoleva artikli eesmärgiks oli vaadata, kuidas töövaidluste lahendamine varieerub Eestis regiooniti. Osutus, et nii tööpuuduse määr kui ka töövaidluskomisjonide kalduvus teha töötajatele soodsamaid otsuseid on positiivselt seotud töövaidluskomisjonidesse töötaja kohta esitavate avalduste arvuga. Samas seos tööpuuduse ja töötajate kasuks tehtud otsuste protsendi vahel praktiliselt puudus. Töölepingut puudutavate kohtuasjade arv oli samuti seotud positiivselt tööpuudusega, samas viimane oli negatiivselt seotud hageja (kes peaks tavaliselt olema töötaja) kasuks tehtud otsuste osakaaluga. Põhjuseks võib olla see, et kui tööandjad ennustavad kõrgema tööpuudusega regioonis kohtuotsuseid olevat suhteliselt soodsamad töötajatele, siis neis regioonides jõuavad kohtusse ainult asjad kus tööandja positsioon on küllaltki tugev.

HÕIVE STRUKTUURIMUUTUSED EUROOPA LIIDUGA LIITUMISEL: EESTI JA SOOME VÕRDLEV-ANALÜÜS*

Annika Paabut
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Peaagu 195 miljonit töötajat Kesk- ja Ida-Euroopas ning Kesk-Aasias oli sunnitud kohanema uute tööturu tingimustega, mis on tingitud üleminekust ühest majandussüsteemist teise – plaanimajanduselt turumajandusele. Enamik siirderiikidest on oma majandust reforminud ning üle võtnud turumajanduses kehtivad reeglid või alustanud reformidega.

Võrreldes teiste siirderiikidega on Eesti juhtum eriti huvitav, kuna valitud on radikaalne vaba turu poliitika: rahvusvahelise kaubanduse, vallandamise, pankrottide või välisosaluslega firmade osas. Samuti on Eestis võrreldes teiste siirderiikidega väike töötü abiraha määr, väikesed pensionid ja miinimumpalgad (Noorkõiv, *et al*; 1997). Eesti kui väikese avatud majandusega riigi tööturg on dünaamiline, paindlik ja kiiresti muutuv. Nõudlus tööjõule muutub pidevalt, samas kui tööjõu pakkumine on suhteliselt staatiline. Nii tööstusriigid kui ka arengumaad otsivad võimalusi, kuidas viia efektiivsemalt kokku tööjõu nõudlus ja pakkumine. Eesti ei ole siinjuures erandiks.

Euroopa Liiduga liitumisel on ette näha Eesti tööjõu struktuuri edasist muutumist, kuna, nagu alljärgnevalt selgub, Eesti tööturul toimuv on viimastel aastatel üha enam mõjutatud majanduse tsüklilisusest ning vähem siirdeprotsessidest. Millisteks aga need muutused kujunevad? Sellele küsimusele antud artikkel püüabki vastust leida. Kuna Soome lõimumine Euroopa Liiduga on toimunud võrreldes teiste riikidega tunduvalt kiiremini ja valutumalt, otsutas autor võrrelda Eestis toimunud muutusi just Soome omadega. Kuulub ju Eesti nii geograafiliselt asendilt kui kultuuritraditsioonidelt eelkõige Põhjamaade lähedusse ning nagu hilisemast näeme, on ka tööturul toimunud protsessid Eestis ja Soomes viimastel aastatel olnud suhteliselt sarnased. Tõsi küll, muutuste põhjused ja protsesse käivitavad jõud on olnud erinevad. Soomes oli 1990-ndate aastate alguses tegemist majandustsükli langusfaasiga, mille tulemusena tööhõive vähenes ja tööpuudus kasvas märkimisväärselt. Eesti puhul oli sarnaste tendentside tekkepõhjuseks aga eelkõige üleminek ühest majandussüsteemist teise ja sellega kaasnenud suured struktuursed muutused. Alates 1994. aastast on enamiku ELi riikide majandus elavnenud ning seetõttu on paranenud ka enamik tööturu näitajaid. Eesti puhul võime alates 1994. aastast rääkida struktuursete muutuste aeglustumisest tööturul (Eesti Inimarengu ... 2000). Uurimuse “Eesti tööturu trendide analüüs majandusarengute taustal” andmetel on tööturu ümberstruktureerumine asendumas üha enam tsükliliste muutuste mehhanismidega, mis tulenevad paljuskki globaalse iseloomuga muutustest

* Artikkel on valminud ETF grandi 5369 toetusel.

majanduses ja mõjutavad Eesti tööturгу peamiselt oluliste välisturgude seisundi muutumise kaudu (Loogma *et al* 2003).

Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida Eesti tööturul toimunud ja toimuvaid muutusi. Selle ülesande täitmiseks on võrreldud neid muutusi Soomes aset leidnud muutustega. Esimene osa sisaldab hõive struktuuri ja tööturu trendide kirjeldust ning teine osa hõlmab Soome ja Eesti võrdlevat analüüsi Jackman-Pauna restruktureerimisindeksite abil.

Hõive struktuur

Euroopa Liidu riikide tööhõive määr on olnud küllaltki stabiilne, kuigi 1990. aasta taset ei ole järgnevatel aastatel suudetud hoida. 1998. aastal oli hõivatuid Euroopa Liidus kokku 151 miljonit. Samas tuleb märkida, et liikmesriikide vahel on olulisi erinevusi ning näiteks 1990-ndate aastate alguses likvideeriti Saksamaal, Itaalias, Austrias, Soomes ja Rootsis suhteliselt palju töökohti, samal ajal kui Luksemburgis ja Iirimaal on uusi töökohti pidevalt juurde loodud. Prognoosid ennustavad uute töökohtade loomise protsessi tugevnemist kogu Euroopas, mis sõltub eelkõige SKP kasvu ning struktuursete muutuste jätkumisest.

Struktuursete muutuste all mõeldakse eelkõige tööjõu ümberpaiknemist majandussektorite vahel. Enamikus Euroopa riikides leiab aset märkimisväärne uute töökohtade loomine tertsiaarsektoris. Struktuursed muutused teenindussektori suurenemise poole on nähtavad kiiresti arenevates majandusharudes, mille hulka kuuluvad äriteenindus, tervishoid ja sotsiaalkaitse, hotellid ja restoranid, haridus ning kaubandus, samal ajal kui hõive langeb eelkõige põllumajanduses ja töötlevas tööstuses. Hõive struktuur Eestis läheneb oma arengus järjest enam Euroopa Liidule, kus primaarsektoris hõivatuid on umbes 5% ja sekundaarsektoris 30% töötajatest. Ülejäänud inimesed on hõivatud teenindavates majandusharudes. (Eesti Inimarengu 2000)

Euroopa riigid erinevad üksteisest selle poolest, millised majandussektorid on vastava riigi majanduses olulisimad ning hõive struktuuri poolest. Selgub, et peaaesjalikult on kõikides riikides vähenenud primaar- ja sekundaarsektori hõivatute arv ning suurenenud tertsiaarsektori hõivatute arv. Tööhõive sekundaarsektoris on teinud 1990-ndate algul läbi väikese languse jäädes seejärel stabiilsele tasemele. Tertsiaarsektoris on hõive seevastu püsivalt kasvanud. Kui 1989. aastal moodustas hõive tertsiaarsektoris 42 % koguhõivest, siis 2001. aastaks on see jõudnud 60% piirile. 1998. aastal oli Eesti ja võrdlevalt Euroopa Liidu primaarsektoris hõivatuid vastavalt 9,1% ja 5,0 %, sekundaarsektoris 33,4% ja 29,5% ning tertsiaarsektoris 57,5% ja 65,6 % koguhõivest (*ibid*). Primaarsektori suur osakaal majanduses 1990-ndate aastate alguses ning ümberorienteerumine sekundaar- (töötlev tööstus, gaasi- ja veevarustus, ehitus jt.) ning enam tertsiaarsektorile (kaubandus, teenindus jt.) on toonud kaasa struktuurse tööpuuduse, st kvalifitseeritud tööjõu puuduse teistes sektorites.

Alates 1989. aastast kuni 1995. aastani oli Eesti tööturul määrava tähtsusega majanduses toimuv restruktureerumisprotsess, mille keskmes oli turumajandusele üleminek, mis omakorda tõi kaasa uued majandustingimused, turgude muutused jm. Selle käigus toimus ressurside, s.h. tööjõu ümberpaiknemine vanadest sektoritest uutesse, produktiivsematesse ja tulusamatesse, vanadelt tegevusaladelt uutele ning avalikust sektorist erasektoris. 1990-ndate aastate lõpuks tööjõu ümberpaiknemise intensiivsus vähenes ning on alust arvata, et tööturu situatsioon sõltub suurel määral Eesti jaoks olulistel välisurgudel toimuvast ning et tsükliliste mõjude osatähtsus kasvab. Lisaks välisurgudele on oluline ka siseturu/sisenõudluse areng. (Loogma *et al*, 2003)

Ent millised võiksid olla Eesti tööturu muutused järgnevatel aastatel? On selge, et hõive ümberstruktureerumine jätkub, ehkki aeglasemas tempos kui seni ja oodatavad muutused tööturul on seotud rohkem siseturul kui ka välisurgudel toimuvaga. Et analüüsida võimalikke muutusi lähtuvalt EL-ga liitumisest peatutakse alljärgnevalt Soome hõive ja Eesti hõive struktuuri võrdlusel, kus analüüsitakse ühe mudelriigi – Soome – arenguid ning võrreldakse selle hõive struktuuris toimunud muutustega Eesti hõive struktuuri arenguid. Alati võib vaielda mudelriikide valiku otstarbekuse ja õigsuse üle, kuid antud käsitluses lähtutakse tõigast, et Eesti on ennast täna nii ajaloolis-kultuuriliselt kui poliitiliselt määratlenud Skandinaavia riigina. Ka hõive trendide analüüs näitas, et Eesti majanduses toimuvad struktuursed muutused sarnanevad pigem Soomes toimuvale kui näiteks Saksamaale, rääkimata Lõuna Euroopa riikidest.

Hõive struktuuri muutuste analüüs: võrdlus Soomega

Järgneva võrdluse aluseks võetakse Jackmani ja Pauna koostatud uurimuses toodud struktuurimuutuste indeksid (Jackman, *et al* 1997), kus kasutati OECD andmeid, mis võimaldavad analüüsida tööhõive struktuuri tegevusalati.

Vaadeldes Eesti tööhõive struktuuri on oluline tõdeda, et varem või hiljem muutub struktuur sarnaseks turumajandusega riikide hõive struktuurile. Eesti ja Euroopa Liidu riikide hõive struktuuri erinevuse üheks põhjuseks on endiselt plaanimajandusest tulenev majandustegevuse moondumine, vananenud tehnoloogia ja suhteliste faktorihindade mittevastavus. Kui need erinevused kõrvaldada peaks Ida-Euroopa riikide hõive struktuur muutuma sarnaseks Lääne-Euroopa turumajandusega riikide omale (Jackman *et al* 1997). Samas erinevad Euroopa riigid üksteisest ka hõive struktuuri poolest. Arvestades geograafilist asendit on autor võrrelnud ka Rootsi ja Soome tööhõive struktuuri 2000. aastal. Võrdlusest võib peamiste erinevustena välja tuua järgmist: Soomes on suurem osakaal tööhõivest rakendatud põllumajanduse, töötleva tööstuse ja ehituse tegevusaladel ning Rootsis tervishoiu ja sotsiaalhoolduse tegevusalal. Tervishoiu ja sotsiaalhoolduses hõivatute osakaal 2000. aastal oli Rootsis 18,5 % ja Soomes 14,02 % koguhõivest, mille põhjuseks võib olla Rootsi majanduse sotsiaalkorralduslik suunitlus.

Alljärgnevalt uuritakse Soome ja Eesti hõive struktuuri. Tabelis 1 on toodud hõive jagunemine tegevusalati. Võrreldes Eesti tööhõivet Soome omaga on selge, et Eestis

on põllumajanduslikel tegevusaladel, mäetööstuses ja töötlevas tööstuses hõivatute osakaal oluliselt suurem. Samas on Soomes kõrgem hõivatute osakaal teenuste sektoris (täpsemalt finantsvahenduses). Eriti suur erinevus ilmneb ühiskondlike tegevusalade lõikes, milleks on tervishoid ja sotsiaalhoid, kus Eesti hõive määr on oluliselt väiksem kui Soomes. Sama tulemus ilmneb ka võrreldes Eesti hõive struktuuri teiste Euroopa Liidu riikide hõive struktuuriga (Eamets *et al*, 2002).

Järgnevalt vaadeldakse erinevust kahe nimetatud riigi – Soome ja Eesti – tööhõive struktuuris täpsemalt, kasutades selleks restruktureerimisindekseid. Mida väiksem on selle indeksi väärtus, seda lähemal ollakse võrreldava riigi (siinkohal Soome) hõive struktuuril, ehk teisisõnu, mida madalam on indeksi väärtus, seda lähemal ollakse näidisriigi hõive struktuurile ja seda ulatuslikum on olnud ümberstruktureerumine.

Tabel 1. Hõive struktuur: Eesti ja Soome (%)

Tegevusala	Soome	Eesti	Soome	Eesti	Hõive võrdlus	
	1995	1995	2000	2000	1995	2000
	(1)	(2)	(3)	(4)	(2)-(1)	(4)-(3)
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	8,03	9,27	6,02	6,69	1,24	0,67
Kalandus	0,1	0,92	0,09	0,51	0,82	0,42
Mäetööstus	0,19	1,45	0,17	1,27	1,26	1,1
Töötlev tööstus	20,47	24,90	20,08	22,68	4,43	2,6
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	1,15	2,43	0,95	2,59	1,28	1,64
Ehitus	5,5	5,45	6,41	6,99		0,58
Hulgi- ja jaemüük ...*	11,53	12,65	11,95	13,9	1,12	1,95
Hotellid ja restoranid	2,87	2,72	3,27	3,5		0,23
Veondus, laondus ja side	7,8	10,06	7,39	9,98	2,26	2,59
Finantsvahendus	2,39	1,09	2,11	1,36		
Kinnisvara-, üürimis- ja äritegevus	8,56	4,93	10,23	6,9		
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	5,02	5,45	4,51	5,96	0,43	1,45
Haridus	6,74	8,49	7,01	7,78	1,75	0,77
Tervishoid ja sotsiaalhoid	14,25	5,64	14,02	4,94		
Muud tegevusalad	5,41	4,58	5,8	4,96		
Kokku	100,0	100,0	100,0	100,0		
Restruktureerimisindeks					14,59	14,00

* Hulgi- ja jaemüük; mootorsõidukite, mootorrataste ja isiklike tarbeesemete ning kodumasinade remont.

Allikas: OECD andmebaas, Eesti Statistikaamet, autori arvutused

Analüüsi algpunktiks on võetud hõive osakaalud tegevusalade lõikes 1995. aastal ning lõpuperioodiks hõive osakaalud 2000. aastal. Seega jääb vaatluse alt välja Soomes 1990-ndate alguses toimunud majanduslangus, mistõttu annab analüüs paremaid tulemusi. Nagu näha tabeli 1 viimases reas, on restruktureerimisindeks vähenenud 14,59% 14%-le, mis viitab teatud positiivsete muutuste toimumisele hõive struktuuris ning Eesti hõive struktuuri sarnasus Soome hõive struktuuriga on suurenenud. Samas pole teada, kas need muutused on Soome tööturu muutustega samasuunalised. Selle analüüsimiseks on konstrueeritud mõned efektiivsuse ja kiiruse näitajad, mis on toodud tabelis 2.

Tabeli 2 esimene veerg näitab Eesti hõive struktuuri 1995. aastal ning teine veerg 2000. aastal. Kolmas veerg on hüpoteetiline: kui Eesti hõive struktuuri muutused vastaks Soome hõive struktuuri muutustele. Väärtused selles veerus on arvutatud kasutades tabeli 1 andmeid Soome hõive struktuuri kohta 2000. aastal ning Eesti hõivatute arvu. Võrreldavad väärtused on leitud eeldusega, et Eestis oleks pidanud toimuma samad muutused, mis Soomes. Järgnevad kaks veergu kirjeldavad muutusi kahe näitaja vahel: mis on toimunud ja mis oleks pidanud toimuma, et Eesti hõive struktuur oleks sarnase arenguga kui Soomes.

Veergudes 4 ja 5 on arvutatud näitajad vastavalt Jackman-Pauna uurimuses toodule. Need näitajad võtavad lisaks muutusele arvesse ka suunda. "Garanteeritud" ja "konvergeeruvat" hõive muutust (veerg 5) saab võrrelda muutusega hõives alates 1995. aastast kuni 2000. aastani (veerg 4). "Garanteeritud" muutuse all on silmas peetud tegelikult toimunud muutust ning "konvergeeruva" muutuse all hüpoteetilist muutust, kus Eesti hõive struktuur on samasugune kui Soomes vastaval aastal. Juhul kui võrreldavad näitajad on erinevate märkidega ei ole restruktureerimine aset leidnud. Samas saab arvutada kogu tööjõu ümberpaiknemise määra konvergeerumise suunas, kus restruktureerimine on aset leidnud (veerg 6) ning võrrelda seda veeruga 7, kus on näidatud "vales" suunas arenev hõive struktuur (Eamets *et al*, 2001).

Tabel 2. Hõive struktuuri muutuste analüüs (%)

	1995	2000	Võrreldav riik (Soome)	Muutus hõives	Erinevus võrreldava riigi hõivest	Konvergeerumine	Mittekonvergeerumine
	Hõive tuhandetes			(2)-(1)	(3)-(2)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	58,7	38	34,2	-20,7	-3,8	-20,7	
Kalandus	5,8	2,9	0,5	-2,9	-2,4	-2,9	
Mäetööstus	9,2	7,2	1,0	-2	-6,2	-2	
Töötlev tööstus	157,7	128,9	114,1	-28,8	-14,8	-28,8	
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	15,4	14,7	5,4	-0,7	-9,3	-0,7	
Ehitus	34,5	39,7	36,4	5,2	-3,3		5,2

Hulgi- ja jaemüük ...*	80,1	79	67,9	-1,1	-11,1	-1,1	
Hotellid ja restoranid	17,2	19,9	18,6	2,7	-1,3		2,7
Veondus, laondus ja side	63,7	56,7	42,0	-7	-14,7	-7	
Finantsvahendus	6,9	7,7	12,0	0,8	4,3	0,8	
Kinnisvara-, üürimis- ja äritegevus	31,2	39,2	58,1	8	18,9	8	
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	34,5	33,9	25,6	-0,6	-8,3	-0,6	
Haridus	53,8	44,2	39,8	-9,6	-4,4	-9,6	
Tervishoid ja sotsiaalhooldus	35,7	28,1	79,7	-7,6	51,6		-7,6
Muud tegevusalad	29	28,2	33,0	-0,8	4,8		-0,8
Kokku	633,4	568,3	568,4				
				98,5	159,2	82,2	16,3

*Hulgi- ja jaemüük; mootorsõidukite, mootorrataste ja isiklike tarbeesemete ning kodumasinade remont.

Allikas: OECD andmebaas, Eesti Statistikaamet, autori arvutused.

Tekib küsimus, kuidas on see “nõutav” tööhõive ümberpaiknemine toimunud nende aastate jooksul. Selleks jagame veerus 6 toodud näitajate absoluutväärtuste summa veeru 5 näitajate absoluutväärtuste summaga (tabel 2 viimane rida). Leitud näitaja mõõdab restruktureerimiskiirust. Samuti on võimalik mõõta tööhõive ümberpaiknemise efektiivsust ehk teisisõnu tööhõive muutuse proportsioon, mis on muutunud soovitud suunas (konvergeeruv). Efektiivsuse näitaja leitakse jagades absoluutväärtuste summa veerus 6 veeru 4 absoluutväärtuste summaga. Efektiivsuse näitaja näitab, et enamus muutusi on toimunud “õiges” suunas. Restruktureerimiskiirus on 52% ja efektiivsus 83,4%. Need on suhteliselt head näitajad. Võrreldes Jackman-Pauna uurimusega, kus vaadeldi ajavahemikku 1989-1994 a. ning võrreldi siirderiike OECD riikide gruppidega, oli restruktureerimiskiirus suurim Ungaris (60%) ja Slovakkias (49%) ning efektiivsuse määr oli kõrgeim Slovakkias (92%) (Jackman *et al* 1997).

Soome hõive struktuuriga võrreldes on muutus tööhõives olnud erineva suunaga ehituse, hotellide ja restoranide ning tervishoiu ja sotsiaalhoolduse tegevusalal. Siin võib olla erinevuse põhjuseks asjaolu, et Eesti puhul on tegu siirderiigiga, kus majanduse struktuurimuutused pole veel lõppenud. Märkimisväärse ehitustööde mahu kasvu taga on eelkõige majanduslikud tegurid nagu tugev sisenõudlus, soodne laenukeskkond ja madalad intressimäärad, mille tulemusena on viimastel aastatel hoogustunud ka ehitustegevus ning seda näitab ka ehituses hõivatute osakaalu suurenemine. Samas hotellide ja restoranide tegevusalas hõivatute kasvu põhjuseks võib olla Eesti geograafiline paiknemine – olulisel kohal on transiitkaubandus ning turism. Probleemina võib käsitleda aga tervishoiu ja sotsiaalhoolduses hõivatute osakaalu langust. Hõive määra langus võib olla seotud lähinaabrite soodsamate pakkumistega, aga ka tervishoiu sektori üldlase arenguga.

Kokkuvõte

Eesti tööturu üldisi näitajaid analüüsides selgub, et majanduses on toimunud kiire restruktureerumine ja tööjõud on eri majandusharude vahel kiiresti ümber paiknenud ning Eesti hõive vastavad näitajad lähenevad Euroopa Liidu keskmistele näitajatele. Samas tuleb täheldada, et alates 1995. aastast on struktuursete muutuste intensiivsus tööturul vähenenud ning üha enam mõjutavad tööturu situatsiooni Eesti jaoks olulistel välisturgudel toimuv ning majandustsüklid.

Antud töös analüüsiti muutusi Eesti hõive struktuuris ning võrreldi neid näitajaid Soome vastavate näitajatega. Selgub, et suuremalt jaolt on muutused hõive struktuuris samasuunalised. Peamised erinevused ilmnevad järgmistel tegevusaladel: ehitus, hotellid ja restoranid ning tervishoid ja sotsiaalhoolde. Ehituses hõivatute osakaalu tõusu võib seletada üldise elatustaseme tõusuga riigis, millega kaasnesid tugev sisenõudlus, soodne laenukeskkond ja madalad intressimäärad ning see avaldub eelkõige ehitustegevuse aktiveerumisena. Hotellide ja restoranide tegevusalal hõivatute kõrgem määr aga on seotud eelkõige Eesti geograafilise asendiga – Eesti majanduses on olulisel kohal turism ning transiitkaubandus. Peamise probleemina võib käsitleda siiski tervishoiu ja sotsiaalhoolde tegevate inimeste osakaalu vähenemist. Hõive määra languse põhjuseks võib olla naaberriikidelt tehtavad soodsamad pakkumised tervishoiutöötajatele, aga ka tervishoiu sektori üldine areng (haiglate sulgemine, personali koondamine jmt.).

Kasutatud kirjandus

Bainbridge, S., Murray, J. “An age of learning: vocational training policy at European level”. CEDEFOP 2000, 146 pp.

Descy, P., Tessaring, M. “Training and learning for competence: second report on vocational training research in Europe: synthesis report”. CEDEFOP, Luxembourg: 2001, 441 lk.

Eamets, R.; “Reallocation of Labour During Transition Disequilibrium and Policies The Case of Estonia”; Tartu 2001; Tartu Ülikooli Kirjastuse trükikoda;

Eamets, R.; Annus, T.; Paabut, A.; Kraut, L.; Arukaevu, R.; “Euroopa Liiduga liitumise mõju tööhõive muutusele erinevat ettevalmistust nõudvates ametites”; Riigikantselei; Eurointegratsioonibüroo, detsember 2002;

Jackman, R.; Pauna, C.; “Labour Market Policy and Reallocation of Labour Across Sectors”, Discussion Paper no. 338; March 1997, London;

Loogma, K.; Terk, E.; Raim, J.; Sirel A.; “Eesti tööhõive arengute analüüs majandusarengute põhjal”; Veebruar 2003; Eesti Tuleviku-uuringute Instituut;

Noorkõiv, R.; Orazem, P. F.; Puur, A.; Vodopivec, M.; “Employment and Wage Dynamics in the Estonia Transition, 1989-1995, World Bank; 1997;

Rutkowski, M. “Workers in Transition”; The World Bank, WP no. 1556; 1995;

Eesti Inimarengu Aruanne 2000;

Eesti majanduse aastal 2001, Rahandusministeerium, Majandusministeerium;

Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava 2003, Sotsiaalministeerium 2002;

Eesti Statistikaameti andmebaas;

Elukestva õppe strateegia. Töösolev projekt 2002.
[\[http://www.hm.ee/word/ELUKESTVAoPPEsTRATEEGIA.rtf\]](http://www.hm.ee/word/ELUKESTVAoPPEsTRATEEGIA.rtf)
 Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects; European Communities
 2002; Luxembourg;
 Säästev Eesti 21: I etapp – arengutrendid ja visioon. Tallinn: TPÜ Rahvusvaheliste
 ja Sotsiaaluuringute Instituut, mai 2002.
[\[http://www.tpu.ee/editmode/teadus/SE21/I-etapp-sots.html\]](http://www.tpu.ee/editmode/teadus/SE21/I-etapp-sots.html) United Nations
 Population Division: World Population.
[\[http://www.un.org/esa/population/unpop.htm\]](http://www.un.org/esa/population/unpop.htm)
 The OECD Labour Market Statistics Database.

Summary

STRUCTURAL ADJUSTMENT OF LABOUR MARKETS IN ESTONIA AND FINLAND: A COMPARATIVE STUDY

Annika Paabut
 University of Tartu

The European Union labour market has been changing over decades and after joining the EU some changes will become essential for the Estonian labour market as well. Decline in employment was a common feature to many countries in the early 90s. However, the underlying reasons of the decline in employment were different – Nordic countries suffered from the economic crisis, but Estonian employment was driven mostly by structural changes in the economy.

To analyse Estonian labour market in the context of joining the EU, the author has decided to compare structural adjustment process in Estonian labour market with the cyclical changes in Finnish labour market. One reason behind this kind of comparative study is Estonian cultural and geographical position – Estonia belongs to the Baltic Sea region. And, of course, the accession process to the EU was relatively faster and less painful for Finland as compared to the other current member states.

The structure of the article is as following. The author has analysed first the structural adjustment process in Estonia and in Finland. The conclusion from this part is that these adjustments are relatively similar: largest differences have occurred in branches like construction, hotels and health care. In Estonia construction and hotels were growing branches, but in Finland their importance in employment was declining. The underlying reasons of this kind of difference are from the author's point of view in geographical position of Estonia and in specific conditions of the economy. Transit has acquired high importance in Estonia and the increasing share of employees working in the field of construction points out the transitional status of the Estonian economy. Difficulties occur explaining the decline of employment in health care and social services – the reasons can probably be found in the overall development of the health care sector and in international labour mobility - better offers to the employees of this sector are made from abroad.

The main conclusions of the article are as following: Estonian labour market structural adjustments are very similar to the adjustments in Finnish labour market. It means that there are similarities in labour reallocation patterns and further adjustments are expected to continue.

SOCIAL CONSEQUENCES OF TRANSITION: WHO RECOGNIZE THEMSELVES TO BE POOR IN ESTONIA?

Tiiu Paas, Andres Võrk
University of Tartu

Introduction

More than decade-lasting economic reforms and structural adjustment have also had serious social consequences and costs that may have negative impact on Estonian reintegration into Europe and joining the European Union. The transformation processes have often been even quicker than expected, placing the population under serious pressure. The absorptive power of people is limited and not all individuals have shared economic success in Estonia. Poverty, increasing inequality and structural unemployment are natural consequences of adjustment processes.

Under the former central planning regime Estonia like the other post-socialist countries was characterized by more egalitarian income distribution than western market economies. This situation has changed dramatically after the onset of transition; as a consequence the income inequality has been rising much faster than in any of the established market economies during the same period. Already in 1993 income inequality in Estonia caught up with the average level observed in the EU and OECD countries. The previous studies have showed that the people from the post-socialist countries are less willing to tolerate existing income inequalities, even after the actual level of income inequality and other determinants of attitudes are taken into account (see Suhrcke 2001). Consequently, additionally to absolute poverty people seriously suffer from the consequences of relative and subjective poverty.

A serious consequence of poverty is exclusion of a part of population from the socio-economic participation in society life. This exclusion also consists of danger that poverty is reproducing new poverty and as a consequence human capital and competitiveness of countries will decline. This is very likely to have important implications for the political support of reform policy and for emphasizing the necessity to deal seriously with social consequences of European integration and transition processes in Estonia.

There are numerous studies about poverty issues in Estonia that mainly use the indirect approach for studying poverty emphasizing the absolute and relative poverty levels (Kutsar and Trumm (eds), 1999; Kuddo, *et al*, 2002; Wilder and Viies, 2001; Household Living Niveau..., 2002). The purpose of this paper is to analyze the households' self-assessment of their own economic situation relating these assessments with socio-demographic characteristics of the households. Thus, we try to combine direct and indirect approaches for assessment of poverty in Estonia.

Our optimistic expectation is that precise information about households' evaluation of their economic situation and about the main socio-demographic characteristics of

these households is establishing a solid base for developing social policy in Estonia. The implementation of the new social protection measures needs strong priority settling. Who are mostly suffered from the poverty? How the households having per capita income below the relative poverty level evaluate their own economic situation? What is the necessary per capita income for normal life of the Estonian households? These are some of our research questions that are emphasized in the paper.

The paper consists of three main parts. The first part of the paper views some considerations regarding the definition of the poverty concept in Estonia. In the second part we shortly introduce data and research methodology. The primary data source used in the paper is the Estonian Household Income and Expenditures Survey carried out by the Statistical Office of Estonia. The third part of the paper presents empirical results of the analysis of the self-assessed general economic situation of the Estonia's households.

1. Definition of the poverty concept

In general, the concept of poverty is defined as inability of people to afford an adequate standard of consumption. At the same time the answer to the question, what is the adequate standard of consumption, is very much a subject of discussions and it has significant variation between countries and over time. Thus, the concept of poverty consists of objective and subjective aspects.

Economists usually consider poverty in absolute and relative terms. According to the absolute approach, the poverty line is determined as the sum of minimum needs in respect to nutritious food, clothing, household, transport, communication, etc, and respectively the income required in order to cover all these minimal needs. Thus, poverty in absolute terms means that consumption is falling below the fixed level of minimum consumption.

The relative approach interprets poverty in relation to the prevailing living standards of the society, recognizing the interdependence between the poverty line and the entire income distribution. Two approaches are used defining the relative poverty line (Anand, 1997; pp.242-279):

- 1) The poverty line is defined as the income level that cuts off the lowest p percent of population in the national income. The choice of p is arbitrary. This indicator of the relative poverty line quantifies the extent of poverty.
- 2) Poverty is defined in relation to contemporary living standards like half of average (mean, median) income level of the society. Poverty in relative terms means inability to afford the average consumption level that people have.

Poverty in relative terms will never disappear. John Black in Oxford Economic Dictionary (Black, 1997, p. 360) stated that if an absolute standard of poverty is accepted it is at least conceivable that technical progress will eventually lift everybody above the poverty line, but if poverty is relative, the poor will be always with us.

If poverty line is defined, the percentage of population in poverty refers the extent of poverty or level of poverty. The poverty gap indicates the total income needed to bring all poor to absolute poverty line.

Dealing with the stated concepts of absolute and relative poverty is not sufficient for exploring all poverty issues. Poverty is generally regarded as being multidimensional concept. It is a situation where an individual or a group of people finds itself with extremely limited material and social resources. Such people find it difficult to obtain necessary means for nutritious food, shelter, clothing, medical care, education; they cannot afford to meet cultural and intellectual needs; they feel insecure about future and do not see any prospects of their life improvement.

Multidimensional approach to the concept of poverty has plenty of disputable questions, which are also discussed by defining the poverty concept and elaborating the poverty reduction strategies for the Baltic States. There is still confusion over the question whether the statement that "poverty is multidimensional" means that 1) poverty itself relates to income but the causes of poverty are multidimensional or 2) the concept of poverty is multidimensional and relates to more than just income (Poverty Reduction..., p.38).

As a result of debates about poverty as a complex issue, the Estonian national approach to the definition of poverty includes elements of absolute, relative and subjective poverty. This definition also emphasizes the limitation of resources considered to be necessary for participation of all people in normal society life. Poverty is a social problem. Certain population groups lack material resources, and are deprived of a standard of living which is considered necessary for socio-economic participation in society. From an individual (household, social group) viewpoint, poverty is a socio-economic condition in which the primary physiological and social needs of the subject are not met (ibid, pp.36-38).

The basic indicator for assessing poverty is the poverty line, which states the income level supposed to be enough to avoid the inadequately low level of consumption. The border between the adequate and inadequate level of consumption is difficult to settle. Various indicators have been elaborated in order to define this border (see table 1). The methods for calculating and implementing these indicators have significant variations between the countries depending on the level of economic development, geographical location, culture, habits and norms of consumption, etc.

According to the European Union approach, people are living below the poverty line if their annual per capita income after social transfers is below the 60% of the

national median income¹. This income does not include irregular income and income from selling assets.

Table 1. International indicators of poverty line

International organization	Poverty line indicators
World Bank	2.15 or 4.30 USD (PPP) per capita per day (depending on the level of development of a country, it's geographical location, etc)
European Union (Social Protection Committee, 2001)	60% of the national median income.
UNICEF (United Nations Children's Fund)	35-40% of average salary.

The table is compiled using the following sources: EC, 1998, Social Protection Committee, 2001; World Bank, 2000; Kuddo, *et al*, 2002.

In calculating Estonia's absolute poverty line, the levels of minimal expenditure by household members were taken as a starting point. The minimal expenditure consists of 1) costs of a minimal food basket, 2) housing costs, and 3) basic clothing, education and transport expenditures. The absolute poverty line is a dynamic indicator, which is adjusted annually according to changes in the cost of living.

In Estonia the settled level of minimum expenditure was 78.6 euros (1226 EEK) per household member (per month) in 2000. The costs of a minimal food basket were at the same time 38 euros (593 EEK). This poverty line made up 70.3% of national median per capita income. According to the European Union standard (see Table 1) the absolute poverty indicator is comparatively high in Estonia. In 2001 the share of Estonian population living below the poverty line which accords to the EU rules (1196 EEK or 76.7 euros) was 17% (Household Living Niveau, 2002, pp. 34-37 and p. 60). The average share of population living below the poverty line was 17% also in the 15 member states of the EU in 1996.

Additionally to dividing assessment of poverty in absolute and relative terms, the approaches to assessment of poverty can also be divided into direct and indirect. The indirect approach estimates the resources that a person has, assuming that this amount of resources determines his/her living standard. The baseline indicators for indirect assessment of poverty are the absolute and relative poverty lines. The direct approach of poverty assessment tries to measure poverty based on the people's evaluations of their own welfare, which depends on individual behaviour and preferences. Thus, the fact that the resources are equal does not mean that the

¹ When comparing the corresponding indicators with the EU it should be born in mind that the data of EU countries were collected with surveys which in some sense have a different methodology (the equivalence scales 1 : 0.5 : 0.3 were used in the EU, 1: 0.8: 0.8 in Estonia). The poverty line is the same – 60% of national median.

resulting welfare is equal. In the following part of the paper we use direct approach for assessment of poverty in Estonia.

2. Data and methodology

The data source used in the paper is the Estonian Household Income and Expenditures Survey carried out by the Statistical Office of Estonia since 1995. We use micro-level data from years 2000 and 2001. The survey is carried out on a continuous basis, each month more than six hundred households are interviewed and monitored, totalling about eight thousand households in both years. The survey provides information on households' income and expenditure, the structure and main social and demographic characteristics, living conditions and self-assessment of the economic situation. All households who live legally and permanently in Estonia are considered as the population to be studied. Persons who live in institutional households are excluded. The frame of the study is the population register, from which a stratified sample of persons is drawn. In the empirical statistical and econometric analysis appropriate survey weights have to be used.

To compare indirect and direct measures of poverty we use households' income per capita, self-evaluation of the households' economic situation and the income per capita considered necessary to have a normal life. The households had a possibility to choose between the five options for self-assessment of their own economic situations: 1) can consume without any restrictions; 2) can afford everything needed for a normal life; 3) can manage generally; 4) can make both ends meet; 5) living in very poor conditions.

In order to explore the self-assessed economic situation of the Estonia's households with respect the households' socio-demographic characteristics an ordered probit model and linear regression model are used in the paper.

3. Empirical results

According to the results that base on the indirect approach for evaluation of poverty level in Estonia, the share of Estonian population living below the poverty line is almost the same as the EU average (17%). At the same time, the results of direct approach for exploring poverty situation in Estonia show that according to the households' self-evaluation more than a half of the households is living in very poor conditions or can make both ends meet (table 2). 35.7% of households can manage generally and only 7.4% of households can afford everything needed for a normal life or consume without any restrictions.

Next we try to compare direct and indirect measures of poverty. In table 2 we also present the self-assessment results of the households that are living above and below relative poverty line separately (the poverty line was defined as 60% of the national median income). The results indicate general agreement between direct and indirect measures of poverty. Among those households that are below poverty line, there are more people who are in very poor conditions and less people who can afford

everything needed for a normal life. But still, we see that even among those who are below poverty line there are people who can afford everything. Vice versa, among those who are above poverty line there are households who are in very poor conditions. Thus, we see that direct and indirect measures may sometimes lead to different conclusions when trying to identify poor households and to target economic policy instruments to them.

Table 2. Self-assessment of Estonian households' economic situation in 2001 (% of responded households)

Options for assessment	Share of households	Households divided by relative poverty line	
		Above	Below
1) Can consume without any restrictions	0.4	0.6	0.1
2) Can afford everything needed for a normal life	7.0	7.8	2.2
3) Can manage generally	35.7	40.4	17.3
4) Can make both ends meet	50.1	48.2	58.2
5) Living in very poor conditions.	6.8	3.0	22.2

Source: Estonian Household Income and Expenditure Survey, Statistical Office of Estonia; authors' calculations.

The self-assessment results of the Estonian households' economic situation support the statement that not all people have shared in economic success of the country. To find out what has happened over the transition period the households are asked to compare their situation to the one that existed five years ago (Figure 1).

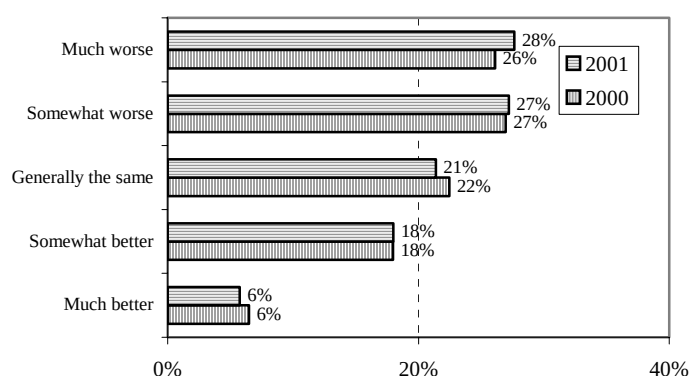


Figure 1. Distribution of households by economic situation now compared to the situation five years ago. Source: Statistical Office of Estonia, authors' calculations.

More than half of the households consider that their economic situation in 2001 was much or somewhat worse than it was five years ago. This result is quite surprising. In 1996 the Estonian economy had only started to grow from the very bottom where it was in 1993-1994. During the period 1996-2001 the GDP per capita increased about two times and average salaries about 1.8 times. Thus, Estonian households are very critical about their own economic life and their expectations regarding improvement of households' economic situation have probably been higher than it has happen in reality despite of rather quick economic development of the country.

Naturally, there arises a question what households mean by the "income that is necessary for normal life". The data presented in the table 3 reflect how households being in different economic conditions perceive necessary income for normal life. Households who are in very poor conditions consider necessary income needed for normal life about two times smaller than those households who can consume without any restrictions. This allows us to propose that when the notion of normal life is so subjective, then of course the notion of poverty is too. Comparing the actual average income and income considered necessary for normal life, we can roughly estimate the amount of money needed to lift all households to the level of 'normal life'. This is approximately 9-10 billions of EEK per year or about 10% of GDP. Just to compare, in 2001 social assistance benefits made up only 350 millions EEK.

Table 3. The households' actual monthly income and the income necessary for normal life in 2001 (EEK per households' member)

Options for assessment	Necessary income	Actual income	Ratio of necessary and actual income
1) Can consume without any restrictions	6677	6583	1.01
2) Can afford everything needed for a normal life	5298	4697	1.13
3) Can manage generally	4337	3027	1.43
4) Can make both ends meet	3560	1800	1.98
5) Living in very poor conditions.	3222	1117	2.88
Average	3948	2420	1.63

Source: Estonian Household Income and Expenditure Survey, Statistical Office of Estonia; authors' calculations.

In order to study the self-assessed current economic situation of the Estonian households with respect to the households' socio-demographic characteristics we estimate ordered probit and linear regression models. We consider two dependent variables: a) self-assessed poverty (in the ordered probit model), b) the necessary monthly income per household member for normal life (in the linear regression model). Explanatory variables are socio-demographic characteristics of household and household's head, and actual income per household member. The modelling

results are presented in the table 4. We see that even after controlling for actual income per capita, considerable differences remain in direct assessment of economic situation.

Table 4. Empirical results of the regression models⁺

Variables	Independent variables and method	
	Self-assessed economic situation (ordered probit model)	Required income per capita (1000s) (OLS with robust standard errors)
Head is Estonian	0.172 (6.32)***	0.116 (1.79)*
Head is male	0.231 (10.55)***	0.295 (5.42)***
Age	-0.016 (3.87)***	0.030 (3.18)***
Age squared	0.011 (2.85)***	-0.051 (5.99)***
Kids aged 3 years	0.007 (0.17)	-0.681 (4.74)***
Kids aged 4-8 years	0.109 (3.53)***	-0.612 (11.15)***
Kids aged 9-16 years	0.058 (3.20)***	-0.589 (17.95)***
Adults	0.187 (14.35)***	-0.439 (13.50)***
Secondary education level	0.256 (9.28)***	0.230 (4.71)***
Higher education level	0.721 (19.65)***	0.687 (7.14)***
Income per capita (1000s)	0.245 (40.25)***	0.463 (13.12)***
Constant		3.577 (8.88)***
Observations	11806	11777
(Pseudo) R-squared	0.15	0.38

⁺ Also dummies for time periods and for counties were included. Absolute value of t statistics in parentheses, based on robust standard errors in the second column; * significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%. Positive coefficients in the ordered probit model can be interpreted that corresponding variable improves households' satisfaction with the economic situation.

Significance of household decomposition variables (number of adults and children in different ages) reflects additional costs and economies of scale of the family. But the important thing to note here is that even after controlling for actual income and family structure, household's other characteristics matter how households perceive their economic situation. Households who have male Estonian head with higher education level consider their household situation better and required income per capita necessary for normal life higher. This shows that other factors than just income per capita is relevant for household welfare and their perception of normal life.

Conclusions

In this paper we analyzed direct and indirect measures of poverty in Estonia using households' income per capita, self-assessment of the households' economic situation and the income per capita considered necessary by households to have a normal life. The results of the study indicate that poverty is a serious social consequence of rapid transition processes in Estonia. Estonian households are very critical about their own economic situation. According to the households self-assessment more than a half of Estonian households have income that are not sufficient to manage households' economic situation generally. Despite the quick development of Estonian economy in recent years only 24% of households indicate that their economic situation has been improved in 2001 comparing to 1996. Thus, the expectations of Estonian population are much higher than real development allows improving their economic situation. This allows us to propose that the high level of inequality (the Gini coefficient was 0.36 in 2000) is also a reason why Estonian people are so critical of their households' economic situation. The households' self-assessment is probably influenced by the fact that Estonian like other post-socialist countries' people are less willing to tolerate income inequalities than people from the western market economies.

The results of the study showed that the income considered necessary for normal life varies considerably, depending on the household's actual wellbeing. Comparing the actual average income and the income considered necessary for normal life, we estimated that the amount of money needed to lift all Estonian households to the level of 'normal life' would be roughly 10% of GDP. We also found that even after controlling for actual income and household structure, household's other characteristics matter how households perceive their economic situation. This shows that other factors than just income per capita are relevant for understanding households' welfare and their perception of normal life, and, hence, should be the target of social policy.

References

1. **Anand, Sudhir, Ravi Kanbur.** (1993), "Inequality and Development: A Critique", *Journal of Development Economics*, Vol. 41, Is. 1, pp. 19-43.
2. **Black, John.** (1997), *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford, New York: Oxford University Press

3. European Commission (1998), Social Protection in Europe 1997, Luxembourg
4. Household Living Niveau 2001. (2002), Statistical Office of Estonia, Tallinn
5. **Kutsar, Dagmar, Avo Trumm** (eds). (1999), Poverty Reduction in Estonia. Background and Guidelines. Tartu: Publishing Company of Tartu University
6. **Kuddo, Arvo, Reelika Leetmaa, Lauri Leppik, Mai Luuk, Andres Võrk**. (2002), Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele, Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 128 pp.
7. Poverty Reduction in Estonia, Latvia, and Lithuania. (2000), Riga: UNDP
8. Social Protection Committee (2001), Report on Social Inclusion Indicators, Brussels
9. **Suhrcke, Marc**. (2001), Preferences for Inequality: East vs West, Hamburg International Institute of Economics HWWA Discussion Paper, No 150.
10. **Wilder Lisa, Mare Viies** (2001) Demographics, Poverty and Poverty Relief in Estonia. Ülo Ennuste and Lisa Wilder (eds). Factors of Convergence: A collection for the Analysis of Estonian Socio-Economic and Institutional Evolution, Estonian Institute of Economics, Tallinn, pp. 105-137
11. World Bank: <http://www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm>

Kokkuvõte

SIIRDEPROTSESSIDE SOTSIAALSED TAGAJÄRJED: KES PEAVAD END EESTIMAAL VAESTEKS?

Tiiu Paas, Andres Võrk
Tartu Ülikool

Vaesust võib vaadelda kas kaudselt (mõõtes inimeste käes olevaid ressursse) või otseselt (püüdes hinnata inimeste heaolu ja vaesust vahetult). Otseste käsitluste puhul püütakse vaesust vahetult mõõta kasutades selleks inimeste hinnanguid oma majanduslikule olukorrale. Võrdsed ressursid ei tähenda võrdset heaolu, sest inimeste eelistused ja käitumine on erinevad. Artiklis on analüüsitud, kuidas on omavahel seotud leibkonna sissetulekuga määratud vaesus (leitnud kui sissetulek alla 60% mediaansissetulekust) ja inimeste enda poolt antud hinnang oma majanduslikule olukorrale, kasutades selleks ESA Leibkonna Eelarve Uuringu andmeid aastatest 2000 ja 2001.

2001. aastal elas 17% Eesti elanikest allpool EL reeglite kohaselt kehtestatud vaesuspiiri. Samal ajal hindasid enam kui pooled Eesti leibkondadest oma majanduslikku seisu kas väga raskeks (6.8%) või selliseks, mis võimaldab hädavaevu ots-otsaga kokku tulla (50.1%). Võrreldes oma leibkonna majanduslikku seisu viie aasta taguse olukorraga leidsid vähem kui veerand vastanutest, et nende olukord on oluliselt (6%) või mõnevõrra (18%) paranenud. Samal ajal on Eestis olnud küllaltki kiire majandusareng. Aastatel 1996-2001 kasvas SKP elaniku kohta ligi kaks korda ning keskmine nominaalne brutopalk 1.8 korda. Leibkondade hinnangute põhjal võib järeldada, et inimeste ootused on olnud kõrgemad kui tegelik majandusareng. Osaliselt võivad sellised hinnangud tuleneda ka asjaolust, et Eesti

elanikud sarnaselt teiste siirderiikide elanikega taluvad valuliselt kasvavat ebavõrdsust ning siit tulenevalt hinnatakse oma majanduslikku olukorda tegelikust mõnevõrra halvemaks ning ollakse selle paranemise suhtes väga kriitilised.

Kasutades leibkondade endi hinnanguid selle kohta, mis on vajalik sissetulek normaalseks eluks, leidsime, et selleks vajalik summa kokku on 9-10 miljardit krooni (umbes 10% SKP-st). Leibkondade majandusliku olukorra enesehinnangute analüüsimisel järjestatud probit-mudeli ja lineaarse regressioonimudeli abil, saame järeldada, et isegi kui võtta arvesse leibkonna sissetulek inimese kohta ja arvestada perekonna struktuuriga, jäävad sotsiaalmajanduslikud tegurid nagu leibkonna pea sugu, rahvus ja haridustase määrama leibkonna enesehinnangut majandusliku olukorra kohta. Need tegurid mõjutavad ka normaalseks eluks vajalike sissetulekute suurust ning hinnangut vaesusele.

MIGRATSIOONIGA KAASNEVAD PROBLEEMID EUROOPA LIIDU IDALAIENEMISEL¹

Kaia Philips, Marit Priinits, Andres Võrk
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Tööjõu vaba liikumise eesmärgiks on edendada efektiivset majanduslikku integratsiooni ja kohandada kiiresti tööturu muutuvate vajadustega. Tööpoliitika kontekstis on tööjõu vaba liikumist vaadeldud sagedasti kui ühte võtmelementi tööturu paindlikkuse suurendamiseks ning tööturu tasakaalustatud arenguks. Vastavalt Euroopa Komisjoni Lepingule omavad Euroopa kodanikud õigust tööhõivele igas liikmesriigis. Tööjõu vaba liikumine võib tähendada nii liikumist teise liikmesriiki, samuti ka igapäevast või -nädalast liikumist üle riigipiiride. 1999. aastal elas ja töötas püsivalt umbes 2,7 miljonit ehk 1,8% EL kodanikku mõnes teises liikmesriigis. Samas on täheldatud väga suurt erinevust sõltuvalt migratsiooni siht- ja lähteriigist. Suuremad liikmesriigid võtavad tavaliselt vastu rohkem töötajaid, kui nad ise välja saadavad. Rahvusvahelist migratsiooni iseloomustab viimastel aastatel üha suurenev kvalifitseeritud tööjõu liikumine, suurenenud töötajate ettevõttesisene liikumine erinevatesse riikidesse ning üha enam asendub püsiv migratsioon ajutise ja lühiajalise liikumisega erinevates projektides osalemise tõttu.

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga on ka Eesti kodanikel õigus vabalt EL piires töötada, kuigi mõningate liikmesriikide puhul üleminekuperioodiga. Emigreerumine EL liikmesriikidesse on 1990. aastate algusest olnud Eestis stabiilselt suhteliselt madalal tasemel. 1998. aastal elas Eurostati andmetel 15 tuhat Eesti kodanikku väljaspool Eestit ning peamiseks asukohamaadeks olid Soome, Saksamaa ja Rootsi.

Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida olulisemaid migratsiooni tõuke- ja tõmbetegureid, võrreldes nii Eesti kui EL liikmesriikide demograafilist situatsiooni ja inimkapitaliga varustatust, tööhõive ja tööpuuduse erinevusi, sissetulekute taset ja palkade erinevusi. Samuti vaadeldakse tegureid, mis takistavad Eestist EL liikmesriikidesse emigreerumist. Tuginedes teostatud analüüsile tehakse soovitusi töö- ja migratsioonipoliitika vallas, et vähendada tööjõu vaba liikumisega kaasnevaid negatiivseid tagajärgi tööhõive struktuurile Eestis.

1. Euroopa idalaienemisega seotud probleemid migratsiooni valdkonnas

Euroopa idalaienemise tulemusena ennustatav pikaajaline migratsioonipotentsiaal kandidaatriikidest ulatub umbes ühe protsendini praeguste liikmesriikide elanikkonnast ehk umbes 3,8 miljoni inimeseni. Samas varieeruvad erinevad prognoosid suuresti kasutatava metodoloogia ja uuringutes tehtud eelduste poolest. (The Free ..., 2001) Prognoositakse, et tööjõu vaba liikumise kehtestamise järgselt on migrat-

¹ Käesolev artikkel põhineb Riigikantselei eurointegratsiooni büroo poolt tellitud uurimusel "Euroopa Liiduga ühinemise mõjud palkadele ja tööjõu vabale liikumisele", mille teostamisel osalesid K. Philips, M. Priinits, M. Rõõm ja A. Võrk. Uurimistöö on täies mahus kätte saadav aadressilt <http://www.eib.ee>.

sioonivood suhteliselt suured, kuid aastate jooksul need vähenevad ning stabiliseeruvad teatud tasemel nagu see toimus lõunalaienemise korral.

Euroopa idalaienemine on komplitseeritud eelkõige seetõttu, et kandidaatriigid erinevad EL praegustest liikmesriikidest oluliselt nii majandusliku kui sotsiaalse arengutaseme osas. Ehkki analoogiline probleem on esilekerkinud juba seoses EL lõunalaienemisega aastatel 1981-1986, on praegusel juhul tegemist tunduvalt keerulisema olukorraga, kuna kandidaatriikide mahajäämus on märkimisväärssem. Suur erinevus sissetulekutes on põhjustatud eelkõige tootmisteguritega kindlustatuse erinevast tasemest. Kandidaatriikide madal sissetulekute tase tuleneb eelkõige madalast füüsilise kapitaliga varustatuse tasemest ja tööjõu suhtelisest rohkusest võrreldes EL liikmesriikidega. Sissetulekute konvergenksi saavutamiseks oleks vaja eelkõige kapitaliga varustatuse taseme konvergenksi. See on aga oma olemuselt pikaajaline protsess, mis tähendab, et nii tootmistegurite kui sissetulekute konvergenstiks kulub aastakümneid. Erinevused sissetulekutes ei tulene aga ainult erinevast tootmisteguritega varustatuse tasemest vaid ka erinevustest kasutatavates tehnoloogiates ning institutsionaalsetest erinevustest. (Brücker jt, 2001)

Kuigi erineva sissetulekutasemega ning erineva tootmisteguritega varustatuse tasemega riikide majanduslik integratsioon toob kaasa tulusid kõikidele ühinevatele riikidele, siis majandusteoreetilised seisukohad näitavad, et integreerumise kulud ja tulud ei jaotu erinevate riikide ning erinevate tootmistegurite lõikes ühtlaselt. Eriti nähakse ohtu mittekvalifitseeritud tööjõule EL liikmesriikides, kuna eeldatakse tööjõumahukate toodete impordi suurenemist ning tööjõu immigratsiooni kandidaatriikidest ja tootmistegevuse liikumist kandidaatriikidesse. Praegusel ajal, kui kaubandus, migratsioon ja kapitali liikumine EL liikmes- ja kandidaatriikide vahel on siiski suhteliselt väike, ei ohusta see suhtelisi palku ja tööhõivet EL liikmesriikides. Piarangute kaotamise tagajärjena nähakse eelkõige struktuurseid muutusi EL liikmesriikide tööturgudel.

Kuigi paljudes liikmesriikides kardetakse liidu laienemisega kaasnevat idaeurooplaste migratsiooni, on samas leitud, et idaeurooplased ei liigu oluliselt isegi oma riigi erinevate regioonide vahel hoolimata olulistest palgatasemete erinevustest (Fidermuc 2002). Osad autorid on seisukohal, et idaeurooplaste ühinemisjärgne migratsioonipotentsiaal on pigem üle- kui alahinnatud (Kulu, 2000). Migratsioonipotentsiaali vähendab palgatasemete ühtlustumine kandidaat- ja liikmesriikide vahel, mille tagajärjel vähenevad ka erinevused elatustasemetes (majanduslikus ja sotsiaalses arengutasemes). Teiseks, mõnedes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ilmnenud makromajanduslikud protsessid (majanduskasv, inflatsiooni vähenemine, muutused tööhõives jt) kinnitavad majanduse ümberstruktureerimise nn optimistliku stsenaariumi teostumist, mis samuti vähendab kalduvust migratsioonile. Kolmandaks, Euroopa Liidu poolne kaubavahetuse liberaliseerumine Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega võib vähendada migratsioonisurvet nimetatud regioonist, sest kaubavahetuse suurenemisest tingitud majanduskasvu elavnemine toob kaasa töötuse vähenemise ja sissetulekute suurenemise.

Eelneva põhjal võib öelda, et rahvusvahelise migratsiooni tõuketeguriteks on kandidaatriikidest majanduse ümberstruktureerimisega kaasnenud muutused tööhõives ja tööpuuduse suurenemine, madala sissetulek ja elatustase. EL poolsete tõmbeteguritena võib välja tuua jäiga ja ülereguleeritud tööturu poolt tekitatud nõudluse madalalpalgalise tööjõu järele, ulatuslike sotsiaaltagatissüsteemide olemasolu, tööealise elanikkonna vähenemise (osalusmäärade langus, eelpensionari võimalused jne) ning rahvastiku vananemise. (The Free ..., 2001; Paas jt, 2002, Kulu, 2000; jpt)

2. Eestlaste rahvusvahelist migratsiooni mõjutavad tegurid

Eesti Maksuameti andmetel on välisriikidest tulu teenijate arv aasta-aastalt järjest suurenenud (1999. aastal 3927, 2000. aastal 4140 ning 2001. aastal 5300 inimest vastavalt), moodustades ligikaudu 0,9% hõivatutest vanuses 15-69 aastat. Oletades, et samas suurusjärgus inimesi võiks töötada praegu välismaal illegaalselt, siis jääb see hetkel alla 2% hõivatutest. Tööjõu vaba liikumise puhul suureneb töötavate inimeste lahkumine Eestist ilmselt veelgi. Juba viimastel aastatel on järjest suurenenud nende inimeste osakaal, kes on saanud tulu EL liikmesriikidest (peamiselt Soomest, Rootsis ja Saksamaalt) – 1999. aastal 33%, 2000. aastal 48% ning 2001. aastal 68% vastavalt kõikidest välisriikides tulu teeninud indiviididest. SaarPolli 2000. aasta küsitluse kohaselt soovib suur osa välismaale tööle asujatest saada lihtsamat tööd. Samas loodab 40% alaliseks välisriikidesse suunduvatest inimestest tööd leida spetsialisti või keskastme spetsialistina. Sellised küsitluse tulemused viitavad sellele, et Eestis on oht “ajude” väljavooluks, kuna alaliseks Eestist lahkumist kavandavad just need inimesed, kelle kaotamine oleks riigile kõige kahjulikum.

Järgnevalt püütakse analüüsida olulisemaid migratsiooni tõuke- ja tõmbetegureid, võrreldes nii Eesti kui EL liikmesriikide demograafilist situatsiooni, tööhõive ja tööpuuduse erinevusi, sissetulekute taset ja palkade erinevusi. Samuti tuuakse välja Eestist EL liikmesriikidesse emigreerumist takistavad tegurid.

Demograafiline struktuur ja inimkapitaliga varustatus

Elanikkonna vananemine on üks EL tööturgude väljakutseid järgnevatel aastatel. Kuigi vanuseline struktuur ei mõjuta veel praegu oluliselt tööjõu pakkumist, siis järgneva aastakümne jooksul muutub see oluliselt. 2001. aastal oli loomuliku iibe suurenemisel oluline osa rahvastiku kasvus vaid Prantsusmaal, Iirimaal, Hollandis ja Soomes. Teistes EL liikmesriikides oli migratsioon põhiliseks rahvastiku kasvu allikaks, näiteks Saksamaal ja Rootsis oli loomulik iibe 2001. aastal negatiivne ning ainult tänu migratsioonile suudeti kogurahvastiku arvu suurendada. (Employment in Europe 2002)

Demograafiline situatsioon on Eestis praegusel hetkel parem kui EL-is, kuid aastaks 2050 tehtud prognooside kohaselt on Eestil tunduvalt keerulisem rahvastiku vanuseline struktuur ning lähema aastakümne jooksul on vajalik teadvustada rahvastiku vananemisega seotud potentsiaalseid probleeme. See toob kaasa olulised ülesanded järgnevateks aastateks nii rahvastiku- kui migratsioonipoliitika valdkonnas. Demograafiline situatsioon nõuab eelkõige noorte tööhõive soodustamist, et vähendada nende kui kõige tõenäolisemate liikujate migratsioonipotentsiaali.

Inimkapitaliga varustatuse poolest on Eesti ja EL liikmesriigid suhteliselt sarnased. Kui võrrelda formaalseid haridustasemeid, siis haridustasemed kandidaatriikides on suhteliselt kõrgemad kui teistes sarnaste sissetulekutasemega riikides. Küsimusi tekitab muidugi hariduse kvaliteet ja siin omandatud oskuste rakendamine teiste riikide tööturgudel. Kogemused näitavad, et võõrtöölised Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest konkureerivad EL tööturgudel enamasti madalat kvalifikatsiooni nõudvatele ametikohtadele. Seega kandidaatriikidest pärit tööjõud ei ole enamasti võimeline oma inimkapitali täielikult rakendama, seda nii keelebarjääride, piiratud ligipääsu tõttu tööturule kui ka inimkapitali kvaliteedi erinevuste tõttu EL liikmes- ja kandidaatriikides.

Tööhõive ja tööpuudus

Hõive määrad on siirdeprotsessi käigus langenud ning jõudnud sarnasele tasemele EL keskmise tasemega võrreldes. Andmed palkade, tööhõive ja kapitaliga varustatuse kohta annavad tunnistust, et kandidaatriikides on tootmine tööjõumahukam kui EL liikmesriikides. Analüüsides hõive struktuuri majandusharude lõikes nähtub, et võõrtöölised on hõivatud eelkõige töötlevas tööstus, kaubanduses ning ehituses. Suhteliselt suur hulk inimesi on hõivatud ka tervishoiu ja sotsiaalsfääris, äritegevuses ning hotellides ja restoranides. Ka kandidaatriikidest pärit töötajad on esindatud just eelkõige eespool nimetatud majandusharudes, st nad konkureerivad koos teistest riikidest pärit võõrtöölistega eelkõige mitte kvalifitseeritud töökohtade pärast ehituses ja töötlevas tööstuses ning madalat kvalifikatsiooni nõudvas teenindussektoris ja põllumajanduses, sõltumata nende omandatud haridusest. (Brücker, 2001).

Tööpuuduse määr Eestis on märksa kõrgem kui EL liikmesriikides, mis kindlasti suurendab migratsioonipotentsiaali. Struktuursete tööturu reformide rakendamine on parandanud EL tööturu üldist olukorda viimaste aastate jooksul. Struktuurne tööpuudus on 1990-ndate teisel poolel vähenenud kogu EL-is, säilitada on suudetud madalad intressimäärad ja toetada üldist majanduse arengut. 1997. aastast on EL-is täheldatav ka aktiivne uute töökohtade loomise protsess. Selle tulemusena on kasvanud nii hõive kui ka osalusmäärad. Olulised erinevused on noorte ja pikaajaliste töötute määrades. Kui noorte tööpuuduse määrad varieeruvad küllaltki oluliselt ka EL praeguste liikmesriikide vahel, siis pikaajaliste töötute määr on suhteliselt madal kõikides liikmesriikides.

Sissetulekute erinevused

Migratsioonipotentsiaali suurendavat mõju omavad ka mitmekordsed erinevused Eesti ja EL liikmesriikide sissetulekute ja palgatasemetes. Sissetulekute erinevus praeguste EL liikmes- ja kandidaatriikide vahel, mõõdetuna SKP inimese kohta ostujõu pariteedi alusel, näitab, et kandidaatriikide sissetulekute tase moodustab peaaegu ühe kolmandiku EL liikmesriikide keskmisest tasemest. Eestlaste potentsiaalsetes emigreerumiskohtades – Taani, Soome ja Saksamaa – on need erinevused veelgi suuremad. Eesti puhul moodustas sissetulekute tase 1998. aastal keskmiselt 28% EL keskmisest tasemest. Kuid samas tuleb tõdeda, et erinevused on märkimisväärsed ka EL liikmesriikide vahel, kus madalaima sissetulekuga on Kreeka (64% EL keskmisest tasemest) ja Portugal (71%) ning kõrgeima sissetulekuga Luksemburg (185%), Taani (118%) ja Belgia (116%). Samas kui võrrelda SKP ja sisse-

tulekute kasvutendentse, siis võib täheldada kandidaatriikide kiiremat kasvu võrreldes praeguste liikmesriikidega. Erinevad autorid on püüdnud hinnata konvergeerumise kiirust ning on leitud, et protsess võtab aega 11-12 aastast kuni 36-37 aastani sõltuvalt riigist ning kasutatud meetodikast. Kiirem peaks see protsess olema Tšehhis, Slovakkias, Eestis ja Poolas ning pikemaajalisem Bulgaarias, Leedus ja Rumeenias. (Boeri ja Brücker, 2001) Siiski ei saa neid sissetuleku näitajaid riikide lõikes üks-üheselt võrrelda, kuna maksusüsteemid erinevad riigiti ning samuti võivad tarbimise struktuur ja traditsioonid erinevates riikides olla erinevad (näiteks Eestiga võrreldes on EL liikmesriikides ebaproportsionaalselt suured kulud eluasemele).

Takistused väljarändel

Vaatamata suhteliselt tugevat mõju omavatele tõuketeguritele, saab eestlaste vähest liikumist EL riikidesse põhjendada eelkõige seadusandlike barjääridega (nt tööturule sisenemiseks vajalik töö- ja elamisluba). Nendega on teise riiki tööleasumine tehtud piisavalt keeruliseks ning takistab oluliselt rännet. Lisaks praegu eksisteerivatele seadusandlikele takistustele on rände korral arvatavasti probleemiks ka kultuuri- ja keelebarjäär ja keel. Seetõttu on nii kultuuri kui ka keele poolest eestlaste lihtsaim siirduda Soome. Rännet takistavad ka kõikvõimalikud eluaseme vahetusega kaasnevad kulutused, kuna ka hinnatase Eestis on oluliselt madalam EL riikidest. Järelikult võib sihtriigis eluaseme muretsemine olla väljarändajale oluliseks probleemiks.

3. Soovitused tööturu- ja migratsioonipoliitika vallas

Migratsiooni ulatuse piiramine

Eelnevaid arenguid nii Eestis kui ka varem liitunud riikides vaadates võib järeldada, et suurt rännet Eestist teistesse EL liikmesriikidesse ei ole oodata. Eksisteerib oht, et lahkujad on eelkõige kõrgelt kvalifitseeritud tööjõud ja noored, mis võib tekitada probleeme rahvastiku vananemise taustal. Samas on arvamusuuringud näidanud, et väga paljud sooviksid töötada välismaal vaid ajutiselt või siis töötada välismaal ja elada Eestis. Nendest tulemustest lähtuvalt leiame, et ei ole mõttekas piirata inimeste migratsiooni, vaid pigem mõjutada migratsiooni tõuketegureid, et inimestel, sh eriti kõrgharidusega spetsialistidel ja noortel, oleks väiksem motivatsioon lahkuda Eestist ning neil oleks siin piisavalt võimalusi leidmaks sobivat rakendust tööturul. Väljarännet Eestist Euroopa Liitu ei oleks mõttekas piirata järgmistel põhjustel.

- Tavaliselt lähevad inimesed välismaale lühiajaliselt kõrgema palga saamise eesmärgil, kindlustamaks endale tulevikus Eestis parem elujärg. See protsess toob endaga kaasa kodumaise tarbimise suurenemise.
- Tuleks soosida inimeste praktiseerimist välisriikides, et sealt uusi teadmisi ja kogemusi ammutada ning seeläbi siinset arengut kiirendada. Eestisse naastes on teatud aja välismaal töötanud inimesed oma inimkapitali väärtust suurendanud, kuna nende oskused on täienenud, nad on saanud uusi kogemusi, tavaliselt täiendanud ka oma keeleoskusi ning sõlminud kasulikke tutvusi. Seega on tagasi pöörduvad inimesed Eesti tööturul tööandjatele väärtuslikumad kui enne lahkumist.
- Noored, kes peale kooli lõpetamist ei leia rakendust Eesti tööturul, otsivad sageli töökohta ka välisriikides. Kui neil õnnestub välisriigis töökoht saada, siis on see kasulik nii neile kui ka kodumaisele sotsiaalkindlustussüsteemile. Noo-

red saavad töökogemusi, -oskusi ning ei pea oma karjääri alustama frustreriva töötuseperioodiga ning seeläbi oma niigi väheseid oskusi kaotama. Kodumaine sotsiaalkindlustussüsteem ei pea neile tegema kulutusi töötu abiraha, täiend-õppe ja teiste sotsiaaltoetuste näol.

- Isegi kui osa inimesi lahkub Eestist jäädavalt tööle välismaale, siis ka nemad toovad kasu Eesti majandusele tänu sidemetele, mis nii tekivad Eesti ja ELi liikmesriikide vahel.

Migratsiooni tõuketurite mõju ohjeldamine tööturul

Väga suurt rolli emigreerumisotsuse vastuvõtmisel etendab situatsioon kohalikul tööturul (palgatase, tööpuudus) ning see on üks esmaseid võimalusi emigreerumise vähendamiseks – mida rohkem on võimalusi kohalikul tööturul tööd leida, seda vähem on põhjust otsida tööd teistes riikides. Loomulikult jääb võimalus, et minnakse välismaale end täiendama ja uusi oskusi omandama, kuid seda suurem on tõenäosus, et sealt tagasi kodumaale pöördutakse ja siin oma teadmisi rakendatakse.

Eriti tuleks jälgida noorte inimeste emigreerumissoove. Kui on oht, et noored lahkuvad Eestist massiliselt, siis võib see saada sõltuvusmäärade pikaajaliselt ohtlikuks ning sellisel juhul oleks vajalik rakendada spetsiaalseid noortele suunatud tööturuprogramme (nt koolitus, ettevõtlustoetus) või tõsta alampalka (see suurendab emigreerumise alternatiivkulu). Kuigi need regulatsioonid ja meetmed võivad suurendada mõningal määral üldist tööpuudust, siis samal ajal vähendavad nad töötust ja emigratsiooni riigile pikaajaliselt kõige olulisemas sotsiaaldemograafilises grupis.

Sissetulekute diferentseerituse vähendamine

EL liikmesriikidega võrreldes on palkade diferentseeritus Eestis märkimisväärne, mis toob omakorda kaasa suure sotsiaalse diferentseerituse ja sotsiaalse sidususe vähenemise Eestis ning migratsioonisoovi suurenemise eelkõige väikese sissetulekuga töötajate hulgas. Migratsiooni kontekstis alampalga mõju vaadeldes, võime väita, et suhteliselt suur potentsiaal emigreerumiseks on nende töötajate hulgas, kes saavad riigi keskmisest madalamat palka. Eestis on väga palju neid inimesi, kes saavad keskmisest tunduvalt väiksemaid sissetulekuid, järelikult nende soov emigreeruda ja leida suuremat sissetulekut teiste riikide tööturgudel on veelgi suurem. See omakorda toob kaasa olukorra, kus tööturult võib lahkuda suur hulk lihttöölisi, mis tekitab Eesti puhul vajaduse lubada tööturule siseneda veelgi odavamal tööjõul. Seega suurendades alampalga tõstmise näol eelkõige lihttöölise sissetulekuid väheneb nende migratsioonipotentsiaal. Samas muidugi tuleb arvestada sellega, et osade inimeste praegune seisund ei võimalda emigreeruda seoses migratsiooni kõrgete kulude ning oma seisundi määramatusega sihtriigis (st kas ollakse võimelised seal tööd leidma).

Sissetulekute diferentseerituse vähendamise üheks võimaluseks on astmelise tulumaksu kehtestamine. Samas kui vaadata töötajate potentsiaalset migratsiooni EL ühinemisel, siis suure potentsiaaliga on just haritud ja kõrge kvalifikatsiooniga oskustöölised, kes asuvad palgaskaala tipus. Kui nüüd astmelise tulumaksuga nende tegelikke sissetulekuid vähendada, siis suurendatakse nende migratsioonipotentsiaali

veelgi ning Eesti tööjõuturgu võib ähvardada küllaltki oluline "ajude" äravool, mis seab ohtu eelkõige edasise majandusliku arengu kiiruse.

Kokkuvõte

Paljudes EL liikmesriikides kardetakse idalaienemisega kaasnevat massilist migratsiooni liikmesriikidesse, samas kui erinevad arvamusuuringud Eestis näitavad, et Eestist EL liikmesriikidesse lahkuda soovivaid inimesi on suhteliselt vähe ning enamus läheks välismaale tööle lühikeseks perioodiks. Eestlaste rahvusvahelist migratsiooni mõjutavad mitmed tegurid: halvenev demograafiline situatsioon EL-s, Eesti ja EL liikmesriikide suured erinevused tööpuuduse (sh noorte ja pikaajalise töötuse) tasemetes, mitmekordsed erinevused sissetulekutes ja palgatasemetes jm tegurid. Peamiseks takistavateks teguriteks Eesti tööjõu liikumisele on siiski seadusandlikud barjäärid. Takistavateks teguriteks võivad olla ka kultuuribarjäär ning võõrkeelte oskus, aga ka migratsiooniga kaasnevad kulud.

Tööjõu liikumist väljapoole Eestit ei ole otstarbekas takistada ning migratsiooni kontrollimiseks tuleks vähendada pigem migratsiooni tõuketegurite mõju, et inimestel, sh eriti kõrgharidusega spetsialistidel ja noortel oleks väiksem motivatsioon lahkuda Eestist ning neil oleks siin piisavalt võimalusi leida endale sobiv rakendus tööturul. Eelkõige tuleks parandada situatsiooni kohalikul tööturul, aidates kaasa uute töökohtade loomisele ja ettevõtluse arendamisele, aktiivsete tööpoliitika meetmete efektiivsemale rakendamisele, tööealiste inimeste inimkapitali suurenemisele jmt. Autorid on samuti arvamisel, et tuleks vähendada palkade diferentseeritust, mis aitaks kaasa sotsiaalse diferentseerituse vähenemisele ning ühiskonna sotsiaalse sidususe suurenemisele. Lisaks eelpool nimetatutele on terve rida teisi majanduslikke ja mittemajanduslikke hoobasid, mille abil migratsiooniprotsesse on võimalik mõjutada, näiteks kaubanduspoliitika, tehniline- ning finantsabi, laenuurgude areng jpm. Nende tegurite mõju ja nende abil migratsiooni mõjutamise võimalused vajavad aga täiendavat analüüsi, et täpsemaid soovitusi anda.

Kasutatud kirjandus

1. **Boeri, T., Brücker, H.** (2001); Eastern Enlargement and EU Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities. IZA Discussion Paper No 256, 17 pp.
2. **Brücker H.** (2001); The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Part A – Analysis. Commissioned by the Employment and Social Affairs DG of the European Commission
3. **Fidrmuc, J.** (2001); Migration and Adjustment Shocks in Transition Economies. [<http://econserver2.bess.tcd.ie/fidrmucj/migrate.pdf>], 18/06/2002.
4. Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects. (2002); Employment and Social Affairs, Employment and European Social Fund, European Commission, 206 p.
5. Eurostati kodulehekül [<http://europa.eu.int/comm/eurostat>]
6. **Kulu, L.** (2000); Migratsiooniprobleemid Euroopa Liidu idalaienemisel. Euroopa Kolledži loengud. Vihik nr. 3. Tartu: TÜ Euroopa Kolledž, 27 lk.
7. **Paas, T., Eamets, R., Masso, J., Rõõm, M.** (2003); Labour market flexibility and migration in the Baltic States: macro evidences. University of Tartu. Faculty of Economics and Business Administration Working Paper Series, Nr 16, 101 pp.

Summary

THE PROBLEMS WITH MIGRATION IN THE PROCESS OF EASTERN ENLARGEMENT OF EUROPEAN UNION

Kaia Philips, Marit Priinits, Andres Võrk
University of Tartu

The aim of free movement of labour is to promote economical integration and to adjust quickly with changing needs of labour market. In the context of employment policy one key element for increased labour market flexibility and balanced development is often the free movement of labour. According to the treaty of the European Commission the citizens of the European Union have the right to work in any member state. With joining the EU Estonian citizens also have the right to free movement, although with transmission periods to some member states. Emigration from Estonia to the member states has been steadily low since the beginning of the 1990s. According to Eurostat, 15 thousand Estonian citizens lived outside Estonia, mainly in Finland, Germany and Sweden. While some member states are afraid of enormous migration flows from candidate countries, different opinion polls have shown that there are not so many people in Estonia, who want to leave and most of them would like to work abroad only for short period.

There are several factors that influence international migration in Estonia. At the moment the demographical situation is better in Estonia than in member states, but according to prognosis Estonia will have more problematic population's age structure by the year 2050 and during this decade it is necessary to acknowledge the problem of population's ageing. Employment rates in Estonia have achieved the level similar to the average in the EU. But the large differences in unemployment rates will definitely increase the migration potential. The multiple differences in incomes and wage levels between Estonia and EU will also increase migration. The level of human capital is quite similar in Estonia and in member states, but usually labour from CEE countries compete with employees who have lower qualification in the EU labour market. This indicates that the labour from candidate countries is not able to fully use their human capital. But the main impeding factors are still legal barriers, also culture and language barriers as well as expenditures for migration.

The authors have made following suggestions to reduce Estonian's migration potentials: to reduce income differentials; there is no need to hinder labour movement from Estonia; to cut down the influence of migration push factors for keeping migration under control.

PENSIONISÜSTEEMI REFORMI OLULISUS EESTI MAJANDUSLIKU JA SOTSIAALSE ARENGU TAGAMISEL

Janno Reiljan, Liina Kulu
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Integratsioon maailmamajandusse on suurima väärtusega siis, kui lisaks ulatuslikumatele majandussuhetele ning rahvusvahelistes koostöövormides osalemisele avatakse ennast ka tunnustatud erialaekspertide arvamustele ning õpitakse teiste riikide kogemustest. Erialakirjanduses on Maailmapanga poolt välja pakutud mitmesambalise vanaduspensioni süsteemi üle diskuteeritud väga palju. Praktikast on süsteemi kasutatud eelkõige Ladina-Ameerikas ning Kesk- ja Ida-Euroopas (ka Eestis), süsteemi rakendamine on algusjärgus enamikus Euroopa arenenud riikides. Seega saab Eesti pensionisüsteemi reformi analüüsida nii teoreetilistele seisukohtadele tuginedes kui ka teiste riikide praktilise kogemuse põhjal.

Diskussioonis pensionisüsteemi reformide üle on palju käsitletud nn. pensionisüsteemi kriisi hüpoteesi – riikliku PAYG-skeemi finantseerimise võimalikku kriisi rahvastiku vananemise tõttu. Rahvastiku vananemise probleem tänases Euroopas saab olema Eestis probleemiks juba lähima 15–20 aasta jooksul. Seetõttu on igati õigustatud, et käesoleva artikli ning Eesti pensionisüsteemi reformi sisulise analüüsi keskmes seisab järgmine küsimus: kas ja kuidas on Eesti vanaduspensionisüsteemi seniste reformide käigus leevendatud nn. pensionisüsteemi kriisi ohtu ning kas rahvastiku vananemine kujutab endast tulevikus Eesti pensionisüsteemile probleeme? Seejuures tuleb loomulikult arvestada, et pensionisüsteemi kujundamine eeldab kompromissi leidmist majandus- ja sotsiaalsfääri edendamise vahel. Vanaduspensionisüsteemi eesmärgiks peab olema nn. standardse riski (antud juhul vanaduse) leevendamine, tagades vanaduspensionäridele pärast tööturult lahkumist normaalse elustandardi. Majanduslikust seisukohast on aga optimaalne selline pensionisüsteem, mis tagab pensionäridele normaalse elustaseme, ohustamata samas majandusarengut ja rahvusvahelist konkurentsivõimet.

Uurimiseesmärgi saavutamiseks tegeldakse järgmiste uurimisülesannetega: a) analüüsitakse pensionisüsteemi kriisi fenomeni ning hinnatakse võimalikke meetmeid selle leevendamiseks; b) analüüsitakse pensionisüsteemi kriisile viitavaid tendentse EL-i liikmesriikide ja Eesti näitel; c) võrdluses Euroopa Liidu liikmesriikidega antakse hinnang Eesti pensionisüsteemi senistele reformidele ning pakutakse välja soovitusi tulevikus vajalike muudatuste osas.

1. Pensionisüsteemide reform – põhjused ja alternatiivid

Akadeemilises erialakirjanduses diskuteeriti ulatuslikult pensionisüsteemi kujundamise lähteprintsipiide ning võimalike tulemuste üle juba 1960–1970-ndatel aastatel. Siiski on väitlus omandanud oma sügavuse alles alates 1990-ndatest aastatest, mil

eelkõige muutused demograafilises ja majandussituatsioonis tõstatasid praktilise vajaduse nii arenenud riikide, arengumaade kui ka siirderiikide pensionisüsteemide ümberkujundamiseks. Diskussiooni kaasati uus mõde — mitmesambalise pensionisüsteemi idee. Ehkki nn. eelfinantseeritav (*funded*) komponent kaasati näiteks Tšiili pensionisüsteemi juba 1981. aastal (vt. Diamond 1993, lk. 3–4), esitles Maailmapank 1994. aastal mitmesambalist pensioniskeemi kui uutset lahendust nii arenenud riikidele rahvastiku vananemisest PAYG-skeemile langeva surve leevendamiseks kui ka arengumaadele ja siirderiikidele sotsiaalse dimensiooni edendamiseks majanduslikku arengut kahjustamata (vt. Averting... 1994; ka Holzmann 1999).

Rahvastiku vananemine arenenud riikides on aluseks pensionisüsteemi esimese, riiklikult rahastatava ning PAYG-põhimõtte kohaselt toimiva samba finantseerimise problemaatikale. Akadeemilises kirjanduses on seda sageli käsitletud kui nn. pensionisüsteemi kriisi fenomeni (vt. Eatwell 1999; McMorro *et al.* 2002; Gruber ja Wise 2002; Feldstein 2002; Siebert 2002), mille loogika on järgmine. Kuivõrd PAYG-skeemi puhul kasutatakse jooksva perioodil hõivatutelt laekunud maksutulud samal ajavahemikul pensionäridele pensionite maksmiseks (Taylor-Gooby 1999, lk. 560), siis kehtib sellise süsteemi puhul seos (vt. Gruber ja Wise 2002, lk. 57):

$$\begin{aligned} (\text{Hõivatute arv}) \cdot (\text{Keskmise palk}) \cdot (\text{Maksumäär}) &= (\text{Pensionäride arv}) \cdot (\text{Keskmise pension}), \\ \text{millest omakorda saab tuletada järgmise seose:} \\ (\text{Pensionäride arv} / \text{Hõivatute arv}) &= (\text{Maksumäär}) \cdot (\text{Keskmise palk} / \text{Keskmise pension}). \end{aligned}$$

Pensionäride ja hõivatute suhtarvu muutus rahvastiku vananemisel viib sellise süsteemi *ceteris paribus* tasakaalust välja. **Lühiajaliselt** on siin lahenduseks pensionisüsteemi esimese samba ehk riiklikult finantseeritava PAYG-skeemi põhimõtete muutmine. Võib eristada nelja tüüpi muudatusi: vanaduspensionite määramisel aluseks olevate kriteeriumite muutmine, süsteemi finantseerimisallikate muutmine, süsteemi väljamaksete korra muutmine või administreerimise muutmine (Schwarz ja Demircuc-Kunt 1999, lk. 3–5, 19) (vt. tabel 1). Nimetatud meetmeid on kirjeldatud ka kui nn. illusoorseid lahendusi (*the illusionary way out*), leevendavaid lahendusi (*the mitigating way out*) ja realistlikke lahendusi (*a realistic way out*) (vt. Siebert 2002, lk. 11–13). Praktikas on tavaliselt kasutatud nende variantide erinevaid kombinatsioone.

Rahvastiku vananemise tingimustes leevendavad tabelis 1 käsitletud meetmed siiski üksnes probleemi tagajärgi (ehk riiklikule pensionisüsteemile langevat survet). Sejuures on kriisi lahendamise seisukohast valdavalt illusoorseid süsteemi finantseerimisallikate muutmisele suunatud meetmed – näiteks pannes sotsiaalmaksu maksmise kohustuse ka füüsilisest isikust ettevõtjale, tuleb arvestada sellega, et seeläbi suurendatakse nende isikute ringi, kellele tuleb tulevikus pensione maksta; uue maksu kehtestamisel, maksumäärade tõstmisel või maksukoormuse ümbermängimisel võib süsteemi finantseerimine täiendavatest maksulaekumistest põhjustada muudatusi majanduses vm. Samuti on ilmne, et näiteks sotsiaalmaksu suurendamine süsteemi finantseerimiseks, pensionite reaalne vähendamine või töövõtja, tööandja ja riigi pa-

nuste ümbermängimine ei kanna endas pensionisüsteemi pikaajalist eesmärki – võimaldada vanuritel jääda võimalikult kauaks ühiskonna täieõiguslikeks liikmeteks, tagades neile piisavad vahendid, mis võimaldavad jätkata inimväärsel elu. Samas võib aga täiendavate tuluallikate leidmine olla ka realistlik lahendus, kui sündimuse muutused on tsüklilised – langusele järgneb tõus ning vaja on ületada ajutine mõõnaperiood.

Tabel 1

Näited konkreetsetest meetmetest pensionisüsteemi esimese samba reformimiseks

Meetme tüüp	Meetme sisu	Hinnang
Vanaduspensionite määramisel aluseks olevate kriteeriumide muutmine	Seadusega sätestatud pensioniea tõstmine	Leevendav või realistlik lahendus
	Pensioni taotlemiseks vajaliku tööstaaži (aastate arvu) tõstmine	Leevendav lahendus hoiu suurendamiseks
Süsteemi finantseerimisallikate muutmine	Töövõtja, tööandja ja riigi panuste proportsiooni muutmine	Illusoorne lahendus tulubaasi suurendamiseks
	Uute maksude (näiteks nn. ökoloogilise maksu) kehtestamine või maksumäärade tõstmine	Illusoorne või realistlik lahendus tulubaasi suurendamiseks
Süsteemi kaudu tehtavate väljamaksete korra muutmine	Pensioni arvutamise valemi muutmine (nt. pensioni baasosa vähendamine; laste arvult arvestatava tööstaaži muutmine; kui pensioni aluseks on teatud arvu kõrgeimalt tasustatud aastate keskmine sissetulek, siis arvestuse aluseks olevate aastate arvu suurendamine vms.).	Illusoorne lahendus pensionimaksete vähendamiseks*
	Ennetähtaegsete ja soodustingimustel vanaduspensionite kriteeriumide ning edasilükatud vanaduspensioni tingimuste muutmine	Illusoorne lahendus pensionimaksete vähendamiseks*
	Indekseerimine	Realistlik lahendus pensionite dünaamika viimiseks kooskõlas majandusarenguga*
	Maksevormi muutmine (nt. pangaühikute eelistamine sularahaarveldustele)	Realistlik lahendus kulutuste vähendamiseks*
Administreerimise muutmine	Institutsioonide efektiivsem koostöö	Realistlik lahendus efektiivsuse suurendamiseks*

Allikas: koostatud autorite poolt allikate Schwarz ja Demircuc-Kunt 1999, lk. 3–8 ja Siebert 2002, lk. 11–14; * - artikli autorite hinnang.

Tulemuslikumad on nn. lühiajalised realistlikud meetmed. Samas sõltub aga näiteks indekseerimise tulemus sellest, milliseid näitajaid aluseks võetakse. Kindlasti on pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamisel olulised ka hoiu suurendamisele ning tööviljakuse tõstmisele suunatud meetmed – aktiivse tööpoliitika edendamine, noorte inimeste ning oskustöö sisseerände soodustamine.

Rahvastiku vananemise tingimustes hinnatakse **pikaajaliselt** jätkusuutlikeks selliseid pensioniskeeme, mis põhinevad indiviidikesksel lähenemisel ning defineeritud pa-

nuste ideel – indiviidi panuste ja talle süsteemi kaudu tehtavate väljamaksete otsesel seosel. Samas ei tohi aga loobuda ka ümberjaotavast komponendist ehk osa maksutulu ümberjagamisest vähekindlustatud ühiskonnagruppide kasuks. Seega on üheks võimaluseks mitmesambalise pensionisüsteemi kasutamine, kus riiklik pensioni-kindlustus on kombineeritud kogumispensioniga (vt. Averting... 1994).

Levinud arusaama kohaselt on kogumispensioni komponent (kas kohustuslikuna või vabatahtlikuna) aktuaarselt õiglane, tagab pensionile jäädes suurema pensioni kui PAYG-skeem, edendab säästmist ja oskusliku investeerimise korral majandust tervikuna, ei põhjusta tööturul moonutusi, edendab kohalikku kapitaliturgu jne. Sieberti tõlgenduses kujutab kogumispensioni süsteemi sisseviimine endast nn. atraktiivset lahendust (*the attractive way out*) (vt. Siebert 2002, lk. 13). Eelkõige viimastel aastatel on aga mitmed rahvusvaheliselt tunnustatud eksperdid tõstatanud mitmesambalise pensionisüsteemi kasutamisel kriitilise tähtsusega küsimusi. Olgu järgnevalt nimetatud neist mõned.

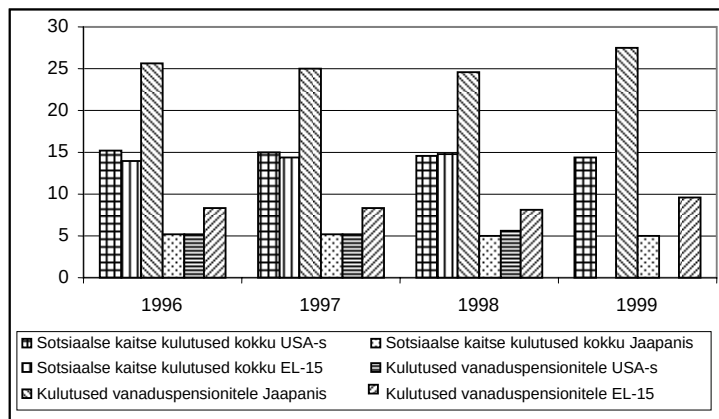
- Kogumispensioni sisseviimine on suunatud majandusarengu edendamisele siis, kui sellega kaasneb rahvamajanduse kogukapitali suurendamine (Diamond 2002, lk. 5). Makromajanduslik võit kaasneb eelfinantseeritava komponendiga siis, kui individid ei vähenda pensionifondi sissemaksete tegemiseks oma varasemat, teistes vormides tehtud säästmist (Orszag ja Stiglitz 1999, lk. 9).
- Võttes arvesse lühi- ja pikaajalisi efekte, ei tulene paretoefektiivsuse suurendamine mitte *per se* eelfinantseeritava komponendi lisamisest, vaid muutustest põlvkondadevahelises ümberjaotuses (Breyer 1989, viidatud Diamond 2002, lk. 6 kaudu).
- Valdavalt on Maailmapanga poolt väljapakutud mitmesambalist pensionisüsteemi interpreteeritud väga kitsalt – kui riiklikult finantseeritud defineeritud tulude põhimõttele tugineva esimese samba ning erasektori poolt finantseeritud defineeritud panuste põhimõttele tugineva teise ja kolmanda samba kombinatsiooni. Samas on Maailmapanga lähenemine laiem, kajastades poliitikameetmete erinevaid kombinatsioone (vt. Orszag ja Stiglitz 1999, lk. 4) – eelkõige teise samba puhul nii riiklikult kui ka erasektori poolt koosadministreeritavaid ja koosfinantseeritavaid süsteeme.
- Eelfinantseeritav komponent võib tagada pikaajalises perspektiivis suurema tulu kui PAYG skeem ainult vahepealse põlvkonna tulude ja tarbimise vähenemise arvelt (Orszag ja Stiglitz 1999, lk. 14).

2. Pensionisüsteemi kriisile viitavad tendentsid Euroopa Liidus ja Eestis

2.1. Demograafiline ja majanduslik areng EL-i liikmesmaade pensionisüsteemi reformi suunajatena

Rahvastiku vananemise ning seeläbi pensionisüsteemi esimese samba finantseerimise problemaatika on eriti spetsiifiline Euroopa Liidus. Esiteks, sotsiaalse kaitse seniine tase Euroopa Liidus on oluliselt kõrgem kui teistes arenenud riikides. Võrreldes riiklikke sotsiaalse kaitse kulutusi tervikuna ja sealhulgas kulutusi vanaduspensionitele, on mõlemad Euroopa Liidus oluliselt suuremad kui näiteks Ameerika Ühendrii-

kides ja Jaapanis (vt. joonis 1). Erinesid ka asendusmäärad – kui USA-s oli 1995. aastal keskmise pensioni ja keskmise netopalga suhe 30%, siis enamikus EL-i riikides oli see üle 40% (International Reform...). Arvestades lisaks sotsiaalse kaitse süsteemi ülesehitust enamikus EL-i maades, süsteemi finantseerimiseks suunatud ulatuslikke vahendeid ning Euroopa riikide omavahelisi kokkuleppeid (parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta, Euroopa Sotsiaalkindlustuse koodeks, Euroopa Liidu sotsiaalharta, Amsterdami lepingu sotsiaalpeatükk jms.) võib seega rääkida sotsiaalseid väärtusi hindavast Euroopast.



Joonis 1. Sotsiaalse kaitse kulutuste ning sealhulgas vanaduspensionitele tehtavate kulutuste osakaal SKT-st (%-na SKT-st) Ameerika Ühendriikides, Jaapanis ja Euroopa Liidus keskmiselt ajavahemikul 1996–1999.

Allikas: International Reform...

Samas on rahvastiku vananemisega seonduvad sotsiaalse kaitse süsteemi finantseerimise raskused pannud juba alates 1990-ndatest aastatest mõnes Euroopa Liidu liikmesriigis nende väärtuste säilitamise küsimärgi alla. Näiteks Kreekas ületasid 1996. aastal väljamaksed riiklikult rahastatava esimese samba raames süsteemi tulused 255,5 miljoni euro ulatuses (van Vugt; Peet 2000, lk. 91). Alates 1990-ndate aastate lõpust on tõsiseid probleeme ka Itaalias, Saksamaal ja Prantsusmaal. Olukorda raskendab veelgi asjaolu, et majanduskasv Euroopa Liidus keskmiselt on olnud viimastel aastatel suhteliselt mõõdukas (võrreldes näiteks USA-ga) ning tagasihoidlikud prognoosid tulevikuks ei loo eeldusi sotsiaalsfääri ülalpidamiseks vajalike vahendite suurendamiseks.

Teiseks, rahvastiku vananemise trend on olnud seni ja jääb ka tulevikus eriti kiireks just Euroopas Liidu nn. „tuumikriikides“. Prognooside kohaselt suureneb Euroopa Liidus tervikuna (arvestamata liidu idalaienemist) pensionäride osakaal kogurahvastikus ajavahemikul 2000–2050 samas proportsioonis kui Ameerika Ühendriikides (mõlemas 2000. aastal pensionäre kogurahvastikust ligikaudu 16%, 2020. aastal

21% ning 2050. aastal 28%) (vt. Demographic... 2001, lk. 4; Legros 2001, lk. 24). Samas on rahvastiku vananemine eriti kiire Saksamaal, Prantsusmaal, Suurbritannias ja Itaalias.

Muutused tööhõives on Euroopa Liidus olnud viimastel aastatel küll positiivsed — võrreldes 1995. aastaga on hõive tervikuna EL-is tõusnud keskmiselt 3 protsendipunkti võrra (vt. lisa 1) –, kuid võrreldes Ameerika Ühendriikidega ja Jaapaniga (tööhõive määrad 2000. aastal vastavalt 74% ja 69%) on tööhõive EL-is keskmiselt endiselt madal (2000. aastal 63%) (General Collection... 2002). Seega on hõive suurendamisele suunatud meetmed leevenduseks ka võimalikule pensionisüsteemi kriisile Euroopas.

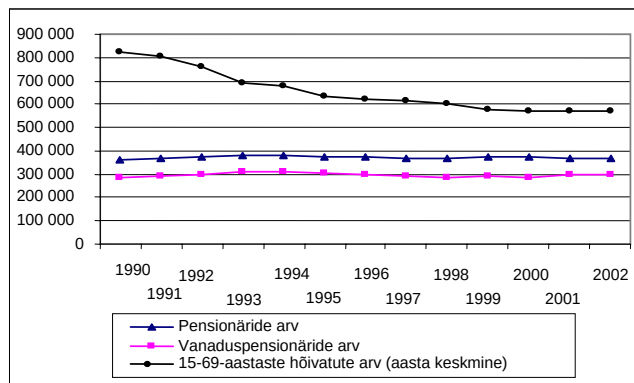
Kolmandaks, otsides täiendavaid allikaid sotsiaalse kaitse süsteemi finantseerimiseks, peavad Euroopa Liidu liikmesmaad arvestama näiteks maksumäärade muutmisel oma kuulumisega Euroopa Majandus- ja Rahaliitu. Siinkohal on ilmekaks näiteks Saksamaa, kus suuresti tänu kulukale sotsiaalse kaitse süsteemile (vt. Cochrane *et al.* 2001) on riigieelarve olnud pidevalt defitsiitne. Seejuures esmaste hinnangute kohaselt oli Saksamaal 2002. aastal eelarvedefitsiit -3,8% SKT-st, mis ületaks konvergentsikriteeriumitega fikseeritud taset (Carney 2003). Alates 2002. aasta septembrist on valitsus eelarvepuudujäägi alandamiseks tõstnud makse (Is the... 2003) ning vähendanud kulutusi tervishoiule ning tööpuudusega võitlemisele (Rhoads ja Mitchener 2003). Hoolimata sellest, et Euroopa Liidul ei ole pädevust maksupoliitika ühtlustamiseks, sai Saksamaa selline poliitika aga Euroopa Komisjoni poolse kriitika osaliseks, kes suunas Saksamaad pigem kulutuste vähendamisele kui maksude tõstmisele (vt. Is the... 2003). Samal ajal kritiseeris Euroopa Komisjon üksikisiku tulumaksu alandamise pärast 55%-lt 52,5%-le ka Prantsusmaad. Seega on maksupoliitika Majandus- ja Rahaliidu tingimustes vaieldamatult tundlik teema, kus hoolimata vormilisest vabadusest peavad liikmesriigid arvestama EL-i seisukohaga.

2.2. Pensionisüsteemi kriisi võimalik avaldumine Eestis

Tuginedes muutustele demograafilises situatsioonis ning majandus- ja sotsiaalsfääris võib ka Eestis täheldada tendentse, mis viitavad võimalikele probleemidele riiklikult rahastatava PAYG-skeemi finantseerimisel. Samas on probleemi tagamaa Eestis artikli autorite arvates võrreldes EL-i riikidega mõneti erinev. Viimase aastakümne andmetele tuginedes Eestis praegu üheselt tendentsist vanaduspensionäride arvu suurenemisele rääkida ei saa — see on olnud suhteliselt stabiilne (ca 15% kogurahvastikust ehk 300 000 inimest) (vt. joonis 2). Seega praegu Eestis rahvastiku vananemisest tuleneva pensionisüsteemi finantseerimise problemaatikaga tegemist ei ole. Küll aga võib see saada probleemiks lähima 15–20 aasta perspektiivis, kuna Sotsiaalministeeriumi andmetel oli Eestis 2001. aastal ligikaudu 32% Eesti rahvastikust (kokku 437 388 inimest) vanuses 40–64 aastat (Sotsiaalministeeriumi... 2001, lk. 6).

Samas on aga hoopis tööhõive oluline vähenemine üleminekuprotsessi vältel (vt. joonis 2) tõstatanud vajaduse pensionisüsteemi reformide järele. Perioodil 1990–2002 vähenes Eestis hõive ca 200 000 inimese võrra (Eesti Statistikaamet...), olles

praegu alla Euroopa Liidu keskmist taset. Eesti probleemiks on inimeste tööga kindlustamine. Aktiivse tööpoliitika meetmed on esmajoonel suunatud ühe peamise makromajandusliku eesmärgi – kõrge tööhõive määra – saavutamisele, kuid nad toetavad ka sotsiaalsfääri arengut, olles oluliseks teguriks pensionisüsteemi esimese samba jätkusuutlikkuse seisukohast.



Joonis 2. Pensionäride (s.h. vanaduspensionäride) ning tööhõive dünaamika Eestis aastatel 1990–2002.

Allikas: Sotsiaalministeeriumi... 2001, lk. 6,

Eelmises peatükis nimetatud teiste pensionisüsteemi kriisi leevendamise võimaluste osas on ka Eestis mänguruum suhteliselt kitsas. Pensionite vähendamine ei tule kõne alla eelkõige sotsiaalsel põhjustel. Seni ei ole Eestis kiire majandusliku arenguga kaasnenud ühiskonna sotsiaalse arengu toetamist. Reeglina teevad kõrgema majandusliku arengutasemega riigid (kõrgem SKT *per capita*) rohkem kulutusi sotsiaalsele kaitsele. Seetõttu ei ole üllatav, et Euroopa Liidu riikidega võrreldes madalama SKT *per capita* tasemega Eesti kulutab vanaduspensioniteks (suhteliselt võetuna 1% pensionäride kohta) oluliselt väiksema osa SKT-st (vt. lisa 1). Võrreldes Eestit teiste siirderiikidega (nt. Poola, Ungari ja Sloveeniaga), ilmneb selgesti, et Eestis on kulutused sotsiaalsele kaitsele väiksemad kui seda lubaks riigi majanduslik arengutase (vt. Kulu, Reiljan 2002, lk. 18–20). Sama tendentsi kajastab ka asendusmäär. Pensionite võimaliku alandamise vastu räägib ka asjaolu, et 2000. aasta andmetel eri tüüpi leibkondade jaotuse analüüsimisel elas üksikutest pensionäridest 20% allpool vaesuspiiri ja 50% vaesusriskis, ning kahest pensionärist koosnevatest leibkondadest oli allpool vaesuspiiri 7% ning vaesusriskis 31% (Sotsiaalministeeriumi... 2001).

Maksupoliitika osas võib esmaseid järeldusi teha vabariigi valitsuse nägemusest sellest, milliste vahenditega saavutada jätkusuutlik, sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud majanduskasv (vt. Rahandusministeerium...): „Valitsuse soov on hoida maksukoormus madal ning mitte suurendada avaliku sektori kulutusi. Väiksem maksukoormus suurendab töötamise, säästmise ja investeerimise stiimuleid, mis omakorda aitab saavutada stabiilset majanduskasvu ja parandada Eesti elanike heaolu“.

Suhteliselt madala maksukoormusega Eesti maksupoliitikat on hinnanud selgeks ja edutoovaks ka väliseksperdid (vt. Andersson, viidatud Arnover 2002). Arvestades eeltoodut on vähetõenäoline, et täiendavate vahendite leidmiseks sotsiaalse kaitse süsteemi finantseerimisel kasutatakse maksude tõstmise võimalust. Küll aga tuleks igal juhul maksusüsteemi edasisel muutmisel arvestada välisekspertidele vastanduvat Eesti ekspertide hinnangut, mille kohaselt on Eesti maksuskeem hoopis tööturule sisenemist pärssiv, tootmise alustamist takistav ning ebaefektiivset tootmist soosiv (vt. Kurro 2002). Kriitika on suunatud eelkõige materiaalsesse tootmisse tehtavate investeeringute soosimisele ning inimkapitali mitteväärtustamisele. Seega eeldab maksusüsteemi reform muudatuste igakülgset analüüsi ning tulemuste hindamist mitte üksikute majandussubjektide võidu või kaotuse, vaid ühiskonna kui terviku seisukohalt.

3. Pensionisüsteemi reform Eesti ühiskonna arengu toetajana või takistajana

3.1. Juriidilise baasi kujunemine

Eesti pensionisüsteemi reformi aluseks olev seadusandlik baas on olnud dünaamiline. Pensionifondide seaduse jõustumisega rakendus alates 1. augustist 1998. a pensionisüsteemi kolmas samm – vabatahtlik kogumispension. 1. jaanuarist 1999. a. jõustus uus sotsiaalmaksuseadus. Alates 1. aprillist 2000. a. jõustus uuendatud riikliku pensionikindlustuse seadus (nn. esimene samm), millesse omakorda viidi uuen-dusi sisse riikliku pensionikindlustuse seaduse uue redaktsiooniga 5. detsembrist 2001. a. Oluliste puudujääkide tõttu varasemas seadusandluses võeti 12. septembril 2001. a. vastu kogumispensionide seadus, mis jõustus 1. oktoobril 2001. a. Kuivõrd kogumispensionide seadus reguleerib nii pensionisüsteemi teist (kohustuslikku) kui ka kolmandat (vabatahtlikku) sammu, siis tunnistati sellega varemkehtinud pensionifondide seadus kehtetuks. Pensionisüsteemi teine samm hakkas funktsioneerima alates 2002. aastast. Lisaks eelnimetatule on Eesti pensionisüsteemi reguleeritud väl-jateenitud aastate pensioni seadusega, soodustingimustel vanaduspensionide seadu-sega, tagatise fondi seadusega, tulumaksu seadusega, investeerimisfondide seadusega, kaitseväeteenistuse seadusega ning mitmete määrustega. (vt. ka Eesti Majanduse Teataja 2002, nr. 4, kaasaanne: Pensionid).

3.2. Muudatused Eesti riiklikus pensionikindlustussüsteemis

Eesti pensionisüsteemi esimese samba raames toimunud reformide (ja ka edaspidiste vajalike muudatuste) analüüsi tähtsust kajastab selgesti eelnevalt esitatud fakt, et ligi 70% praegustest üksi elavatest pensionäridest elab kas allpool vaesuspiiri või vaesusriski ohus. On oluline saada teada põhjused, miks ei ole praegune riiklik pensionikindlustuse süsteem suutnud sellist situatsiooni ära hoida. Järgnevalt analüüsitakse Eesti riikliku pensionisüsteemi reforme artikli esimeses peatükis toodud meetmete neljase jaotuse alusel.

Esimese grupi meetmetest, mis on suunatud vanaduspensionite määramisel aluseks olevate kriteeriumide muutmisele, on Eesti otsustanud kasutada väljapakutud kahest

võimalusest esimest – seadusega sätestatud pensioniea tõstmist. Tegemist on tüüpilise siirderiigile omase arenguga, mida teistest üleminekumaadest on kasutanud ka Läti, Leedu, Ungari ja Tšehhi. EL-i riikidest on pensioniiga tõstnud Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Itaalia, Suurbritannia ja Portugal (Schwarz ja Demircuc-Kunt 1999, lk. 23). Arvestades seda, kui madal oli Eestis seadusega sätestatud pensioniiga üleminekuperioodi alguses (meestel 60 ja naistel 55 aastat) ning et keskmine oodatav eluiga on siirdereprotsessi lõpul hakanud aeglaselt tõusma, on pensioniea järk-järguline tõstmine 2016. aastaks 63-aastani ning meeste ja naiste pensioniea võrdsustamine ka loomulik areng. 2001. aasta rahvastikustatistika andmetele tuginedes võib hüpoteetiliselt öelda, et kui pensioniiga poleks tõstetud, oleks see tähendanud riigile kohustust maksta (lisaks praegusele 300 000 vanaduspensionärile) täiendavalt pensione 89 064 inimesele (nendest mehi vanuses 60–62 aastat 21 160 ning naisi vanuses 55–62 aastat 67 904). Võttes aluseks 2001. aasta keskmise pensioni kuus (1583 EEK) oli kokkuhoid aastas suurusjärgus 1,69 miljardit Eesti krooni. Seega oleksid ilma pensioniea tõstmiseta pidanud kulutused vanaduspensionitele olema praeguste kulutustega võrreldes ligikaudu 30% suuremad (vastavalt 2001. aastal olid kulutused vanaduspensionidele 5,7 miljardit krooni aastas ning kulutused ilma pensioniiga tõstmata 7,39 miljardit krooni) (autorite arvutused tuginedes allikale Eesti Statistikaamet. Rahvastik... ja Eesti Statistikaamet. Riiklik...).

Samas tuleb pensioniea tõstmisel arvestada lisaks kulude kokkuhoiule ka võimaliku mõjuga tööturule. Jälgides erialakirjandust võib öelda, et seni puudub ühene arvamus pensioniea ja tööpuuduse vahelistest seostest. Nn. tasakaaluhõive mudelite kohaselt ei aita pensioniea alandamine kaasa töötuse määra vähenemisele (vt. Blanchet ja Legros 2002, lk. 122–123). Samas ei pruugi see omakorda tähendada, et pensioniea tõstmine ei suurenda tööpuudust. See on tõenäoliselt ka põhjuseks, miks suhteliselt kõrge töötuse määraga Euroopa Liidu riigid (nt. Prantsusmaa, kus töötuse määr oli 2000. aastal 9,5%) on pensioniea tõstmise suhtes olnud ettevaatlikud.

Maailmapanga ekspertide arvates võiks Eesti kaaluda pensioniea edasist tõstmist (vt. Pension... 2001, lk. 6). Samas peaks aga just siin arvestama olukorda Eesti tööturul. Võrreldes Euroopa Liidu keskmisega on Eestis töötus oluliselt kõrgem (2000. aastal olid töötuse määrad vastavalt 8,2% ning 13,8%) (Eesti Statistikaamet. Majandus... 2002; The social... 2002). Kuna reeglina puudub vanemaealistel Eesti tööturul kõrgepalgalistele ametikohtadele kandideerimiseks piisav kvalifikatsioon ning samuti on võimalused ja perspektiivid ümber- ja täiendõppeks väikesed, tuleb arvestada võimalusega, et pensionisüsteemi arvel kokkuhoitud vahendid makstakse samale kontingendile välja tööturu toetustena. Seda hüpoteesi toetab ka fakt, et efektiivne pensioniiga Eestis ei ole mitte 63 aastat, vaid 60 aastat (vt. Pension... 2001, lk. 13). Samuti tuleb arvestada pensioniea tõstmisest puudutatud inimeste tervisliku seisundi ja eelseisva eluea ootusega.

Eesti pensionisüsteemi reformimisel on rakendatud ka teise grupi meetmeid, mis on suunatud süsteemi finantseerimisallikate muutmisele. Kuni uue sotsiaalmaksuseaduse jõustumiseni 1. jaanuaril 1999. a. oli pensioni sihtkapitali arvele laekuv 20%-line sotsiaalmaksu määr praktiliselt ainus pensionisüsteemi finantseerimisallikas. Alates

1. jaanuarist 1999. a. lisandusid sellele täiendavad eraldised riigieelarve tuludest riikliku pensionikindlustuse maksetena lapsehoolduspuhkusel olijate, ajateenijate ja arvelolevate töötute eest. Täiendava tuluallikana lisandus ka füüsilisest isikust ettevõtjale pandud kohustus maksta sotsiaalmaksu. Nii suurendati küll lühiajaliselt pensionisüsteemi tulubaasi, kuid ei tagatud süsteemi pikaajalist arengut.

Seni pole Eesti pensionisüsteemi finantseerimiseks kasutatud uute maksude kehtestamise võimalust. Näiteks Saksamaa kogemusele tuginedes võib väita, et tõenäoliselt ei annaks sotsiaalmaksu alandamine ning uue maksu kehtestamine soovitud tulemust. Pensionisüsteemi reformi raames otsustati Saksamaal vähendada tööjõu maksumist (alandades sotsiaalmaksu) ning selle asemel kehtestati keskkonda kahjustavate tegevustele nn. ökoloogiline maks, mille maksutulused otsustati kasutada pensionisüsteemi finantseerimiseks. Samas kaotas selline maks oma sisulise mõtte – seos keskkonnaprobleemide lahendamiseks kujunes väga nõrgaks. Veelgi enam, niisuguse maksu kehtestamine ainult ühes riigis vähendas selle riigi nn. keskkonnaintensiivsete ettevõtete konkurentsivõimet (Siebert 2002, lk. 12). Et hiljem tehti eriti saasteintensiivsetele ettevõtetele maksuvabastusi, siis ei täitnud selline maks ei reostamise vältimise eesmärki ega suurendanud oluliselt pensionisüsteemi tulubaasi.

Võib väita, et seni on kõige ulatuslikuma mõjuga olnud kolmanda grupi meetmed, mis on suunatud süsteemi kaudu tehtavate väljamaksete korra muutmisele. Pensionikindlustatu aastakoefitsiendist ning aastakoefitsiendi hindest sõltuva kindlustusosaku lisamine ühe komponendina pensioni arvutamise valemisse toob sisse seose makstava pensioni ning indiviidi poolt süsteemi tehtud varasema panuse vahel (vt. tabel 2). Sisuliselt tähendab see aga, et ainult baasosa on solidaarselt jaotuv, seevastu aastahindist/aastakoefitsiendist sõltuv osa vastab juba nüüd kogumispensionile. Näiteks 2001. aastal oli aastakoefitsiendiga kuni 2 üle 74 000 vanaduspensionäri, aastakoefitsiendiga vahemikus 2–3 2236 vanaduspensionäri ning aastakoefitsiendiga vahemikus 3–18 1098 vanaduspensionäri (autorite arvutused allika Sotsiaalkindlustusamet... alusel). Aastakoefitsiendi ja aastakoefitsiendi hinde lisamise tõttu võib ühe tööaasta väärtus pensioni arvutamisel erineda inimeste jaoks kümneid kordi.

1. aprillist 2002. a. kasutuselevõetud pensionite arvutamise aluseks oleva baasosa ja aastahinde väärtuste indekseerimise tulemusena on Eesti pensionikindlustuse esimeses sambas sotsiaalmaks individualiseeritud, andes palgaga proportsionaalselt arvestuslikke aastaid (vt. tabel 2). EL-i riikidest on pensioni arvutamise valemit muutnud Prantsusmaa, Taani, Soome, Kreeka, Itaalia ja Portugal, pensione indekseerinud aga Saksamaa, Austria, Rootsi ja Prantsusmaa (Schwarz ja Demirguc-Kunt 1999, lk. 25). Pensionite indekseerimist peetakse reeglina pensionisüsteemi kriisi realistlikuks lahendusmeetmeks, mis tagab pensionite dünaamika kooskõla majandusarengutega ning seeläbi süsteemi jätkusuutlikkuse. Samas sõltub reaalne tulemus eelkõige kahest asjaolust: millise koefitsiendiga pension indekseeritakse ning millist pensionitaset indekseeritakse.

Tabel 2

Riikliku pensionikindlustuse raames tehtavate väljamaksete põhimõtted

Muudatus	Muudatuse sisu
<i>Pensioni arvutamise valem</i>	Vanaduspension = baasosa + staažiosak + kindlustusosak, kusjuures baasosa suuruse kehtestab Riigikogu riigieelarve vastuvõtmisel; staažiosaku suurus võrdub pensioniõigusliku staaži aastate arvu ja aastahinde korrutisega; kindlustusosaku suurus võrdub pensioni-kindlustatu aastakoeffitsientide summa ja aastahinde korrutisega.
<i>Indekseerimine</i>	Riiklikke pensione indekseeritakse iga kalendriaasta 1. aprilliks indeksiga, mille väärtus on tarbijahinnaindeksi aastase kasvu ja sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise aastase kasvu aritmeetiline keskmine.

Allikas: Riikliku pensionikindlustuse seadus. Eesti Majanduse Teataja 2002, nr. 4, kaasaanne.

Enamus pensionite indekseerimist kasutavaid Euroopa Liidu liikmesriike on võtnud indekseerimise aluseks inflatsiooni ning palkade dünaamika. Tarbijahinnaindeksi ja palgafondi kasvu dünaamika kasutamine pensionite indekseerimisel ühtib Maailmapanga ekspertgrupi arvamusega Eesti pensionisüsteemis vajalikest reformidest (vt. Pension... 2001). Indekseerimise tulemusena kasvasid pensionid Eestis 2002. aastal 8,4%, mis näiteks 15-aastase tööstaažiga vanaduspensionärile tähendas pensioni tõusu 69 EEK-i võrra, 30-aastase staažiga vanaduspensionärile 104 EEK-i võrra ning 44-aastase staažiga vanaduspensionärile 138 EEK-i võrra (vt. Pedak 2002, lk. 17). Tarbijahinnaindeksi 3,6%-line muutus Eestis 2002. aastal 2001. aasta keskmisega võrreldes lubaks prognoosida vanaduspensionäride olukorra paranemist. Samas oli aga valdavalt hinnatõus nende kaubagruppide osas, millele pensionärid kulutavad enamiku oma sissetulekust, oluliselt suurem – näiteks eluaseme- ja tervishoiu hinnaindeksid kasvasid 2002. aastal vastavalt 8,2% ning 8,3% (vt. Eesti Statistikaamet. Majandus...). Seega ei saa rääkida vanaduspensionide olulisest suurenemisest ja pensionäride olukorra märgatavast paranemisest indekseerimise tulemusena. 2003. aastaks kavandatakse indekseerimise läbi pensionite tõusuks 6,5%, mis tähendab vanaduspensionide kulude suurenemist 1,1 miljardi krooni võrra (Pensionikeskus...).

Siinkohal võib kujuneda problemaatiliseks fikseeritud indekseerimiskoeffitsient. Olukorras, kus palga (ja seetõttu ka sotsiaalmaksu) osatähtsus SKP-s pidevalt väheneb (vt. tabel 3), kahjustab selline indekseerimine juba praegu pensionäride olukorda. Pensionite tase on kasvanud oluliselt aeglasemalt võrreldes keskmise palgaga ning vanaduspension on Eestis langenud alla Euroopa sotsiaalkindlustuse koodeksiga määratud miinimumtasel. Seega võiks edaspidi kaaluda indekseerimise aluse muutmist.

Tabel 3

Sisemajanduse koguprodukti (arvestatuna sissetulekute meetodil, turuhindades) ning palga dünaamika Eestis aastatel 1996–2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
SKP (miljonit EEK-i)	52422,8	64044,7	73537,9	76327,1	87235,5	96570,7
Sh. palk (miljonit EEK-i)	21250,7	25433,2	28432,9	31096,0	33042,9	35925,0
Palga osatähtsus SKP-s (%)	40,54	39,71	38,66	40,74	37,87	37,20

Allikas: Eesti Statistikaamet. Majandus... ; autorite arvutused.

Eestis on tehtud muudatusi ka edasilükatud vanaduspensionite tingimustes ning suures ulatuses on sularahaarveldused asendatud pangaülekannetega, mis on vaieldamatult positiivse iseloomuga. Riikliku pensionikindlustuse reformimisel on oluline ka neljas komponent – süsteemi administreerimise efektiivsemaks muutmine. Loodud riikliku pensionikindlustuse registri poolt kogutud andmed on aluseks indekseerimise ja pensionide ümberarvestamise süsteemile.

3.3. Kogumispensioni käivitamine Eestis

Vabatahtliku kogumispensioni loomine 1998. aastal ning kohustusliku kogumispensioni käivitamine 2002. aastal panid aluse Eesti pensionisüsteemi radikaalsele reformile. Esimesel juhul on inimestel võimalik osta vabatahtliku pensionifondi osakuid või sõlmida täiendava kogumispensioni kindlustusleping kindlustusandjaga. Teisel juhul peavad isikud, kes on sündinud hiljem kui 1983. aasta 1. jaanuaril, tasuma kohustusliku kogumispensioni makset tingimusel, et tema eest makstakse või tema eest tuleb vastavalt sotsiaalmaksuseadusele maksta sotsiaalmaksu. Isikud, kes on sündinud ajavahemikus 1942–1982, on vabad valima, kas nad soovivad liituda kohustusliku kogumispensioniga või mitte (vt. RT I 2001, 79, 480). Kohustusliku kogumispensioni makse määr on 2% töötasult, sellele lisab riik 4% riikliku pensionikindlustuse vahenditesse kantava sotsiaalmaksu osa arvelt. Vastavalt kogumispensionide seaduse rakendussätetele ei tehta väljamakseid enne 1. jaanuarit 2009. a. (vaid üksikutel eranditel alates 1. jaanuarist 2007. a.).

30. mail 2002. a. lõppenud esimese liitumisperioodi jooksul ühines kohustusliku kogumispensioniga 37 077 inimest (Eesti Majanduse... 2002, lk. 6), mis osutus prognoositust (ligikaudu 200 000) kesisemaks tulemuseks. Liitumise teisel perioodil, 1. juunist 2002. a. kuni 31. oktoobrini 2002. a. ühines Eestis pensionisüsteemi teise sambaga 168 395 inimest, mis ületas prognoositud taset (100 000 inimest). 31. oktoobriks 2003. a. prognoositakse täiendavalt 60 000 inimese liitumist (Pensionikeskus). Seega 31. oktoobriks 2003. a. võib kohustuslikku pensionikindlustusse olla kaasatud ligikaudu 20% kogurahvastikust. Vabatahtliku pensionikindlustusega oli 2001. aasta seisuga ühinenud ligikaudu 30 000 inimest (Potisepp 2001) ehk ca 3,3% kogu tööealisest elanikkonnast. Tõenäoliselt on kohustusliku kogumispensioni aktiivne promotsioon 2002. aasta lõpus suurendanud ka vabatahtliku pensionikindlustusega ühinenute arvu. Samas on vabatahtlikkusse pensionikindlustusse paigutatud summad võrreldes kohustusliku pensionikindlustuses ringlevate summadega siiski väikesed – kui 2002. a. märtsi seisuga oli vabatahtlikesse pensionifondidesse paigutatud kokku ligi 37 miljonit EEK-i (Madisson 2002, lk. 15), siis teise sambasse oli 2002. a. oktoobri seisuga paigutatud 135 miljonit EEK-i (Erlemann 2002).

Kogumispensionile üleminekut käsitlev diskussioon erialakirjanduses (vt. Feldstein 1997, Heinrich 1997, McMorrow *et al.* 2002) on suures osas keskendunud küsimusele, millistest vahenditest kogumispensionisüsteemi käivitamist finantseerida. On ilmne, et reformi läbiviimisel tuleb arvestada, et liiga suur koormus ei langeks nn. „üleminekuperioodi” generatsioonile, kes peab finantseerima nii rakendatavat PAYG-süsteemi kui ka leidma vahendeid, et koguda endale eelfinantseeritava

komponendi raames vahendeid tulevikuks. Vastavalt solidaarsuspõhimõttele ei tohiks kohustusliku ja vabatahtliku pensionikindlustuse sisseviimine toimuda ka üleminekuperioodi pensionäride arvelt.

Eesti pensionisüsteemi teine samm kombinatsioon individuaalsetest ja riiklike vahenditest. Eksperimentide arvates peetakse sellist lähenemist edutoovaks lahenduseks (Averting... 1994; Diamond 2002). Kuna aga viiendik kogumispensionisüsteemiga ühinenud inimeste sotsiaalmaksust (20%-st 4%) suunatakse riiklikust solidaarsuspensionisüsteemist kogumispensionisüsteemi, ei saa siinkohal eirata tõsiasja, et praegune skeem piirab esimese samba käsutuses olevaid vahendeid, et katta pensionikindlustuse teise samba sisseviimise kulusid. Seega viib kogumispensionisüsteemi rakendamine riigieelarvest ja majandusest edaspidi igal aastal välja 1–2%-ga SKT-st võrdse summa. Nii aga rikutakse põlvkondadevahelist solidaarsuspõhimõtet vanaduspensionite maksimiseks. Situatsioon on seda kriitilisem, et Maailmapanga poolt välja töötatud pensionireformi kujundamise mudeli (PROST) alusel prognoosis Eesti Vabariigi rahandusministeerium, et juba 2002. aastal ei piisa 20%-lisest sotsiaalmaksust pensionide maksmiseks. Prognooside kohaselt saab kuni 2010. aastani olema lisaraha vajadus väike, pärast seda hakkab vajadus lisafinantseerimise järele kuni 2050. aastani väga tuntuvalt tõusma (tõstes praegust fikseeritud sotsiaalmaksu 7% võrra) (Pensionikeskus). Seega tulevikus on Eesti senise madala maksukoormuse säilitamine ilmselgelt võimatu.

Kokkuvõtte

Käesolevas artiklis analüüsiti, kas ja kuidas on Eesti vanaduspensionisüsteemi seniste reformide käigus leevendatud nn. pensionisüsteemi kriisi ohtu ning kas rahvastiku vananemine kujutab endast tulevikus Eesti pensionisüsteemile probleeme. Analüüsi tulemusena jõuti järgmistele järeldustele:

- Pensionäride ja hõivatute suhtarvu (ehk sõltuvuse määra) muutus on põhjuseks, miks nii EL-is kui Eestis võib rääkida pensionisüsteemi kriisist ehk survest riiklikult rahastatavale ja PAYG-põhimõttel toimivale esimesele sambale. Samas on kriisi põhjused erinevad – EL-is võib selleks pidada rahvastiku vananemist, Eestis aga pigem hõive langust üleminekuperioodil. Rahvastiku vananemine saab Eestis tõenäoliselt probleemiks lähima 15–20 aasta jooksul.
- Senised muutused Eesti riiklikus pensionikindlustuses hõlmavad pensioniea tõstmist, süsteemi finantseerimisallikate ja väljamaksete korra muutmist ning süsteemi administreerimise efektiivsuse parandamist. Need meetmed küll leevendavad lühiajaliselt riiklikule pensionikindlustusele langevat survet, kuid ei taga praegustele pensionäridele normaalset elustandardit ega kindlusta süsteemi pikaajalist arengut. Samuti on oluline mõista, et sisuliselt vastab aastakoe-fitsiendist ja aastakoe-fitsiendi hindest sõltuv osa pensionide arvutamisel juba nüüd kogumispensionile.
- Vabatahtliku ning kohustusliku kogumispensionisüsteemi käivitamine tähendab seose individuaalset panust ja talle süsteemi kaudu tehtava väljamakse vahel. Samas on kogumispensionisüsteemi käivitamise tõttu pensionikindlustuses oluliselt vähenenud

solidaarsuspõhimõtte kasutamine. Läbimõtlemata on samuti mitmed kogumispensioni komponendiga seonduvad kriitilise tähtsusega küsimused.

- Arvestades Eestis kogumispensioni sisseviimisega sotsiaal- ja majandussfääris kaasnevaid suuri muutusi, võib kindlalt väita, et pensionisüsteemi reformi tulemused saavad Eesti jätkusuutliku arengu üheks võtmeküsimuseks.

Kasutatud kirjandus

1. **Andersson, K.** Artiklis Arnover, T. Eesti hakkab mõjutama EL-i makse. Äripäev, 2002, 18. okt.
2. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford University Press, 1994.
3. **Blancet, D.; Legros, F.** France: The Difficult Path to Consensual Reforms. Kogumikus Social Security Pension Reform in Europe. Toim. Feldstein, M.; Siebert, H. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2002, lk. 109–136.
4. **Carney, B. M.** What's French for „Tax Cut“? Wall Street Journal, 2003, 10. jaanuar.
5. **Cochrane, A.; Clarke, J.; Gewirtz, S.** (toim.). Comparing Welfare States. London: Sage Publications Ltd., 2001, 304 lk.
6. Demographic Consequences for the EU of the Accession of Twelve Candidate Countries. Statistics in Focus. Population and Social Conditions. 2001, nr. 12, 8 lk.
7. **Diamond, P. A.** Privatization of Social Security: Lessons from Chile. National Bureau of Economic Research: NBER Working Paper Series, 1993, oktoober, nr. 4510, 27 lk.
8. **Diamond, P. A.** Social Security Reform. New York: Oxford University Press Inc., 2002, 97 lk.
9. **Eatwell, J.** The Anatomy of the Pensions “Crisis”. 1999.
10. Is the chancellor plucking up courage at least? Economist/Berlin 2003, print edition, 9. jaanuar
11. Eesti Majanduse Teataja 2002, nr. 4, kaasaanne: Pensionid
12. Eesti Majanduse Teataja. Eesti majanduskroonika II kvartal 2002, nr. 7/8 (134/135), lk. 4–7.
13. Eesti Pank: Statistika. Muud majandusnäitajad. [<http://www.ee/EPBE/makromajandus/>].
14. Eesti Statistikaamet. Statistika andmebaas. Põhilised sotsiaal- ja majandusnäitajad: lingid Majandus, Rahvastik, Sotsiaalelu ning Riiklik pensionikindlustus. [<http://www.stat.ee/>].
15. **Erlemann, J.** Kogumispensioni vahekokkuvõte ja liitujate statistika. Ettekanne kogumispensioni pressibriifingul. 2002. [<http://www.pensionikeskus.ee/upload/materjalid>].
16. **Feldstein, M.** Introduction. An American Perspective. Kogumikus Social Security Pension Reform in Europe. Toim. Feldstein, M.; Siebert, H. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2002, lk. 1–8.
17. **Feldstein, M.** Transition to a fully funded pension system: Five economic issues. NBER Working Paper Series, 1997, august, nr. 6149. [<http://www.nber.org/papers/w6149>].
18. General Collection 2002.
19. **Gruber, J.; Wise, D. A.** Different Approaches to Pension Reform from an Economic Point of View. Kogumikus Social Security Pension Reform in Europe. Toim. Feldstein, M.; Siebert, H. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2002, lk. 49–84.
20. **Heinrich, G.** Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Yet Another Transition? Centre for Economic Reform and Transformation, 1997, veebruar, 47 lk. [<http://www.hw.ac.uk/ecoWWW/cert/certwpa.htm>].

21. **Holzmann, R.** The World Bank Approach to Pension Reform. World Bank: Social Protection Discussion Paper Series, 1999, nr. 9807, detsember, 22 lk.
22. International Reform Monitor. [<http://reform-monitor.org/cgi-bin/>].
23. **Reiljan, J.; Kulu, L.** Siirderiikide pensionisüsteemide reformi majanduslikud aspektid Euroopa Liiduga ühinemise eel. Euroopa Kolledži loengud, 2002, vihik nr. 14, 32 lk.
24. **Kurro, P.** Maksupoliitika eelistab inimesele masinat. Äripäev, 2002, 2. mai.
25. **Madisson, V.** Pensionifondide roll kogumispensionisüsteemis. Eesti Majanduse Teataja, 2002, nr. 4, lk. 13–15.
26. **McMorrow, K., Roeger, W.** EU pension reform – An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2002, nr. 162. [http://europa.eu.int/comm/economy_finance].
27. Pension Reform Policy Workshop. Republic of Estonia 2001. Conclusions of the World Bank Mission.
28. **Orszag, P. R.; Stiglitz, J. E.** Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems. The World Bank, 1999, november, 52 lk.
29. **Pedak, K.** Uut riikliku pensionikindlustuse seaduses. Eesti Majanduse Teataja, 2002, nr. 5, lk. 16–18.
30. Pensionikeskus – kui palju on 2+4 ehk mis on kogumispension? [<http://www.pensionikeskus.ee/et/kodanikule/fondid>].
31. **Potisepp, P.** Pensionireform: kas, miks ja kuidas? Eesti Majanduse Teataja, 2001, nr. 11, lk. 14–17.
32. Rahandusministeerium: Majandus. Majanduspoliitika. [<http://www.fin.ee/index.html?id=265>].
33. **Rhoads, C.; Mitchener, B.** EU Will Push Germany To Close Its Budget Gap. Wall Street Journal, 2003, 8. jaanuar.
34. **Schwarz, A. M.; Demirguc-Kunt, A.** Taking Stock of Pension Reforms Around the World. The World Bank. Social Protection Discussion Paper Series, 1999, mai, nr. 9917, 41 lk. [<http://www.worldbank.org/wps/sp9917>].
35. **Siebert, H.** Introduction. A European Perspective. Kogumikus Social Security Pension Reform in Europe. Toimetanud Feldstein, M.; Siebert, H. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2002, lk. 9–17.
36. Sotsiaalkindlustusamet. Pensionäride arv pensioniliigiti aastakoefitsientide lõikes 2001. a.
37. Sotsiaalministeeriumi haldusala arvudes 2001. EV Sotsiaalministeerium, 2001, 53 lk.
38. **Taylor-Gooby, P.** The Future of Social Policy. Kogumikus Social Policy. Toimetanud Baldock, J.; Manning, N.; Miller, S.; Vickerstaff, S. New York: Oxford University Press, 1999.
39. The social situation in the European Union 2002. In brief. Eurostat, 2002, 32 lk.
40. **Van Vugt, J. P. A.; Peet, J. M.** Social Security and Solidarity in the European Union. Facts, Evaluations, and Perspectives. Heidelberg, New Yorks:Physica-Verlag, 2000, 287 lk.

Summary

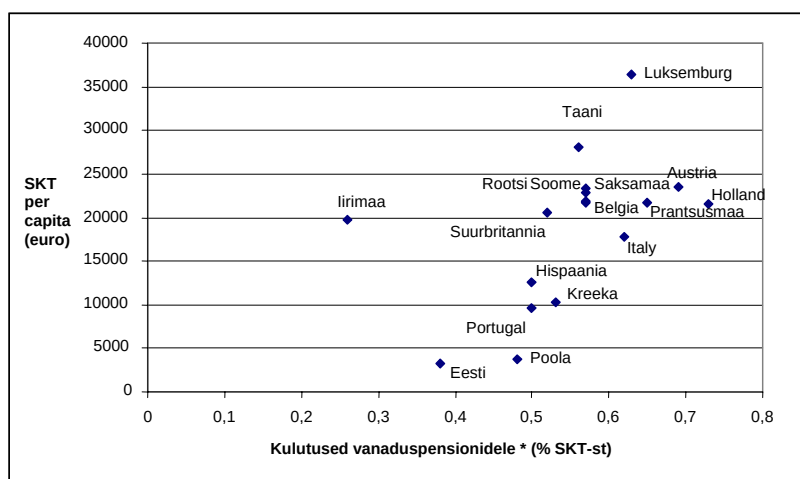
ANALYSING ESTONIAN PENSION SYSTEM REFORM IN THE CONTEXT OF ENSURING ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN ESTONIA

Janno Reiljan, Liina Kulu
University of Estonia

The present paper investigates the impact of demographic and economic factors on the necessity of reforms in social sphere (and more precisely in old-age pension system). The main idea behind the pension crisis phenomenon and the impact of the reforms implemented in Estonian old-age pension system on the resolution the crisis are studied. We can conclude that analysing reforms in Estonian old-age pension system the rapid decrease in employment during the transition period has caused remarkable pressure on the social security budget. Since in long term perspective the tendency of ageing population can be observed the implementation of the multipillar approach in Estonian pension system seems to be the best solution. At the same time some practical aspects (declining importance of the solidarity principle; so-called “transition cost”; ambiguous macroeconomic implications) make results of present reforms within the first as well as second and third pillar quite questionable.

Lisa 1

SKT tase inimese kohta ning kulutused vanaduspensionitele Euroopa Liidu liikmesriikides, Eestis ja Poolas 1999. aastal.



Märkus: arvestades pensionäride osakaalu kogurahvastikus (% SKT-st suhteliselt võetuna 1% pensionäride kohta).

Allikas: autorite arvutused allikate The Social... 2002; First Estimates... 2002; The GDP of... 2001 põhjal.

VARJATUD TÖÖPUUDUS EESTIS (1989-2001)

Kadri Ukrainski, Janno Reiljan
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Tööpuudus on mõiste, mida kasutatakse tööjõu kui ühe tootmisteguri ebapiisava kasutamise iseloomustamiseks majanduses. Vaatamata selle näitaja olulisusele ei ole tööpuuduse defineerimine ja mõõtmine praktikas üheselt määratletud ning seetõttu on raskendatud ka riikidevaheline võrdlus. Tavaliselt hinnatakse avatud tööpuudust, kuid selle tase üksi ei kirjelda adekvaatselt tööjõu alarakendatust. Teatud osa töötutest (kes ei vasta täpselt definitsioonile) jääb tavalistes tööpuuduse indikaatorites kajastamata. Seetõttu on oluline hinnata ka varjatud tööpuudust.

Käesoleva artikli eesmärgiks ongi analüüsida kahte varjatud tööpuuduse komponenti Eestis aastatel 1989-2001 ning erinevaid demograafilisi, sotsiaalseid ja majanduslikke tegureid, mis neid komponente mõjutavad. Eeltoodud eesmärgi saavutamiseks on artikli esimeses osas täpsustatud tööpuuduse määratlusi, seejärel analüüsitakse varjatud tööpuuduse dünaamikat Eestis ning võrreldakse varjatud tööpuudust Eestis olukorraga teistes riikides. Töös analüüsitakse heitumist ja vaeghõivet mõjutavaid tegureid ning käsitletakse majanduspoliitika aspekte, mis mõjutavad varjatud tööpuudust.

1. Varjatud tööpuuduse mõiste

Tööealine elanikkond jagatakse tavaliselt kolme kategooriasse - hõivatud, töötud ja mitteaktiivsed. Selline lihtsustatud käsitlus on ebatäpne nii tööpuuduse, hõive kui ka kasutamata inimressursside analüüsi vajadusest lähtudes - eeltoodud kolmele kategooriale lisaks esineb tööturul mitmeid inimeste kategooriaid, kelle seisundit (tööpuuduse mõttes) lihtsustatud käsitlus ei kajasta. Välja võib tuua heitunute kategooria, vaeghõivatute kategooria ja veel mõned teised varjatud tööpuuduse kategooriad, mida käesolevas artiklis ei ole analüüsitud peamiselt nende mõõtmise problemaatilisuse tõttu¹).

Heitunuteks (*discouraged persons*) loetakse inimesi, kes on töövõimelised ja soovivad töötada, kuid on teatud põhjustel tööotsimisest loobunud - nad ei usu, et nad leiaksid tööd. Selline nähtus võib tekkida peale pikaajalise töötuse ka ümbruskonnas sobiva töö puudumise tõttu, samuti kui inimene ise usub, et ta on näiteks liiga noor/vana sobiva töökoha leidmiseks. Statistikas loetakse heitunud

¹ Varjatud tööpuuduse kujunemist erinevate statistiliste kategooriate lõikes on käsitletud täpsemalt Ukrainski (1998)

mitteaktiivse elanikkonna koosseisu kuuluvateks, kuna nad ei vasta töötsemise kriteeriumile töötü definitsioonis².

Varjatud tööpuuduse hulka loetakse samuti need inimesed, kes töötavad osalise tööajaga, kuid sooviksid töötada täisajaga või vähemalt rohkem tunde nädalas ning tegelevad aktiivselt selle võimaluse otsimisega. Seda inimeste hulka nimetatakse **vaeghõivatud**³ tööjõuks (underemployed labour). Vaeghõives eristatakse kahte osa – avatud ja varjatud vaeghõivet. Esimese moodustavadki osalise tööajaga töötavad inimesed ning teise kuuluvad inimesed, kelle töö on neile ebasobiv nende haridust, oskusi ja kogemusi arvestades (Husmanns 1994, lk. 99). Varjatud vaeghõive mõõtmisel on olulisi lahendamata probleeme ning seepärast piirduaksegi tavaliselt (ka käesolevas artiklis) vaeghõive uurimisel avatud vaeghõive mõõtmisega.

Avatud tööpuudust käsitletakse käesolevas artiklis sarnaselt ETU määratlusega, seega hõlmab see kategooria inimesi, kes:

- (1) ei tööta vaadeldaval perioodil ega puudu ka ajutiselt töölt,
- (2) on valmis (kahe nädala jooksul) tööle asuma ja
- (3) otsivad aktiivselt tööd.

Ranged määratlused töötajate klassifitseerimiseks erinevatesse tööturu kategooriatesse on vajalikud statistikasüsteemis andmete kogumiseks ning töötute abistamise süsteemide väljatöötamiseks. Majanduslikust vaatepunktist lähtudes pakub rohkem huvi tööjõu kui ühe tootmisteguri alahõivatus. **Varjatud tööpuuduse analüüsi seisukohalt on oluline, et inimesel, kes on võimeline ja soovib töötada, puudub töö või pole inimene piisavalt rakendatud.**

Varjatud tööpuuduse kontseptsiooni kritiseeritakse peamiselt selle nähtuse piiritlemiseks kasutatavate kriteeriumide puudulikkuse tõttu. Näiteks Puur (1997) rõhutab heitunu staatusesse kuulumise kriteeriumite subjektiivsust, eelkõige seda, et definitsioon põhineb küsitleva arvamusel sobiva töökoha puudumise kohta. Sama probleemi tõstatab ka Simpson (1992). Kuna sellele probleemile pole lahendust leitud ning täiuslikumaid meetodeid välja arendatud, siis on statistikas need definitsioonid ikkagi kasutusel.

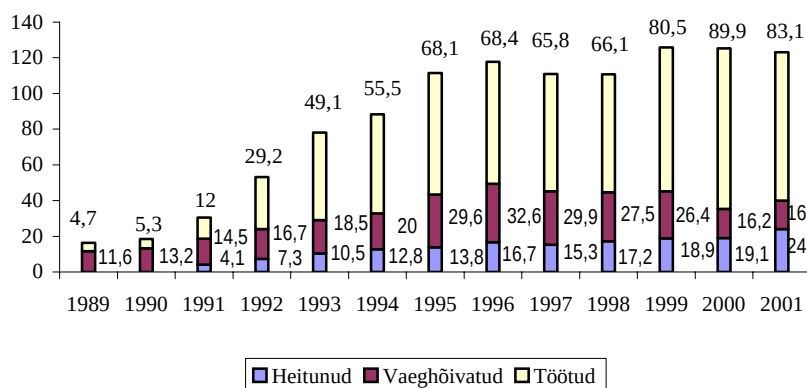
Varjatud tööpuuduse erinevate osade väljatoomine ei ole mõeldud selleks, et muuta standardset tööpuuduse määratlust ning koondada selle alla koos avatud tööpuudusega ka varjatud tööpuuduse osad. Varjatud tööpuuduse hindamine on oluline tööturu olukorra paremaks iseloomustamiseks ning seda nähtust tuleks eraldi uurida avatud tööpuuduse kõrval. Käesoleva artikli empiirilises osas analüüsitaksegi varjatud tööpuuduse kahte komponenti – vaeghõivet ja heitunuid.

² Heitunute käsitlemist töötutena on uuritud nt järgmistes töödes: Addison, Siebert (1979), Schmidt (1986), Clark, Summers (1990), Kollmann (1994), Simpson (1992), Mincer (1993) ja erinevad ILO väljaanded (ILO, 1982).

³ Vaeghõive käsitlemist töötutena vt nt Killingsworth (1983), Ehrenberg, Rosenberg (1988), Norwood (1994), Porket (1995), Stratton (1996).

2. Varjatud tööpuuduse dünaamika Eestis 1989-2001

Arenenud tööstusriikides hinnatakse tööturul toimuvaid protsesse regulaarselt korraldatavate tööjõu-uuringute kaudu. Eestis on Tööjõu-Uuringu abil võimalik vastavaid tööturu andmeid analüüsida alates 1989. aastast. Alljärgneval joonisel on toodud avatud ja varjatud tööpuuduse dünaamika Eestis aastatel 1989-2001.



Joonis 1. Avatud ja varjatud tööpuudus Eestis, tuhandetes (Eesti Tööjõud 2001, lk. 149, 165, 170)

Kui vaadelda alahõive taset Eestis kogu reformide perioodi vältel, siis nagu joonisel 1 näha, on see mitmekordistunud reformide algusest saati ning koos tööpuuduse (nii avatud kui ka varjatud) kasvuga on ka suurenenud majanduslikult mitteaktiivsete inimeste hulk ning hõivatute arv on oluliselt kahanenud. Avatud ja varjatud tööpuudus kokku hõlmasid 2001. aastal 123,1 tuhat inimest, mis moodustab 12,5% kogu tööealisest elanikkonnast.

Eesti Tööjõu-Uuringus vaadeldakse **heitunutena** neid inimesi, kes soovivad töökohta, kuid ei otsi seda, kuna kohalikul tööturul puuduvad vastavad hõivevõimalused. Samuti kuuluvad heitunute hulka need inimesed, kes lõpetasid tööotsimise selle tulemuslikkuse puudumise tõttu ja ka need, kes ei usu, et võiksid tööd leida.

Jooniselt 1 on näha, et heitunute absoluutarv (samuti ka osatähtsus mitteaktiivses elanikkonnas) on pea kogu reformide perioodi vältel suurenenud. Heitunute arvu dünaamika on sarnane tööpuuduse liikumistele. Aastatel 1989-1990 heitunuid peaaegu ei esinenud (neid oli umbes 0.1-0.2% kogu tööealisest elanikkonnast (Puur 1997, lk. 271)). Heitunute arvu kasv algas 1991. aastal ning ennetas veidi avatud tööpuuduse kasvu. 1997. aastal, kui Eestis oli tegemist tugeva majanduskasvuga (11.4%), heitunute arv veidi alanen. Alates 1998. aastast on heitunute arv jällegi

kasvanud, mille põhjuseks võib pidada Vene majanduskriisi mõju. 2001. aastaks on heitunute arv on võrreldes reformide alguse perioodiga pea kuuekordistunud. Heitunute proportsioon kogu mitteaktiivsest elanikkonnast saavutas 2001. aastal 7.2%, mis on kogu vaadeldava perioodi jooksul kõrgeim tase. Kuigi heitunud inimeste absoluutarv tundub suhteliselt väike - 24 tuhat inimest, on see siiski kõige rohkem mõjutanud mitteaktiivsuse kasvu eelkõige tööealiste meeste, aga oluliselt ka naiste hulgas. Kuna heitunute arv moodustas töötute arvust 2001. aastal ligi 29%, siis on see oluline tööturu indikaator, mida tuleb arvestada tööturu olukorra kirjeldamisel.

Varjatud tööpuuduse kriitilistes käsitlustes on palju arutletud selle üle, kas heitunud peaks varjatud töötutena käsitlema või mitte. Eesti andmeid uurides näitavad mitmed asjaolud avatud tööpuuduse seotust heitumisega. Heitunuid iseloomustab suhteliselt sama jaotus rahvuse, hariduse jm. järgi kui töötuid (vt ka Puur 1997). Kui vaadelda liikumisi tööturul, siis heitunute kontingent on olnud suhteliselt staatiline võrreldes töötute kontingendiga. Näiteks, kolmanda aasta lõpuks olid 48%-l juhtudest inimesed väljunud heitunu staatusest ja sisenenud hõive staatusse ning 18%-l juhtudest hakanud töötsijaks, mis on aeglasem ja mahult kuni 1/5 väiksem kui tööpuudusest väljumine⁴ (Puur 1997, lk. 271)). Kui võrrelda teiste mitteaktiivsuse staatustega, siis on väljavool heitunute hulgast kõige suurem - see näitab samuti nende tugevamat seotust tööturuga. Heitunute eripära mitteaktiivsete hulgas seisneb ka selles, et nende majanduslik olukord on kõige halvem ning praktiliselt identne töötutega (Puur 1997, lk. 271).

Osaajaga töötamiseks loetakse Eesti Tööjõu-Uuringutes töötamist alla 35 tunni nädalas ning **vaeghõiveks** selliseid osaajatöö juhtumeid, kus osaajaga töötamine on inimesele pealesunnitud (Eamets, Piliste 1996, lk. 35). Nagu jooniselt 1 näha, oli vaeghõive Eestis reformide alguses küllaltki mõõduka suurusega. Seoses osaajatöö kasvuga üldiselt on vaeghõive kogu vaadeldud reformide perioodil kolmekordistunud (11.6 tuhandelt inimeselt 32.6 tuhande inimeseni) ja seejärel jälle kahanenud pea reformide alguse tasemeni. Ka vaeghõivatute osakaal osaajatöötajate hulgas on vaadeldava perioodi esimesel poolel kasvanud 46%-lt 58%-le, mis näitab, et mittevabatahtlik osaajaga töötamine on kasvanud kuni 1996. aastani suhteliselt kiiremini võrreldes osaajatööga. Alates 1997. aastast on vaeghõive kahanenud⁵ ja moodustas 2001. aastal pea 34% osaajatöötajatest (osaajaga töötavate inimeste koguarv pole olulisel määral kahanenud). Huvitav on märkida, et Eestis saavutas vaeghõive maksimumi 1996-1997. aastatel mõõduka majanduskasvu tingimustes ja alanes majanduskriisi tingimustes (1998. ja järgnevatel aastatel). Hamermesh (1993) on uurinud vaeghõive dünaamikat USA-s ja leidnud, et majanduse kasvuperioodidel on vaeghõive oluliselt vähenenud ning kasvanud majanduse langusperioodidel. Sama nähtust on täheldatud ka Jaapanis, kus varjatud tööpuudus on suurenenud majanduslanguse tingimustes (World Economic ... 1999, p. 95). Üheks seletuseks

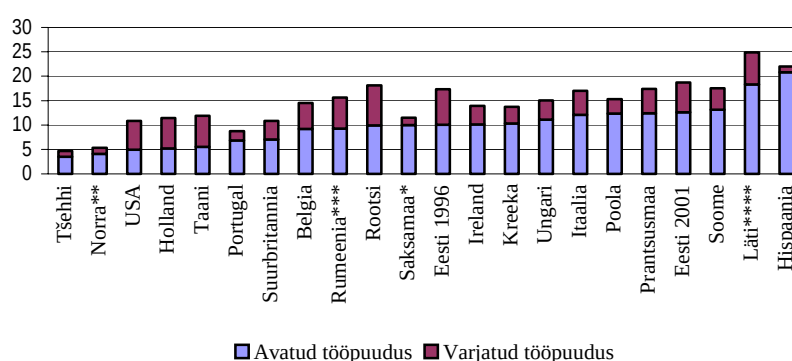
⁴ Andmed baseeruvad 1995. aasta Eesti Tööjõu-Uuringu tulemustel.

⁵ Alates 2000. aastast arvestatakse vaeghõive mõõtmisel Eesti Tööjõu-Uuringus ka lisatöö võtmise valmidust (2 nädala jooksul), mis vähendab vaeghõivatute arvu võrreldes eelmiste aastatega.

Eesti olukorra kohta võib pidada seda, et Eestis on majanduse tsükliliste muutuste kõrval vaeghõivet mõjutanud ka muud tegurid (majanduse ümberstruktureerimine). 58%-line vaeghõive osakaal osaaajatöötajatest on suhteliselt kõrge näitaja, arenenud riikides on rohkem levinud jaotus, kus osaaajatöötajatest 2/3 töötab vabatahtlikult ja 1/3 mittevaatahtlikult osalise tööajaga (Hashimoto, Raisian 1988, lk. 340). Põhimõtteliselt on Eestis vaeghõive 2001. aastal sellise taseme ka saavutanud. Vaeghõivega inimesed moodustasid 2001. aastal üle 19% töötute arvust.

2000. aasta II kvartalis uuringunädalal töötanud inimestest väitis 14.1%, et nende haridustase ja töö ei ole omavahel kooskõlas. Neist 24% arvates nõuab töö kõrgemat haridust ja 76% arvates on inimese enda haridustase kõrgem kui töö seda nõuab. Need on subjektiivsed arvamused, kuid näitavad varjatud vaeghõive eksisteerimist.

Varjatud tööpuuduse probleem on oluline nii arenenud riikides kui ka üleminekuriikides⁶. Valitud riikide avatud ja varjatud tööpuuduse võrdlus on toodud joonisel 2. Eesti vastavad näitajad on toodud 1996. ja 2001. aasta kohta. Nagu jooniselt näha võib, on varjatud tööpuudus erinevates riikides küllaltki erineva tasemega. Kindlat seaduspärasust avatud ja varjatud tööpuuduse proportsioonide vahel on raske välja tuua.



Joonis 2. Avatud ja varjatud (heitunud, vaeghõivatud) tööpuudus 1997. aastal (%-na töajajast) (Üleminekuriikide andmed 1996. aasta kohta, Eesti andmed ka 2001. aasta kohta) (OECD Economic Outlook 1998, OECD-CCET Labour Market Database, Eesti Tööjõu-Uuring) (* ilma heitunuteta, ** ilma vaeghõiveta, *** (I kv), **** (IV kv), ilma heitunuteta)

Joonise 2 alusel võib öelda, et varjatud tööpuudus on suhteliselt väiksem väga kõrge ja väga madala avatud tööpuudusega riikides. Kui vaadelda lisaks registreeritud

⁶siinkohal tuleb märkida, et tööjõu-uuringuid viiakse läbi väga paljudes üleminekuriikides, kuid rahvusvahelises statistikas on kasutatud siiani rohkem hinnanguid kui konkreetsete uurimuste tulemusi.

tööpuudusele ka heitunud ning vaeghõivatuid, siis näiteks Rootsis on alahõive üle 15% nagu kõrge tööpuudusega riikideski (Itaalia ja Prantsusmaa). Suhteliselt madala avatud tööpuudusega riikidel (Taani, Hollandil, USA-l) on samuti suhteliselt kõrge alahõive määr (veidi üle 10%). Eestit iseloomustavad 17-19%-lised alahõive määrad, mis on vaadeldud riikidest ühed kõrgemad (ainult Lätil ja Hispaanial on vastav näitaja kõrgem).

3. Mudeli püstitus ja sisestatud muutujad

Käesoleva artikli empiirilises osas analüüsitakse tegureid, mis avaldavad mõju varjatud tööpuudusele ning võrreldakse neid avatud tööpuudust mõjutavate teguritega. Kasutatud on Eesti Tööjõu-Uuringu 2000. aasta II kvartali küsitluse valimit. Mudelites on analüüsitud tõenäosusi, kas inimene kuulub vastavasse kategooriasse või mitte (seega on mudelite sõltuvaks muutujaks tõenäosused, mis omandavad väärtuse 1 juhul, kui küsitletav kuulub vastavalt töötute, heitunute või vaeghõivatute hulka ning 0, kui ei kuulu). Logistilise regressiooni abil uuritakse vastavaid tõenäosusi mõjutavaid tegureid. Sõltumatute muutujate valikul lähtutakse vastava küsimustiku võimalustest - peamiselt on mudelites kasutatavad sõltumatud muutujad binaarsed indikaatormuutujad, mis omandavad väärtuse 1, kui küsitletaval on vastav uuritav tunnus (haridus, eriala jne.) ning väärtuse 0, kui ei ole. Logistilise regressiooni puhul leitakse võrrandi parameetrite väärtused suurima tõepära meetodil - valitakse selline regressioonikordajate kogum, mis maksimeerib tõepära, et saavutatakse vastav valim (sündmuse toimumiste ja mittetoimumiste hulk). Maksimaalse tõepära leidmist alustatakse regressioonikordajate arvatavatest väärtustest ning muudetakse neid seni, kuni tõepärafunktsiooni väärtus enam ei suurene. Käesolevas analüüsis sisestati vaadeldud muutujad kõik mudelisse ning järk-järgult arvati regressioonist välja need muutujad, mis ei suurendanud oluliselt tõepära (ehk *backward stepwise* meetod). Tumedamas trüki arvud tabelis 1 näitavad lõplikku mudelisse sisestatud muutujate vastavaid koefitsiente.

Hinnatud regressioonikordajate interpreteerimisel tekib probleeme, kuna sõltumatu muutuja mõju sõltuval muutujale on küll seotud regressioonikordajaga, kuid pole siiski selle poolt täielikult määratletud. Regressioonikordaja hinnangu märk näitab küll mõju suunda, kuid mõju suurus pole parameetriga määratud (põhjus seisneb siin selles, et mõju pole konstantse suurusega). Siiski on mõju seda suurem, mida suurem on vastav koefitsient (Aldrich, Nelson 1984, lk. 43-46).

Et interpreteerida tabelis 1 toodud logistilise regressiooni parameetreid, tuleb teha lisaarvutusi. Selleks on hinnatud šansside (ehk ka riski-) suhet (*odds ratio*), mis väljendub järgmise suhtena: šansside suhe = tõenäosus, et sündmus toimub jagatud tõenäosusega, et sündmus ei toimu. Eeltoodud suhte alusel saab logistiliste regressioonide abil hinnatud parameetrid jagada kolme gruppi:

1. Mitteilulised parameetrid, mis peegeldavad juhuslikku tulemust (šansside suhte usalduspiirid sisaldavad ühte ehk koefitsient võib võrduda nulliga). Need parameetrid on tabelis 1 märgitud valge taustaga;

2. Parameetrid, mis mõjutavad vaadeldud tõenäosust, kuid mis pole riskitegurid (nad ei mõjuta tõenäosust oluliselt - šansside suhte usalduspiirid jäävad allapoole ühte). Need tegurid on märgitud tabelis 1 helehalli taustaga;
3. Parameetrid, mis mõjutavad vaadeldud tõenäosust oluliselt - tegemist on vaadeldud sõltuva muutuja seisukohalt riskiteguritega (šansside suhte usalduspiirid on suuremad kui 1). Need tegurid on märgitud tabelis 1 tumehalli taustaga.

4. Avatud ja varjatud tööpuudust mõjutavad tegurid

Alljärgnevas tabelis on toodud logistiliste regressioonide parameetrid töötute, heitunute ja vaeghõivatute mudelites.

Tabel 1

Logistiliste regressioonide parameetrid töötute, heitunute ja vaeghõivatute mudelis⁷

Parameetrid mudelis	Töötud		Heitunud		Vaeghõivatud	
Sugu (mees=1)	0,3399**	(0,1495)	0,8192***	(0,2803)	0,4377	(0,3415)
Vanus	-0,0542***	(0,0053)	-0,0243***	(0,0091)	0,0624	(0,0542)
Linn (=1)	0,1304	(0,1611)	-1,0572***	(0,2701)	0,2603	(0,3340)
Vallandamine	2,2188***	(0,2001)	2,0105***	(0,3206)	-	-
Regionaalne tööpuudus	0,1348***	(0,0252)	-0,1034**	(0,0500)	0,0582	(0,0592)
Viimati töötamine	-0,0209	(0,0297)	0,0464**	(0,0238)	-	-
Töökogemus	0,0339	(0,0268)	0,0177	(0,0325)	-0,0207**	(0,0101)
Palgatöötaja	0,8668***	(0,2348)	-1,5219***	(0,4455)	1,6374**	(0,6816)
Vabakutseline	-0,7414*	(0,4472)	-9,7492	(24,549)	1,9986	(4,4349)
Palgata peretöötajad	-0,8547***	(0,2563)	-1,9933**	(0,8262)	2,0952***	(0,6041)
Ettevõtja (üks)	-0,0424	(0,6092)	-1,8139*	(1,2481)	2,2802***	(0,5859)
Õppimine	-1,8652***	(0,3079)	-3,2513***	(1,0649)	-0,2543	(0,7691)
Haridustase (ICED2)	0,4597***	(0,1568)	-0,4637	(0,6665)	-0,1327	(0,5057)
Haridustase (ICED3: kesk-eriharidus pärast keskharidust)	0,5031*	(0,2930)	-0,7451	(0,9624)	-0,4200	(0,5339)
Primaarsektor	5,8389	(36,669)	-0,8358*	(0,4768)	9,1475	(446,51)
Sekundaarsektor	4,0232	(9,3873)	5,9323	(108,83)	1,6836***	(0,5933)
Mäetööstus	-2,5481***	(1,0316)	-6,6789	(108,84)	-5,8910	(115,76)
Töötlev tööstus	-0,5348***	(0,1819)	-0,9118**	(0,4218)	-2,1203***	(0,6332)

⁷ Koefitsientide standardhälbed on toodud sulgudes. Koefitsientide statistiline olulisus on märgitud järgmiselt * oluline 0.1% vea tasemel, ** oluline 0.05% vea tasemel, *** oluline 0.01% vea tasemel

Kalandus	-6,2681 (36,660)	1,0748 (448,35)	1,9212* (1,0794)
Energeetika	-1,1020* (0,6319)	-7,3682 (30,366)	-1,7123* (1,1418)
Veondus	-0,8406*** (0,3073)	-1,3117** (0,6718)	-0,5914 (0,8304)
Haridus	-0,8878** (0,4020)	0,3342 (0,7755)	1,0286*** (0,4188)
Tervishoid	-1,5671*** (0,6209)	-7,1017 (21,863)	0,7317 (0,7576)
Riigivalitsemine	-0,3661 (0,4157)	-7,0899 (20,652)	-0,5067 (1,0971)
Kinnisvara	-0,1913 (0,4097)	-7,0820 (21,135)	0,8845* (0,4807)
Ehitus	-4,3562 (9,3817)	-1,3837* (0,7324)	-2,3383*** (0,9012)
Juht	-1,5457*** (0,3773)	1,6225 (1,7447)	1,5986*** (0,6375)
Tippspetsialist	-1,4393*** (0,4022)	-5,0380 (22,902)	1,6161*** (0,6229)
Keskastme spetsialist	-0,6905*** (0,2759)	1,5031 (1,6868)	1,5691** (0,3634)
Ametnik	-0,8464** (0,3952)	1,8104** (0,7622)	3,1841 (14,119)
Müügitöötaja	-0,6984*** (0,2470)	1,7991*** (0,5190)	4,7480 (14,002)
Operaator	-0,5027** (0,2228)	1,7398*** (0,5684)	1,2518* (0,6731)
Oskustööline	-0,3969 (0,7829)	2,2863*** (0,6550)	4,2921 (14,089)
Tööline	-0,3954 (0,7134)	1,3893** (0,5766)	2,4271*** (0,5606)
Põllumajandustööline	0,1218 (0,8546)	3,0604*** (0,7292)	2,5665 (14,723)
Konstant	-1,7793*** (0,3762)	-1,5847*** (0,6429)	-6,8849*** (0,8779)
<i>Nagelkerke R²⁸</i>	0,245	0,268	0,137
<i>-2lnL⁹</i>	1653,091	590,525	497,580

Kui vaadelda **heitumist mõjutavaid tegureid** (vt tabel 1) ja võrrelda neid avatud tööpuudust mõjutavate teguritega, siis võib välja tuua järgmised seaduspärasused:

a). Sugu on oluline riskitegur nii töötute kui ka heitunute hulka kuulumisel. Meestel on oluliselt suurem tõenäosus kuuluda vaadeldud kategooriatesse kui naistel. Seda võivad põhjustada mitmed tegurid, kuid peamiseks põhjuseks võib lugeda seda, et hõive langus on olnud kõige suurem sektorites, kus traditsiooniliselt on töötanud rohkem mehi. Kuna selline hõive vähenemine on toimunud juba pikemat aega, siis on see nähtus mõjutanud ka heitumist meeste hulgas - inimesed ei usu, et nad oma oskustele ja võimetele vastavat tööd leiavad. Samal põhjusel on ka teistes üleminekuriikides meeste hulgas töötus suhteliselt suurem. Näiteks Vodopivec (1996) leidis oma uurimuses Sloveenia tööturu kohta, et 1991. aastal oli meeste hulgas töö kaotamise tõenäosus suurem kui naiste hulgas, kuid et töötute tõenäosus tööd leida oli nii naiste kui meeste puhul võrdne - naised töötavad rohkem sektorites, mille olukord üleminekuperioodi jooksul ei ole nii oluliselt halvenenud. Timar ja Fazekas (1996) väidavad Ungari kohta, et mehed on võrreldes naistega tööturul suhteliselt halvemas olukorras (nemad leiavad, et naiste võimalused tööd leida on

⁸ Interpreteeritakse sarnaselt vähimruutude meetodil saadava determinantsioonikordajaga.

⁹ Mudeli headuse hindamiseks kasutatav näitaja (logaritmiline tõepärafunktsioon), mis perfektselt kirjeldava mudeli puhul võrdub nulliga.

suhteliselt paremad), samas toovad nad välja ka rea uurimusi, mis kinnitavad käesoleva uurimuse tulemusi ja mille põhjal võib järeldada, et probleem on üldiselt iseloomulik kõigile üleminekuriikidele. Selline tendents Eestis ilmselt niipea ei kao, kuna ka viimaste aastate jooksul on pidevalt põllumajanduses, metsanduses ja kalanduses hõive langenud (Sotsiaaltrendid 2001).

b). Vanus mõjutab töötuks ja heitunuks jäämise tõenäosust - nooremate puhul on vastav tõenäosus suurem. Samale tulemusele on jõudnud ka Sik (1996), kes rõhutab, et Ungaris on töötud sageli noored, kes elavad veel oma vanemate juures. Probleem on sarnane kõigis üleminekuriikides (ning tegelikult on noorte tööpuudus probleemiks ka arenenud riikides). Vodopivec (1996) leiab, et äärmistes vanusegruppides (seega noorte ja vanade hulgas) on töötus suhteliselt suurem. Timar ja Fazekas (1996) leiavad, et just vanematel inimestel on raske tööd leida, kui nad juba töötuks on jäänud, mis peaks suurendama heitumise tõenäosust.

c). Tööandjapoolsetel põhjustel töölt lahkumine on riskitegur, mis suurendab heitumise ja töötuks jäämise tõenäosust. Selle teguri mõju on pea kogu reformide perioodi vältel kasvanud. Kui 1991. aastal oli tööandjapoolsetel põhjustel töölt lahkunuid töötute hulgas 45%, siis 1996. aastal oli see näitaja kasvanud 62%-ni, 2001. aastal langenud 54,6%-ni. Kui siia juurde arvestada töötute arvu oluline kasv, siis on selle teguri mõju oluline kasv veelgi selgem. Tööandjapoolsetel põhjustel töölt vabastamine võib suurendada ka heitumist mitte ainult edasiste töövõimaluste puudumise tõttu, vaid ka psühholoogilistel põhjustel (vallandamine või koondamine võib mõjutada inimese kindlustunnet, samuti põhjustada lootusetust, depressiooni jne.). Siiski on kirjanduses leidunud ka vastupidist tõestavaid uurimusi - näiteks Micklewright ja Nagy (1994) on leidnud, et omal algatusel töölt lahkunud inimestel on võimalused tööd leida ligi 20% võrra madalamad kui koondatutel või vallandatutel.

d). Regionaalse tööpuuduse tase on riskitegur, mis suurendab tõenäosust jääda töötuks, kuid heitunute puhul hoopis vähendab vaadeldud kategooriasse kuulumise tõenäosust. Samal ajal on linnas elamine heitumist vähendav tegur (linnades on ka tööpuudus madalamal tasemel kui maal). See, et kõrge tööpuuduse tase regioonis muudab töö leidmise raskemaks, on oodatav tulemus. Üheks probleemiks on see, et antud mudelites kasutatud regionaalse tööpuuduse taseme näitaja (maakonna töötuse tase) ei peegelda hästi kohalikke hõivevõimalusi, mis on mitmete uuringute kohaselt olulised heitumist mõjutavad tegurid¹⁰.

e). Haridustase ei ole heitumise suhtes riskitegur (küll aga avatud tööpuuduse puhul), kuid õppimine mõjutab nii heitumise kui ka töötuks jäämise tõenäosust vähendavalt. Üldiselt on hariduse tugevat positiivset mõju töö leidmise šanssidele (ehk väljumisele tööpuudusest) leidnud mitmed uurimused - näiteks Drobnic (1996). Kõrgema haridusega tööjõul on ka väiksem vallandamise tõenäosus, kuna tööjõu nõudluse vähenemine on olnud kõige suurem just madala haridustasemega tööjõu osas (Vodopivec 1996). Majandusharudes, kus hõive on kõige rohkem alanenud

¹⁰ Probleemi on üleminekuriikides käsitletud Timar ja Fazekas (1994, lk. 173).

(põllumajandus, tööstus), kasutatakse suhteliselt rohkem madalama haridustasemega tööjõudu. Ungari töötute kohta tehtud uurimuses on leitud, et madala haridustasemega inimeste puhul on töötusperioodid suhteliselt pikemad (Timar, Fazekas 1996, lk. 169). Kõrgema haridustasemega inimeste töötusperioodid on suhteliselt lühemad ka Eestis (Marksoo 1996). Vodopivec (1996) on leidnud, et kõige halvemas olukorras on üleminekuperioodil olnud põhi- ja kutseharidusega inimesed ning kõrghariduse ja keskharidusega inimestel on suhteliselt paremini läinud. Kui võrrelda käesoleva uuringu tulemusi, siis on suurem tõenäosus töötuks jääda just alg- ja põhiharidusega inimestel ning keskeriharidusega inimestel.

f). Muudest heitumist mõjutavatest teguritest võib välja tuua asjaolu, et heitumist suurendab “sinikraede” hulka kuulumine – suurem mõju on nähtav oskustööliste ja põllumajandustööliste puhul, kuid heitumist suurendab ka tööliste, operaatorite, müügitöötajate ja ametnikena töötamine enne töötuks jäämist. Sotsiaalsetest kategooriatest on heitumine väiksem eelnevalt palgatöötajana ja palgata peretöötajana töötanud inimeste hulgas.

Vaeghõivet peetakse rohkem seotuks ettevõtte tööjõu nõudluse kõikumistega (Joll et al 1983). Eesti Tööjõu-Uuringu puhul on tegemist aga töö pakkumist iseloomustavate andmetega. Seetõttu on ka analüüsi käigus leitud suhteliselt vähem olulisi avatud vaeghõivet mõjutavaid tegureid (vt tabel 1).

Palgatöötajate, palgata peretöötajate ja ilma palgatöötajateta ettevõtjate hulka kuulumine on riskitegur vaeghõive kategooriasse kuulumisel (erinevalt vabakutselistest töötajatest ja palgatöötajatega ettevõtjatest). Ka töötute hulka kuulumine on palgatöötajate puhul suurem. Palgata peretöötajate ja ettevõtjate puhul on vaeghõivest raske rääkida kriteeriumide subjektiivsuse tõttu. Mõlema kategooria puhul enamus (vastavalt 77% ja 59%) väidab, et osaaajatöö peapõhjuseks on tellimuste ja töö vähesus ja ainult 8% peretöötajatest (ja mitte ühtegi üksikisikust ettevõtjat) toob põhjuseks selle, et ei ole suutnud leida täisajatööd.

Vaeghõive puhul mõjutab vaadeldud kategooriasse kuulumist töökogemus – mida kauem on inimene töötanud, seda väiksem on tõenäosus kuuluda vaeghõivega inimeste hulka. Erinevust vanuse mõjust vaeghõivele (regressioonanalüüsi põhjal see vähendab tõenäosust vaeghõivatute hulka kuulumisel) võib selgitada sellega, et naiste puhul, keda on vaeghõivatute hulgas rohkem, ei ole vanus eriti hea töökogemuse peegeldaja.

Suurem tõenäosus vaeghõivatute hulka kuulumiseks on spetsialistidel (erinevalt töötusest) ja töölistel (sarnaselt heitunudega), samuti suurendab vaeghõive tõenäosust sekundaarsektoris töötamine. Tööstusharudest on väiksem tõenäosus kuuluda vaeghõive hulka töötlevas tööstuses ja ehituses töötavatel inimestel, samal ajal kui hariduses töötavatel inimestel on suurem tõenäosus töötada mittevabatahtlikult osajajaga.

Nagu tabelist 1 näha võib, pole analüüsi käigus leitud ühtki tegurit, mis mõjutaks sarnaselt oluliselt nii varjatud tööpuuduse mõlemaid vaadeldud osasid kui ka avatud

tööpuudust. Siiski on tegureid, mis mõjutavad samaaegselt oluliselt avatud tööpuudust ja varjatud tööpuuduse ühte osa. Näiteks avatud tööpuudust ja heitumist mõjutavad ühtmoodi sugu, mittevabatahtlik töölt lahkumine ja palgatöötajana töötamine. Avatud tööpuudust ja vaeghõivet mõjutab ühtmoodi vaid palgatöötajana töötamine ja töötlevas tööstuses (eelnev) töötamine. Kui vaadelda heitunuid, siis oli 2000. aasta II kvartali tööjõu-uuringu küsitluse põhjal võimalik leida suhteliselt vähe heitumist mõjutavaid tegureid. Siin võib põhjuseks olla see, et heitumist mõjutavad rohkem psühholoogilised tegurid, motivatsioon jne., mida tööjõu-uuringu abil uurida ei saa. Vaeghõive puhul on sama probleemi põhjuseks asjaolu, et vaeghõive on rohkem seotud tööjõu nõudluse poolsete teguritega, mida tööjõu-uuring ei käsitle.

5. Majanduspoliitilised meetmed varjatud tööpuuduse alandamiseks

Üldised hõivet elavdavad majanduspoliitilised meetmed aitavad reeglina alandada ka varjatud tööpuudust, kuid on mõned spetsiifilised majanduspoliitika valdkonnad, mille puhul tuleb varjatud tööpuudust käsitleda erinevalt avatud tööpuudusest.

Tööturupoliitikad mõjutavad oluliselt avatud ja varjatud töötuse vahet. Mitmetes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on muudetud töötuse staatuse kuulumise tingimusi rangemaks. See on põhjustanud registreeritud töötuse kunstliku vähenemise (Adamchik 1997) ja varjatud töötuse suurenemise¹¹. Näiteks Poolas kehtestati uued reeglid töötuse abiraha saamiseks 1995. aastal ning selle tulemusena väljus registreeritud töötute kategooriast 930 000 inimest (Adamchik 1997, lk. 2). Kui vaadelda Kesk-Euroopa riike üldiselt, siis abirahaõiguslike registreeritud töötute arv on vastavate reformide tagajärjel alanenud 70-80% registreeritud töötutest 40-50%-ni Poolas, Ungaris, Rumeenias ja Tšehhi Vabariigis ning veelgi enam Slovakkias ja Bulgaarias (Götting 1996, lk. 7). Boeri (1997) leiab, et töötuse abirahade saamise korra muutmine rangemaks ja abirahadega kaetud perioodi lühendamine ei ole siiani neis riikides (va Tšehhi Vabariik) avaldanud soovitud mõju (hõive tõusu), vaid on toimunud mitteaktiivse elanikkonna osa kasv.

Eestis on töötutele mõeldud abirahade saamise periood lühike, mis mõjutab ka pikaajaliste töötute väljumist tööjõust (töö eelmises osas toodud analüüs näitas, et mida pikemat aega inimene pole töötanud, seda suurem on tõenäosus, et ta kuulub heitunute hulka (vt tabel 1)). Seega on varjatud tööpuuduse alandamise seisukohast lähtudes oluline pikendada abiraha saamise kestvust ja lihtsustada selle saamise korda. Töötuid tuleks hoida kauem tööhõivetalituste juures ning aidata neil leida tööd - see tuleks odavam kui lasta inimestel tööturult väljuda ja muutuda heitunuteks ning maksta hiljem neile muid sotsiaaltoetusi pikema perioodi jooksul. Sotsiaaltoetuste saajate edaspidise toetamise tuleks teha sõltuvaks sellest, kas nad tegelevad millegagi, mis parandab nende valmisolekut tööturul konkureerida. Näiteks Rootsis, Austraalias ja Uus-Meremaal saavad noored sotsiaaltoetusi tingimusel, et nad osalevad koolitusprogrammides või osajaga tööl. Suurbritannias alla 18-aastased ei saa töötuse abiraha, kuna riik garanteerib 16-17-aastastele hõive või

¹¹ Siin kerkib üles varimajanduse probleem - paljud abirahasaajad töötavad varimajanduses (Kesk- ja Ida-Euroopa riikides oligi see üheks seadusandluse muutmise põhjuseks).

koolituse (Labour Market... 1990). Seega on varjatud tööpuuduse alandamisel oluline roll ka aktiivse tööpoliitika meetmetel.

Vaeghõive seisukohalt on oluline asjaolu, et suur osa vaeghõive suurenemisest tuleneb arenenud riikides just seadusandlusest, mis suurendab täisajaga töötavate inimeste kulusid ettevõtte jaoks võrreldes osajaga töötavate inimestega (Stratton 1996). Siiski pole ilmselt otstarbekas kasutada meetmeid, mis takistaks osajatöökohtade loomist, kuna see võib suurendada töötust ning samuti seetõttu, et paljud inimesed soovivad osajaga töötada.

Siinkohal tuleb märkida, et mitte ainult majanduspoliitika ei mõjuta varjatud tööpuudust, vaid igasugustele tööturгу mõjutavate poliitikate edukusele avaldab olulist mõju varjatud tööpuuduse ulatus. Kui majanduses domineerib näiteks heitunud töötaja efekt¹², siis avatud tööpuuduse näitajad on väiksemad kui tegelik töötus majanduses - järelikult igasugune valitsuse poliitika, mis on suunatud hõive suurendamisele, ei loo piisavalt töökohti kõigi jaoks, kes hakkavad siis tööd otsima, kui hõivevõimalused paranevad (kuna valitsuse poliitika baseerub avatud tööpuudusel). Majanduspoliitika edukus sõltub niisiis ka adekvaatsete tööturuindikaatorite olemasolust - seega tuleb varjatud tööpuuduse ulatust erinevate majanduspoliitikate kujundamisel arvestada.

Kokkuvõte

Varjatud tööpuudus on tööturu analüüsimisel oluline probleem, mille määramisel ei kasutata töötute ranget definitsiooni. Varjatud tööpuuduse analüüsi seisukohalt on oluline, et inimesel, kes on võimeline ja soovib töötada, puudub töö või pole inimene piisavalt rakendatud. Varjatud tööpuuduse kontseptsioon on seega oluline eelkõige alahõive analüüsiks majanduses.

Varjatud tööpuuduse käesolevas artiklis uuritud kaks komponenti – heitunud ja vaeghõivatud – moodustavad Eestis küllaltki suure osa tööjõust (2001. aastal koos avatud tööpuudusega ligi 19%) ja seda ka rahvusvahelises võrdluses. Tööpuudus (nii avatud kui ka varjatud) on pidevalt kasvanud reformide algusest peale, vaid vaeghõive on viimastel aastatel kahanenud. Heitunute arvu dünaamika on suhteliselt sarnane avatud tööpuuduse dünaamikaga.

Analüüsi käigus ei leitud ühtegi tegurit, mis mõjutaks avatud tööpuudust ja varjatud tööpuuduse mõlemaid komponente sarnaselt. Siiski on tegureid, mis mõjutavad nii avatud tööpuudust kui ka varjatud tööpuuduse ühte osa. Näiteks avatud tööpuudust ja heitumist mõjutavad ühtmoodi sugu, mittevakatahtlik töölt lahkumine ja palgatöötajana töötamine. Avatud tööpuudust ja vaeghõivet mõjutab ühtmoodi vaid palgatöötajana töötamine ja töötlevas tööstuses töötamine.

¹² Heitunud töötaja efekt väljendab tendentsi, et kõrge tööpuuduse tingimustes tööjõus osalemise määr alaneb – inimesed väljuvad tööjõust (Sapsford, Tzannatos 1993, lk. 13).

Varjatud tööpuuduse seisukohalt on olulised nii aktiivse kui passiivse tööpoliitika meetmed. Majanduspoliitika edukus sõltub adekvaatsete tööturuindikaatorite olemasolust. Seega tuleb varjatud tööpuuduse ulatust erinevate majanduspoliitikate kujundamisel arvestada.

Kasutatud kirjandus

1. **Adamchik, V.** Duration of Unemployment in Poland. The Central and East-European Economic Research Center. Warsaw University, Joint CEEERC-Tartu Conference in Warsaw 11-14.03.1997, 22 pp.
2. **Addison, J. T., Siebert, W. S.** The Market for Labour: An Analytical Treatment. Coodyear Publishing Company: California, Santa Monica, 1979, 500 pp.
3. **Aldrich, J., Nelson, F.** Linear Probability, Logit, and Probit Models. Sage Publications: Beverly Hills, California, 1984, 91 pp.
4. **Boeri, T.** Labour Market Reforms in Transition Economies. Oxford Review of Economic Policy, Summer 1997, Vol. 13, No. 2, pp. 126-140.
5. **Brada, J. C.** Technological Progress and Factor Utilization in Eastern European Economic Growth. -Economica, 1989, No. 56, pp. 433-448.
6. **Clark, K. B., Summers, L. H.** Labor Market Dynamics and Unemployment: A Reconsideration. - Summers, L. H. Understanding Unemployment. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts, 1990b, pp. 3-47.
7. **Drobnic, S.** Labor Market Dynamics: Determinants of the Transition from Unemployment in Quality of Life in Slovenia. Faculty of Social Sciences: Ljubljana, 1996 viidatud Vodopivec, M. The Slovenian Market in Transition: Evidence from Microdata. -Development and Cooperation, 1996, Vol. XII, No. 22, lk. 112 vahendusel.
8. **Eamets, R., Piliste, T.** Eesti Tööjõu-uuring 1995. -Eesti Statistika Kuukiri, 1996, Nr. 9, lk. 34-36.
9. **Ehrenberg, R. G., Rosenberg, P., Li, J.** Part-time employment in the United States. - Hart, R.H.(ed) Employment, Underemployment and Labor Utilization. Boston: Unwin Hyman, 1988, pp. 256-281.
10. **Götting, U.** A New Social Contract? In Defence of Welfare: Social Protection and Social Reform in Eastern Europe. -EUI Working Paper RSC, 1996, No. 42.
11. **Hamermesh, D. S.** The Demand for Workers and Hours and the Effects of Job Security Policies: Theories and Evidence. - Hart, R.H. (ed) Employment, Underemployment and Labor Utilization. Unwin Hyman: Boston, 1988, pp. 9-32.
12. **Hashimoto, M., Raisian, J.** The Structure and Short-run Adaptability of Labor Markets in Japan and the United States. - Hart, R.H.(ed) Employment, Underemployment and Labor Utilization. Unwin Hyman: Boston, 1988, pp. 314-340.
13. **Husmanns, R.** International standards on the measurement of economic activity, employment, unemployment and underemployment. - Chernyshev, I. (ed) Labour Statistics for a Market Economy. Challenges and Solutions in the Transition Countries of Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, Central European University Press: Budapest, 1994, pp. 77-105.
14. **International Labour Office:** Thirteenth International Conference of Labour Statisticians. Resolution concerning statistics of the economically active population,

- employment, unemployment and underemployment. Report of the Conference (ICLS/13/D.11), ILO: Geneva, 1982, 28 pp
15. **Killingsworth, M. K.** Labor Supply. Cambridge University Press, 1983, 493 pp.
 16. **Kollmann, R.** Hidden unemployment. A search-theoretic interpretation. - Economic Letters, 1994, No. 46, pp. 351-355.
 17. **Labour Market Policies for the 1990s.** OECD: Paris, 1990, 130 pp.
 18. **Micklewright, J., Nagy, Gy.** Flows to and from insured unemployment in Hungary. -EUI Working Papers in Economics, 1994, No. 41, viidatud Timar, J., Fazekas, K. Labour Market and Unemployment during Transition in Hungary. - Development and International Cooperation, 1996, Vol. XII, No. 22, lk. 169 vahendusel.
 19. **Mincer, J.** Labor-Force Participation and Unemployment: A Review of Recent Evidence. - Studies in Labour Supply. Collected Essays of Jacob Mincer. Vol.2. Cambridge University Press, 1993b, pp. 67-101.
 20. **Norwood, J. L.** Measuring Unemployment. A Change in the Yardstick. The Urban Institute: An occasional opinion piece on economic and social issues, March 1994, No. 21, 4 pp. Interneti materjalid: <http://www.urban.org/periodcl/pb21.htm> (29.09.97; 16:07).
 21. **OECD Economic Outlook**, Paris, December 1998 viidatud World Economic Outlook. International Financial Contagion, Chronic Unemployment in Euro Area: Causes and Cures, IMF May 1999, p. 91 kaudu
 22. **OECD-CCET Labour Market Database** 1990-1996
 23. **World Economic Outlook.** International Financial Contagion, Chronic Unemployment in Euro Area: Causes and Cures, IMF May 1999, pp. 88-95
 24. **Porket, J. L.** Unemployment in Capitalist, Communist and Post-Communist Economies. Macmillian Press LTD: London, 1995, 230 lk.
 25. **Puur, A.** Emergence of Unemployment: Evidence from Estonia 1989...1995. - TRAMES, 1997, No. 1(51), pp. 247-276.
 26. **Sapsford, D., Tzannatos, Z.** The Economics of the Labour Market. The Macmillian Press LTD: London, 1993, 463 pp.
 27. **Schmidt, R.** Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik: der Einfluß der Meldequote auf die Arbeitslosenstatistik, Kieler Studien, 205, Mohr: Tübingen, 1986, 124 pp.
 28. **Sik, E.** The Social Consequences of Unemployment. - Golinowska, S. (ed) Social Policy towards Poverty. Comparative Approach. Institute of Labour and Social Studies: Warsaw, 1996, pp. 109-162.
 29. **Simpson, W.** Whither Unemployment? -Review of Income and Wealth. 1992, Series 38, No. 3, pp. 355-359.
 30. **Sotsiaaltrendid**, Statistikaamet, Tallinn, 2001, 159 lk.
 31. **Stratton, L. S.** Are 'Involuntary' Part-time Workers Indeed Involuntary? - Industrial Labor Relations Review, Vol. 49, No. 3, 1996, pp. 522-536.
 32. **Timar, J., Fazekas, K.** Labour Market and Unemployment during Transition in Hungary. -Development and International Cooperation, Vol. XII, No. 22, pp. 153-182.
 33. **Tööjõud 2001. Labour Force.** Tallinn 2002, 242 lk.
 34. **Ukrainski, K.** Varjatud tööpuudus Eestis. Dissertatsioon magister artium'i teadusliku kraadi taotlemiseks, Tartu 1998, 181 lk.

35. **Vodopivec, M.** The Slovenian Labor Market in Transition: Evidence from Microdata. -Development and International Cooperation, 1996, Vol. XII, No. 22, pp. 89-151.

Summary

HIDDEN UNEMPLOYMENT IN ESTONIA (1989-2001)

Kadri Ukrainski, Janno Reiljan
University of Tartu

Unemployment is one of the most important indicators of the state of labour market and the economy as a whole. However, the definition and measurement of unemployment in practice is not very simple. Usually open unemployment is estimated, but this does not describe adequately the underutilisation of labour resources in the economy. Therefore it is very important to analyse the hidden unemployment phenomenon.

The aim of this article is to analyse two components of hidden unemployment (discouraged and underemployed persons) in Estonia in the period of 1989-2001, to determine the demographic, social and economic factors that influence above-mentioned components and thence form policy conclusions.

Hidden unemployment comprises relatively big share of the labour force. In 2001, unemployed, discouraged and underemployed persons were estimated about 19% from the labour force. The level of hidden unemployment in Estonia is high compared to developed countries and transition countries. During the transition, hidden unemployment has been growing steadily; only the number of underemployed persons has decreased. There is similar dynamics of open unemployment and discouragement observed.

There are no general factors found which could influence open and hidden unemployment at the same time. There are factors found that influence the same way open unemployment and discouragement (sex, dismissal, working as employee). Open unemployment and underemployment are similarly influenced by working as employee and working in manufacturing. The factors influencing the components of hidden unemployment differ – underemployment is influenced more by economic factors and discouragement more by psychological factors (which were not covered by LFS questionnaire).

In reducing hidden unemployment both active and passive labour market policies are important. The design of successful economic policies requires adequate labour market indicators and hidden unemployment phenomenon has to be considered for that purpose.

REGIONAALSED ERINEVUSED EESTI SOTSIAALMAJANDUSLIKUS ARENGUS^{*}

Anneli Kaasa
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Euroopa Liidu ühise majanduspoliitika üks eesmärke on majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamine ning eri regioonide arengutaseme ühtlustamine. Sealjuures on riikidevaheliste erinevuste vähendamise kõrval olulisel kohal ka riigisisese arengu regionaalne tasakaalustatus, mahajäämuse vähendamine kõige ebasoodsamates piirkondades, kaasa arvatud maapiirkonnad. Nii Euroopa Liiduga liitumise taustal kui ka riigi ühtlase arengu ja elanike rahulolu saavutamise seisukohalt on oluline tagada Eesti erinevate piirkondade ühtlane sotsiaalmajanduslik areng. Sageli peetakse regioonide vahelisi erinevusi uurides eelkõige silmas tulutaset erinevates piirkondades. Siinkohal tuleks aga arvestada asjaoluga, et elanike rahulolu (mis peaks olema ju peamiseks majanduspoliitiliseks eesmärgiks) mõjutavad peale sissetuleku ka paljud muud tegurid, nagu näiteks ümbritsev keskkond, võimalused omandada haridus ja leida tööd jne. Kuna elanike poolt on tunnetatav eelkõige nende heaolu, siis on mõttekas objektiivsema hinnangu andmisel regionaalsete erinevuste olemasolu ja suuruse kohta kasutada elanike üldise heaolu võrdlust erinevates piirkondades. Käesoleva artikli eesmärk ongi uurida regionaalseid erinevusi Eestis üldise heaolu osas ning võrrelda neid erinevustega sissetulekutes. Samuti uuritakse, kuidas mõjutavad nii sissetuleku kui ka üldise heaolu tase piirkonna populaarsust elukohana.

Heaolu hindamine

Kui sissetulek on üheselt mõistetav objektiivne näitaja, siis heaolu mõiste jaoks on raske leida ühest definitsiooni. Et heaolu hõlmab endas hulga erinevaid aspekte, siis on heaolu mõõtmine väga keerukas ülesanne. Käesolevas artiklis tuginetakse heaolu hindamisel nii elukvaliteedi kontseptsioonile (lisaks sissetulekule ning rikkusele võetakse arvesse ka tervislik seisund, haridustase, eluruumide olukord, ümbritsev infrastruktuur, looduskeskkond jms) kui ka jätkusuutlikkuse kontseptsioonile, mille all mõistetakse ühiskonna võimet jätkuvalt areneda soovitud suunas (Berger-Schmitt and Noll, 2000).

Heaolu erinevaid aspekte aitab iseloomustada suur hulk erinevaid näitajaid. Seejuures tasub eristada kaht näitajate gruppi — sisendeid ja väljundeid kirjeldavad näitajad. Sisendite alla kuuluvad tingimused, milles inividid tegutsevad; väljundnäitajad kirjeldavad sisendite poolt pakutavate võimaluste kasutamise tulemust. Erinevates riikides tehtavad uurimused erinevad selle poolest, milliseid

^{*} Artikkel on valminud ETF grandil 5639 toetusel

näitajad kasutatakse. Käesolevas artiklis on aluseks suures osas Euroopa riikides (Suurbritannia, Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania, Portugal jt.) kasutusel olev elutingimustel põhinev lähenemine, kus rõhk on tugevalt asetatud objektiivsete näitajate kasutamisele ning heaolu on jaotatud erinevaid eluvaldkondi kirjeldavateks komponentideks (Berger-Schmitt, 1999). Küsitlustel põhineva statistika kasutamine regionaalsete erinevuste selgitamisel on keeruline, kuna enamasti on küsitluste korral valimite mahud maakondade lõikes usaldusväärsete järelduste tegemiseks liiga väikesed.

Kasutatavad andmed

Käesolevas artiklis kasutatakse Eesti erinevate maakondade elanike heaolu erinevuste hindamiseks Eesti Statistikaameti väljaannetes (Maakonnad... 2001, Eesti... 1997-2001) avaldatud andmeid aastate 1996-2000 ja kõigi 15 maakonna kohta. Näitajate parema kirjeldavuse huvides on lisaks Statistikaameti poolt avaldatud näitajatele arvatud ka mõned n-õ tuletatud näitajad, leides näiteks mingi näitaja väärtuse elanike arvu või pindalaühiku kohta. Kuigi Tallinna, kui suurlinna vaatlemine eraldi üksusena oleks heaolu hindamise seisukohalt põhjendatud, ei ole siinkohal seda tehtud. Põhjuseks on linna ja maa piiride hägustumine (pendelränne jms) ning seetõttu tekkivad probleemid andmete tõlgendamisel (arvatavasti suurendavad näiteks võimalused hariduse omandamiseks Tallinnas ka Harju maakonna elanike heaolu). Rahas mõõdetavad näitajad on korrigeeritud, võttes arvesse vastavate aastate inflatsioonimäärasid (1997.-2000. aastal vastavalt 11,2%, 8,2%, 3,3% ja 4%) (Tarbijahinnaindeksi...). Selle tulemusena on kõik rahas mõõdetavad näitajad viidud n-õ 1996. aasta hindadesse ja on omavahel võrreldavad.

Heaolu algnäitajate grupeerimine

Metoodiliselt on heaolu hindamisele võimalik läheneda mitmeti. Siinkohal on üldise heaolu hinnangu leidmiseks kasutatavad erinevad näitajad esmalt grupeeritud teoreetilistest kaalutlustest lähtudes. Seejärel on loodud gruppide alusel arvatud erinevaid heaolu aspekte kirjeldavad indeksid ning lõpuks ka üldise heaolu indeks. Algnäitajate grupeerimisel on samaaegselt kasutatud mitut eespool kirjeldatud põhimõtet. Grupeerimisel jäid välja näitajad, mille seost heaoluga polnud võimalik üheselt määrata. Näiteks on raske otsustada, kas suurem asustustihedus või suurem varimajanduse osakaal suurendab või vähendab üldist heaolu. Näitajate valikul tuli arvestada ka nende kättesaadavust. Näitajad on grupeeritud viieks suuremaks valdkonnaks: tervis, haridus, elukeskkond, rahaline heaolu ning jätkusuutlikkus. Käesoleva artikli maht ei võimalda tutvustada näitajate grupeerimisel aluseks olnud kaalutlusi. Seepärast on siinkohal toodud vaid kasutatud näitajate loetelu.

Nii tervise kui ka hariduse puhul on eraldatud sisend- ja väljundnäitajad. Tervise sisendnäitajana on kasutatud vigastuste ja mürgistuste esinemissagedust, samuti spordisaaliga koolide osakaalu, kohalike omavalitsuste kulutusi tervishoiule ning puhkusele ja spordile elaniku kohta. Väljundnäitajateks on suremuse üldkordaja, haigestumus tuberkuloosi ning psüühika- ja käitumishäiretesse. Hariduse puhul on

sisendnäitajateks kohaliku omavalitsuse kulutused haridusele ja teadusele ning kultuurile ja kunstile, kooliarvutite kasutamisevõimalused ning rahvaraamatukogude laenuvõimalused. Väljundnäitajate hulgast on valitud alg- ja põhiharidusega isikute ning kõrgharidusega isikute osakaalud tööjõust, samuti haridushõive alus- ja põhihariduses. Elukeskkonna puhul on eristatud viis valdkonda: elamistingimused, infrastruktuur, looduskeskkond, sotsiaalne keskkond ning tööturu võimalused. Elamistingimusi kirjeldavad kogu eluruumide pind elaniku kohta ning eraomanduses olevate eluruumide pind elaniku kohta. Infrastruktuuri olukorda kirjeldavad käesolevas analüüsis lasteaiakohtade kättesaadavus, maanteevõrgu tihedus ning telefoniside kättesaadavus. Looduskeskkonna olukorra kohta kättesaadavatest andmetest on valitud hõlpsamini tõlgendatavad: õhu saastatus ning pinnaveekogude reostuskoormus. Sotsiaalset keskkonda iseloomustavateks näitajateks on liiklusõnnetuste sagedus, kuritegevus, kuritegude avastamise tõenäosus, samuti kohaliku omavalitsuse kulutused sotsiaalhooldusele. Tööturuvõimalusi kirjeldavad töötuse määr, hõive määr ja tööjõu osalemise määr, samuti keskmine teenitav brutopalk. Rahalist heaolu iseloomustavad nii pereliikme keskmine netosissetulek kui ka väljaminek. Jätksuutlikkuse puhul eristatakse ühiskonna ning indiviidi tasandit. Ühiskonna tasandil on arvesse võetud investeeringuid põhivarasse elaniku kohta, omavalitsuse maksutulu osakaalu kogutulust (omavalitsuse iseseisvus), sündide-surmade suhe (piirkonna elujõulisus), samuti tööealiste ning laste ja pensionäride suhe. Indiviidi tasandil jätkusuutlikkuse hindamiseks kasutatakse palga ja siirete osakaalu sissetulekust (indiviidi rahaline sõltumatus), samuti toidu- ja eluasemekulutuste osakaalu väljaminekutest.

Üldise heaolu indeksi leidmine

Indeksite arvutamisel on aluseks varemgi heaolu regionaalsete erinevuste hindamisel edukalt kasutatud meetod (Artis, Suriñach, Royuela, López-Tamayo ja Reyes, 2000; Liu, 1986). Nimelt sõltub indiviidi subjektiivne hinnang oma heaolule pigem sellest, kuidas ta hindab oma heaolu teiste ühiskonnaliikmete heaoluga võrreldes, kui sellest, milline on tema objektiivne seisund (Land, 1983). Vaadeldes mingit algnäitajat on olulised selle erinevused maakonniti, mitte aga näitaja absoluutne väärtus. Seepärast on siinkohal erinevate näitajate võrreldavaks muutmiseks mõõdetud kõiki näitajaid konkreetse näitaja standardhälvetes (hälve keskmisest väärtusest valimis). Standardiseeritud näitaja mingis maakonnas kirjeldab siis antud näitaja suhtelist varieeruvust võrreldes kõigi maakondade keskmisega ning on sobiv just maakondadevaheliste erinevuste suuruse hindamiseks.

Saadud standardiseeritud näitajate summeerimine annab üldisemad näitajad ehk indeksid. Erinevate indeksite leidmisel on standardiseeritud algnäitajad esmalt summeeritud (kõik tulemused on samuti standardiseeritud) alajaotuste kaupa, mis seejärel omakorda on summeeritud viie erineva heaolu aspekti kaupa. Lõpuks on viimaste indeksite summeerimise tulemusena leitud ka üldist heaolu kirjeldav indeks. Kuna pole võimalik öelda, et mõni liidetav algnäitaja või alajaotus on vastava indeksi poolt kirjeldatava nähtuse seisukohalt teistest oluliselt tähtsam, siis on lihtsuse kaalutlustel kõigi indeksite arvutamisel kõik liidetavad võetud arvesse

võrdsete kaaludega. Et kõigi indeksite korral suurem väärtus viitaks suuremale heaolule, on algnäitajate summeerimisel näitajad, mille seos heaoluga on negatiivne, enne summeerimist korrutatud arvuga “-1”. Kuna iga näitaja kirjeldab mingi vaatluse suhtelist erinevust keskmisest, siis summeerimisel erinevused kas kumuleeruvad või hoopis tasakaalustuvad. Seejuures on valimina vaadeldud kõigi maakondade vaatlusi aastatel 1996-2000 (kokku 75 vaatlust). Nii võimaldab arvutatud indeks ühelt poolt võrrelda omavahel erinevaid maakondi, teiselt poolt aga annab ka ettekujutuse heaolu muutumisest ajas — kas olukord on üldiselt ja ka maakonniti paranenud või halvenenud. Arvutuste tegemisel on kasutatud programmi *SPSS 10.0 for Windows*.

Üldise heaolu indeksite võrdlus Eesti maakondades

Saadud üldise heaolu indeksite väärtused maakonniti aastatel 1996-2000 on toodud tabelis 1. Maakonnad on järjestatud 2000. aasta näitaja väärtuse järgi ning sulgudes on lisatud maakondade järjekorranumber vastaval aastal. Meeldetuletuseks: indeksi keskmine väärtus on 0 ning indeks on mõõdetud standardhälvetes.

Tabel 1

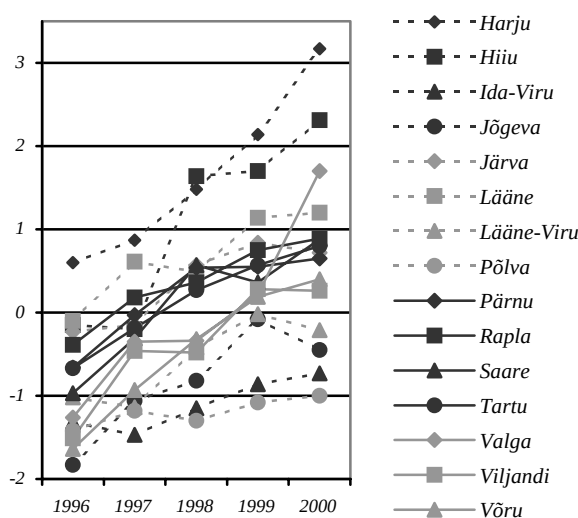
Üldise heaolu indeksid maakondades aastatel 1996-2000

Maakond	1996	1997	1998	1999	2000
Harju	0,60 (1)	0,87 (1)	1,48 (2)	2,14 (1)	3,17 (1)
Hiiu	-0,15 (3)	-0,20 (7)	1,64 (1)	1,70 (2)	2,31 (2)
Valga	-1,26 (10)	-0,35 (9)	-0,34 (10)	0,22 (10)	1,70 (3)
Lääne	-0,10 (2)	0,61 (2)	0,49 (6)	1,14 (3)	1,20 (4)
Rapla	-0,39 (5)	0,18 (3)	0,36 (7)	0,75 (5)	0,89 (5)
Saare	-0,97 (8)	-0,31 (8)	0,57 (4)	0,36 (8)	0,88 (6)
Tartu	-0,67 (7)	-0,19 (6)	0,27 (8)	0,57 (6)	0,80 (7)
Järva	-0,23 (4)	-0,15 (5)	0,57 (3)	0,84 (4)	0,72 (8)
Pärnu	-0,66 (6)	-0,03 (4)	0,54 (5)	0,55 (7)	0,65 (9)
Võru	-1,64 (14)	-0,93 (11)	-0,32 (9)	0,19 (11)	0,40 (10)
Viljandi	-1,51 (13)	-0,46 (10)	-0,48 (12)	0,28 (9)	0,26 (11)
Lääne-Viru	-1,02 (9)	-1,14 (13)	-0,42 (11)	-0,02 (12)	-0,21 (12)
Jõgeva	-1,83 (15)	-1,06 (12)	-0,82 (13)	-0,08 (13)	-0,45 (13)
Ida-Viru	-1,32 (11)	-1,47 (15)	-1,15 (14)	-0,86 (14)	-0,73 (14)
Põlva	-1,42 (12)	-1,18 (14)	-1,30 (15)	-1,08 (15)	-1,00 (15)

Suhteliselt suurem heaolu on kogu perioodi vältel olnud Harju, Hiiu ja Lääne maakonnas. Üldise heaolu indeks on neljal aastal suurima väärtusega Harju maakonnas. Seega on pealinna ja selle lähiumbruse elanike heaolu stabiilselt keskmisest oluliselt kõrgem. Samas on aga keskmisest oluliselt suurem heaolu ka näiteks Hiiu (välja arvatud vahepealne suhteline langus 1997. aastal) ja Lääne maakonnas. Tähelepanuväärne on Valga maakonna suhtelise positsiooni oluline paranemine: kui kuni 1999. aastani oli Valga maakonna elanike heaolu keskmisest madalam (Valga maakond asus üldise heaolu indeksi alusel 15 maakonna hulgas

alles 9.-10. positsioonil), siis 2000. aastal on Valga maakonna heaolutase võrreldav Lääne või Hiiu maakonna omaga. Keskmisest oluliselt madalama heaoluga maakondade hulgas on suhteline heaolu tase võrreldes teiste maakondadega vaadeldava perioodi jooksul alanenud Ida-Viru, Põlva ja Lääne-Viru maakonnas. Keskmisele tasemele pisut lähemale on jõudnud Võru, Viljandi ja Jõgeva maakonna näitajad.

Vaadeldes tabelis 1 toodud indeksite muutumist ajas, võib kõigis maakondades märgata üldise heaolu kasvutendentsi vaadeldava perioodi jooksul. Seda illustreerib ka joonis 1. Tähelepanuväärne on aga, et üldise heaolu indeksi väärtuse erinevus maakonniti on vaadeldavate aastate jooksul suurenenud — erinevatele maakondadele vastavad jooned joonisel 1 hajuvad. Kui 1996. aastal oli vahe parimas ja halvimas olukorras oleva maakonna vahel 2,43 (0,60 Harju ja -1,83 Jõgeva maakonnas), siis 2000. aastal oli vahe juba 4,17 (3,17 Harju ja -1,00 Põlva maakonnas). Seega võib järeldada, et sotsiaalmajandusliku arengu ja heaolu tasemete erinevused Eesti maakondades on perioodil 1996-2000 oluliselt suurenenud.



Joonis 1. Üldise heaolu indeksite muutumine ajas erinevates maakondades

Keskmise sissetuleku võrdlus Eesti maakondades

Et näha, milliseid tulemusi annab maakondade võrdlus sissetuleku alusel, on tabelis 2 võrdluseks toodud standardiseeritud keskmine netosissetulek pereliikme kohta maakonniti aastatel 1996-2000 (ka siin on kasutatud andmeid 1996. aasta hindades). Tabelist võib näha, et vaadeldes vaid üht aspekti elanike heaolust — sissetulekut — on maakondade suhtelised positsioonid võrreldes Eesti keskmisega mõnevõrra

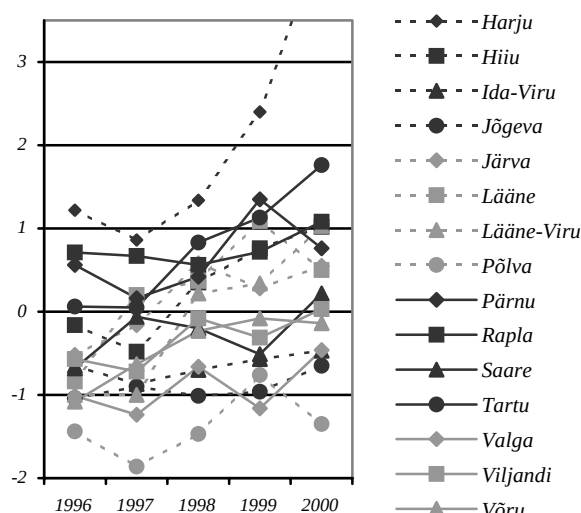
erinevad. Harju maakond on ka sissetulekut arvestades parimal positsioonil kogu perioodi vältel. Kui üldist heaolu arvestades järgnesid kohe Hiiu ja Lääne maakond, siis keskmise sissetuleku poolest on need tunduvalt halvemas olukorras. Samas aga järgnevad sissetuleku poolest Harju maakonnale Tartu ja Rapla maakond, kus üldine heaolu on Eesti keskmisel tasemel, ning Lääne-Viru maakond, mis jäi üldise heaolu poolest Eesti keskmisest paremale positsioonile. Põlva, Jõgeva, Ida-Viru ja Võru maakonnad on mõlemas võrdluses Eesti keskmisest oluliselt halvemas olukorras. Samas aga Valga maakonnas on sissetulek küll keskmisest madalam, kuid üldine heaolu on 2000. aastal tõusnud keskmisest kõrgemale. Seega võib oletada, et alati ei pruugi sissetuleku näitajad olla kõige paremad elanike rahulolu kirjeldamisel.

Tabel 2

Standardiseeritud netosissetulek maakondades aastatel 1996-2000

Maakond	1996	1997	1998	1999	2000
Harju	1,22 (1)	0,86 (1)	1,34 (1)	2,40 (1)	4,50 (1)
Tartu	0,06 (4)	0,05 (5)	0,83 (2)	1,13 (3)	1,76 (2)
Rapla	0,71 (2)	0,67 (2)	0,56 (4)	0,72 (6)	1,08 (3)
Lääne-Viru	-1,00 (11)	-1,00 (13)	0,22 (8)	0,34 (7)	1,03 (4)
Hiiu	-0,16 (5)	-0,48 (8)	0,35 (7)	0,76 (5)	1,02 (5)
Pärnu	0,56 (3)	0,16 (4)	0,42 (5)	1,35 (2)	0,76 (6)
Järva	-0,52 (6)	-0,16 (7)	0,58 (3)	0,28 (8)	0,55 (7)
Lääne	-0,84 (10)	0,20 (3)	0,37 (6)	1,09 (4)	0,50 (8)
Saare	-0,68 (9)	-0,06 (6)	-0,20 (10)	-0,51 (11)	0,22 (9)
Viljandi	-0,57 (7)	-0,72 (10)	-0,08 (9)	-0,31 (10)	0,03 (10)
Võru	-1,08 (14)	-0,63 (9)	-0,23 (11)	-0,08 (9)	-0,14 (11)
Valga	-1,01 (12)	-1,24 (14)	-0,66 (12)	-1,16 (15)	-0,46 (12)
Ida-Viru	-0,65 (8)	-0,87 (11)	-0,70 (13)	-0,57 (12)	-0,47 (13)
Jõgeva	-1,04 (13)	-0,90 (12)	-1,01 (14)	-0,96 (14)	-0,65 (14)
Põlva	-1,44 (15)	-1,86 (15)	-1,47 (15)	-0,76 (13)	-1,35 (15)

Vaadeldes standardiseeritud sissetuleku muutumist ajas võib samuti märgata kasvutendentsi vaadeldava perioodi jooksul. Ka on sissetulekute erinevused maakonniti vaadeldavate aastate jooksul suurenenud. Seda illustreerib ka joonis 2. Kui 1996. aastal oli vahe parimas (Harju) ja halvimas (Põlva) olukorras oleva maakonna vahel 2,66 (1,22 ja -1,44), siis 2000. aastal oli vahe juba 5,85 (4,50 ja -1,35). Et mõlemal juhul on tegu standardiseeritud näitajatega, siis tasub meenutada, et üldise heaolu indeksi puhul olid erinevused parimas ja halvimas olukorras maakondade vahel vastavalt 2,43 ja 4,17. Seega annab sissetulekute võrdlus maakonniti suurema erinevuse kui üldise heaolu võrdlus, samuti on sissetulekute erinevused suurenenud rohkem, kui üldise heaolu erinevused.



Joonis 2. Standardiseeritud netosissetuleku muutumine ajas erinevates maakondades

Üldise heaolu ja sissetulekute seos siserändega

Nii üldise heaolu indeksid kui ka keskmine netosissetulek kirjeldavad elanike heaolu objektiivsete näitajate alusel. Seepärast võivad tulemused erineda elanike subjektiivsest hinnangust. Et viimase kohta pole andmeid võimalik saada, on ainus võimalus kasutada andmeid maakondadevahelise rände kohta. On loogiline oletada, et madalama heaolutasemega maakondade elanikest mingi osa liigub maakondadesse, kus heaolutase on kõrgem. Järgnevalt on kasutatud regressioonanalüüsi selgitamiseks, kas siseränne on seotud sissetuleku ja üldise heaolu tasemega erinevates maakondades. Sõltuva muutujana on kasutatud vastava maakonna rändeiivet selle maakonna 1000 elaniku kohta — see näitab, kui palju suhteliselt on suurenenud või vähenenud vastava maakonna elanikkond. Võib oletada, et elanike otsused elukoha muutmiseks tehakse teatud ajalise nihkega reaktsioonina heaolule eelmisel perioodil. Üldise heaolu indeksi mõju siserändele samal aastal osutus tõepoolest ebaoluliseks. Seepärast on analüüsitud eelmise perioodi üldise heaolu indeksi mõju suhtelisele siserändele. Kahjuks ei olnud võimalik saada andmeid siserände kohta 2000. aastal. Seega vähenes kokkuvõttesanalüüsitavate vaatluste arv 45-le. Analüüsi tulemusena on saadud järgmine regressioonimudel, mis on usaldatav 94,5%-se tõenäosusega:

$$SRI = 0,925\dot{U}HI_{-1}.$$

SRI tähistab suhtelist siserändeiivet ning $\dot{U}HI_{-1}$ üldise heaolu indeksit eelmisel aastal. Seega kõrgema üldise heaolu indeksi väärtusega kaasneb kõrgem siserände järelejärgmisel aastal (maakonna elanike arv suureneb või vähemalt väheneb

väiksemal määral). Mudel kirjeldab 8,2% suhtelise siserändeiibe varieeruvusest (tegu on varieeruvusega nullist, seega pole see determinatsioonikordaja võrreldav vabaliiget sisaldavate mudelite vastavate näitajatega).

Võrdluseks on sama valimit kasutades viidud läbi regressioonianalüüs selgitamaks suhtelise siserändeiibe ja eelmise perioodi netosissetuleku seoseid maakonniti. Et mudelid oleks paremini võrreldavad, on sõltumatu muutujana kasutatud standardiseeritud netosissetulekut (SNS). Saadud on 99,9%-se tõenäosusega usaldatav mudel:

$$SRI = 1,691 SNS_{-1}.$$

Seega ka kõrgema keskmise netosissetulekuga kaasneb kõrgem siserändeiibe järgmisel aastal. Seejuures kirjeldab viimane mudel mõnevõrra suurema osa (21,6%) siserändeiibe varieeruvusest. Niisiis on nii maakonna keskmine sissetulek kui ka üldine heaolu tase päripidiselt seotud maakonna siserändeiiibega. Kuigi sissetulekul tundub olevat üldisest heaolutasemest suurem mõju elukoha valikul, on ka üldisel heaolul oluline roll. Võib oletada, et tulutaseme tõustes hakkab sissetuleku roll kahanema ning määravaks saab üldise heaolu tase, mis hõlmab peale rahalise heaolu ka elukeskkonda ja maakonna arenguperspektiive.

Kokkuvõte

Elanike rahulolu erinevates maakondades mõjutab peale sissetuleku ka üldise heaolu tase. Erinevalt sissetulekust on üldine heaolu erinevaid aspekte hõlmav ja raskesti mõõdetav nähtus. Käesolevas artiklis on heaolu hindamisel kasutatud ainult objektiivselt mõõdetavaid näitajaid. Eesti maakondade heaolutasemete võrdlemiseks on leitud üldise heaolu indeks summeerides erinevaid heaolu aspekte (tervis, haridus, elukeskkond, rahaline heaolu ning jätkusuutlikkus) kirjeldavaid standardiseeritud näitajaid. Saadud standardhälvetes mõõdetava indeksi väärtused näitavad, et kuigi aastatel 1996-2000 on üldise heaolu tase kõigis maakondades tõusnud, on oluliselt suurenenud ka heaolu erinevus maakonniti. Sama tulemuse annab ka sissetulekutasemete võrdlus maakonniti samas ajavahemikus. Samas on aga osa maakondade suhtelised positsioonid võrreldes keskmisega erineva kriteeriumi alusel võrreldes erinevad: kui näiteks üldise heaolu poolest on Hiiu ja Lääne maakonnad keskmisest oluliselt paremas seisus, siis keskmise sissetuleku alusel seda väita ei saa. Samas on suhteliselt kõrge sissetulekuga Tartu, Rapla ja Lääne-Viru maakonnas üldise heaolu tase keskmine või isegi madalam. Et standardiseeritud keskmise sissetuleku võrdlusel ilmnevad suuremad maakondade vahelised erinevused kui üldise heaolu võrdluse korral, siis ilmselt kompenseerivad muud heaolu aspektid mõnevõrra erinevusi sissetulekutes. Nii sissetulekul kui ka üldise heaolu tasemel on oluline roll siserände mõjurina: mõlemad suurendavad maakonna populaarsust elukohana. Seega tuleks regionaalpoliitika kujundamisel tulutasemete ühtlustamise eesmärgi kõrval kindlasti arvesse võtta ka üldise heaolu taset ja selle erinevusi, eriti arvestades asjaolu, et absoluutse tulutaseme tõustes üldise heaolu roll elanike rahulolu määramisel arvatavasti suureneb.

Kasutatud kirjandus

1. **Artís, M., Suriñach, J., Royuela, V., López-Tamayo, J. Reyes, M.** Measuring Quality of Life in Small Areas: An Application to the Province of Barcelona – The 40th Congress of the European Regional Science Association, 2000, [<http://www.fbg.ub.es/40ersa/docs/ERSA2000/pdf-ersa/papers.pdf>] 17/05/2002
2. **Berger-Schmitt, R.** Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement. – EuReporting Working Paper No. 14, 2000.
3. **Berger-Schmitt, R., Noll, H.-H.** Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators. – EuReporting Working Paper No. 9, 2000.
4. Eesti piirkondlik Statistika 1996, 1997, 1998, 1999, 2000. Eesti Statistikaamet, 1997-2001.
5. **Land, K. C.** Social Indicators. – Annual Review of Sociology, No. 9, 1983, pp. 1-26.
6. **Liu, B.** Variations in Social Quality if Life Indicators in Medium Metropolitan Areas. – American Journal of Economics and Sociology, No. 45(1), 1986, pp. 93-99, viidatud: **Artís, M., Suriñach, J., Royuela, V., López-Tamayo, J., Reyes, M.** Measuring Quality of Life in Small Areas: An Application to the Province of Barcelona – The 40th Congress of the European Regional Science Association. [<http://www.fbg.ub.es/40ersa/docs/ERSA2000/pdf-ersa/papers.pdf>], 17/05/2002 vahendusel.
7. Maakonnad arvudes 1996-2000. Statistikaamet, 2001.
8. Tarbijahinnaindeksi muutus võrreldes eelmise aastaga. Eesti Statistikaamet. [<http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp>], 31/05/2002

Summary

REGIONAL DISPARITIES IN SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT OF ESTONIA

Anneli Kaasa
University of Tartu

One aim of EU-s policy is to strengthen the economic and social cohesion and reduce disparities between the levels of development of the various regions. The level of satisfaction of population depends beside income level also on the level of the general welfare, which includes many different aspects. In this article only objectively measurable indicators are used for evaluating welfare. The levels of welfare in different counties of Estonia are compared with the help of index of general welfare, which is calculated by summarizing standardized indicators of different aspects of welfare: health, education, conditions of life, financial welfare and sustainability. The values of this standardized index show, that although the level of general welfare has risen, the differences between the counties have also

increased. The comparison of average net income gives the same result. Remarkable is that the relative positions of counties are somewhat different in these two comparisons. In Hiiu and Lääne counties the level of general welfare is relatively high, but the net income remains on average level of Estonia. At the same time in counties with relatively high income level (Tartu, Rapla and Lääne-Viru) the general welfare stays on or even below the average level of Estonia. The regional disparities in average net income are bigger than the disparities in general welfare. Hence the other aspects of welfare probably compensate some differences in income level. The income level and the level of general welfare both have an important impact on net internal migration: they both increase the popularity of a county as a living place. Thus, by forming regional policy beside the aim of reducing income disparities should also the level of general welfare be taken into account, considering that with rise of absolute income level the role of general welfare in forming satisfaction of population probably increases.

ZU DEN INSTITUTIONELLEN ERFOLGSBEDINGUNGEN ESTNISCHER REGIONALPOLITIK AUF DEM WEG IN DIE EU

Arndt Kämpel
Technische Universität Chemnitz

Im folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Einflüsse sich aus der Beitrittsperspektive in die EU auf eine nachhaltige Regionalentwicklung Estlands ergeben und welche Faktoren bei der Formulierung einer effektiven Regionalpolitik in ihrer institutionellen wie demokratietheoretischen Dimension von Bedeutung sind.

Dabei wird wie folgt vorgegangen: Zunächst werden der Kontext des EU-Beitritts und die Anreizstrukturen estnischer Regionalpolitik skizziert und reflektiert. Danach soll versucht werden, im Lichte regional- und institutionenökonomischer Konfliktpotentiale Anforderungen an eine wirksame Regionalpolitik in ihrer ordnungspolitischen, administrativen und zivilen Komponente zu benennen.

Estland ist als kleine, offene Volkswirtschaft mit einem tiefgreifenden Wandel sowohl seiner Staatlichkeit¹ und Gesellschaft im Inneren als auch mit dem der relevanten Kontextbedingungen nach außen konfrontiert. Daraus ergibt sich ein permanenter Bedarf, flexibel „in Turbulenzen zu navigieren“. Doch wessen bedarf es für einen erfolgreichen Spagat zwischen international glaubwürdigem Timing und Sequenzierung wirtschaftspolitischer Reformpolitik und deren innenpolitischer Legitimierung²?

Der Wille der zentralstaatlichen politischen Eliten³ Estlands war bisher einer der Hauptfaktoren für eine glaubwürdige Wirtschaftspolitik. Denn die zentrale Kategorie für Kooperation (Investitionen) im weitesten Sinne ist Vertrauen. Eine der wichtigsten Bedingungen für Vertrauen ist die Konsistenz von Prioritäten und Entscheidungen.⁴ Bei der Integration in die arbeitsteilige Weltwirtschaft sieht sich Estland nun mit vielschichtigen interdependenten Wandlungsprozessen⁵ konfrontiert, die sowohl neue soziale Normen und neue politische Leitbilder als auch neue

¹ Bogumil, J. (2001), Frey, B.S. (2000), Frey, B.S. (2001) m.w.N.

² Hierzu zählen z.B. das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ bei der Einführung von Marktwirtschaft und responsiver Demokratie, die begrenzte institutionelle „Lernkapazität“ der Gesellschaft, die kulturellen Voraussetzungsdefizite und Effektivitätsmängel der neuen Institutionen.

³ Beichelt, T. (2001)

⁴ OECD (2000). Sie schafft wirtschaftspolitische Verlässlichkeit und damit einen komparativen Vorteil im internationalen Wettbewerb und fördert somit den Zufluss von Kapital und Wissen. Vgl. IMF (2002). Dies stärkt die makroökonomische Stabilität, die ihrerseits wieder Vertrauen schafft - der Prozess gewinnt an Eigendynamik.

⁵ Knogler, M. (2002)

wirtschaftspolitische Instrumente erfordern - vor allem aber eine auf offener Diskursethik fußende öffentliche Reflexion⁶ der politischen Ziele.⁷

Ein in diesem Zusammenhang großer Anreiz für Entwicklung von Regionalpolitik und administrativ-institutioneller Strukturbildung sind die durch die EU bereitgestellten Mittel sowie der damit verbundene Zeitrahmen.⁸ Dies wird in den im Rahmen der im Januar 2002 überarbeiteten Beitrittspartnerschaft Estlands gesetzten Prioritäten⁹ deutlich. Diese gehen von einem „Top-Down-Ansatz“ aus und lassen eine „administrative Dezentralisierung“¹⁰ Estlands mit Hilfe des strukturbildenden Einflusses des Kohäsions- bzw. des Strukturfonds der EU erwarten. Jedenfalls führt sie tendenziell zu einer Angleichung der Ziele estnischer Regionalentwicklung an die Förderziele der EU-Fonds.

Gleichzeitig wird die Implementierung förderungskonformer Institutionen von einer noch bevorstehenden Verwaltungs-, Territorial- und Funktionalreform überlagert. Diese Gemengelage dürfte letztlich auch die strategische Entscheidung über die Verteilung der Verantwortung für die Strukturfondsmittel beeinflussen. Hier wäre wiederum ein breite Diskussion über die Inhalte, die im Rahmen der zu schaffenden Strukturen verwirklicht werden sollen, notwendig.¹¹

⁶ „Für die demokratische Konsolidierung erweist sich als entscheidend, ob die Akteure (...) den Sprung vom Paradigma des Regimewechsels zum Paradigma des repräsentativen Verfassungsstaates schaffen. (...) Die Fähigkeit der politischen Akteure zur Selbstbeschränkung und ihre Bereitschaft, ihren Herrschaftsanspruch dem Wettbewerb offener Wahlentscheidungen auszusetzen, wird zum vielleicht elementarsten Moment der demokratischen Konsolidierung.“ Beichelt, T. (2001), S.327

⁷ Dieser Prozeß (z.B. in den EU-Kohäsionsforen) läuft gleichzeitig auf EU-Ebene ab, der sich als Suchprozeß nach - im Sinne insbesondere des §158 des EU-Vertrages adäquaten - Institutionen und Politiken darstellt. Vgl. auch (EU-Kommission 2002a)

⁸ In den Beitrittsländern ist der Bedarf für die Entwicklung von Infrastruktur, Industrie, KMU's, Landwirtschaft und Umwelt enorm. Von 2000-2006 will die EU diese Länder mit Beitrittspartnerschaften vorbereiten - strategischen Programmplanungsdokumenten für Mittel, die durch ISPA (Strukturpolitisches Instrument für den Beitritt - für Projekte im Verkehrs- und Umweltbereich nach dem Vorbild Kohäsionsfonds) und SAPARD (Heranführungsinstrument für die Landwirtschaft - Ziel: Vorbereitung auf die GAP) bereitgestellt werden - Vgl. EU-Kommission (2001). Dazu kommen die Mittel aus PHARE, die u.a. zum Institutionenaufbau, für Investitionen in ordnungspolitisch notwendige Infrastruktur und zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verwendet werden. Die Mittelbindungen Estlands aus PHARE beliefen sich für die Zeit von 1992-1999 auf 190 Mio € und von 2000-2002 auf jährlich ca. 32 Mio €. Für SAPARD standen für die Zeit von 2000-2002 jährlich 12,5 Mio € und für ISPA zwischen 21 und 37 Mio € bereit. Vgl. EU-Kommission (2002b)

⁹ Im NPAA (National Programme for the Adoption of the Aquis 2002-2003) ist die Erstellung des entsprechenden Programmplanungsdokumentes Estonian National Development Plan - SPD (Single Programming Document 2003-2006) bis Ende 2002 angezeigt. Ministry of Finance (2002)

¹⁰ Vgl. ausführlich in komparativer Perspektive: Marcou, G. (2002)

¹¹ In der Ex-ante-Evaluation des SPD wird z.B. eine mangelnde Klarheit über die eigentlichen estnischen Kernziele für diesen Entwicklungsplan kritisiert. Vgl. Ministry of Finance (2003)

In diesem Licht wäre die Frage nach den Bedingungen einer erfolgreichen estnischen Funktional- und Gebietsreform der staatlichen Strukturen zu stellen.¹² Die im Zuge der Vorbereitung auf die effektive EU-Mittelverwaltung notwendige Verwaltungsreform kann hier als besonders signifikantes Beispiel gelten. Verwaltungsreform ist Wirtschaftspolitik, da sie eine notwendige Bedingung für deren Wirksamkeit ist. Dieses Effizienzkriterium erstreckt sich dabei nicht nur auf die örtliche Administration, sondern im gleichen Maße auf die (Verwaltungs-) Politik.¹³

Es zeigt sich, daß die Frage nach einer effektiven Regionalpolitik Estlands gerade im Spiegel einer sich dezentralisierenden EU-Regionalpolitik nach dem Prinzip der effektiven Subsidiarität die Frage nach der „guten Ordnung“ der Institutionen und nach dem dieser Ordnung zugrunde liegenden Legitimationsverständnis aufwirft. Zum anderen wird deutlich, daß sowohl auf der Ebene der EU- wie auch der nationalen Politikebene Regional-, Wirtschafts- und Verwaltungspolitik miteinander vernetzt sind und sich dadurch verschränken. Für den Aufbau einer „guten Ordnung“ mittels einer Interventionslehre, die den Ansprüchen an eine „Art of Political Economy“ genügt, ergibt sich also die Notwendigkeit einer Anreicherung mit ökonomischem und sozialem Lenkungswissen sowie der tiefgehenden Kenntnis über den jeweiligen politischen und organisatorischen Handlungsrahmen.¹⁴

Zunächst zum Aspekt des Lenkungswissens: Was bestimmt regionale Disparitäten wirtschaftlicher Konzentration im Raum?

Globalisierung und internationale Integration haben durch den Abbau von Raumüberwindungskosten zu einem verschärften Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren geführt und so Befürchtungen über Anpassungsreaktionen durch den Verlust von Einkommen und Arbeitsplätzen ausgelöst.¹⁵ Die Neue Ökonomische

¹² Hierbei verweist das spezifische Verhältnis von Regelungsvorsprung und Anwendungsrückstand im Transformationsprozeß auf das grundsätzliche Problem von zeitlich asymmetrischem Struktur- und Kulturwandel einerseits sowie zwischen System- und Akteurs-ebene andererseits, also auf die kulturellen bzw. mentalen Potentiale für effektive Strukturänderungen. Vgl. Wollmann, H. (2001)

¹³ Der Koalitionsvertrag der Zentrums- und Reformpartei vom 18.1.2002 „admits that the current programme of administrative-territorial reform has failed;“ Government of Estonia (2002)

¹⁴ Erst ein Wissen über systematische Ziel-Mittel-Relationen und das Wissen über die Grenzen dieses Wissens können vor einer Überschätzung der politischen Gestaltungsoptionen ökonomischen Wachstums und damit vor systemverschlechternden Handlungskonsequenzen bewahren. Vgl. Streit, M.E. (2000). Aus Sicht der Neuen Ökonomischen Geographie ergibt sich für die Regionalpolitik z.B. die Gefahr, mit der falschen „Dosierung“ von Maßnahmen die regionalen Einkommensdisparitäten zu verstärken. Vgl. Lammers, K; Stiller, S. (2000)

¹⁵ Vgl. Roos, M. (2001). Zu den Bestimmungsfaktoren, die einen Standort für eine Ansiedlung von Firmen und Industrien offensichtlich attraktiv oder unattraktiv machen, zählen Kostenvor- bzw. -nachteile, die mit den natürlichen Gegebenheiten einhergehen – also etwa Ressourcenvorkommen, Klima und Zugang zu Verkehrswegen. Ähnliche Anreize für Firmen gehen zum anderen von Rahmenbedingungen aus, die die lokale Wirtschaftspolitik gestaltet, etwa die Höhe und Struktur der Steuerlast sowie die vorhandene Infrastruktur. Die Qualität des lokalen Arbeitsangebots ist gleichfalls durch Bildungs- und Ausbildungsanstrengungen beein-

Geographie (NÖG) und die Theorie endogenen Wachstums haben in den letzten Jahren neue Erkenntnisse zu den Bestimmungsfaktoren regionaler Disparitäten geliefert.¹⁶ Da bei beiden jedoch je nach Umfang der ausgeblendeten Faktoren und Parameterkonstellationen bei verstärkter Integration sowohl eine Zunahme als auch Abnahme regionaler Disparitäten möglich ist, kann aus ihnen keine unmittelbare Prognose für Estland nach einem EU-Beitritt abgeleitet werden.¹⁷ Der in der NÖG zentrale Zusammenhang zwischen interregionalen Reallohndifferenzen und Transportkostenniveau lenkt die regionalpolitische Aufmerksamkeit dabei auf die Auswirkung von Regionalpolitik auf diese beiden Faktoren, wobei Gestaltungsoptionen abgeleitet werden,¹⁸ die modelltheoretisch auch auf Estland anwendbar sind. Die empirische Evidenz dafür fehlt jedoch bislang.¹⁹

Welchen Einfluß haben regionaler Besonderheiten?

Es gibt einige Evidenz dafür, daß die Arbeitslosigkeit in den EU-Ländern neben einer nationalen auch eine deutliche regionale Komponente hat. Dies legt die Vermutung nahe, dass nationale Strategien zur Reduktion der Arbeitslosigkeit zu kurz greifen, um das Problem nachhaltig zu beeinflussen.²⁰ Sind nämlich deren Effekte ungleich verteilt, so kann dies national im Sinne volkswirtschaftlichen Wachstums optimal sein, in den benachteiligten Regionen jedoch zu

flussbar. In ökonomischen Gravitationsmodellen zeigt sich andererseits, daß die Muster der Handelsströme in regionaler Hinsicht eine große Ähnlichkeit mit denen besitzen, die vor dem 2. Weltkrieg bestanden. Vgl. Lammers, K. (2002) m.w.N.

¹⁶ Für einen Überblick s. Lammers, K. (2002), Davies, S.; Hallet, M. (2002), Roos, M. (2001).

¹⁷ So generell Lammers, K. (2002), grundsätzlich für die NÖG Roos, M. (2001). Lammers, K.; Stiller, S. (2002) betonen für die NÖG, daß bei Integrationsmaßnahmen das Modell unter Effizienzaspekten regionalpolitisches Handeln nicht begründet. Aus distributionspolitischer Sicht wird für die im Modell dominierenden Faktoren Transportkosten und Mobilitätsgrad ebenfalls ein Eingriff der Regionalpolitik verneint.

¹⁸ Lammers, K.; Stiller, S. (2000) sehen für heterogene Regionen (Regionen mit Differenzen bei der Industriedichte und Reallöhnen) die Möglichkeit, weitere Agglomerationstendenzen zu verhindern, wenn in der Peripherie als Produktionsstandort trotz kleineren Absatzmarktes die Attraktivität aufgrund niedrigeren Lohnniveaus steigt. In diesem Moment besteht dann der Anreiz für einige Unternehmen, sich wegen der dann niedrigeren Produktionskosten dort anzusiedeln, was zu einem Abbau regionaler Einkommensdisparitäten führt. Bedingung für die Wirksamkeit der Lohndifferenzen ist v.a. jedoch der Abbau von administrativ bedingten Transportkosten, da bei niedrigen Transportkosten die räumliche Nähe zu den Absatzmärkten an Relevanz verliert. Daraus folgt für eine effektive vernetzte Regional-, Wirtschafts- und Verwaltungsreformpolitik mit dem Ziel eines Disparitätenausgleichs, daß im Interesse der Peripherie eine Politik betrieben werden sollte, die auf ein schnelles und weitgehendes Absenken der Transportkosten und administrativen Kosten abzielt. Sofort einsichtig ist somit die wirtschaftspolitische Bedeutung von Verwaltungsreformen und einer zeitnahen ansiedlungsfreundlichen und regionalspezifischen Entscheidung. Außerdem bedarf es für diesen industriellen Umsiedlungsprozeß hinreichend guter interregionaler Infrastruktur. Nicht zuletzt deshalb ist der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ein wichtiger Faktor für den Abbau regionaler Einkommensdisparitäten.

¹⁹ Roos, M. (2001)

²⁰ Overman, H.G.; Puga, D. (2002)

Wohlstandsverlusten führen. Es kann daher ein „Trade-Off“ zwischen nationalem und regionalem Wachstum bestehen,²¹ der auf regionaler Ebene Anreize setzen kann, nationale Politik zu blockieren. Auch für die Konvergenzprozesse im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik gibt es zwar für die nationale Ebene klare Evidenz²², was die Entscheidung estnischer Politik auf nationaler Ebene noch verständlicher macht. Auf regionaler Ebene zeigt sich hingegen eine ambivalente Entwicklung.²³ Die bis 2002 in Estland und den anderen EU-Beitrittsländern erkennbaren räumlichen Entwicklungsmuster sind denen der alten Kohäsionsländer insgesamt sehr ähnlich, wobei die Konzentration der Wachstumsprozesse auf die Hauptstädte und die regionalen Disparitäten wesentlich stärker sind.²⁴ Mehr Divergenz auf der regionalen Ebene ist anscheinend der Preis für den Aufholprozeß gegenüber fortgeschrittenen Ländern auf nationaler Ebene.²⁵

Für Estland mit seinen beachtlichen regionalen Unterschieden²⁶ bei der Ausstattung mit wachstumsfördernden ökonomischen und sozialen Standortfaktoren - und im Ergebnis von Einkommensunterschieden und Sozialkonflikten – wird die Bedeutung der EU-Mittel für die Erfüllung des Staatsziels im SPD Estlands deutlich. Die Vielzahl der Ziele, die gleichzeitig anvisiert oder priorisiert werden, legen jedoch einen Ziel-Mittel-Konflikt im Sinne Tinbergens nahe.²⁷

²¹ Dies bedeutet jedoch auch einen möglichen Zielkonflikt zwischen nationalem Wachstum und Regionalentwicklung. Davies, S.; Hallet, M. (2002) betonen, daß in der Frühphase des nationalen Aufholprozesses öffentliche Investitionen zum Abbau regionaler Disparitäten nationale Wachstumsverluste bedeuten können. Sie verweisen hierbei auf Spanien und Portugal. Für Estland ist hier jedoch von direkter Relevanz, wie das richtige Timing öffentlicher Investitionen diesbezüglich möglichst wenig nationale Wachstumsverluste verursacht. Für die Entscheidung über die räumliche Verteilung etwa von EU-Fördermitteln sowie den Zeitpunkt der Inanspruchnahme sollte das Ausmaß der regionalen Disparitäten eine bedeutende Rolle spielen: Zum einen, weil es hierbei um eine reale Härte benachteiligter Staatsbürger geht, zum anderen, weil die „materiell“ Begünstigten dies in der Regel um den Preis negativer externer Effekte (Übernutzung von Ressourcen, Stau, Umweltverschmutzung) erreichen. Somit kann selbst eine „wachstumsmaximierende“ nationale Wirtschaftspolitik sowohl auf nationaler und regionaler Ebene unter Umständen zu Wachstumsverlusten führen, wobei sich hier unverzüglich die Frage der Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums stellt. In Bezug auf die Verteilung des Wachstums bleibt festzuhalten, daß „from a normative point of view, these questions relate to the opportunities for policy-makers to facilitate stronger national growth by focusing public investment on growth poles in the early stages of catching up, and by encouraging a more dispersed pattern of economic development in later stages.“ Davies, S.; Hallet, M. (2002), S.22

²² Vgl. EU-Kommission (2002a), Lammers, K. (2002) m.w.N.

²³ Vgl. Davis, S., Hallet, M. (2002) m.w.N.

²⁴ Lammers, K. (2002)

²⁵ Lammers, K. (2002)

²⁶ Für eine genaue Darstellung der regionalen Disparitäten siehe Punkt 1.5. des SDP, für die daraus gefolgerten politischen Prioritäten Punkt 3.3. und 3.4. Vgl. Ministry of Finance (2002)

²⁷ Beachtenswert ist auch die Kritik diesbezüglich in der Ex-ante-Evaluation. Danach steht die Vielzahl der (verwaltungspolitischen, regionalpolitischen u.a.) Prioritäten besonders im Missverhältnis zu den Ausbildungs- und Finanzierungsschwächen und damit der Umsetzungskapazität der regionalen Akteure (local self-governments), die im SPD beide genannt werden (Prioritäten: Punkt 3, Ressourcenmangel: Punkt 1.3.6.). Auch wird zwar eine

Welche institutionellen Lenkungspotentiale und Steuerungsgrenzen lassen sich nun für die estnische Regionalpolitik ableiten?

Im institutionell geordneten Territorialstaat Estland verweist die Lücke zwischen Sollens- und Seinsordnung neben den spezifisch transformatorischen Zwängen auf generelle „raumbezogene politische Konflikte“,²⁸ die aus dem Wandel von Staatlichkeit herrühren. Diese mit der neuartigen politischen Planung in Harmonie zu bringen, bedeutet einen Bewußtseinswandel der Akteure und einen Strukturwandel, der der neuen funktionalen Differenzierung Rechnung trägt. Er könnte auch einen Wandel von „Associations of Local Governments“ hin zu einem Konzept des „Regional Governance“ auslösen.²⁹ Der Wandel der Steuerungsmodalitäten der Regional- und Wirtschaftspolitik hin zum „kooperativen Staat“ macht die finanzielle und politische Handlungsfähigkeit besonders der lokalen und regionalen Akteure notwendig. Diesbezüglich ist in Estland eine nachhaltige Lösung und ein institutioneller Interessenausgleich (Machtbalance) offen. Ebenso wie die Antwort auf die Frage, wieviel Finanzautonomie und welche Größe die estnischen Gebietskörperschaften haben sollen, ausgehend von ihrer Tradition und zukünftigen Funktion.³⁰ Mangels alternativer Einkommen der Gebietskörperschaften ist eine Fiskalreform ohne eine Territorialreform kaum befriedend durchzuführen,³¹ eine Neuverteilung der Staatsfunktionen könnte ebenso nötig sein (Funktionalreform).

Diese Zwänge machen einen neuen Zugang des estnischen Staates zu seinen Aufgaben und seinem Verhältnis zur Gesellschaft notwendig. Institutionell wäre eine funktionale Flexibilisierung notwendig, die den globalen Zwängen ebenso gerecht wird wie dem Management „regionaler Innovationssysteme“. Die Neue Institutionenökonomie liefert Lösungsvorschläge hierfür – die FOCJ (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions)³². Diese erfordern jedoch als fundamentale

SWOT-Analyse durchgeführt, die Grundannahmen des SPD basieren gleichwohl auf einem optimistischen Szenario (Punkt 1.6.3). Vgl. Ministry of Finance (2003)

²⁸ Vgl. ausführlich Reuber, P. (1999) m.w.N.

²⁹ Vgl. Benz, A. (2001)

³⁰ Vgl. ausführlich Drechsler, W. (1999). Es zwingt zu einer Entscheidung auf nationaler Politikebene, in wie weit die dortigen Akteure gewillt sind, regionale Selbstorganisation zuzulassen und zu fördern, was hinreichende (Finanz-) Autonomie voraussetzt und den nationalen Steuerungsanspruch begrenzen würde. Zum Problem der Territorialgebundenheit der Kommunaleinnahmen siehe auch Frey, B.S. (2000).

³¹ Die OECD (2001) konstatiert eine Unterbesteuerung der lokalen Besteuerungsquellen und fügt an, daß das estnische Steuersystem lokale Besteuerung nicht begünstigt (Ursache z.B.: System der Steuerverwaltung, das zentralstaatliche Subventionsschema). Hinzu kommt der Einfluß supranationalen Wandels: „The scope of future tax reforms is also affected by changes in the nature of the world economy. Globalization has led to a general switch towards less mobile tax bases as trade and capital account liberalization have increased the potential for tax competition between countries. (...) Such considerations hold particularly true for the Baltics, given their status as small open economies, (...)“ IMF (2002), S.15f.

³² Siehe ausführlich dazu Frey, B.S. (2000), Frey, B.S. (2001). FOCJ haben im Wesentlichen drei Vorteile: Sie werden nicht von oben verordnet, sondern entwickeln sich im Sinne selbstorganisationaler „spontaner Ordnung“ gemäß der räumlichen Struktur der Probleme, die

Kategorie Vertrauen und Reziprozität, die wiederum wirtschaftspolitisch bedeutsame Hemmnisse (Transaktionskosten) verringern. Hier gelten die Bürger als Mitgestalter der Kommunen (Bürgerkommune)³³. Die soziale Erneuerung von Politik und kommunaler Selbstverwaltung durch gesellschaftliche Selbstorganisation schafft gerade erst die nachhaltige Unterstützung, die notwendige Bedingung effektiver Wirtschafts- und Regionalpolitik ist. Denn sie basiert in Zukunft mehr und mehr auf der freien Entscheidung der Bürger. Bürgerkommune und effizienter aktivierender Staat verstärken sich so in ihrer Wirksamkeit gegenseitig.

Möglicherweise liegt der Wert einer weitsichtigen Regional- und Wirtschaftspolitik Estlands darin, daß diese auch funktioniert, wenn in anderen Staaten bei einer Wachstumsschwäche Verteilungskonflikte - die gerade in jener Situation erwartete - Problemlösungskapazität blockieren. Daß dies unter anderem daran liegen könnte, dass die staatlichen Strukturen ähnlich flexibel sind wie die Kräfte, die auf sie wirken, macht die Verantwortung und Weitsichtigkeit jeglicher Politik aus – das langfristig Richtige kurzfristig mehrheitsfähig zu machen.

Die EU ist zur Zeit für Estland eines der großen Gravitationszentren seiner Institutionenbildung. Beachtung sollte hierbei aber auch die Perspektive verdienen, wie sich dieses Verhältnis nach dem Erreichen eines für den Beitritt notwendigen Maßes an formaler Institutionenbildung gestaltet. Die Konsolidierung dieser Institutionen, ihre Stabilität und nachhaltige Effizienz sind mindestens genauso bedeutende Aufgaben. Spätestens dann stellt sich die Frage nach den diese Institutionen (effizient und legitim) haltenden gemeinsamen Werten. Denn welche selbstgenerierte Finalität die Europäische Union als Institution und welchen konsistenten Wertekanon sie entwickelt, der (Estland) auch zum „Navigieren in Turbulenzen“ befähigt, ist bis auf weiteres offen.

Literaturverzeichnis

1. **Beichelt, T.** (2001): Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa, Opladen
2. **Benz, A.** (2001): From Associations of Local Governments to „Regional Governance“ in Urban Regions, German Journal of Urban Studies Vol.40(2001), No.2 (http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en/01_2/01_2_benz.shtml)
3. **Bogumil, J.** (2001): Staatsaufgaben im Wandel, (<http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/Politischebild1.pdf>)
4. **Bogumil, J. ; Holtkamp, L.** (2002): Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung (<http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01431.pdf>)
5. **Davies, S.; Hallet, M.** (2002): Interactions between national and regional Development, HWWA Discussion Paper No.207 (http://www.hwwa.de/Publikationen/Discussion_Paper/2002/207.pdf)

es zu lösen gilt, sie minimieren interregionale Spillovers und bieten einen adäquaten institutionellen Rahmen zur Internalisierung intraregionaler Spillovers, und schließlich stimulieren sie den Wettbewerb zwischen den Regionen.

³³ Vgl. ausführlich Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2002)

6. **Drechsler, W.** (1999): Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, prinzipielle Erwägungen, estnische Perspektiven, in: Drechsler, W. (Hrsg.): Die selbstverwaltete Gemeinde, Berlin, S.97ff.
7. **EU-Kommission** (2001): Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen 2. Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt vom 31.1.2001 [KOM(2001)24 endg.] (<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24002.htm>)
8. **EU-Kommission** (2002a): Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim1/com_2002_046_de_acte.pdf)
9. **EU-Kommission** (2002b): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt vom 9.10.2002 [KOM(2002)700 endg.] (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/ee.de.pdf>)
10. **Frey, B.S.** (2000): A Utopia? Government without Territorial Monopoly, Universität Zürich, IEW Working Paper Nr.47, (<http://www.iew.unizh.ch/wp/iewwp047.pdf>)
11. **Frey, B.S.** (2001): Liliput oder Leviathan? Der Staat in der globalisierten Wirtschaft, Universität Zürich, IEW Working Paper Nr.85 (<http://www.iew.unizh.ch/wp/iewwp085.pdf>)
12. **Government of Estonia** (2002): Coalition Agreement of the Estonian Centre Party and the Estonian Reform Party (18.1.2002) (http://www.riik.ee/en/valitsus/coalition_agreement.htm)
13. **IMF** (2002): The Baltics: Medium-Term Fiscal Issues Related to EU and NATO Accession, C.R. No.02/7 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr0207.pdf>)
14. **Knogler, M.** (2002): Arbeitsmarktpolitische Herausforderungen in den Ländern der EU-Beitrittskandidaten, Universität München, OEIM WP Nr. 235, München
15. **Lammers, K.; Stiller, S.** (2000): Regionalpolitische Implikationen der Neuen Ökonomischen Geographie, HWWA Discussion Paper No.85 (http://www.hwwa.de/Publikationen/Discussion_Paper/2000/85.pdf)
16. **Lammers, K.** (2002): Die Osterweiterung aus raumwirtschaftlicher Perspektive – Prognosen regionalökonomischer Theorien und Erfahrungen aus der bisherigen Integration in Europa, HWWA Discussion Paper No.195 (http://www.hwwa.de/Publikationen/Discussion_Paper/2002/195.pdf)
17. **Marcou, G.** (2002): Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective - Introduction, in: Marcou, G.: Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective (<http://lgi.osi.hu/publications/2002/105/11-Intro.pdf>)
18. **Ministry of Finance** (2002): Estonian National Development Plan - SPD 2003-2006 (http://www.fin.ee/dokumendid/estonian_spd_18112002.pdf)
19. **Ministry of Finance** (2003): Ex-ante Evaluation Report of Estonian SPD (http://www.fin.ee/dokumendid/5_1_1_ex_ante_evaluation_report_of_estonian_spd.doc)
20. **OECD** (2000): Converging European Transitions, OECD Technical Paper No.159 (<http://www.oecd.org/pdf/M00006000/M00006206.pdf>)
21. **OECD** (2001): Fiscal Design Across Levels of Government Year 2000 Survey – Country Report Estonia (<http://lgi.osi.hu/publications/2001/85/Estonia.pdf>)
22. **Overman, H.G.; Puga, D.** (2002): Unemployment Clusters across Europe's Regions and Countries, in: Economic Policy, 17 (34), 2002, S. 117ff.

23. **Reuber, P.** (1999): Raumbezogene politische Konflikte: geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen, Stuttgart
24. **Roos, M.** (2001): Taugt die „Neue Ökonomische Geographie“ zur Politikberatung? (<http://www.wiso.uni-dortmund.de/~gra-miro/NEG.pdf>)
25. **Streit, M.E.** (2000): Theorie der Wirtschaftspolitik, 5.A., Düsseldorf
26. **Wollmann, H.** (2001): Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelungsschub und Anwendungspraxis, in: Derlien, H.-U. (Hrsg.), Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation, Baden-Baden, S.27ff.

Summary

REMARKS ON INSTITUTIONAL ASPECTS OF ESTONIAN REGIONAL POLICY EVOLUTION ON THE WAY INTO THE EU

Arndt Kümpel
Chemnitz University of Technology

This paper investigates the current conditions under which in Estonia is to develop regional policy and tries to formulate consequences for economic, regional and order policy as well as civil society. The analysis tool of thinking is the network.

Starting from the influence of the EU, the question is raised what are the incentive structures in this context for the political actors. Emphasis is laid upon the question what determines the regional disparities and what the options and limitations are to influence them.

The process of regional institution building is highlighted, taking into account the rapid changes of the economic, political and societal environment, which political actors have to deal with.

Major findings are: Estonian central state bodies has given so far priority to ensure the compliance with the requirements to be met for EU accession. They follow EU guidance and use a top-down approach. However, for an effective regional development and governance new flexible institutions and patterns of decision making are necessary. Citizen's free choice and support is crucial for making the complex reform process a success. That means to use a bottom-up approach to develop the base of democracy in municipalities. This challenges a strict central state approach and requires a certain autonomy of the substate government bodies. In this context the gridlock of the delayed administrative reform is highlighted.

Stressing the importance of the self-determination of regional structures for both effective regional economic policy and civil society, two ideas to handle this are introduced: The FOCJ's (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions) and the citizen's community.

STATUS VON TALLINN IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG ESTLANDS (rechtliche und wirtschaftliche Probleme)

Sulev Mäeltsemees
Tallinner Technische Universität

1. Allgemeine Probleme um den Status von Tallinn

Fast während der ganzen Periode nach der Wiedererlangung der Selbstständigkeit ist gesprochen und geschrieben worden, dass Tallinn im Vergleich zu anderen Gemeinden und Städten einer besonderen Regulation bedarf. Die Stadt Tallinn selbst hat schon seit 1994 Initiative gezeigt, damit die Eigenart der Stadt auch in entsprechenden Gesetzen berücksichtigt würde. Als erstes Faktum dieser Art gilt der Beschluss Nr. 31 der Tallinner Stadtversammlung vom 22. Februar 1994 „Vorschlag an der Regierung der Republik“, worin vorgeschlagen wurde, das „Gesetz der Hauptstadt“ zu verabschieden (es wurde auch ein entsprechender Gesetzesentwurf hinzugefügt). Da dieser Entwurf aber in zwei Ministerien (Justiz- und Innenministerium) keine Unterstützung fand, wurde er nicht weiterverfahre. Am 20. August 1997 bildete der Tallinner Bürgermeister mit seiner Verordnung Nr. 209 eine Arbeitsgruppe für die Ausarbeitung des Gesetzes über die Regulierung des Status von Tallinn. Am 15. Januar 1998 fasste die Tallinner Stadtversammlung den Beschluss Nr. 5, worin der Regierung der Republik der Vorschlag gemacht wurde, den Entwurf des Gesetzes über den Status von Tallinn zu verabschieden. Die Regierung der Republik stimmte dem Vorschlag des Innenministeriums, den Entwurf nicht zu unterstützen, zu aber unterstrich dabei die Notwendigkeit der Differenzierung des rechtlichen Status von Tallinn als der grössten lokalen Selbstverwaltung des Landes und der Hauptstadt im Vergleich zum rechtlichen Status anderer Einheiten der lokalen Selbstverwaltungen. Für die Lösung der in jeder Hinsicht (sowohl territorialer als auch inhaltlicher) komplizierter und sich über die Grenzen von Tallinn ausstreckender Probleme wurde mit dem Beschluss Nr. 799-k der Regierung der Republik vom 11. August 1998 der Sachverständigenausschuss für die Regulierung des rechtlichen Status von Tallinn (unter der Leitung des Ministers P. Aru) gebildet. Die inhaltliche Vorbereitung und Erörterung dieses Entwurfes ist aber durch die Parlamentswahlen im März 1999 unterbrochen worden. Im Herbst 2002 wurde dem Parlament (Riigikogu) der Entwurf 1190 SE des Gesetzes über die Organisation der lokalen Selbstverwaltung und die Änderung des Gesetzes der Regierung der Republik unterbreitet [Kohaliku ...].

Es muss gesagt werden, dass die Sonderregulationen für Tallinn nicht **nur im Interesse von Tallinn, sondern auch im Interesse vieler anderer, vor allem der kleineren Einheiten lokaler Selbstverwaltungen angestrebt wird**. Um sich bildlich auszudrücken – mit der heutigen einheitlichen Organisation der lokalen Selbstverwaltung ist das ganze System wie in das Prokrustesbett gezwängt. Eine Frage an und für sich ist natürlich, ob diese Eingliederung in Kategorien oder Belegung von Einheiten lokaler Selbstverwaltungen mit unterschiedlicher Verwaltungsfähigkeit mit verschiedenen Rechten, Pflichten und Verantwortung nicht neue

und vielleicht sogar mehr komplizierte Widersprüche in unserem schon recht stabilen System der lokalen Selbstverwaltung mit sich bringen wird? Das ist die Frage, die im Fall der (eventuellen) Wiederaufnahme der Verwaltungsreform notwendigerweise beantwortet werden muss.

Es ist auch wichtig zu unterstreichen, dass **die Beziehungen zwischen dem Landrat und den Organen lokaler Selbstverwaltungen nicht nur auf die Aufsicht über die Rechtsakten der Letztgenannten reduziert werden dürfen**, wie das laut letztem Vorschlag von Tallinn [Kohaliku ...] vorgesehen wurde. Laut dem Gesetz über die Regierung der Republik **hat der Landrat für die einheitliche und ausgeglichene Entwicklung des Landkreises zu sorgen**. Ein besonderes Problem ist, inwieweit es sich in der Praxis realisiert. Jedenfalls wird der Landrat durch verschiedene Gesetze mit vielen Aufgaben im Bereich der sozialwirtschaftlichen Entwicklung des Landkreises beauftragt. Es ist schon zu einer allgemeinen Weisheit geworden, dass je grösser eine Stadt ist, desto enger sind im allgemeinen auch ihre Beziehungen zum Hinterland. Und **genau so wie viele der sozialwirtschaftlichen Probleme des Landkreises Harju nicht ohne Tallinn gelöst werden können, können auch Tallinner Probleme ohne umgebende Gemeinde und Städte keine Lösung finden**.

In Zusammenhang mit Tallinn, einer in estnischen Verhältnissen Großstadt und auch Hauptstadt, sind drei Problemkomplexe zu lösen, die als drei Vektoren vorgestellt werden können:

- 1) Beziehungen der Stadt zur staatlichen Zentralebene;
- 2) Horizontalbeziehungen der Stadt (z. B. das in Dänemark verabschiedete Gesetz über den Entwicklungsrat der Hauptstadt);
- 3) innenstädtische Dezentralisierung.

Alle diese Bereiche sind äusserst aktuell, wobei ihr Inhalt und die Aktualität sich je nach Zeitabschnitten verändert haben. Beim sog. ersten Vektor muss bei der Verteilung der Funktionen zwischen dem Staat und der lokalen Selbstverwaltungen erwähnt werden, dass 1993 (inhaltlich gesehen, in den meisten Fällen doch im nachfolgenden Jahr), als der Übergang von zweistufiger lokaler Selbstverwaltung auf die einstufige erfolgte, viele der Aufgaben des Landkreises auf staatliche Behörden übertragen wurden. Diese Reform betraf in wesentlichem Maße auch die Stadt Tallinn, die als eine der sechs größeren Städte während der vorangegangenen Periode auch die Funktionen der lokalen Selbstverwaltung zweiter Ebene wahrnahm. So wurden z. B. staatliche Arbeitsämter gemäß Verordnung Nr. 125 „Über die Bildung von staatlichen Arbeitsämtern“ vom 5. Mai 1994 gebildet. Mit dieser Verordnung wurden die Arbeitsämter, die bisher in den Verwaltungsbereich der Landkreisverwaltungen und der Tallinner Stadtverwaltung gehörten, in den Verwaltungsbereich des Sozialministeriums übergeben. In vielen ähnlichen Bereichen sind zwischen Tallinn und anderen Vertragsparteien Verwaltungsabkommen usw. geschlossen worden.

In diesem Artikel werden vornehmlich die Beziehungen der Hauptstadt zur staatlichen Zentralebene analysiert weil diese Problematik ist heutzutage besonders aktuell.

Ab und zu wird erwähnt [Kohaliku ...], dass die Übertragung von Aufsichtsfunktion über die Tätigkeit der Tallinner Selbstverwaltung vom Landkreis Harju in die Verwaltungsbereiche von Ministerien keine zusätzliche Belastung für den Staatshaushalt mit sich bringt. Aber Ministerien werden sich in diesem Fall auch mit der Aufsicht über den Landkreis mit der größten Zahl von Selbstverwaltungseinheiten und, was nicht unwichtig ist (z. B. aus dem Standpunkt der Bautätigkeit in Küstengebieten), mit größten Interessenkonflikte beschäftigen müssen, das aber eine Regierungsbehörde mit notwendiger Verwaltungsfähigkeit im Landkreis Harjumaa voraussetzt. Positiv bei diesem System wäre aber, dass die Beamten der Landkreisesverwaltungen sich viel mehr den Problemen kleinerer Städte und Gemeinde widmen könnten, wofür man heute aus verständlichen Gründen wenig Möglichkeit hat. Wenn bisher vom Umfang der Aufsichtstätigkeit des Landrates von Harju 4/5 mit Tallinn verbunden waren, bedeutet es durchaus nicht, dass die Landkreisverwaltung Harju ohne Tallinn mit nur einem Fünftel der bisherigen Ressourcen auskommen könnte. Eher umgekehrt – ausreichend wären Ressourcen, die um ein Fünftel kleiner sind.

Im Staatshaushalt für 2003 betragen die allgemeinen Kosten der Landkreisverwaltung Harju 24,4 Millionen Kronen, davon Personalkosten 14,8 Millionen Kronen. Auch nach der Übertragung der Aufsichtsfunktion in den Verwaltungsbereich der Ministerien müsste die Landkreisverwaltung Harju je nach Personalbestand und Haushaltsumfang bestimmt größer bleiben als die Landkreisverwaltung von Tartu, wo die allgemeinen Kosten 12,8 und die Personalkosten 9,2 Millionen Kronen betragen.

Indem die Aufsicht über die Tallinner Selbstverwaltung den Ministerien untergeordnet wird, wird als die „Faustregel“ eine „16. Landkreisverwaltung“ hinzugebildet, deren Eigenart darin besteht, dass ihre Beamten (bei einigen Ministerien wegen größerer Arbeitsumfänge voraussichtlich als Abteilungen der Tallinner Aufsicht) sich zerstreut unter verschiedenen Regierungsbehörden befinden werden. Unbedingt ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden, wo diese Beamten arbeiten, notwendig, denn die eine oder andere Rechtsakte des Organs der lokalen Selbstverwaltung kann gleichzeitig verschiedene Verwaltungsbereiche dieser Ministerien betreffen.

Aus weiterer Sicht betrachtet, entsteht durch die (eventuelle) Fortsetzung der Verwaltungsreform ein folgendes Problem. Wenn festgelegt wird, dass die Aufsicht über die Tallinner Selbstverwaltung nicht mehr zum Zuständigkeitsbereich des Landrates gehört, so gibt es in Estland ganze Lebensbereiche, wo Tallinn die sog. „kritische Masse“ bildet, oder mit anderen Worten ausgedrückt, die eine oder andere sozial-wirtschaftliche Funktion außerhalb von Tallinn praktisch gar nicht ausgeübt wird. Ein passendes Beispiel ist z. B. die Berufsausbildung, denn fast die Hälfte aller Berufsschulen befinden sich in der Hauptstadt. Zwangsläufig entsteht hier die Frage

– warum sollte man denn in diesem Fall im ganzen Staat überhaupt zwei verschiedene Aufsichtssysteme anwenden, wonach Tallinn eine direkte Anbindung an Ministerien hat und ansonsten der Landrat in Gemeinden und Städten bezüglich aller anderer Berufsschulen auch weiterhin die Aufsichtsfunktion wahrnehmen wird?

Eine andere Frage ist natürlich, ob die Belastung der Ministerien mit Fragen und Problemen der Funktionsfähigkeit der Tallinner Selbstverwaltung, also mit den einem Ministerium nicht eigenen Aufgaben, nicht schlecht auf die Ausübung der Hauptfunktionen dieser Institution auswirken wird? Ein Ministerium hat sich doch bisher mit der Ausarbeitung der Politik im betreffenden konkreten Bereich beschäftigt. Mit der Aufsicht über die Tallinner Selbstverwaltung wird das Ministerium aber im wesentlichen Maße mit exekutiven und organisatorischen Aufgaben beauftragt. Die Frage muss auch aus anderer Sicht betrachtet werden. Ob es im Ministerium nicht zu gewissen Problemen in solchen Aufsichtsbereichen kommen kann, in denen man gründliche, relativ engbegrenzte und konkrete Kontrolle erwartet, und wo es sich bisher als zweckmäßig erwiesen hat, das auf der Ebene der Landkreisverwaltung und nicht höher zu erledigen?

Obwohl die Eigenart und Probleme von Tallinn sich vor allem aus der Wahrnehmung der Hauptstadtfunktionen ergeben, muss man auch das erkennen, dass einige der Probleme auf die Größe von Tallinn und auch den großen Unterschied im Vergleich zu der Größe anderer Selbstverwaltungseinheiten zurückzuführen sind. Je nach Einwohnerzahl ist Tallinn vier Mal größer als die nächstgrößte Stadt und ca 7000 Mal größer als die kleinste Gemeinde (die Insel Ruhnu). Andererseits sind diese großen Unterschiede keine besondere Eigenart von Estland. Die Unterschiede zwischen der größten und kleinsten Selbstverwaltungseinheit in Finnland sind 4000-malig und in Norwegen 2000-malig, aber rechtlich sind sie alle gleichberechtigt (in Norwegen gibt es Unterschiede wegen zweistufiger lokaler Selbstverwaltung).

2. Dezentralisierung der Führung innerhalb der Stadt

In gewissen Grenzen können die Leitungsfragen innerhalb der Gemeinde / Stadt von der entsprechenden Gemeinde- oder Stadtversammlung entschieden werden. Gemäß Art. 6 der 1985 in Strasbourg verabschiedeten und 1994 vom Estnischen Parlament ratifizierten europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung **können die inneren Leitungsfunktionen von Machtorganen selbst festgelegt werden, um damit ihre Anpassung an die lokalen Bedürfnisse und damit eine effektive Leitungstätigkeit zu gewährleisten, wenn dies nicht den allgemeinen, durch Gesetzgebung festgelegten Bedingungen schadet** [Euroopa ...]. Doch müssten die wichtigsten Grundsätze dieses Bereiches durch Gesetze festgelegt werden. Vor allem betrifft das den Rechtsstatus der eventuellen politischen Leitungsorgane der Stadtbezirke, (in Tallinn als *halduskogu* bezeichnet), sowie den Stand und die Beziehungen der Verwaltung des Stadtbezirkes (der Kanzlei) mit dem vorgenannten Gremium. Die Probleme sind grundsätzlicher Art, denn immer wieder sind Vorschläge zu hören, dass der Stadtbezirk nur oder mindestens vor allem exekutive und organisatorische Aufgaben zu erfüllen hat.

Mit den Problemen der Stadtbezirke muss man sich schon deshalb befassen, dass die Stadtbezirke als solche in mehreren Gesetzen anerkannt werden. Gemäß dem Wahlgesetz für lokale Selbstverwaltungsversammlungen, das als Verfassungsgesetz gilt, wird festgesetzt, dass in Tallinn die Wahlkreise von der Stadtversammlung je nach Stadtbezirken gebildet werden. Auch bei Parlamentswahlen wird von den Grenzen der Stadtbezirke ausgegangen. Auch im Planungsgesetz wird wiederholt auf Stadtbezirke hingewiesen, auch haben sie eine konkrete Rolle in der Logik dieses Gesetzes zu spielen. Damit hat der Gesetzgeber die Tallinner Stadtbezirke als obligatorische Strukturen lokaler Selbstverwaltung gesetzlich bestimmt. In Tallinn wurden Stadtbezirke vor zehn Jahren gebildet. Leider ist während der ganzen nachfolgenden Periode als einzige bemerkenswerte rechtliche Regulation 1994 das Recht des Stadtbezirkvorsitzenden auf die Vergabe von Einzelakten festgelegt worden.

Umstritten ist die Meinung, dass der Stadtbezirk sich vor allem auf die Erweisung von administrativen Dienstleistungen an die Bevölkerung zu konzentrieren hat und deshalb auch als Büro oder Kanzlei dem Einwohner näher stehen müsste. Laut Befürworter dieser Meinung können und sogar müssen alle politischen Entscheidungen auf der Stadtebene getroffen werden. An dieser Stelle könnte man das Beispiel der Stadt Wien anführen. So ist es in Wien erlaubt, dass von einer Kanzlei zwei benachbarte Stadtteile bedient werden, wenn das sich als zweckmäßig oder kostensparend erweist [L. Kukkk]. Die Versammlung für politische Entscheidungen gibt es aber in jedem Stadtteil.

Durch ein solches System wird eine demokratische Dezentralisierung gewährleistet, d.h. dass die Entscheidungen möglichst bürgernahe getroffen werden. Bei uns sind ab und zu auch Meinungen zu hören [Kohaliku ...], dass die Delegierung der Aufgaben der Stadtversammlung an die Stadtverwaltung dem Subsidiaritätsprinzip gleichzusetzen ist. Ein vollziehendes Organ (Gemeinde- oder Stadtverwaltung) kann laut keinen Kriterien dem Stadteinwohner näher stehen als die Stadtversammlung. Eher im Gegenteil. Dies schon deshalb, dass ein Mitglied eines vollziehenden Organs gemäß der Praxis unserer bisherigen lokaler Selbstverwaltung nicht mal Mitglied eines Vertretungsorgans sein darf. Und dadurch bedingt ist überhaupt nicht garantiert, dass ein Mitglied der Gemeinde- oder Stadtverwaltung über ein vom Volk erhaltenes politisches Mandat für die Entscheidungen verfügt. Gleichzeitig dürfte man nicht vergessen, dass in Europa Direktwahlen auch der vollziehenden Organe (vor allem von Bürgermeistern) sich immer mehr verbreiten.

In größeren Städten muss neben territorialer Dezentralisierung der innenstädtischen Leitungstätigkeit auch die funktionale Dezentralisierung berücksichtigt werden. So hat sich ein Viertel vom Gesamtvolumen des Stadthaushaltes (ca. 1 Milliarde Kronen) auf der Reihe des Amtes fürs Bildungswesen konzentriert, das die entsprechenden Beträge der Stadtbezirke um das 5-50-fache übertritt. Der Leiter des Amtes hat dabei aber nicht mal das Recht auf die Verabschiedung von Rechtsakten. Natürlich kann dieses Recht nicht von der Höhe des Haushaltes abhängig gemacht werden (als Vergleich – der Haushalt unserer zweitgrößten Stadt Tartu beträgt 750 Millionen Kronen), aber aus der Sicht einer zweckmäßigen Planung der Arbeit einer lokalen Selbstverwaltung müsste das doch berücksichtigt werden. In einer Gemeinde

oder Stadt, wo es nur eine Schule gibt, kann die Abgeordnetenversammlung selbst über alle wichtigen Bildungsfragen entscheiden. In Tallinn ist das aber ausgeschlossen. Vom zweifelhaften Wert ist die ab Ende der 90-er Jahre in Tallinn auftretende Praxis, die Zeichen einer Vertiefung der funktionalen Leitung und eine wesentliche Abschwächung der territorialen Leitung durch die Stadtbezirke aufweist. Um das zu bestätigen, sei hier nur der Hinweis angeführt, dass in der Anleitung für die Erstellung des Haushaltsentwurfes der Stadt Tallin vorgesehen ist, dass die Stadtbezirke ihre Vorschläge verzweigt an das für diesen Bereich zuständige Stadtamt zu unterbreiten haben. Der Autor vertritt hier doch die Meinung, dass bürgernahes Handeln und damit auch die Verfolgung des Subsidiaritätsprinzipes eher in Stadtbezirken als in funktionalen Stadtämtern gewährleistet werden können.

3. Die Aufgabe des Landrates in der ausgeglichenen Entwicklung des Landkreises

Als regionale Leitung kann Folgendes verstanden werden:

1. Territoriale Leitung in der Person des Landrates und seiner Kanzlei, das die staatliche verzweigte Leitung in territoriale Leitung verwandelt.
2. Verzweigte Leitung, wo die Verwaltungseinheiten vor allem von Ämtern und Inspektionen zur Handverlängerung der entsprechenden Regierungsbehörde der staatlichen Zentralebene werden.

In Estland vertieft sich die verzweigte Leitung. Im Jahr 2000 wurden die Umweltabteilungen der Landverwaltungen dem Verwaltungsbereich des Umweltministeriums unterordnet; es sind Vorschläge gemacht worden, auch die von Landverwaltungen verwalteten Rettungsbehörden zu vom Rettungsdienst verwalteten Institutionen zu reorganisieren; aktuell ist die Bildung des Naturschutzamtes im Verwaltungsbereich des Umweltministeriums geworden, usw.

Gewisse Aufgaben der lokalen Selbstverwaltung sind aber zweifellos von solcher Art, die eine Zusammenarbeit (z. B. Koordinierung) mit Institutionen staatlicher territorialer Leitung voraussetzen. Als ein Beispiel kann hier z. B. angeführt werden, dass laut Planungsgesetz § 16 Abs. 4: *„Planungen vereinbart werden 3) im Fall einer allgemeinen Planung in Zusammenarbeit mit benachbarten lokalen Selbstverwaltungen und dem entsprechenden Landrat.“* [Planeerimiseseadus ...].

In Verwaltungsgesetzen sind aber solche Bestimmungen zu unterstreichen, nach denen der Landrat als Institution territorialer Leitung die Aufgabe der ausgeglichenen Entwicklung des Landkreises wahrzunehmen hat. Anscheinend ausgehend aus diesem Ziel ist im Gesetz für Grundschule und Gymnasium § 12' Abs. 3 P. 5 festgelegt worden, dass der Landrat dem Bildungs- und Wissenschaftsministerium seine schriftliche Zustimmung für die Gründung einer Munizipalschule zu geben hat, und dies ausgehend von regionaler Bildungspolitik und den Bedürfnissen nach Ausbildung lokalen Schulnetzes. Ohne das extra zu unterstreichen, ist allgemein bekannt, dass Tallinn im Bereich der Bildung der Anziehungspunkt für alle umgebenden Gemeinde und Städte ist und damit die Bedeutung der hiesigen bildungspolitischen Entscheidungen weit über die Grenzen von Tallinn reicht. Daran

knüpft sich ein konkretes Problem. Nicht umsonst verpflichten die Gesetze, auch den Landrat von den Beschlüssen über die Umorganisation oder Umstrukturierung einer Kinderstätte, ganz besonders aber einer Grundschule oder eines Gymnasiums, mindestens vier oder sechs Monate im voraus zu informieren. Eine solche Bekanntgabe ist um so wichtiger, dass durch Gesetze nicht vorgesehen ist, dass andere (benachbarte) Gemeinde- oder Stadtverwaltungen davon in Kenntnis gesetzt werden müssen. Dabei ist nicht zu vergessen, dass gerade die Gemeinde- oder Stadtverwaltungen beauftragt worden sind, für Schüler des Servicebereiches der Munizipalschule eine Möglichkeit für die Fortsetzung des Bildungsweges in einer anderen Schule zu gewährleisten.

Bei der Analyse der in unserem Bildungsgesetz festgelegten Aufgaben verschiedener Ebenen unserer öffentlichen Verwaltung kann man verallgemeinert feststellen, dass das Bildungs- und Wissenschaftsministerium eine Regierungsbehörde ist, wo die Umstrukturierung der Aufsicht über das Bildungswesen in Tallinn aus rein rechtlichem Aspekt (d.h. gesetzlich gesehen Ministerium anstatt des Landrates) anscheinend einfacher ist als aus organisatorischem oder wirtschaftlichen Aspekt. Diese Behauptung wird auch durch die Zahlen veranschaulicht. So befinden sich in Tallinn 97 (15%) von unseren 654 allgemeinbildenden Schulen und von 200 000 Schülern lernen hier 59 000 (30%), von 624 Kinderstätten befinden sich in Tallinn 139 (22%) und von 88 Berufsschulen 38 (43%).

Die Aufmerksamkeit muss darauf gelenkt werden, dass **bei der Organisation des Tallinner Bildungswesens als Direktverhältnis gemäß System „lokale Selbstverwaltung – Ministerium“ das Prinzip der gleichen Behandlung von Bürgern nicht übersehen werden darf.** In manchen Fragen wird im Gesetz das Recht der Person, sich an den Landrat zu wenden, festgelegt. So hat der Schüler das Recht, für den Schutz seiner Rechte sich an das Bildungs- und Wissenschaftsministerium, den Landrat oder an Kinderschutzorganisation zu wenden. Für Tallinner würde dadurch das Recht, sich an die nächste Regierungsbehörde des Heimortes zu wenden, ausgeschlossen. Da wir uns schon vorher mit dem Subsidiaritätsprinzip befassten, so möchte der Autoren an dieser Stelle seine Behauptung, dass es sich um einen Gegensatz zu diesem Grundsatz handelt, aussagen. Das Ministerium ist für den Bürger bestimmt eine viel weiter liegende (wenn auch nicht territorial gesehen) Regierungsbehörde als die Landverwaltung.

Es sind Vorschläge [Kohaliku ...] darüber gemacht worden, dass der Tallinner Bürgermeister auf Grund des entsprechenden Beschlusses der Tallinner Stadtversammlung über das Finanzministerium der Regierung der Republik Vorschläge über die für die Erfüllung staatlicher Funktionen seitens der Stadt notwendigen Finanzmittel unterbreitet und für die zweckmäßige Nutzung der an Tallinn übergebenen staatlichen Mittel haftet. Wenn hier wirklich die von Tallinn wahrgenommenen staatlichen Funktionen gemeint werden, dann gibt es dafür die Verfassungsgarantie (§ 154), dass die Kosten im Zusammenhang mit den an die lokale Selbstverwaltung übertragenen staatlichen Verpflichtungen vom Staatshaushalt gedeckt werden. Auch der Kreisverwaltung Harju sind aus dem jetzigen Staatshaushalt Finanzmittel (für das Jahr 2003 2,17 Millionen Kronen) gegeben worden, um auf Grund des

Verwaltungsvertrages die Aufgaben des Standesamtes und des Gebäuderegisters wahrzunehmen. Wenn mit diesem Vorschlag verschiedene eventuelle Beträge aus dem Haushalt gemeint werden, **wird die Einführung eines solchen Mechanismus, wonach eine lokale Selbstverwaltung direkt mit dem Ministerium kommuniziert, bestimmt einen Einfluss auf die Formierung aller anderer lokaler Haushalten ausüben.**

Seit 1994, als der Koordinierungsrat der Verbände lokaler Selbstverwaltungen gebildet wurde, finden jährlich Verhandlungen der Vertreter der Regierung der Republik und des Koordinierungsrates zu Haushaltsfragen statt. Obwohl die Rechtsgrundlage dieser Verhandlungen fast nicht geregelt ist und auch die Ergebnisse (teilweise wegen rechtlicher Nichtregulierung) in manchen Jahren (Ende der 90-er Jahre) problematisch gewesen sind, handelt es sich immerhin um eine Form der Regulierung der Beziehungen zwischen der staatlichen Zentralebene und lokaler Selbstverwaltung. Wenn jetzt eine lokale Selbstverwaltung mit ihrem Haushalt von 4,5 Milliarden Kronen (ca. 40% vom Gesamtumfang der Haushalte aller estnischen Selbstverwaltungen) direkte Verhandlungen aufnimmt, wird auch die Prozedur der übrigen Verhandlungen ziemlich sinnlos.

4. Status von Tallinn und eventuelle Entwicklung der Verwaltungsreform

Die Frage der regionalen Leitung ist bestimmt das meist komplizierte Problem bei der eventuellen Reformierung unserer öffentlichen Verwaltung. Gerade auf regionaler Ebene muss die staatliche Leitung mit der Leitung auf Selbstverwaltungsebene in Übereinstimmung handeln. Die staatliche Leitung selbst tritt in zwei verschiedenen Formen (wie oben erwähnt) auf, die sich auch aneinander anzupassen haben. Bevor man diese gründliche Änderung durchführt, die in der Übertragung der Aufsicht über eine lokale Selbstverwaltung (es muss wieder unterstrichen werden, dass es sich um die größte ihrer Art handelt) an den Verwaltungsbereich des Ministeriums besteht, muss der rechtliche Status des Landrates und seiner Kanzlei prinzipiell festgelegt werden. Der Arbeitsumfang des Letzteren vermindert sich je weiter man mit den Reformen gelangt. Wenn Aufsicht über eine lokale Selbstverwaltung nicht mehr zu Aufgaben des Landrates gehört, vermindert sich drastisch der Umfang der ganzen staatlichen territorialen Leitung. Damit entsteht die Frage über die Zweckmäßigkeit dieser Institution überhaupt.

Ob wir in der Zukunft in Estland 15 staatliche territoriale Leitungseinheiten haben oder (wesentlich) weniger, ist eine Frage an und für sich, und eigentlich eine zweitrangige Frage. Viel wichtiger ist eine politische Entscheidung, ob diese Leitungsform bei uns zukünftig überhaupt bestehen bleibt oder werden wir nur die staatliche verzweigte Leitung haben? Laut Gesetz ist der Landrat in seinen Beziehungen zu lokaler Selbstverwaltung auch mit solchen Aufgaben beauftragt, die nur selten zu erfüllen sind, die dabei aber relativ spezifisch sind. Inwieweit in diesem Fall die Organisation der Aufsicht durch das Ministerium nur über Tallinn berechtigt ist? In diesem Fall sollten die entsprechenden Aufgaben im Rahmen der Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung im allgemeinen auf Ministerien übertragen werden.

Wir können keinesfalls die Tatsache ignorieren, dass **Europa sich in Richtung Regionalisierung entwickelt**. Obwohl Estland in der Regionalpolitik der EU auf NUTS II Ebene als eine Region gilt, bedeutet das nicht, dass wir in regionaler Leitung auf die Regionen verzichten sollten. Im Europäischen Rat beschäftigt man schon seit Anfang der 90-er Jahre sehr intensiv mit der Regulation europäischer regionaler Leitung, die in der Form der Charta der europäischen regionalen Leitung in 1997 von der dritten Säule der EU (dem Kongress der Europäischen lokalen und regionalen Selbstverwaltungen) anerkannt wurde [S. Mäeltseems].

Die Anstrengungen nach Sonderregulationen für Tallinn werfen die Frage über den **Gebrauch von Experimenten bei der Modernisierung unserer öffentlichen Verwaltung** auf. Einerseits dürfte die Tatsache, dass Experimente sich ihrerseits wegen ihrem Kampagnecharakter kompromittierten, uns nicht gegen Experimente allergisch stimmen. Andererseits ist ein Experiment auf der Basis der größten und als Hauptstadt geltenden Stadt natürlich viel riskanter. Gleichzeitig ermöglichen die Ergebnisse solcher Experimente die besten Verallgemeinerungen in Fragen der weiteren Entwicklung der öffentlichen Verwaltung für den ganzen Staat zu machen.

Als Ergebnis der Analyse einzelner Gesetze und auch Ministerien und für den Fall, wenn Tallinn die Jurisdiktion unter dem Landrat Harju loswerden will, können die vom Landrat Harju zu übernehmenden Funktionen in vier Gruppen eingeteilt werden:

1. Funktionen, deren Übergabe vom Landrat an das Ministerium im Letztgenannten keine nennenswerten organisatorischen und wirtschaftlichen Probleme entstehen lassen sollte, darunter auf Grundlage solcher Charakteristiken wie z. B. die Auftrittshäufigkeit dieser Funktion.
2. Funktionen, deren Übergabe an das Ministerium im Letztgenannten wesentliche zusätzliche Ressourcen erfordert und damit im Ministerium organisatorische Veränderungen samt Planung entsprechender Kosten im Haushalt erfordert.
3. Bei Übergabe der Funktionen, wonach Leistungen direkt an Menschen zu erbringen sind, besteht die Gefahr, dass man in Konflikt mit dem in der EU und im Europäischen Rat für sehr wichtig gehaltenen Prinzip der Subsidiarität gerät, das ein gleiches Behandeln aller Personen unabhängig von der Gemeinde oder Stadt zum Ziel setzt.
4. Funktionen, deren Übergabe im klaren Gegensatz zu den bisherigen Grundprinzipien unserer öffentlichen Verwaltung stehen, darunter auch mit dem Prinzip, dass der Landrat die territoriale Leitung wahrnimmt und für die einheitliche und ausgeglichene Entwicklung der Region (des Landkreises) Sorge zu tragen hat.

Natürlich könnte man bei der rechtlichen Regulierung komplizierter sozialwirtschaftlicher Systeme (das bei Tallinn zweifellos der Fall ist) auch den Weg von Einzellösungen einschlagen (im gegebenen Fall z. B. ausgehend vom Prinzip, dass zuerst Tallinn von der Jurisdiktion unter dem Landrat Harju befreit und erst dann zu den inneren Fragen usw. weitergegangen wird). Gleichzeitig sind aber die Beziehungen der Hauptstadt zu dem Hinterland viel komplizierter, weswegen die vereinfachten Lösungen auch viele Fragen aufwerfen werden.

Literatuur

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta [RT II 1994, 26, 95]
Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (1190 SE)
L. Kukk, S. Mäeltsemees. Kohalik omavalitsus Austrias. Tallinn 1999, 80 lk.
S. Mäeltsemees. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon. Tallinn 2002, 250 lk.
Planeerimisseadus [RT I 2002, 99, 579]

Kokkuvõte

TALLINNA STAATUS EESTI AVALIKUS HALDUSES (ÕIGUSLIKUD JA MAJANDUSPOLIITILISED PROBLEEMID)

Sulev Mäeltsemees
Tallinna Tehnikaülikool

Tallinna staatus Eesti avalikus halduses on olnud aktuaalne pea kogu taasiseseisvunud Eesti Vabariigis. Selle kinnituseks on Riigikogule korduvalt esitatud seaduseelnõud.

Autori arvates ei saa Tallinna staatuse probleeme käsitleda üksnes õiguslikust aspektist. Vaja on arvestada ka majanduspoliitilisi probleeme. Kuna Tallinna kui pealinna ja suhteliselt suure linna staatuse määratlemine on seni olnud kantud ideest "haakida" ta lahti Harju Maavalitsuse järelevalve alt, siis tuleb analüüsida, milliseid täiendavaid kulutusi toob see kaasa riigieelarvele. Põhjendamatud on väited nagu see tähendaks ainult riigieelarves kulude ümberjagamist maavalitsuse ja ministeeriumide vahel. Autori õiguslik-majanduslik analüüs näitas, et soovides anda Tallinna kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmise järelevalve ministeeriumidele, võib need funktsioonid jagada nelja rühma:

1. Funktsioonid, mille maavalitsuselt üleandmine ei too ministeeriumides kaasa nimetamisväärseid muudatusi nende funktsioonide väikese mahu või suhteliselt harva esinemise tõttu.
2. Funktsioonid, mille üleandmine nõuab ministeeriumides olulisi organisatsioonilisi muudatusi (niiõelda Tallinna osakonna vms moodustamist) ja vastavalt ka kulusid eelarves.
3. Funktsioonid, milliseid kohaliku omavalitsuse tasandil täidetakse peaaesjalikult Tallinnas ning seetõttu tuleks ka ülejäänud kohaliku omavalitsuse üksuste puhul vastava funktsiooni täitmise järelevalve anda üle ministeeriumidele.
4. Funktsioonid, mille üleandmisel rikutakse kodanike võrdse kohtlemise printsiipi võrreldes teiste valdadega ja linnadega ning ka Euroopa Liidus ja Euroopa Nõukogus väga tähtsaks peetavat subsidiaarsusprintsiipi.

Tallinna staatust ei saa lahendada ilma linna juhtimise detsentraliseerimise probleeme ning horisontaaltasandi koostööd naabervaldade ja –linnadega käsitlemata.

EESTI MAAKONDADE KLAS TERANALÜÜS JA REGIONAALPOLIITILISED VALIKUD*

Annemari Päll
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Regionaalsete erinevuste tekkimine on juba teooria kohaselt loomuliku majandusarengu tulemus ning seda kinnitavad ka arvukad majandusanalüüsid, mida on teinud paljud teadlased erinevates maades. Samuti on nii teadlaste kui ka riigimeeste tasandil üsna ühine arusaam selle kohta, et majanduserisusi on turuprotsessidesse vahelesekkumisega võimalik siluda. Iseküsimus on see, et kuidas täpselt ja mil määral seda tegema peaks.

Regionaalsete andmete koondamisel Statistikaameti poolt (Maakonnad arvudes...) ja Vabariigi Valitsuse kinnitusel on Eesti jaotatud viieks regionaalseks piirkonnaks (Riigi Teataja I 2001, 36, 208): Põhja-, Kesk-, Kirde-, Lääne- ja Lõuna-Eesti. Kui aga vaadata Valitsuse poliitika rakendamise aluseks olevat regionaalpoliitika strateegiat ja selle põhjal teostatavaid programme, ei kattu need sihtalad eeltoodud jaotusega. Valitsuse määrusega kinnitatud piirkonnad on küll visuaalselt väga sobilikud haldusterritoriaalse jaotuse aluseks, ent majanduses toimuvat jälgides on ilmne, et selline jaotus ei ole piisavalt adekvaatne alus regionaalarengu majanduslike tegurite analüüsimisel. Seega võib arvata, et strateegia programmide koostamisel on lähtutud pigem poliitilistest kaalutlustest ning majanduse tasakaalustatud arengu tagamise eelduseks vajalikku majandusnäitajate analüüsi ei ole niivõrd arvestatud. Siit tulenevalt tekib vajadus majandusnäitajatest lähtuva analüüsi läbiviimiseks, et oleks võimalus püstitatud eesmärgid ning meetmed nende rakendamiseks omavahel kooskõlla viia.

Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida piirkondliku jaotuse kujunemist tuginedes peamistele sotsiaalmajanduslikele näitajatele ja anda hinnang senise regionaalpoliitika tulemuslikkusele. Selleks on alguses kirjeldatud lühidalt regionaalseid arenguid suunavaid protsesse ja regionaalpoliitika põhimõtteid ning seejärel läbi viidud maakondade peamiste majandusnäitajate klasteranalüüs. Klasteranalüüsi tulemused aitava hinnata regionaalseid arenguid suunavaid protsesse eelkõige majandusarengu kontekstis ja analüüsida erinevate regionaalpoliitiliste valikute võimalikke mõjusid.

Regionaalpoliitika lähtealused

Kuna Eesti kuulub Euroopa majandusruumi, siis on Eesti majandust silmas pidades kohane arvestada eelkõige Lääne-Euroopa praktikaga regionaalsete probleemide lahendamisel. Eriti oluline on see arvestades Eesti liitumisega Euroopa Liiduga

* Artikkel on valminud ETF grandi 5369 toetusel.

2004. aastal, kui Eestile laienevad Euroopa Liidu poliitika ning sealhulgas ka ühtse regionaalpoliitilise kontseptsiooni rakendamine (Second progress report on economic and social cohesion, 2003, lk. 2-7). Lääne-Euroopa lähenemises on peamiseks eesmärgiks olnud linnastute kasvu piiramine ja selle abil vabastatud tööjõu suunamine vähemarenenud piirkondadesse. Rahaliste vahendite suunamine äärealade majandustegevuse arendamiseks on teostatud eelkõige traditsioonilisteks nimetatud regionaalpoliitiliste instrumentidega, sealhulgas kapitalipaigutused; madala intressiga laenud või garantiid tehnoloogiatele, tehastele ja masinatele; maksusoodustused (näit. transpordi-, energia-, sotsiaalkindlustusmaksed); raha töötajate majutamiseks või väljaõppeks (Armstrong, Taylor, 2000, lk 233). Traditsioonilise lähenemise ohuks on, et suured ettevõtted hõivavad ära suurema potentsiaaliga alad, mida riiklikult toetatakse ning viivad sinna üle oma kõrvaltegevused. Uurimis- ja arengualased tegevused jäävad aga ikkagi suuremasse keskusesse. Samuti võib tekkida olukord, kus tuuakse kaasa ka oma tööjõud, mitte ei palgata seda kohapealt. Uuem regionaalpoliitika loob seega vajaduse loobuda ühtsest domineerivast paradigmat ning detsentraliseerida regionaalarengule suunatud jõupingutused seal, kus see vähegi võimalik on ning arvestada globaliseerunud ruumi nõuetega (Kliimask, 1998, lk. 8).

Regionaalpoliitiliste meetmete algsel valikul ja hiljem hindamisel on oluline silmas pidada, milline on regionaalsete muutuste dünaamika. Regionaalpoliitiliste muutuste põhijoonte järgi võib määratleda Eesti asukoha esitatud regionaalsete muutuste tunnuste ruumis .

Levinud arvamuse kohaselt ja nii tuleneb ka riiklikul statistikal põhinevast käsitlusest (Eesti piirkondlik statistika 2000) on Eesti regioonid jaotatud arenenud ja vähemarenenuteks, kusjuures vastandatakse Tallinnat ja suuremaid keskuseid (Tartu, Pärnu) maapiirkondadega. Struktuursete nõrkuste poolest on rohkem esile tõstetud Kirde regiooni, kuna seal ilmnevad nimetatud nõrkused kõige teravamalt (Eamets, Philips, 1999, lk. 24). Eesti poliitilistes eesmärkides on kuigivõrd tunnetatav suundumine regionaalse innovatsiooni poole, mis on uuema regionaalpoliitika lähenemises eelistatum kui kasvu taotlemine. Sageli on aga tegemist riiklikul tasemel algatatud projektidega, mitte algatusega rohujuure tasandil. Nendest projektidest lähtub ka järgnev analüüs *versus* kohalik algatus, mille kohta näiteid tuua on vähe. Tuleviku perspektiivis võib siiski eeldada, et riiklikult algatatud initsiatiiv kaldub üle kohalikule tasemele ning konkurentsi arenedes on piirkonnad sunnitud ise oma arengu edendamiseks enam jõupingutusi tegema. Ettevalmistamisel olev "Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003-2006" taotleb majanduskasvu, mis teeniks ühiskonna kõigi liikmete heaolu tõusu, oleks jätkusuutlik ning ühtaegu looduskeskkonda säästev ning sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud (Eesti riiklik..., lk. 133). Selleks tuleb eelkõige lahendada struktuursetest põhjustest tulenevad ja geograafiliselt püsivad probleemid. Tõukefondide¹ kasutamisest

¹ 17. septembril kuulutasid Euroopa Liidu Teabekeskus, Eesti Vabariigi Haridusministeerium, Eesti Õigustõlke Keskus, Emakeele Selts ja Postimees välja sõnavõistluse, et täita lünki

tulenevaid arenguid saab aga hinnata alles esimese programmiperioodi käivitumisel, ehk mitte enne kui 2004 aasta teisel poolel.

Analüüsimeetod ja andmekirjeldus

Klasteranalüüsi mõiste võttis esmakordselt kasutusele Tryon 1939. aastal ning sisuliselt hõlmab see tervet rida erinevaid klassifitseerimis-algoritme (*STATISTICA Version 6*, HTML käsiraamat). Siinkohal on kirjeldatud meetodit ainult väga ülevaetlikult, et keskenduda rohkem analüüsi tulemustele, mis on probleemipüstituses kesksel kohal. Põhjalikuma ülevaate meetodi kasutamisest võib leida viidatud veebipõhisest käsiraamatust.

Klasteranalüüsi keskmes on vaadeldavate andmete koondamine mingi ühendava struktuuri alusel. Enim kasutatav ning ka antud analüüsi aluseks võetud on hierarhiline klasterdamismeetod (*hierarchical* ehk ka *joining tree clustering*), mille puhul on objektid klastritesse ühendatud mingit sarnasuse mõõtühikut või kaugust kasutades. Kaugusühikuna on kasutatud eukleidilist kaugust, mis näitab objektide geomeetrilist kaugust mitmemõõtmelises ruumis. Erinevuste paremaks väljatoomiseks on kaugust võetud ruutu (*squared Euclidean distance*) (*Ibid.*):

$$(1) \quad distance(x, y) = \sum_i (x_i - y_i)^2,$$

kus x_i ja y_i on objektid, mille omavahelist kaugust mõõdetakse.

Analüüsi lähtenäitajatena on kasutatud andmeid statistikaameti väljaandest "Maakonnad arvudes 1996-2000". Arvestades analüüsi üldistusastmega, on rõhuasetus peamistele sotsiaal-majanduslikele näitajatele, mis kirjeldavad ülevaetlikult majanduse erinevaid aspekte. Andmete valikul on peetud silmas, et need kataksid peamisi arengutegureid ning et need oleksid kirjeldatavad suhtarvuna. Viimane on oluline, et välistada analüüsis erinevate piirkondade (algandmetes maakondade) suuruserinevustest tulenevat mõju üldtulemusele. Andmete jaotuse struktuuris (tabel 1, esimene veerg) moodustavad esimese bloki rahvastikunäitajad (tihedus, demograafiline situatsioon), järgnevad sotsiaalvaldkonna ja tööturu ning elatustaset kirjeldavad näitajad. Sotsiaalvaldkonna näitajate kaasamine, lisaks puhtmajanduslikele, annab parema ülevaate võimalikest arenguprotsessidest, ning toetab sotsiaalse ning majandusliku tasakaalustatuse põhimõtte järgimist.

Majandustegevuse kirjeldamiseks on lihtsamini leitavad ettevõtluse parameetrid: ettevõtete käibe suhe nende bilansimahtu ja kasumi ning käibe suhe kirjeldavad ühelt poolt ettevõtluse mõjuulatust, teisalt – küll kaudselt – aga tootlikkust piirkonnas. Piirkonna potentsiaali võtab kokku kogu tehtud investeeringute maht. Keskkonnaseisundi puhul on üldiseks kriteeriumiks loetud õhusaaste näitaja, infrastruktuuri kõige üldisemalt kirjeldab maanteede võrgustik.

eestikeelses Euroopa Liidu sõnavaras. Võistluse tulemusel soovitas selle žürii kasutusse struktuurifondide asemel **tõukefondid**. (Haridus- ja Teadusministeerium)

Tabel 1

Lähtenäitajate keskmised klastrites

Näitaja	Klaster 1	Klaster 2	Klaster 3	Klaster 4	Klaster 5	Klaster 6	Klaster 7	Klaster 8	Eesti keskmine
Tihedus	123,7	43,6	16,5	21	14	19	12	13	28,8
Kuni 14.a	0,17	0,19	0,21	0,21	0,21	0,20	0,23	0,21	0,20
15-64.a	0,70	0,67	0,64	0,66	0,65	0,64	0,65	0,66	0,65
Üle 65.a	0,13	0,15	0,15	0,15	0,14	0,16	0,13	0,14	0,15
Ülalpeetavaid	0,44	0,50	0,56	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,53
Sünd/surm	70,1	69,8	68,3	71,4	71,9	62,3	83,3	68,3	69,7
Amb.külastusi/el	6,7	5,3	4,1	5,06	4,54	4,14	3,94	4,20	4,6
Koduvisiite/el	0,5	0,4	0,3	0,32	0,31	0,37	0,48	0,23	0,3
Pensionäre %	23,7	26,1	26,8	25,78	26,37	28,04	22,75	24,57	26,0
Kuritegusid /el	48,4	23,3	19,9	24,4	9,0	25,1	7,0	18,6	21,5
Tööjõumäär	0,69	0,61	0,60	0,62	0,62	0,60	0,66	0,64	0,62
Hõive määr	0,62	0,54	0,52	0,57	0,55	0,53	0,61	0,57	0,55
Töötuse määr	0,10	0,12	0,13	0,09	0,12	0,12	0,09	0,11	0,12
Registr. töötus	0,04	0,04	0,06	0,02	0,05	0,07	0,05	0,06	0,05
Netosisset/ perek	2063	1592	1504	1730	1530	1380	1656	1651	1588
Väljam / sisset	95,8	97,1	103,3	100,2	100,7	103,7	98,8	98,0	100,5
Toidu osa	0,35	0,40	0,42	0,39	0,42	0,43	0,41	0,40	0,41
Eluaseme osa	0,16	0,17	0,14	0,15	0,13	0,15	0,13	0,16	0,15
Eelarvetulu/el	5192	4216	4784	4758	5181	4961	5855	5868	4878
Eelarvekulu/al	4957	4088	4619	4657	5047	4829	5759	5719	4730
Käive/bil.maht	1,36	1,60	1,61	1,67	1,73	1,90	2,22	1,35	1,65
Kasum/käive	2,14	-1,09	1,67	1,43	0,61	0,67	-0,52	0,21	0,75
Saaste kg/pindala	3,8	19,1	0,5	1,15	0,54	0,45	0,20	0,41	4,4
Invest/el(tuh)	14,86	7,93	5,75	7,74	6,80	6,01	9,70	8,89	7,48
Maanteid/km2	0,34	0,34	0,42	0,29	0,36	0,55	0,45	0,32	0,39

Allikas: Maakonnad arvudes 1996-2000; autori arvutused.

Maakondade klasteranalüüs

Vaadeldud perioodi 1996-2000 andmete põhjal, kasutades hierarhilise klasterdamise meetodit, võib maakonnad jaotada kaheksasse rühma nagu on toodud tabelis 2. Joonisel 1 on näha maakondade klastritesse paigutamine visuaalselt ning nende

omavahelised kaugused. Klastrite arvu valikul sai otsustavaks klasterdamise kaheksandal etapil kõige selgemini eristuvad maakondade grupid (joonisel kaugusel 20).

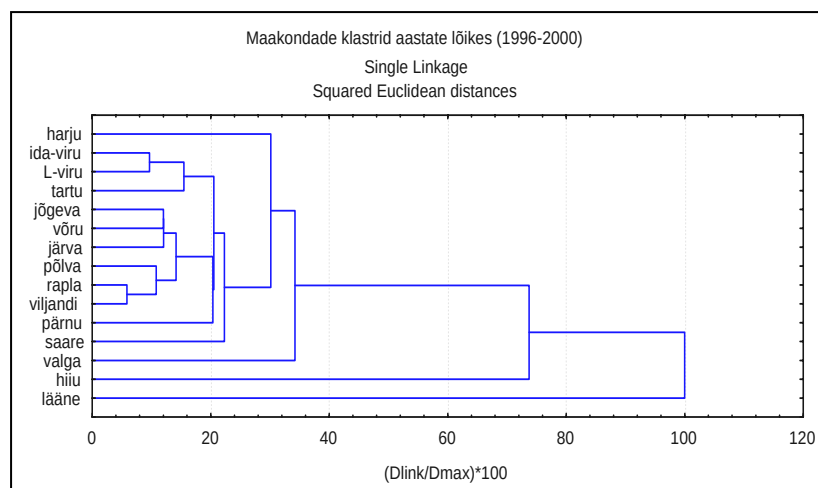
Tabel 2

Maakondade jaotumine klastritesse peamiste sotsiaalmajanduslike näitajate alusel, 1996-2000 lõikes

Klastri nr.	1	2	3	4	5	6	7	8
Maakonnad	Harju	Ida-Viru Lääne-Viru Tartu	Jõgeva Võru Järva Põlva Rapla Viljandi	Pärnu	Saare	Valga	Hiiu	Lääne

Allikas: Maakonnad arvudes 1996-2000. Autori arvutused.

Kõige suuremast grupist eraldiseisvana on ootuspäraselt Harju maakond koos Tallinna linnaga (tabel 1). Sealset arengust iseloomustab eelkõige urbaniseerumine: asustustihedus on suurim Eestis nagu ka kuritegevus. Et sotsiaalse infrastruktuuri võimalused on tunduvalt paremad kui mujal, siis on suur osa elanikkonnast tööelised, sissetulekud on keskmisest kõrgemad ning ülalpeetavaid on suhteliselt vähe. Tallinna selge eristumine ja üle keskmise arengunäitajad on põhjus, miks regionaalses plaanis selle piirkonnaga tegelikult probleemi ei ole. Harju maakond koos Tallinnaga on üheks piirkonnaks, kus nii geograafiline kui ka majandusnäitajate põhine jaotus ühtivad.



Joonis 1. Maakondade klastrid 1996-2000. aasta lõikes protsentuaalsel distantsskaalal. (Maakonnad arvudes 1996-2000, 2001. Autori arvutused)

Teine klaster moodustub Ida-Viru, Lääne-Viru ja Tartu baasil. Pisut üllatuslik võib tunduda Tartu kuulumine Kirde regiooni maakondadega ühte, kuid demograafilise situatsiooni ja linnastumise näitajatele on need maakonnad väga sarnased. Kui välja jätta rahvuseline koosseis ning Kirde-Eesti struktuurilised raskused, suureneb ühtsus veelgi. Linnastumisele omane keskmisest suurem kuritegevus ning viimase aja elatustaseme tõus (toidu-ja eluasemekulutuste hüppelise languse põhjal) ning keskmisest pigem suuremad sissetulekud lubavad arvata, et ka nimetatud grupil maakondadel ning eriti nende keskuste toel on potentsiaali tõusta edukateks majandusmootoriteks, mis ümbritsevat tagamaad suudavad elus hoida ning arendada. Kirde regiooni puhul on hetkel eeliseks see, et endise tööstuspiirkonnaga on sinna suunatud väga palju riiklikust arendusrahast, Tartul on aga ülikoolilinnana võimalus edu saavutada haridus- ja teaduskeskuseks. Antud grupi puhul on kõige olulisemaks nende sisemiste eelduste maksimaalne arendamine ja efektiivne kasutamine, sest inim- ja finantskapital eeldustena on olemas.

Kolmandasse klastrisse kuulub kõige enam maakondi: Jõgeva, Võru, Järva, Põlva, Rapla, Viljandi. Need piirkonnad kuuluvad ühte gruppi oma endise põllumajandusliku tootmise poolest. Tootmisstruktuuri ümberorienteerumine on seal enam aega võtnud, sellega kaasneb ülalpeetavate suurem osa, kasvav töötus ning madal majanduslik aktiivsus. Põllumajanduspiirkondade programmi alla kuuluvad nendest maakondadest Jõgeva, Võru ja Põlva, mida võib pidada igati positiivseks. Regionaalarengu strateegia põhiselt võiks siiski kaaluda põllumajandus-piirkondade ja kohaliku omaalgatuse programmi ühildamist või ümberkujundamist, sest ka põllumajandus on üks majandusharu ning nende programmide ühildamisel saaks kaasata ka need maakonnad, kus ümberorienteerumisega nii suuri probleeme ei ole. Eraldi käsitlemist vajab sotsiaalse kõrvalejätuse probleem ning loid majandustegevus. Sarnast mõttekäiku toetab ka asjaolu, et programmide kujundamine toimus suures osas juba 1998. aastal. Praeguseks on majandus tublisti arenenud ning tuleviku perspektiivis põllumajandus regionaalprogrammina eraldi käsitlemist ei vajaks (tegemist on eelkõige eristaatuses oleva harupoliitika objektiga, millele tegeleb vastav ministeerium ning muud institutsioonid).

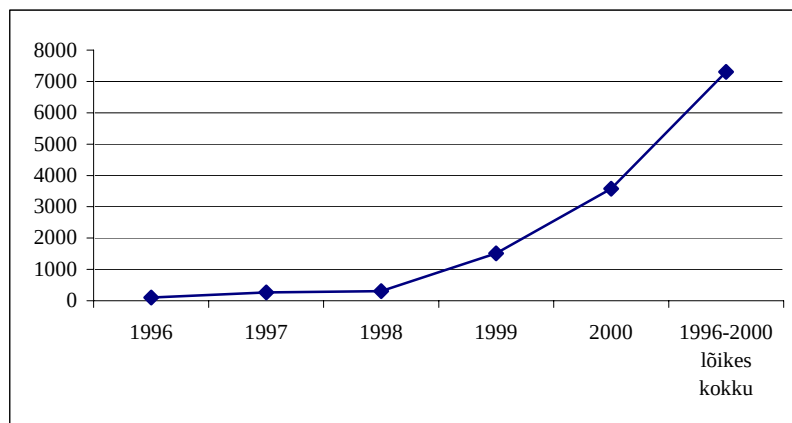
Geograafiliselt sarnaste näitajate aluselt on koos vaadeldavad Saare ja Pärnu maakond, kuid majanduslikult on nad siiski eraldiseisvad. Pärnu on viimaste aastate jooksul liikunud üha rohkem suunas, mis oma näitajate poolest võiks sobituda teise klastrisse: ettevõtete majandusnäitajad ning elatustase on paranenud, vähenenud aga registreeritud töötute arv. Saare maakonnas on tuntavalt kasvanud sealne ettevõtluse tase ning nii tööelise elanikkonna osa kui tööhõive on 2000. aastal kasvanud. Võrdluseks võib tuua 1996. aasta, kui Saare maakond kuulus majandusnäitajate alusel ühte klastrisse “mahajääjatega”, kes üldanalüüsis kuuluvad kolmandasse gruppi.

Valga ning eriti Hiiu ja Lääne maakond on kogu ülejäänud Eestist oma näitajate poolest kõige erilisemad. Valga kaugenemine muust Eestis kujunes välja 2000.

aastal. Põhjuseks võib olla majandusnäitajate suurem langus perioodil 1997-1999, mistõttu kohalike omavalitsuste toetusfondi kaudu 2000 aastaks suunati sinna rohkem raha. See omakorda tõstis eelarvetulude osa inimese kohta tugevasti üle Eesti keskmise.

Hiiu maakond on hõreda asustuse, madala tööpuuduse, kõrge hõive ning keskmisest kõrgema perekonna netosissetulekuga piirkond. Eluaseme- ja toidukulutuste osa sissetulekust jääb samuti alla Eesti keskmise. Põhjus, miks Hiiu ei ole väga atraktiivne elupaigana, on sotsiaalsete teenuste madal tase ning mandri ja saare vahelise transpordiühenduse korraldus. Saarele jäävad siiski elama need inimesed, kes teavad, et nad on seal tööga kindlustatud. Valikuvõimalusi võrreldes näiteks Saaremaaga on Hiiumaal ilmselgelt vähem. Viimastel aastatel on aga investeeringud Hiiumaale kasvanud ning turismi arendamisega seotud majandustegevuse hoogustumine toob kaasa suuremad võimalused ka kohaliku elanikkonna jaoks. Negatiivse tendentsina on kasvanud kuritegevus ja võib olla küsitav, et kas majandustegevuse hoogustamine on väärt loobumist rahuliku, turvalise, stabiilse ja looduslähedase elukeskkonnaga saare-elustikust.

Lääne maakond eristub üllatuslikult muust Eestist oma keskpärasusega. Kui kõigi teiste maakondade näitajad kõiguvad mingis ulatuses, siis Lääne maakond on peaaegu identne kõigi maakondade keskmisega 1996-2000. aastal. Selgitamata jääb siin 2000. aastal esinev ülisuur kohaliku omavalitsuse eelarvetulu elaniku kohta, sest maksulaekumises olulist tõusu varasematel aastatel ei olnud (Statistikaamet. Regionaalse arengu andmebaas). Arvatavasti võib tegemist olla mingi erakorralise tulude saamisega, mis omakorda võib negatiivselt mõjutada järgnevatel aastatel majanduslikku seisut, kuna toetus riigieelarvest väheneb järsult.



Joonis 2. Maakondade eukleidiliste ruut-kauguste 10-kordsed maksimumkaugused perioodil 1996-2000, (1996=100). (Maakonnad arvudes 1996-2000. Autori arvutused)

Kokkuvõtteks võib öelda, et vaadeldud perioodil (1996-2000.a) mitmed majandusnäitajad maakondades paranesid ning seda eeldatavalt ka rakendatud regionaalsete majanduspoliitiliste meetmete tulemusena. Kui aga vaadata kõiki maakondi hõlmavaid absoluutseid kaugusi (joonis 2), siis on kõige suurema erinevusega maakondade eristumine aastate jooksul kasvanud üle 35 korra. Sellest tulenevalt tuleks riiklikul tasemel kasutatavaid meetmeid ümber vaadata ja analüüsida nende protsesside põhjuslikke tegureid. Mõningatele kitsaskohtadele sai juba ka viidatud, paikapidavaid analüüse on aga võimalik teha, nagu juba mainitud, alles 2004. aasta teisel poolel. Selleks ajaks on rakendunud esimesed Euroopa Liidu tõukefondide vahenditest finantseeritavad projektid, mille tulemuslikkuse põhjal on võimalik teha korrekture järgmiseks programmeerimisperioodiks aastatel 2007-2013.

Kasutatud kirjandus

1. **Armstrong, H., Taylor, J.** Regional economics and Policy, Third Edition. USA, Massachusetts: Blackwell Publishers, 2000, 437 lk.
2. **Eesti piirkondlik statistika 2000.** Tallinn: Statistikaamet, 2001, 227 lk
3. **Eesti Regionaalarengu Strateegia.**
[http://www.erda.ee/pdf/Eesti_Regionaalarengu_Strateegia.PDF]. 12/10/2001
4. **Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003-2006.** Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse korraldusega nr. 202-k, 18. 03. 2003. 286 lk.
5. **Haridus- ja Teadusministeerium.** www.hm.ee. 19/01/03
6. **Kliimask, J.** Regionaalpoliitika meetmete tulemuslikkus Eestis. Aruanne uurimistulemustest. Tartu, 1998, 88 lk.
7. **Eamets, R., Philips, K.** Eesti tööturu areng siirdeperioodil. Tartu, 1999, 96 lk.
8. **Maakonnad arvudes 1996 – 2000.** Tallinn: Statistikaamet, 2001, 152 lk.
9. **Riigi Teataja I** 2001, 36, 208
10. **Second Progress Report On Economic And Social Cohesion.** Communication From the Commission, Brussels, 30.1.2003, COM (2003) 34 final, 33. lk
11. **STATISTICA Version 6,** HTML käsiraamat.
<http://www.statsoftinc.com/textbook/stathome.html> 28/03/03
12. **Statistikaamet.** Regionaalse arengu andmebaas.
[<http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/temp/PR10R20024295047.xls>].
29/04/2002

Summary

CLUSTER ANALYSIS OF ESTONIAN COUNTIES - CHOICES FOR REGIONAL POLICY

Annemari Päll
University of Tartu

Re-orienting to new markets and to new activities has been established and the economic development has reached to the level of high-developed economies. The latter has a tendency to have development disparities across regions and this could be noticed in Estonia as well. One could differentiate successful and less successful areas. Analysing labour markets indices, capital accumulation or other economical characteristics, is one way to approve that. National priority is though to achieve balanced development across the whole country. That makes the need for research in that field a core matter. Even more is that need perceptible in the context of becoming member of European Union in 2004 as the concept of common market and European society has the main influence on priorities such as economic unity and sustainability of member states. Regional policy in Estonia has been self-standing government activity since re-independency and the priorities have not changed since then. Besides positive initiation, institutional framework and strong strategically developed concept some dissonances could be observed between actual economic situation, national priorities and state's activity.

Given article has a goal to analyse the development of regions according to the socio-economic indices and also to evaluate the regional measures implemented up to the date. For doing this there is first an introductory overview of the processes describing regional development and policy. Second, the results of cluster analyses help us to give opinion over the regional policy instruments. Also the impact of possible political choices could be seen from the development indices.

Evaluating regional policy ex ante as well as ongoing monitoring and ex post analyses gives the notion of regional dynamics. Widespread opinion is that one could divide counties developed and lagging as Tallinn and biggest centres like Tartu, Pärnu and Ida-Virumaa have opposed to countryside. For structural weakness North-Eastern Estonia is more noticeable. In political consideration one could apprehend pursuit for innovation rather than growth but that could be interpreted as political interest only not as complementing public well-being.

As a result of cluster analyses there is a regions' defining different from the one proposed by the government. Based on 25 social-economic indices the counties divide into eight groups (clusters): 1. Harju; 2. Ida-Viru, Lääne-Viru, Tartu; 3. Jõgeva, Võru, Järva, Põlva, Rapla, Viljandi; 4. Pärnu; 5. Saare; 6. Valga; 7. Hiiu; 8. Lääne

Harju County including Tallinn is strongly urbanized and in regional sense it is not problematic area. Second group includes a bit surprisingly Tartu County besides Ida- and Lääne-Viru but as we exclude demographic and ethnical indices Tartu fits in quite well. Counties in this cluster have human and financial capital as premises to employ inner potential. Third cluster shapes up from former agricultural counties. Some of them are included in agricultural program but as county-life and agriculture are not fit the same, the unification of program for agricultural areas and local initiative program could be taken under the consideration. That would let to include all the counties that are mostly characterized by country-style living and not so well transformed economical situation.

Geographically Saare and Pärnu County be examined together but economically there are though diverse. Pärnu County has developed lately more the way that it could fit into second cluster: companies' economic indices and the living standard has risen, the rate of registered unemployment has declined. The economic development in Saaremaa has a great due to the Islands' program – that could be concluded from the indices that have grown better since the program started.

Hiiumaa's economic situation has improved since the program started similarly to Saaremaa but the social standards have fallen. Therefore it can't be argued that economic development only should be the end of the policies as some unintended consequences could occur - like unstable and unsecured community to live in. Valga County is somewhat similar to Hiiumaa but the border side location makes it's position less favourable. Even though there are some good examples to point out about local initiative.

All the means of all the counties are most clearly seen in the case of Lääne County. Overall we cannot over evaluate the tendency of economic improvement because the absolute disparities over the period of 1996-2000 have grown approximately 35 times. Infer from that and relying on the variation of convergence theory it could be said that Estonian regional economic development is divergent. More consistent analysis could be made after the 2004 when the facilities of EU structural Funds have been in use and will expectantly show some positive developments.

MIGRATION AS A SOLUTION TO REGIONAL DISPARITIES IN ESTONIA*

Rait Raal
Tartu University

I. Introduction

During the years of independence Estonian economy has gone through major restructuring process. The process of economic development so far can in broad sense be divided into three stages. Market-oriented economic activities first started in the Northern part of Estonia (including Tallinn), expanded to the other big cities (Tartu and Pärnu) in the second stage and covered the other regions of Estonia in the third stage. Gradual economic development enabled some regions to gain an advantage over the other areas and resulted significant regional differences in unemployment and non-activity rates. Disparities between regions grow year-by-year and lay basis to possible social conflicts.

One possible way to decrease regional disparities is labor migration. In that case free labor force would move from the regions with low demand for labor to the areas where demand for labor is higher. Result of labor migration is decrease in wage levels and unemployment rates between regions. According to Hicks (1932) whose pioneering study gave birth to contemporary migration theory, main motivation for people to move is difference in wages between regions. That assumption was thoroughly revised by Sjaastad (1962) who presented human capital in the migration models. According to him all human beings have possibility to increase their human capital by specific investments into themselves. Important fact is that costs of investment have to be carried at the actual investment time hoping potential increases in income in the future. Current fixed costs and probability of increase in future income are important factors used to explain low migration among unemployed.

Recent developments observe migration as a part of labor market flexibility.¹ Davis and Haltiwanger (1990) argue that most important factors to determine the need for migration are job creation and job destruction rates. Situation where job destruction rates in some region exceeds job creation rate causes decrease in job opportunities and gives people incentive for migration. When majority of free labor force decides not to move causes increase in unemployment rate in that region. Simonazzi and Villa (1999) emphasize in their study that in order to achieve high labor market flexibility and minor disparities between regions three conditions have to be met. Firstly unconstrained migration and flexible moving of labor between labor market

* Artikkel on valminud ETF grandi 5369 toetusel.

¹ For more thorough analysis of labor market flexibility and its relation to migration see Eamets (2002), Järve (2002) and Treu (1992).

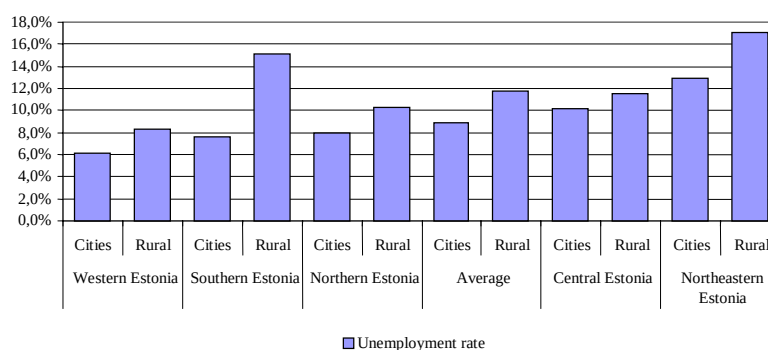
sates; secondly, high elasticity of employment respect to business cycles and finally, reasonable degree of governmental interventions.

Brief overview of theory asserts that migration has an essential role in decreasing the regional disparities. The goal of this paper is to analyze migration in Estonia as a possible solution to decrease regional differences. To achieve the goal two conditions have to be met. First, it has to be shown that migration is related to the movements of labor between labor market states. Second, the migration should be more long-distance than short-distance oriented. The results of the analysis identify which personal characteristics have significant effect on overall migration and migration distance. To the author's knowledge it is the first attempt to analyze migration, i.e. change in place of residence, together with change in labor market state. Therefore, the sub goal of the analysis is to formulate basis for further and more thorough research.

II. Regional labor market estimates: Brief overview

Average employment rate in Estonia in 1997 was 58,5%. Employment rate exceeded the average in Northern² and Western Estonia (63,0% and 59,5% respectively) and was lower in Northeastern, Central and Southern Estonia. Clear pattern was observable where employment rate decreased as we move away from Northern Estonia. The same pattern, only in opposite emerged also in non-activity rates. Highest non-activity rates were in Southern and Central Estonia, lowest rates were in Northern and Western Estonia.

Figure 1. Unemployment rate in cities and rural areas in 1997.



² Here and hereafter: Northern Estonia – Harju county (including Tallinn); Northeastern Estonia – Ida-Viru county; Central Estonia – Jõgeva, Järva, Rapla, Viljandi, Lääne-Viru counties; Western Estonia – Hiiu, Lääne, Pärnu, Saare counties; Southern Estonia – Põlva, Tartu, Valga, Võru counties.

In addition to inter-regional disparities there are substantial differences in employment and non-activity rates within the regions. Employment rates are significantly greater in cities compared to rural areas in all regions in Estonia. Similarly, the non-activity rates are higher in rural areas and lower in cities.

Most significant differences between regions exist in unemployment rates. The unemployment rate in Northeastern Estonia is almost twice of unemployment rate in Western Estonia. Also the unemployment rate in rural areas exceeds unemployment rate in cities in all Estonian counties, which shows lack of job possibilities outside of towns. Worst is the situation in rural areas of Southern Estonia and in overall Northeastern Estonia.

In the viewpoint of migration theories it is justified to assume that two tendencies should emerge in Estonia. Firstly, people from rural areas should migrate into cities. That tendency is actually operating in Estonia with exception that most of the people do not change their place of residence, but go to work into the neighboring cities near their place of residence. Secondly, unemployed people should move away from Southern and Northeastern Estonia and try to find work in Northern and in some cases also in Western Estonia. That tendency may be effective in the case of younger people.

III. Specification of the model

The empirical analysis of migration bases on logit model where probability that person migrates is expressed as:

$$(1) \quad \Pr(y_i = \frac{1}{x_i}) = F(\beta x_i) = \frac{\exp(\beta x_i)}{1 + \exp(\beta x_i)},$$

where x_i is vector of personal characteristics and β_i is vector of parameters (see Greene 2000).

Multinomial logit model is used for the analysis of migration distance. Probability of migration distance is expressed as:

$$(2) \quad \Pr(y_i = j) = \frac{\exp(\beta_j x_i)}{\sum_k \exp(\beta_k x_i)} \quad j, k = 1 \dots m,$$

where x_i is vector of personal characteristics, β_i is vector of parameters and m is a number of different migration distances (see Amemiya 1985).

There are three migration distances used in current paper: migration within the county, migration into the neighboring counties and migration over the neighboring countries. In order to quantify the values of parameters, marginal effects have been calculated.

IV. Data

The analysis is based on data of 1998 Estonian Labor Survey (ETU) that covers the period from January 1997 till second quarter in 1998. Period used in this paper is one year: from January 1997 till January 1998. The overall sample size used is 12 744 persons, including 544 person who changed their place of residence during the observation period. In both models single sampling is used, i.e. although some people changed their place of residence more than once the analysis accounts only place of residence in January 1997 and January 1998.

There are some implications necessary to keep in mind when someone is interpreting the results of the models. First, during the period of analysis Estonia went through economic boom, which may have caused more extensive migration as in the periods of “normal” economic development. Second, it is much easier for people to move between the labor market states during the periods of rapid growth. This may have caused overestimation of the relationship between migration and movements in labor market states.

V. Results of estimation

Results of the migration model point out that age has a negative effect on migration decision and males have greater migration probability compared to females. Important factor in migrating is education level – people with secondary and higher education have greater migration probability than people with primary education.

Significant fact is that changes in family situation and in labor market states have an effect on people’s migration decision. Crucial is that movement from unemployment into employment has no relation with migration decision. In the one hand it shows that migration cannot solve the problem of unemployed people in Estonia. Every region has to cope with its unemployment problem. Such activity has often zero result and commonly leads to increase in pool of discouraged people. That assumption is also supported by the significance of UO variable. In the other hand, insignificance of movement from employment into unemployment reflects structural imbalances in labor market.

Analysis of migration among employed people revealed that white collars have greater migration probability compared to blue collars. In the one hand it shows that there is still shortage of professionals and specialists in Estonia. In the other hand higher migration of white collars may be caused by greater information available about job opportunities in different regions.

Table 1. Estimation results of the migration model

Characteristic	Marginal effect	Standard deviation	Probability
Age	-0,0044	0,0008	0,000
Age (squared)	3,92E-05	9,22E-06	0,000
Male	0,0054	0,0026	0,037
II Education level	0,0117	0,0033	0,000
III Education level	0,0155	0,0044	0,000
Change in family situation	0,0570	0,0057	0,000
EE ³	0,0224	0,0051	0,000
EU	0,0214	0,0100	0,032
EO	0,0427	0,0090	0,000
UO	0,0552	0,0093	0,000
OE	0,0326	0,0090	0,000

Source: ETU 1998, author's calculations.

Among the unemployed people the only reason for migration was change in family situation. Movement from unemployment into non-activity was also significant which supports the assumption that job search of unemployed people often ends fruitlessly and they become discouraged. Non-active people move with greater probability if they have at least one child less than seven years old, which is quite reasonable conclusion because child needs its personal space and stimulates parents to look for a bigger place of residence. It is also noteworthy that decision to migrate is linked with movement from non-activity to employment.

To decrease regional disparities in Estonia migration should be oriented towards long-distance movement. The analysis showed that most migration takes place within the county; migration over the neighboring counties was relatively small. Younger and middle age people (15-49 years old) had smaller probability for within county migration. Most of the within county movements was effected by change in family situation.

³ Here and hereafter: EE – movement from employment to employment, EU – movement from unemployment to employment, EO – movement from employment to non-activity, UO – movement from unemployment to non-activity, OE – movement from non-activity to employment.

Estonians and people with secondary and higher education have greater probability for long-distance migration. Age has a negative effect on migration into neighboring counties and also in the case of movement over the neighboring counties. Changes in labor market states except the movements into and out of unemployment are relevant with all migration distances.

Analysis of migration distance indicates that change in place of residence may decrease regional disparities to some extent, but it is not sufficient to eliminate differences. Movement from unemployment to employment is not significant which shows that migration does not help unemployed people to find a job. Also the movements from non-activity to employment cannot be directly associated with migration.

VI. Conclusion

Results of the migration analysis indicate that migration seems not to be sufficient factor to eliminate regional disparities in Estonia. The main reasons for migration are involved with change in the family situation. Movements among labor market states are also relevant in migration models, but not in the case of unemployed people. The latter group's migration decision is only induced by change in family situation.

Migration might be helpful considering movement from non-activity to employment. This is mostly the case of younger people who plan to enter into the labor market and search suitable job all over Estonia. That fact is supported also with the results of migration distance analysis.

Most important issue emerged in this paper was the problem of unemployment. Results of migration models combined with the analysis of unemployment revealed that people who belong into the pool of unemployed have personal characteristics that are not relevant in migration. Older age, lower education level and non-Estonians are characteristics that can be used to describe unemployed people. Exactly those characteristics are irrelevant in migration analysis. Therefore we may conclude that people who already have a job migrate to get a better job. People who are currently unemployed in Estonia cannot benefit from migration.

To solve the problem of increasing regional disparities effective economic policy must be implemented. Active labor market policy, encouragement of people to start as entrepreneurs and effective regional policy are among the tools need to be used to stop the increasing regional differences and lay basis for stable growth in all regions in Estonia.

References

1. **Amemiya, T.** Advanced Econometrics, Cambridge: Harvard University Press, 1985, p. 521.
2. **Davis, S.J., Haltiwanger, J.C.** Gross Job Creation and Destruction: Microeconomic Evidence and Macroeconomic Implications, in NBER Macroeconomics Annual 1990, Ed. O. Blanchard and S. Fischer, The MIT Press, pp. 123-186.
3. **Eamets, R.** Eesti tööturu paindlikkus Euroopa Liiduga liitumise kontekstis, kogumikus "Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale", Tallinn: Mattimar, 2002, lk. 54-64.
4. ETU 1998 – Eesti Tööjõu Uuring 1998. Metoodiline juhend, ESA, Tallinn – Viljandi, 1998.
5. **Greene, W.H.** Econometric Analysis. Fourth Edition, Prentice Hall, New Jersey, 2000, p. 1004.
6. **Haltiwanger, J.C., Vodopivec, M.** Gross Worker and Job Flows in a Transition economy: An Analysis of Estonia. – The World Bank: Policy Research Working Paper, 1999, No. 2082, pp. 69.
7. **Hicks, J.R.** The Theory of Wages, London: McMillan, 1932, pp. 32.
8. **Järve, J.** Kuidas tõsta tööturu paindlikkust?, kogumikus "Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale", Tallinn: Mattimar, 2002, lk. 99-107.
9. **Simonazzi, A., Villa, P.** Flexibility and Growth. – International Review of Applied Economics, Vol 13, Issue 3, 1999, pp. 281-312.
10. **Sjaastad, L.A.** The Costs and Returns of Human Migration. – The Journal of Political Economy, 1962, Vol. 70, No. 5(2), pp. 80-93.
11. **Treu, T.** Labour Flexibility in Europe. – International Labour Review, 1992, Vol. 131, Issue. 4,5, pp. 497-513.

Kokkuvõte

MIGRATSIOON REGIONAALSETE ERINEVUSTE VÄHENDAJANA EESTIS

Rait Raal
Tartu Ülikool

Alates taasiseseisvumisest on regionaalsed erinevused Eestis pidevalt kasvanud. Suurenenud on erinevused hõive, mitteaktiivsuse ja töötuse määrades erinevate regioonide ning maal ja linnas elavate inimeste vahel. Kujunenud olukorras on oluline leida vahendid, mis võimaldaksid regionaalseid erinevusi kui mitte elimineerida, siis vähendada.

Üheks regionaalsete erinevuste vähendamise võimaluseks on riigisisene migratsioon. Sellisel juhul lahkuks tööjõud madala tööjõunõudlusega piirkondadest ja liiguks kõrgema tööjõunõudlusega regioonidesse. Migratsiooni tulemusena

kaoksid regionaalsed erinevused palkades ja töötuse määrades. Käesoleva töö eesmärk on analüüsida migratsiooni kui võimalikku vahendit regionaalsete erinevuste vähendamiseks Eetis. Eesmärgi saavutamiseks on vajalik näidata, et elukohavahetus on seotud tööturuseisundite vahelise liikumisega, eelkõige liikumisega töötusest hõivesse. Samuti peaks levinum olema pikemadistantsiline migratsiooni, kuna tööturu regionaalsete näitajate analüüsid on kinnitanud, et rände korral lühikeste vahemaa ei eksisteeri piisavaid erinevusi regioonidevahelistes tööturu näitajates.

Migratsiooni analüüsimise tulemused näitasid, et ränne ei ole piisav vahend regionaalsete erinevuste vähendamiseks. Elukohavahetus on küll seotud liikumistega tööturuseisundite vahel, kuid töötusest hõivesse liikumine pole oluline. Pigem võib töötute puhul rääkida heitunud isikute kasvamise tendentsist, kuna töötusest liigutakse eelkõige mitteaktiivsusesse.

Ka migratsioonikauguse analüüs ei kinnitanud regionaalsete erinevuste vähendamist elukohavahetuse läbi. Levinum on maakonnasisene ränne, väljapoole maakonda liiguvad eelkõige nooremad ja kõrgema haridustasemega inimesed. Töötusest välja liikumine ei olnud migratsioonikauguse analüüsil ühegi distantsi puhul oluline.

Kombineerides töötute ja kolijate personaalsete karakteristikute analüüsi tulemused, leidis kinnitust fakt, et mittekolijaid ja töötuid iseloomustavad sarnased isikuomadused. Mõlemal juhul on tegemist vanemate, muulaste ja madalama haridustasemega inimestega, mis kinnitab täiendavalt väidet, et migratsioon ei toimi regionaalsete erinevuste olulise vähendajana. Olulisemal kohal on regionaalsete arengutasemete ühtlustajana aktiivse tööturupoliitika meetmed, regionaalpoliitika ja toetused ettevõtluse arendamiseks.

OMAAVALITSUSTE RAHASTAMISE PROBLEEME EESTIS*

Olev Raju
Tartu Ülikool

Riik – see pole kaugeltki ainult keskviim. Veel enam, võib nõustuda autoritega, kes väidavad et “ riik algab kohalikust omavalitsusest” (Ulst, 2002, lk. 457), sest keskvalitsuse osaks jääb (eriti siseriiklikult) just see, mida kohalik omavalitsus nii võimu- kui täidesaatva organina tegemata jätab. Mida rohkem otsustatakse esmatasandil, seda vähem probleeme kerkib ja tuleb lahendada üldriiklikul tasandil. Euroopa kohalike omavalitsuste harta (mille on mööndusteta ratifitseerinud ka Eesti) ütleb otseselt: “Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikele kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid” (artikkel 4). Kõige selle tõttu on otstarbekas vaadelda kohalikku omavalitsust valitsussektori osana ja seejuures väga olulise osana.

1. Omavalitsuste funktsioonidest ja ülesehitusest Eestis ja Euroopas

Riigi haldus- jt. funktsioonide jaotus keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel on eri riikides erinev. Kuid nende funktsioonide summa (ja ka olemus) erinevad suhteliselt vähe. (Summa erinevus tuleneb eelkõige riigi poolt oma kodanikule osustavate teenuste mahust - kui palju võtab riik enda kanda ja mille eest vastutavad kodanikud ise). Küll aga erineb vaatamata Euroopa kohalike omavalitsuste hartas fikseeritud ühtsetele põhimõtetele oluliselt funktsioonide jaotus riigi ja omavalitsuste vahel. Kasutusel on erinevaid variante – rohkem ja vähem tsentraliseeritud. Euroopa riikides on tendents detsentralismile. Lähtutakse nii Euroopa kohalike omavalitsuste harta eeltoodud artiklist 4 kui ka juhtimistooria seisukohast – otsustamine tuleb viia nii madalale tasandile kui võimalik.

On selge, et omavalitsuste poolt täidetavad funktsioonid ja seega ka nende rahastamine sõltuvad otseselt omavalitsustasandite arvust. Omavalitsustasandeid on Euroopas nii üks (Soome), kaks (Rootsi, Taani) kui koguni kolm (Itaalia, Suurbritannia). Jätkem kõrvale äärmuslikud variandid nagu kolm (ilmselt mõttetu väikese Eesti jaoks) ja J. Möisa idee on O – tasandist (Suur - Tallinna idee on võimatu juba Eesti Vabariigi poolt ratifitseeritud Euroopa kohalike omavalitsuste harta sätetest lähtudes). Eesti reaalne valik on praegu ühe- ja kahetasandilise omavalitsussüsteemi vahel. Käesoleva kirjutise eesmärgiks pole sekkuda sellesse diskussiooni. Meie analüüsi seisukohalt on oluline, et mõlemate süsteemide efektiivsuse kaudsed näitajad viitavad nende funktsioneerimise sarnasusele. Nii on teenistujate struktuur Taanis riigi kesktasandi, regionaalse ja kohaliku tasandi vahel 23,9:11,9: 56,7 ja Soomes riigi ja omavalitsuste vahel 22:78. Ehk teiste sõnadega: mõlemas on keskvalitsuse töötajate osakaal ligikaudu võrdne (23,9% ja 22%). Eestis

* Artikkel on valminud sihtfinantseeritava teadusteema 0182588s03 toetusel.

on aga omavalitsuste ja keskvalitsuse töötajate suhe ligikaudu vastupidine (Mäeltsamees, 2002, lk. 375). Järelikult pole põhiküsimus selles, kas Eestis säilib praegune ühetasandiline süsteem või ei. Ehk teiste sõnadega – omavalitsussüsteemi vajakajäämist põhijohjus pole ühe- või kahetasandiline süsteem, vaid võimu kontsentreerumine Tallinna. Seetõttu on alljärgnevas analüüsis lähtutud ühetasandilisest omavalitsussüsteemist eeldades, et kahetasandilise puhul nende kahe poolt kokku täidetavad funktsioonid on ligikaudu samad praeguse ühetasandilisega; selleks vajalik rahasumma aga jaguneb kahe tasandi vahel korrelatsioonis funktsioonide jaotumisega nende vahel.

2. Kohalike omavalitsuste rahastamisest maailmas ja Eestis

Kohalike omavalitsuste majanduslik tähtsus on Eestis suhteliselt tagasihoidlik, moodustades mõnedel andmetel 8-9% SKP-st (Ulst, 2002, lk. 460), mõnedel vaid 6% (Riigieelarve..., lk. 21). Soomes oli vastav näitaja 1995.a. 23%, Rootsis 25% ja Taanis koguni 33% (www.intermin.fi). Kuna ka Eesti SKP inimese kohta on ligikaudu 4 korda madalam kui neis riikides, on selge, et kohalike omavalitsuste võimalused oma funktsioonide täitmiseks on Eestis piiratud. (Tõsi, neis riikides on omavalitsustel täita ka palju rohkem funktsioone kui meil.) Seal lasub just omavalitsustel kohustus tagada nende hallatava territooriumi igakülgne areng, kindlustada elanikele juurdepääs põhiteenustele (tervishoid, haridus, sotsiaalhoolitus, avaliku korra kaitse jne). Oluline (mõnedes riikides määrav) on omavalitsuste roll ka tööhõive tagamisel.

Omavalitsused Eestis sisuliselt ei vastutata tervishoiuteenuste, tööhõive, korrakaitse ja päästeteenuste eest. Vaatama nende osa teatud laienemisele on piiratud omavalitsuste roll ka haridusteenuste ja sotsiaalhooldekande teenuste osutamisel. Seega on loogiline, et ka omavalitsuste osakaal nii SKP-s kui avalike teenistujate üldarvus on Eestis väiksem kui Soomes või Taanis; kuid omavalitsuste rahalised vahendid ei taga Eestis ka praeguste märksa piiratud funktsioonide täitmist. Maailmas on praegu kasutusel kaks erinevat süsteemi omavalitsuste kulude katmiseks, millede elujõulisust ja halvemat või paremat funktsioneerimist on praktika näidanud. Esimesel juhul saavad omavalitsused oma tulude põhiosa varal baseeruvatest maksudest (kinnisvaramaks, automaks, jalgrattamaks, maamaks, ka pärandimaks) ja mitmesugustest tasudest loodusvarade kasutamisest (nagu kalapüügimaks, vee, kohalike ehitusmaterjalide jne. kasutamistasud jms), ükskõik kas neid nimetatakse maksudeks või kuidagi teisiti. Eestis on selliste maksude ja tasude osakaal praegu 5,3% omavalitsuste kogutulust, olles oluline vaid nn. põlevkivivaldade ja mõnes kõrge metsasusega valla eelarves (2001 aasta..., lk. 30). Sellise maailma praktikast erineva olukorra põhjusi on mitu, millest olulisemad on puudulik seadusandlik baas (kinnisvara ja pärandimaksu pole Eestis kasutusele võetud; pealegi oleks need riigieelarvesse, mitte omavalitsuste eelarvesse laekuvad maksud) ja elanikkonna laiade kihtide vaesus, eriti just maapiirkondades. Seetõttu tuleks kinnisvaramaks arvesse vaid kallima kinnisvara (näiteks väärtusega alates 1 miljonist kroonist) korral. Selline vara on aga koondunud piiratud arvu tsentrumitesse, eelkõige Tallinna. Rohkem kui 60% omavalitsusi on sellised, et nende finantseerimine sellisel baasil ei ole reaalne.

Teise maailmas levinud süsteem korraldab omavalitsus oma põhilised tulud antud piirkonna ettevõtlusest. Selle süsteemi plussiks on tema poolt tekitatav huvi ettevõtluse arendamise vastu – mida arenenum on ettevõtlus, seda suuremad on ka omavalitsuse tulud. Selline süsteem oleks vastand (ja seda heas suunas) praegusele, kus omavalitsuste huvi on vastupidine – parim variant on, kui inimene käib vallast tööle Tallinna, saab sealt kätte rõhuva osa sotsiaalteenustest, tema palgalt tulumaks aga laekuks valda. Ka ettevõtluse tulude variandi kasutamine on Eestis praegu praktiliselt võimatu – väga paljude (eelkõige väikeste) omavalitsusüksuste territooriumil ettevõtlus praktiliselt puudub. Probleemi ei lahenda ka valdade liitmine. Eesti Linnade Liidu andmetel on ka pärast omavalitsuste arvu vähendamist 50% võrra Eestis vähemalt poolte omavalitsuste jaoks selline süsteem vastuvõetamatu. Momendil omavalitsustele nende tegevuseks vajalike rahaliste vahendite tagamiseks kasutatava süsteemi aluseks on (suures osas n.ö. sundkäiguna) neile füüsilise isiku tulumaksust suure osa eraldamine. Momendil jääb omavalitsustele 56% nende territooriumil elavate inimeste poolt makstavast tulumaksust. Kuna palga tase Tallinnas ja selle lähikümbruses on 2 korda kõrgem kui Kagu-Eestis ja vahe kasvab, tähendab selline süsteem möödapääsmatult ka omavalitsuste tulude suurt ebavõrdsust. Isiku tulumaks moodustas 2002.a. 91% kõigist omavalitsustele laekunud maksudest ja 77% omavalitsuste tuludest ilma (põhiliselt riigieelarvest) tulevate ülekanneteta (vt. tabel 1). Kuid samal ajal oli isikutulumaks vaid 37% kogu omavalitsuste poolt 2002. kulutatud rahast (Eesti rahandusministeerium...).

Omavalitsuste funktsioonide laiendamine suurendab nende kulusid. Seda on püütud korvata isiku tulumaksust üha suurema osa jätmisega omavalitsustele (52%lt tõus 56%le). Selle protsessi edasise jätkamise võimalused on piiratud. Kõigepealt kasvab üha enam vahe väikseima ja suurima keskmise palgaga, seega kes ühe isiku kohta laekuva tulumaksuga, omavalitsusüksuste vahel. See vahe ulatus 2002.a. 5091 kroonini (suurim: Saue 5719 ja väiksem Peipsiäärel 628 krooni) ehk 8,1 korrani. Veel 1999.a. oli see vahe 4,3 korda (autori arvestused Eesti Linnade Liidu andmete põhjal). Järelikult suurendab omavalitsustele jäetava tulumaksu protsendi tõus “rikaste” omavalitsusüksuste tulusid 3-4 korda suurema summa võrra kui “vaeste” omavalitsusüksuste omi (Vt. ka tabel 2).

Teiseks isiku tulumaksu omavalitsuste põhituluallikana kasutamist tõsiselt raskendavaks probleemiks on tulumaksuvaba miinimumi tõus. Tulumaksuvaba miinimum on Eestis praegu niivõrd väike, et ei täida tema eesmärgiks olevaid sotsiaalseid funktsioone. Samuti ei vasta Eesti praegune tulumaksuvaba miinimumi suurus Euroopa Liidus välja kujunenud minimaalsetele arusaamadele tema suurusest. Seetõttu seisab Eestil möödapääsmatult ees tulumaksuvaba miinimumi suurendamine, mis väheneb oluliselt omavalitsuste tulubaasi. Kui tulumaksuvaba miinimumi suurendada Euroopa Liidu põhimõtetele vastava tasemeni, oleks see 2000.a. ületanud keskmise maksustava tulu pea 200 omavalitsuses.

Kohalike omavalitsuste tulud nende endi poolt kehtestatavatest maksudest moodustavad praegu tühise osa omavalitsuste eelarvest (2000.a. keskmiselt 0,7%). Nende tõstmine tasemele, kus nad kataksid olulise osa omavalitsuste tuludest, ei ole lähemas tulevikus reaalne.

Kõik see rõhutab praeguse omavalitsuste rahastamise süsteemi võimaluste ammendumist.

Tabel 1

Kohalike eelarvete tulude struktuur 1996 ja 2001a.

	1996		2001	
	mln kr	%	mln kr	%
Maksud sh. füüsilise isiku	2667	53,2	4414,7	40,5
tulumaks	2404	47,9	3942,1	36,2
maamaks	211	4,2	397,5	3,6
Tulu varadest	184,5	3,7	1619,1	14,8
Laekumine majandustegevusest	141,6	2,8	324	3,0
Arveldused ja ülekanded	994,1	19,8	3515,8	32,2
Riigieelarve toetusfond	688,7	13,7	2352,6	21,6
Laenud	797,6	15,9	738	6,8
Kokku	5015,2	100,0	10903,2	100,0

Allikas: J. Reiljan jt. Eesti Kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu, 2002, lk. 53.

3.Omavalitsuste rahastamise süsteemi täiustamise võimalusi

Nagu juba öeldud, peavad omavalitsustel olema oma funktsioonide täitmiseks stabiilsed, keskvõimu jooksvast poliitikast sõltumatud ja piisava suurusega tuluallikad. Samuti ei ole Eestis reaalne kasutada kumbagi maailmas kasutusel olevatest süsteemidest – kinnisvara või ettevõtluse maksustamisel baseeruvat. Nagu eespool juba toodud. Olukorda ei paranda oluliselt omavalitsuste arvu vähendamine (ka suur, üle 50 % ulatuv vähendamine) – selleks on regionaalsed erinevused liiga suured.

Ainsaks stabiilseks tuluks on ja jääb lähiaastatel siiski ainult isiku tulumaks kõigi oma eelkirjeldatud puudustega. Kus on elanikke (rohkem), seal laekub ka tulumaksu (rohkem). Kuna nii tulumaksu laekumine kui ka omavalitsuste poolt nende teenuste osutamise maht on tugevas korrelatsioonis elanike arvuga, on isiku tulude maksustamine ka kõige loogilisem omavalitsuste tulude põhiallikaks. Võib isegi väita, et niivõrd eriilmeliste omavalitsuste korral, nagu seda praegu on Eestis ja ettevõtluse ebaühtlase paigutuse juures on isiku tulumaks ainuke omavalitsustele sõltumatute omatulude kasvõi osalisegi tagamise vahend. Küll aga vajavad ületamist eelpool toodud raskused. Õnneks on need teatud osas ületatavad.

Tulumaksuvaba miinimumi oluline tõus lähiaastatel on möödapääsmatu. Seetõttu on soovitatav Eestis kasutada Taani kogemust ja jaotada praegune isiku tulumaks kaheks eri maksuks. Üks neist - seda ei ole sobilik nimetada tulumaksuks, kuna tema

funktsioon(id) ja printsiibid ei ole identsed tulumaksu omadega – ei oma maksuvaba miinimumi. Seda maksu maksaksid kõik füüsilised isikud oma kõigilt tuludelt. Selle maksu – nimetagem teda kommunaal- või omavalitsusmaksuks – suurus võiks olla 8% (see on tema suurus ka Taanis). Sellest maksust laekuks omavalitsustele ligikaudu 3,5 miljardit, mis oleks sellisel juhul omavalitsuste n.ö. garanteeritud tulu. Sellest tulust loomulikult ei jätku, veel enam, ta ei asenda täies ulatuses praegust isiku tulumaksu laekumist (4 miljardit). Järelikult peab ka osa isiku tulumaksust laekuma kohalikult omavalitsusele (ainult kommunaalmaksuga opereerides peaks tema suurus olema omavalitsuste vajadustest lähtuvalt 14-15 %, mis juba selgelt deformeerib maksusüsteemi ja muudab tulumaksule võimatuks tema sotsiaalse(te) funktsiooni(de) täitmise). Isikute kogu tulu ulatub hinnanguliselt suurusjärku 35 miljardit, sellest maksustatav tulu ligikaudu 25 – 26 miljardit krooni. Tulumaksuvaba miinimumi tõusuga väheneks see ligikaudu 18-19 miljardi kroonini. Kui säilitada praegune üks tulumaksumäär 26%, moodustaks kogu isiku tulumaks 4,7 – 4,8 miljardit krooni.

Praeguse jaotuse 56% - 44% läheks sellest omavalitsustele 2,7 miljardit ja riigile 2,1 miljardit krooni. Seega laekuks omavalitsustele summa, mis koos nn. kommunaalmaksuga üldsummas kataks nende vajadused. Kuid samal ajal oleks otstarbekas läbi viia ka tulumaksu määrade diferentseerimine, et lähendada Eesti maksusüsteemi Euroopa omale. Selle tulemusena väheneks omavalitsustele laekuv 2,7 miljardit (vähenemise suurus sõltub progressiooniskaalast) ja maks jaotuks ka üha ebavõrdsemalt.

Tulumaksuvaba miinimumi tõus suurendab omavalitsuste tulubaasi ebaühtlust – pärast 2000 kroonise (tulevikus veelgi suurema) tulumaksuvaba miinimumi mahaarvamist ei jää vaesemates piirkondades kuigi palju neid elanikke, kes veel maksaksid tulumaksu. Suure ebavõrdsuse - sellele aitab kaasa väiksema sissetulekuga piirkondade mahajäämuse edasine tugevnemine – leevendamiseks on otstarbekas diferentseerida omavalitsustele jääva tulumaksu osakaal (protsendimäär).

Omavalitsustele mineva tulumaksu osakaalu diferentseerimist saab läbi viia kahel põhimõtteliselt erineval moel. Esimene lihtsam ja arusaadavam, aga ka rohkem pingeid esile kutsuv, on omavalitsuste jaotamine gruppidesse. Neile omavalitsustele, kus keskmine palk on kõrgem, eraldatakse sellise süsteemi alusel väiksem protsent isiku tulumaksust ja vastupidi: neile omavalitsustele, kus keskmine palk on madalam, suurem protsent. Selline süsteem võrdsustab (teatud ulatuses) omavalitsuste tulude taset. Samal ajal ei tohi ta neid nivelleerida, kaotada omavalitsuste huvi kõrgema palgataseme ja selle kaudu ka ettevõtluse vastu. Isiku tulumaksu omavalitsustele eraldamise protsendi diferentseerimine tekitab probleeme neile omavalitsustele, kes siirduvad ühest grupist teise. Seejuures võib tekkida olukord, kus palgataseme tõusuga kaasneb omavalitsusele laekuva tulumaksu suuruse vähenemine.

Seetõttu tekitab probleeme gruppide piiritlemine. Ja kindlasti on sellise süsteemi vastu ka suurimasse gruppi sattuvad 10-20 omavalitsust (nende 10 hulgas on ilmselt ka Tallinn).

Otstarbekas on muuta ka riigi poolt omavalitsustele eraldatava raha jaotamise korda. Praegu laekub omavalitsustele kõige rohkem raha toetusfondist (2002.a - 1 miljard krooni.). Erilise majandusliku ja geograafilise olukorra tõttu makstakse toetusi pankrottide jms tõttu kannatanud piirkondadele, kuid need summad pole olulised. Omavalitsused saavad raha ka sihtotstarbeliselt: toetuste maksmiseks, õpetajate palkadeks jmt. funktsiooniks. Neist olulisim on toetuste maksmiseks minev summa (2002.a. 1,6 miljardit). Selle raha jagamisel on omavalitsused dominantselt kassiiri rollis – saavad riigilt sihtotstarbeliselt raha ja maksavad selle välja. Seetõttu on otstarbekas analüüsida vaid toetusfondist tehtavaid makseid.

Seoses rea omavalitsuste tulubaasi reformimise ettepanekutega on viimasel ajal uuesti teravalt üles kerkinud omavalitsuste tulubaasi suur ja üha kasvav diferents. Nagu juba toodud, oli 2002. a. isiku tulumaksu laekumine ühe elaniku kohta väikseim Peipsiääre vallas (628 krooni) ja suurim Saue (5719 krooni). Isiku tulumaksust veelgi suurema osa jätmise omavalitsustele suurendaks seda diferentsi veelgi. Nagu näitavad mitmete autorite analüüsid, läheb suur enamik tõusust Tallinnale ja veel mõnele rikkamatele omavalitsustele. Grupeerides 241 omavalitsust 5-ks nendele praegu toetusfondist makstava raha summa (st. kaudselt ka neile praegu isiku tulumaksu laekumise) järgi ja eraldades Tallinna omaette, leiame, et 14 protsendipunktiline tulumaksu osakaalu tõus annab neljale vaesemale grupile (s.o. ca 80% omavalitsustest) keskmisest märksa väiksema tulude tõusu. Sama juhtub, kui omavalitsustele jätta 100% isiku tulumaksust: 44st protsendipunktilist keskmisest tõusust võidavad eelkõige Tallinn ja veel mõned omavalitsused, kuid vähemalt 2/3 vajab olulist abi toetusfondi näol. (vt. tabel 2).

Tabel 2

Omavalitsustele mineva isiku tulumaksu suurendamise võimalikke tulemusi (2001.a. andmetel)

Rühm	Toetus-fond elaniku kohta (krooni aastas)	Isiku tulumaks elaniku kohta (krooni aastas)	Omavalitsustele isiku tulumaksust 70% eraldamise korral saavad nad rohkem	Omavalitsustele isiku tulumaksust 100% eraldamise korral saavad nad rohkem
I	2961	1250	5,3%	16,7%
II	1867	1196	6,0%	18,8%
III	1547	1463	7,1%	22,3%
IV	1200	1888	9,3%	29,3%
V	533	2651	11,9%	37,6%
Tallinn	29	3685	17,7%	55,5%
Keskmine	1620	1687	7,9%	24,9%

Allikas: Trasberg. Omavalitsuste toetusfond ja tulud. Kogumikus: Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti Majanduspoliitikale. Tallinn, 2002, lk. 448 – 455. Autori arvestused.

Kui aga arvestada tulumaksuvaba miinimumi tõusu, on vahe veelgi suurem. Kõik see viitab veelkord asjaolule, et isiku tulumaksul baseeruv omavalitsuste süsteem eeldab – kui teda üldse saab säilitada – tulumaksust omavalitsustele eraldatava osa määra diferentseerimist. Kuid nagu juba eespool toodud, sisaldab ka see variant teatud vastuolusid.

4. Kulupõhine või tulupõhine eelarve

Kuni 1993.a.(osalt isegi kuni 1995.a.) olid omavalitsuste eelarved üles ehitatud kulupõhiselt, s.t. lähtuti iga omavalitsuse oodatavatest kuludest. Kuna nende välja toomine oli keerukas, siis praktikas tähendas see järgmise aasta kulude taseme määramist põhimõttel – eelmise aasta faktiline kulude tase pluss teatud kasvuprotsent. Kui mõnel omavalitsusel õnnestus ühel aastal kulude tase “üles” ajada, siis oli tagatud mugav elu aastateks.

Sellise sotsialistlikule plaanimajandusele iseloomuliku ebamajanduslikust stimuleeriva situatsiooni likvideerimiseks otsustati üle minna omavalitsuste tulupõhisele rahastamisele, s.o. variandile, mis on kasutusel praeguseni ja mille kriitika on toodud eespool. Aastail 1996-2002 on seda süsteemi täiustatud (asendatud planeeritav omatulu elaniku kohta eelmise perioodi tegeliku omatuluga) ja ka sisuliselt lammutatud. Viimase näiteks on omavalitsustele kulupõhiselt üle antavad toimetulekutoetused, munitsipaalkoolide rahad jne, mis kokku on juba täiesti võrreldavad tulupõhiselt jaotatava rahaga (2002.a. ..., lk. 37, 204.). Seega oleme me de facto jõudnud olukorrani, kus omavalitsusi rahastatakse nii kulupõhiselt kui tulupõhiselt.

Eeltoodust lähtudes kerkis uuesti teravalt päevakorda küsimus – kulu- või tulupõhine rahastamine.

Nagu juba öeldud, on toimetulekutoetuste maksmisel jmt. juhtudel omavalitsused niiõelda kassapidaja rollis, s.t. nad saavad riigilt raha ja maksavad selle seadustest lähtudes välja. Probleem kulu- või tulupõhilisest eelarvest seda osa omavalitsuste kuludest ei puuduta - see on ja saab olla vaid kulupõhine. Probleem kulu- ja tulupõhisest on kogu aeg olnud aktuaalne just toetusfondi jaotamisel. Aastatel 1996 - 2002 oli selle jaotamise põhimõte selgelt tulupõhine. Mida väiksemad olid omavalitsuse nn. omatulud (isiku tulumaks, maamaks ja loodusvarade kasutustasu), seda rohkem toetusfondist omavalitsustele eraldati. Kui suurenesid maksutulud, vähenesid kohe omavalitsustele toetusfondist eraldatavad summad. See vähendas oluliselt omavalitsuste motivatsiooni omatulude suurendamiseks. Teiseks oluliseks aastatel 1996 - 2002 kasutatud toetusfondi jaotamise valem puuduseks oli tema täielik lahutamine kuludest. Omavalitsuste lausa hädavajalik kulude tase ühe elaniku kohta võib olla ja ongi erinev, sõltudes elanikkonna vanuselisest ja soolisest struktuurist, asutuse hajuvusest (seega ka kommunikatsioonide - teed - tänavad,

tehnovõrgud jne - pikkusest) jmt teguritest. Neid faktoreid toetusfondi valem ignoreeris.

Alates 2003.a. toimub toetusfondi jaotamine uue valemi alusel, mis püüab integreerida kulupõhist (oli kasutusel enne 1995 aastat) ja tulupõhist (1996 - 2002) lähenemist. Vaatamata oma keerukusele (Riigieelarve 2003.a..., lk. 81), mis pealegi raskendab tema rakendamist, ei lahenda valem kaugeltki kõiki paljude omavalitsuste tulubaasi nõrkusest tulenevaid probleeme. Tema kasutamine võimaldab 3 - 4 aasta võrra edasi lükata kardinaalseid reforme omavalitsuste tulubaasi kujunemisel, kuid mitte mingil juhul ei lahenda olemasolevaid probleeme tasemel, mis ei sunniks kiiretele uute lahenduste otsingutele.

Järeldused

1. Praegu kasutusel oleva omavalitsuste finantseerimise süsteemi võimalused on ammendumas. Suured erinevused omavalitsuste tulude tasemes ja tulumaksuvaba miinimumi moodapääsmatu kasv nõuavad praeguse süsteemi kiiret ja kardinaalset reformi.
2. Eesti on reservatsioonideta ratifitseerinud Euroopa kohalike omavalitsuse harta, mille alusel peavad omavalitsustel olema piisavad, keskvalitsuse jooksvast poliitikast sõltumatud tuluallikad neile pandud funktsioonide täitmiseks Samal ajal pole kumbki Euroopas selleks kasutatav süsteem – nii ettevõtluse tulude kui ka kinnisvara maksustamisel baseeruv - Eesti tingimustes kasutatav. Olukord ei muutu ka omavalitsuste arvu olulisel vähendamisel.
3. Eesti ei saa koheselt, ilma mingi vaheetapita, juurutada uut stabiilset omavalitsuste rahastamise süsteemi. Sellel niinimetatud üleminekuperioodil tuleb läbi ajada praeguse süsteemi teatud modifikatsiooniga. (Selle süsteemi põhijooned on antud kirjutises toodud).
4. Probleemi omavalitsuste tulubaasist ei lahenda neile isiku tulumaksust senisest suurema osa jätmine. See suurendab oluliselt diferentseeritud omavalitsuste tulude tasemest (mis veelgi võimendub tulumaksuvaba miinimumi olulise tõusuga lähiajal).
5. Päevakorda on kerkinud omavalitsuste rahastamisel kulu- ja tulupõhise printsiibi ühildamine. Eelpool käsitletud nn. omavalitsusmaks on suhteliselt hästi ühildatav kulupõhise täiendava rahastamisega.

Kasutatud kirjandus

1. **Gisevius W.** Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis. Tallinn, 1996.
2. Eesti Rahandusministeeriumi andmed.
3. Eesti Vabariigi 2002.a. riigieelarve RT I, 2002, 4,8.
4. Eesti Vabariigi Riigikogu. Seaduseelnõud 608 SE, 748 SE ja 946 SE.
5. 2000. aasta riigieelarve täitmise aruanne. Tallinn 2001.
6. 2001. aasta I poolaasta riigieelarve täitmise aruanne. Tallinn 2001.
7. **Mäeltsamees S.** Kohalik omavalitsus ja ühiskondlik kokkulepe - Usaldus. vastus. sidusus. Tallinn 2002. lk. 374 - 378.

8. **Reiljan, J., Timpmann, K., Olenko, K.** Eesti kohaliku omavalitsuse finantsolukord ja selle paranemise võimalused.- Euroopa Liiduga liitumise mõju eesti majanduspoliitikale. Berliin. Tallinn 2002, lk. 396 – 413.
9. **Reiljan, J.** jt. Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu 2002.
10. Riigieelarve eelnõu seletuskiri 2003. Tallinn 2002.
11. **Trasberg, V.** Omavalitsuste toetusfond ja tulud. - Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale. Berliin-Tallinn 2002, lk. 448 – 445.
12. **Ulst, E, Jaakson, A.** Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse fiskaalsuhte arengusuunad. - Euroopa Liiduga liitumise mõju eesti majanduspoliitikale Berliin. Tallinn 2002, lk. 457 – 470.

Summary

PROBLEMS WITH STABILITY OF FINANCIAL BASE OF LOCAL GOVERNMENTS

Olev Raju
University of Tartu

This analysis is based on the two facts. First, Estonia has a one-level local government system. Second, Estonia has ratified the European Charter of Local Self-Government without providing for any derogation.

The basic income of local governments is made up by the portion of the income tax (the tax on a person's income) allotted to the local governments. This portion (56% of the income tax) makes up 62% of the income of local governments. In average, 5% of their income originates from the land tax, 30%, from the state budget and 3%, from other sources. Such structure of their income does not comply with the provisions of the European Charter of Local Self-Government. If to leave aside state subsidies, the *per capita* income level largely varies between local governments, from EEK 5720 in the Town of Saue to EEK 627 in the Rural Municipality of Peipsiääre. The difference in the income shows a clear tendency to increase with time.

Any attempts to stabilise the financial situation of the local governments by allotting them a greater percentage of the person's income tax would lead to an increase in this difference. The present system of financing the activities of local governments was implemented in 1993 as a temporary arrangement. It is high time to begin a cardinal reform of this system.

REGIONAAL-MAJANDUSPOLIITILISTE OTSUSTE INFORMATSIOONILISEST TOETAMISEST

Egle Tafenau
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Igasuguste probleemide lahendamiseks on vaja langetada otsuseid. Häid otsuseid saab teha ainult siis, kui on piisavalt infot, mille põhjal otsuseid langetada. Infot on vaja probleemi tausta, selle ulatuse ja sügavuse kohta. Samuti tuleb analüüsida, millised on võimalikud lahendused — missugused on alternatiivid, kui suured kulud ja tulud nendega kaasnevad. Vajalik info ja info saamise meetodid sõltuvad käsitletavast probleemist.

Eestis on hulk probleeme, mis vajavad lahendamist regionaalsel tasandil. Sellised probleemid on näiteks tööpuudus, palgaerinevused, keskkonnaprobleemid. Ka pärast Euroopa Liiduga ühinemist tuleb regionaalsele arengule rohkem tähelepanu pöörata, kuigi Euroopa mõistes moodustab Eesti ise ühe või äärmisel juhul kaks regiooni. Euroopa Liidu tõukefondidest on võimalik saada toetust regionaalsete probleemide lahendamiseks, kuid raha saamiseks tuleb selgitada probleemi tausta ning näidata, kuidas toetus piirkonna arengut soodustab.

Regionaalseid probleeme puudutavate majanduspoliitiliste otsuste informatsiooniliseks toetamiseks on võimalik kasutada ruumiökonomieetria meetodeid. Samuti on ruumianalüüsi tulemuste põhjal võimalik selgitada, millised piirkonnad on omavahel sarnasemad, nii et sarnaste tunnuste põhjal võiks nad liita üheks haldusüksuseks. Samuti võib leida, mis on regioonide tõmbekeskusteks, ning lähtuda territooriumi haldusjaotuse kujundamisel sellistest seostest.

Käesoleva artikli eesmärk on tutvustada, kuidas ja milliste probleemide lahendamiseks on võimalik saada infot, rakendades ruumiökonomieetria. Tulemusena saavad lugejad teada, millised on ruumiökonomieetria kasutamise võimalused ning millist infot on võimalik sellisest analüüsist saada.

Artikli struktuur on järgmine. Kõigepealt räägitakse ruumiökonomieetria olemusest ning põhjendatakse ruumiökonomieetria vajalikkust. Seejärel tutvustatakse valdkondi, kus ruumiökonomieetria on kasutatud, ning küsimusi, millele on selle abil vastuseid otsitud. Lõpuks arutletakse, milliste valdkondade probleemide lahendamiseks oleks Eestis vajalik ja võimalik kasutada info saamiseks ruumiökonomieetria.

Ruumiökonomieetria — mis, miks ja milleks?

Ruumiökonomieetria kui selgesti identifitseeritav valdkond sai Euroopas alguse 1970. aastatel, sest tekkis vajadus tegeleda regionaalsete ökonomeetriliste mudelitega. Ruumiökonomieetria teket on soodustanud nii ruumiliste aspektide arvestamine teoreetilistes mudelites kui ka asjaolu, et andmebaasides sisaldub info objektide

(geograafiliste üksuste) paiknevuse kohta. Sellistel geograafilistel andmetel on eripärad (peamiselt ruumiline autokorrelatsioon), mida tuleks andmete kasutamisel arvestada. (Anselin 1999)

Ruumiökonomieetria on ökonomeetria osa, kus arvestatakse mitmesuguseid ruumist tulenevaid efekte rist- ja paneelandmete regressioonimudelites. Sellised efektid on objektide vastastikune mõju ruumis (*spatial interaction*) (ruumiline autokorrelatsioon, ruumiline sõltuvus) ja ruumiline struktuur (*spatial structure*) (ruumiline heterogeensus) (Anselin 1999). Alljärgnev ruumiökonomieetria olemust selgitav ülevaade baseerub Anselini (1999) ja LeSage'i (1999) käsitlusel.

Ruumiline autokorrelatsioon on analoogne aegridades esineva autokorrelatsiooniga. Kui aegridade puhul sõltub nähtus eelmis(t)e perioodi(de) samast nähtusest (predetermineeritud muutujana lülitatakse mudelisse viitajaga sõltuv muutuja), siis ruumilises kontekstis tähendab autokorrelatsioon, et ühe piirkonna mingisugune nähtus sõltub teda ümbritsevate (tema läheduses paiknevate) teiste piirkondade samast nähtusest. Näiteks on tegemist positiivse ruumilise autokorrelatsiooniga, kui piirkondi, kus on kõrge palk, ümbritsevad piirkonnad, kus on samuti kõrge palk, ning madala palgaga piirkondi ümbritsevad madala palgaga piirkonnad.

Vaatlusaluse piirkonna mingit nähtust võivad mõjutada lisaks teiste piirkondade samale nähtusele ka sama piirkonna ja teiste piirkondade muud nähtused. Näiteks võib piirkonna palgataset mõjutada nii teiste piirkondade palgatase, sama piirkonna tööpuudus kui ka teiste piirkondade tööpuudus. Ka selliste seoste puhul on tegemist ruumilise sõltuvusega.

Ruumilist sõltuvust tekitab peamiselt inimeste liikumine: inimene ei pruugi oma kodupiirkonnas tööd leida ning otsib seda mujalt. Inimesed võivad kodupiirkonnast lahkuda ja mujale elama asuda, kui mujal on palgad kõrgemad, selle vältimiseks peavad ka kodupiirkonnas palgad kasvama. Ruumilisi seoseid tekitavad ka ülekandefektid, inimestevahelised kontaktid, looduslikud tingimused.

Ruumilise heterogeensus korral sõltuvad majandusnähtuse kujunemine või/ja temaga seonduvad protsessid piirkonnast. See tähendab, et näiteks vaesed regioonid on ühes piirkonnas, rikkad regioonid aga kuskil mujal, kuid samuti koondunud. Sellist ruumilist heterogeensus on raske eristada ruumilisest autokorrelatsioonist. Teiseks on võimalik, et nähtustevaheline seos on erinevates piirkondades erinev (mudeli parameetrid või mudeli kuju on erinev, sõltudes vaatlusalusest piirkonnast). Ka seda on ruumiökonomieetrias võimalik arvesse võtta: põhimõtteliselt saab iga regiooni jaoks hinnata erineva regressioonimudeli, arvestades etteantud struktuuri.

Suuremat tähelepanu pööratakse ruumiökonomieetrias ruumilisele sõltuvusele. Ruumilise autokorrelatsiooni korral peaks regressioonimudel olema üheks sõltumatuks muutujaks teiste piirkondade majandust iseloomustav näitaja (nt palka modelleerides peaks üheks sõltumatuks muutujaks olema lähipiirkondade palk — aegridade mudelis on analoogiks viitajaga endogeenne muutuja — või/ja lähipiirkondade tööpuudus). Ruumilise autokorrelatsiooniga on tegemist ka juhul, kui regressioonimudeli

juhuslikud liikmed on omavahel korreleeritud (vaatlusalusele piirkonnale vastav vealiige on korreleeritud lähipiirkondade vealiikmetega). Kui ruumilist autokorrelatsiooni ei arvestata ja kasutatakse harilikku vähimruutude meetodit, on esimesel juhul parameetrite hinnangud nihkega, sest mudelist on välja jäänud oluline muutuja. Teisel juhul on parameetrite hinnangud küll nihketa, ent nad ei ole efektiivsed.

Ruumiökonomieetrias on probleemiks, kuidas naaberpiirkondi arvesse võtta. Iga kodupiirkonna jaoks on vaja leida naaberpiirkondi iseloomustav koondnäitaja. Sellise koondnäitajana kasutatakse vajaliku naaberpiirkondi iseloomustava näitaja kaalutud keskmist. Probleemiks osutub kaalude valimine. Tuleb otsustada, milliseid piirkondi lugeda naaberpiirkondadeks ja kui suur kaal igale naaberpiirkonnale anda.

Naabus defineeritakse ja kaalud leitakse enamasti kas vahemaa- või külgnevuspõhimõttel. Vahemaa põhimõtte korral loetakse kodupiirkonna naabriteks kuni teatud kaugusel asuvaid piirkondi. Külgnevuspõhimõtte rakendamisel loetakse naabriteks kas vahetud naabrid või lisaks neile ka naabrite naabrid. Külgnevuspõhimõtte korral tekib hulk küsimusi: näiteks kui pikk peaks olema ühispiir, et lugeda mingit piirkonda teise piirkonna naabriks.

Kui kasutada vahemaa põhimõtet, tekib küsimus, millist vahemaad kasutada. Kasutada on võimalik nii vahemaad linnulennult, maanteed mööda kui ka nn majanduslikku vahemaad. Majanduslikku vahemaad mõõdetakse kuludega, mis on seotud ühest kohast teise liikumisega või millegi transportimisega. Kulude kasutamine oleks sageli teistest sobilikum, ent paraku ei ole enamasti sobivaid andmeid või on selliste andmete hankimine seotud liiga suurte kuludega. Kasutades naabrite ja kaalude määramiseks geograafilist vahemaad või külgnevuspõhimõtet, tuleb mõelda, milliste piirkondade vahel on tugevam side (hea maantee-, raudtee-, laevavihendus vmt).

Kui on paika pandud, millised regioonid on üksteise naabrid, tuleb kaaludele anda konkreetset väärtust. Sageli kasutatakse binaarmatriksit, kus iga piirkonda iseloomustab üks rida ja veerg. Kodupiirkonnale vastav rida näitab, milliseid piirkondi loetakse tema naabriteks: kui reas on 1, siis järelikult on sellele veerule vastav piirkond naaber, kui reas on 0, siis ei ole veerule vastav piirkond kodupiirkonna naaber. Kehtib põhimõte, et iseenda naaber olla ei saa. Sel moel saadav binaarmatriks on enamasti sümmeetriline. Kaalumaatriks võib olla ka mitesümmeetriline, kui näiteks arvame, et suure piirkonna naabrina ei ole mõtet käsitada väikest piirkonda, samas kui suurt piirkonda loeme selle väikese piirkonna naabriks.

Kui uurija teab objektidevahelisi kaugusi, ei pea piirduma binaarmatriksiga. Kaalud võib leida näiteks ka vahemaa pöördväärtustena. Sellise kaalumaatriksi korral saab vastata küsimustele, kui kaugele ruumilised mõjud ulatuvad, kui kiiresti ruumiline mõju kahaneb jne.

Eespool räägiti ruumiökonomieetria kasutamise statistilistest põhjustest. Sisuline vajadus ruumiökonomieetria kasutamiseks tuleneb asjaolust, et tänapäeva maailmas ei saa vaadata ühtegi geograafilist üksust teistest lahus. Mida väiksemad on üksused,

seda rohkem ümbritsev mõju avaldab. Artikli järgmises osas tuuakse näiteid, missugustes valdkondades ning millistele küsimustele vastamiseks on ruumiökoneetria kasutatud.

Ruumiökoneetria kasutamise näiteid

Esimesed valdkonnad, kus ruumiökoneetria kasutati, olid sellised, mis kaasavad "ruumi" otseselt mudelitesse: regionaalteadused, linna- ja kinnisvaraökoneetrika ning majandusgeograafia. Hiljem on ruumiökoneetria kasutatud ka traditsioonilisemates majandusvaldkondades nagu nõudluse analüüs, rahvusvaheline majandus, töö-ökoneetrika, riigirahandus, põllumajandus- ja keskkonnaökoneetrika. (Anselin 1999) Kuna käesoleva artikli autor on rohkem kokku puutunud tööturгу ja majanduskasvu (konvergenti) käsitlevate uurimustega, esitatakse ruumiökoneetria kasutamise näiteid just nendest valdkondadest. Tabelis 1 on esitatud kokkuvõtte tutvustatavate käsitluste olulisematest aspektidest.

Tabel 1

Ruumiökoneetria abil käsitletavaid probleeme

Autor	Teema	Tulemus	Eripärad
Conley, Ligon (2002)	Riikide majanduskasv, ülekandeerimid	Ülekandeerimid on olulised, geograafilise vahemaa asemel tuleks eelistada majandusliku vahemaa kasutamist	Majandusliku vahemaa kasutamine kaalumatriksi koostamisel
Wheeler (2001)	Rahvastiku, hõive, sissetulekute ja palgatu ruumiline sõltuvus USAs, majandusprotsesside mõjuulatus ning mõju vähenemise kiirus	Uuritavad nähtused on ruumilises sõltuvuses, mõjuulatus on kuni 200 miili, üle 40miilise vahemaa korral hakkab mõju vahemaa kasvades kiiresti kahanema	Mõjuulatuse mõõtmine
Brakman, Garretsen, Schramm (2002)	Saksamaa majanduse ruumiliste iseärasuste selgitamise võimalikus uue majandusgeograafia teooria abil	Kasutatud mudel kirjeldab Saksamaa majanduse ruumilisi tunnusoone	Arvestavad, et majandustegevuse koondudes kohalike mittekaubeldavate teenuste hinnad tõusevad
Overman, Puga (1999)	Riigipiiride roll ruumiliste seoste tugevuse mõjutamisel	Sarnaste tunnustega objektide koondumine ei sõltu riigipiiridest	Uuritakse tööpuudust Euroopa Liidu regionaalsete üksuste tasandil
Straubhaar, Suhrcke, Urban (2002)	Majanduskasvu kiiruse võrdlus keskustes ja perifeersetes regioonides	Euroopa regioonides ja USA osariikides on toimunud rahvastiku erinevast tihedusest tingitud divergents, kuid Jaapani prefektuurides mitte.	Ühendavad neoklassikalise majanduskasvumudeli ja keskuse-perifeeria (<i>core-periphery</i>) mudeli

Artiklites, kus kasutatakse ruumiökoneetria, võetakse mudeli teoreetiline alus enamasti nn uuest majandusgeograafiast (Krugman 1994), mille kohaselt majanduse arenguks ja kasvuks on vajalik teatav majandustegevuse agglomeration. Majandus

areneb kiiremini piirkondades, kus on rohkem inimesi, sest sinna koondub rohkem ettevõtteid. Inimesed liiguvad omakorda piirkondadesse, kus on rohkem ettevõtteid, sest seal on sobiva töö leidmise tõenäosus suurem. Hõredalt asustatud piirkondades ei ole ettevõtetel piisavalt võimalusi endale häid töötajaid leida ning inimesed ei leia nendes piirkondades tööd, sest seal on vähe ettevõtteid. Sel moel keskused aina kasvavad. Takistuseks sellele, et kogu majandusaktiivsus koguneks ühte kohta, on transpordikulud.

Ruumianalüüsi on tehtud nii riigi- kui ka väiksemate regionaalsete üksuste tasandil. Näiteks Conley ja Ligon (2002) uurisid riikide majanduskasvu ja ülekandefekte. Nad kirjeldavad, kuidas on korreleeritud riikide majanduskasvumäärad ning majanduskasvu mõjutavad tegurid. Hinnatakse mudel, võttes arvesse ruumilist sõltuvust. Lõpuks uuritakse, kas naaberriikide karakteristikud aitavad põhjendada koduriigi majanduskasvu. Selles töös on omapärane, et füüsilise kauguse kõrval kasutatakse kaalumatriksi koostamiseks nn majanduslikku kaugust — füüsilise ja inimkapitali transpordikulused (vastavalt UPSi (*United Parcel Service*) kaudu suurte pakide saatmise kulusid ja lennupiletite hindu). Tulemusena leiavad Conley ja Ligon, et ülekandefektid on olulised ning kaalude leidmisel tuleks füüsilisele kaugusele eelistada majanduslikku kaugust. Artikkel esitleb ühte võimalikku lähenemist ülekandefektide testimiseks.

Enamasti kasutatakse riikidest väiksemate üksuste andmeid. Analüüsi on tehtud nii ühe kui ka mitme riigi regioonide alusel. Uurimisobjektideks on olnud näiteks USA osariigid ja maakonnad, Saksamaa regioonid ning kõigi Euroopa Liidu riikide regionaalsed üksused.

USA andmetel on uurinud rahvastiku, hõive, sissetulekute ja palgatulu ruumilist sõltuvust Wheeler (2001). Ta leiab, et selline sõltuvus eksisteerib: kui piisavalt lähedal asuvates regioonides luuakse juurde töökohti, kasvab elanikkond ka koduregioonis, sest lühike vahemaa võimaldab mõnes teises regioonis tööl käia. Samamoodi põhjendatakse ka hõive, sissetulekute ja palgatulu ruumilist sõltuvust.

Brakman *et al.* (2002) analüüsivad Saksamaa andmetel palku, tööpuudust, hõivet ja maa hindu. Nad küsivad, kas uue majandusgeograafia teooria abil saab seletada ja kirjeldada Saksamaa majanduse ruumilisi karakteristikuid. Brakman *et al.* kasutavad mudelit, kus lisaks tavapärastele aglomeratsiooniprotsessidele võetakse arvesse asjaolu, et majandusliku aktiivsuse koondumise käigus kipuvad kohalike mittekaubeldavate teenuste hinnad tõusma. Nende hüpotees on, et piirkondades, millel on parem ühendus keskustega, on palgad kõrgemad. Autorid järeldavad, et kasutatud mudel võimaldab kirjeldada Saksamaa majanduse ruumilisi tunnuseid. Brakmani jt artikli tugevuseks on asjaolu, et nad töötavad välja teoreetilise mudeli ning ka tuginevad sellele. Paljudes teistes ruumiökonomieetrias kasutatavates artiklites jääb teoreetiline baas nõrgaks.

Regionaalseid andmeid analüüsides tekib ka küsimus, kui suur on majandusprotsesside mõjuulatus ning kui kiiresti mõju väheneb. USA andmetel hindas ruumilise sõltuvuse ulatust Wheeler (2001), järeldades, et enam kui 200miilise vahemaa korral

ei ole regioonides toimuvatel protsessidel kuigi olulist seost. Huvitav oli ka tulemus, et korrelatsioon väheneb aeglaselt, kui regioone lahutab vähem kui 40 miili, suurema vahemaa korral hakkab korelatsioon kiiresti langema. USAs peetakse normaalseks tööle jõudmise ajaks 45 minutit, millele 40 miili ka enam-vähem vastab. Majandusprotsesside mõjuulatuse testimine oleks huvitav ka Eesti andmetel. On tõenäoline, et Eestis on majandusprotsesside mõjuulatus väiksem, sest tööjõu mobiilsus on madal.

Kaasates mitme riigi regioonide andmed, saab lisaks tavapärasele küsimusele, kas regioonide majandusnähtused on omavahel seotud, otsida vastust ka küsimusele, kas naaberregioonid, mida lahutab riigipiir, on omavahel sarnasemad kui kumbki oma koduriigi keskmisega. Sellist analüüsi on teinud Overman ja Puga (1999), uurides tööpuuduse regionaalseid erinevusi Euroopa Liidus. Nad jõuavad järeldusele, et olukord naaberregioonis on seotud tööpuuduse olukorraga koduregioonis, sõltumata sellest, kas naaberregioon asub samas või naaberriigis. Koduregiooni tööpuuduse määramisel on koduriigi keskmisest tööpuudusest olulisem, kui suur on tööpuudus samasse piirkonda jäävates naaberriigi regioonides. Lisaks leiavad Overman ja Puga, et aastate jooksul on regioonide tööpuuduse määrades erinevused suurenenud.

Ruumianalüüsi tehes tuleb valida sobiva suurusega struktuuriüksused. Euroopa Liidu andmete analüüsimine pakub eriti mitmesuguseid võimalusi. Euroopa Liidus kogutakse andmeid neljal regionaalsel tasandil (NUTS — *Nomenclature of Statistical Territorial Units*). NUTS0 tasandi üksusteks on riigid, NUTS1 üksusteks osariigid (Saksamaa puhul), riigi haldusterritoriaalse jaotuse suurimad üksused või teatud kaalutlustel spetsiaalselt statistiliseks otsatarbeks loodud territoriaalsed üksused (paljudes Euroopa Liidu liikmesmaades sellist administratiivset tasandit ei ole), NUTS2 üksusteks on enamasti omavalitsusüksuste või linnade grupid, NUTS3 üksusteks — üksikud linnad või omavalitsusüksused. Analüüsitasandist võivad sõltuda ka tulemused.

Näiteks katsetavad erinevaid regionaalseid analüüsitasandeid Straubhaar *et al.* (2002), kes uurivad Euroopa, USA ning Jaapani andmeid kasutades, kas tihedalt asustatud regioonides (keskustes) on majanduskasv kiirem ja sissetulekud elaniku kohta permanentselt kõrgemad kui hõredalt asustatud regioonides (ääremaadel). Järeldatakse, et pärast 1980. aastat võib märgata geograafilistest iseärasustest tingitud divergentsi USA osariikides ja Euroopa regioonides, kuid Jaapani prefektuurides ei ole rahvastiku tihedusest tingitud divergentsi märgata. Euroopa Liidu andmeid analüüsides püütakse vastata ka küsimusele, kas tulemused on erinevad, kui kasutatakse erineva suurusega struktuuriüksusi — NUTS2 või NUTS3 tasandit. Väiksemate struktuuriüksuste andmeid kasutades ilmneb, et divergents ning ruumiline autokorrelatsioon on tugevamad. Selline tulemas on ootuspärane, sest NUTS2 tasandil võib ühes regioonis olla koos nii keskus kui ka perifeeria, samas kui NUTS3 tasandi puhul võib osutuda, et keskuse moodustavad mitu regiooni üheskoos. Straubhaar *et al.* leiavad, et hõredamalt asustatud riikides on transpordikulud suuremad ning see võib kaasa tuua divergentsi — ääremaalt keskusesse on liiga kulukas tööle käia. Regionaalmajanduspoliitilise soovitusena toovad nad välja, et keskenduda tuleks meetmetele, mis tekitaksid perifeersetes piirkondades nõudlust haritud ja heade oskustega tööjõu järele.

Tutvustatud tööd näitasid, et ruumiökonomieetria abil saab mitmesugust infot, mida on regionaalpoliitiliste otsuste tegemisel kasulik arvesse võtta: kui tihedalt on erinevates piirkondades toimuvad majandusprotsessid seotud, kui kaugele ulatuvad ülekandefektid, millistele piirkondadele on otstarbekas osutada arenguabi ja milliste regionaalsete üksuste karakteristikud on sarnased, nii et nad võiks moodustada ühe tervikliku haldusjaotusüksuse. Samasugustele küsimustele vastamiseks vajaliku info saamiseks tuleks ruumiökonomieetria kasutada ka Eestis.

Ruumiökonomieetria kasutamisevõimalustest Eestis

Esimene valdkond, mille probleemide analüüsimiseks võiks Eestis ruumiökonomieetria kasutada, on töö-ökonomika, täpsemalt tööpuudus ja palgad. Eestis on tööpuudus regiooniti küllaltki erinev: 2001. aastal oli Hiiumaal tööpuudus vaid 7,8% Jõgevamaa 20,5% ja Ida-Virumaa 18,0% vastu (Statistikaamet 2003). Ka keskmine palk kõigub suurtes piirides: 2002. aasta III kvartalis oli see Läänemaal 3804 krooni, kuid Harjumaal 7044 krooni (Statistikaamet 2003). Alustuseks tuleks uurida palkade ja tööpuuduse seotust regiooni asukohaga: keskuste lähedal asuvates valdades ja linnades on uue majandusgeograafia teooria alusel palgad kõrgemad ning tööpuudus madalam kui keskustest eemal asuvates valdades. Teiseks tasub uurida, kui kaugele ulatub mõju, mida avaldab kiiresti arenev keskus. Ruumiökonomieetrisest analüüsist saadav info aitab otsustada, kuhu suunata toetusi ettevõtlike arendamiseks ja kas parem infrastruktuur toetaks suuremate probleemidega regioonide arengut.

Kasutamaks ruumiökonomieetria Eestis, tuleb minna valla- ja linnatasandile. Ühest küljest on maakondi selliseks analüüsiks liiga vähe ning teisest küljest võimaldab see detailsemat analüüsi, minnes inimesele lähemale. On probleemiks, et osa valdu on väga väikesed ja andmete kvaliteet ei pruugi olla hea. Tehes ruumianalüüsi kohalike omavalitsusüksuste tasandil, saab välja selgitada, missugused neist on omavahel majanduslikult tihedamalt seotud või sarnasemad. Tulemuseks on muuhulgas eeted haldusterritoriaalseks korralduseks.

Ruumianalüüsi tegemiseks koostatakse esmalt kaalumatriks. Nagu ruumiökonomieetria tutvustavas osas mainiti, tuleb kaalude valikul läbi mõelda, millistel tingimustel lugeda üks omavalitsusüksus teise naabriks. Kasutades vahemaid, peab arvestama, kui hea on tegelikult kahe omavalitsusüksuse vaheline ühendus. Näiteks võivad kaks valda asuda küll väga lähestikku, ent neil ei ole head omavahelist ühendusteed, nii et ühest vallakeskusest teise saamiseks tuleb teha suur ring. Lahenduseks on vahemaade mõõtmine keskuste (nt maakonnakeskuste) kaudu. Teine võimalus on hinnata, kui palju aega kulub ühest paigast teise jõudmiseks. Lisaks vahemaadele tuleb jälgida, milliste üksuste vahel inimesed reaalselt liiguvad, sest just inimeste liikumine on peamine ruumilist sõltuvust tekitav faktor. Inimesed käivad tööl pigem lähedal asuvas linnas kui naabervallas, sest linnades on rohkem võimalusi tööd leida. Ühendus linnaga on sageli parem kui kahe valla vaheline ühendus.

Pärast kaalumatriksi(te) koostamist analüüsitakse valitud probleemi ruumiökonomieetriselt, hinnates regioonidevaheliste seoste tugevust ning ulatust. Küsimusi,

millele sel moel vastusi otsitakse, mainiti ülalpool. Lisainfot annab erinevate aastate ja erinevate nähtuste analüüside kõrvutamine. Sel moel saab anda hinnangu regionaalpoliitika efektiivsusele, uurides näiteks, kas mitmesugused toetused on regionidevahelist ebavõrdsust vähendanud või on mustrid jäänud samaks.

Ruumiökonomieetria tasub Eesti puhul kasutada ka laiemalt kui ainult Eestit hõlmates. Naaberriikide kaasamine võimaldab uurida, kas neid iseloomustavad protsessid mõjutavad Eesti majandusprotsesse. Sel juhul peab jälgima, et analüüsiohjektid oleks kõikides riikides enam-vähem ühesuursed. Kui analüüsi käigus selgub, et probleemsed piirkonnad on koondunud, sõltumata sellest, missuguse riigiga on tegemist, annab see signaali, et probleemide lahendamiseks on tarvis teha riikidevahelist koostööd. Nii tuleks Lõuna-Eesti tööhõive probleemide lahendamiseks teha koostööd Venemaa ja Lätiga, näiteks arendades ühiselt turismi.

Kokkuvõte

Ruumiökonomieetria on suhteliselt uus ökonomeetria haru, kuid sellegipoolest on ruumiökonomieetrist analüüsi kasutatud mitmete erinevate probleemide uurimiseks. Paljud sellistest probleemivaldkondadest on otseselt seotud ruumiga, näiteks regionaalteadused, linna- ja kinnisvaraökonomika ning majandusgeograafia. Järjest enam kogutakse riikides andmeid ka regionaalsel tasandil, mistõttu saab ruumiökonomieetria kasutada üha suurema probleemiringi uurimiseks.

Eestis ei ole ruumiökonomieetrist analüüsi veel majanduspoliitika analüüsimiseks kasutatud. Seda võiks aga teha, andmaks hinnangut majanduspoliitika tõhususele ning planeerimaks, millistele piirkondadele on vaja suuremat tähelepanu pöörata ning kuidas investeeeringuid jaotada. Võib-olla on otstarbekam teha üks suurem investeeering kolme valla kohta kui jagada see investeeering kolmeks, nii et iga vald saaks natuke. Kui omavalitsusüksuste vahel on piisavalt hea transpordiühendus, saavad sellisest investeeeringust kasu kõik ümberkaudsed vallad. Ruumiökonomieetria kasutamine annaks olulist lisainfot näiteks tööturuprobleemide uurimisel.

Kasutamaks Eestis ruumiökonomieetria, on vaja sobivaid andmeid. Eesti Statistikaamet koostab regionaalarengu andmebaasi, kus sisaldub andmeid linnade-valdade, maakondade ja Euroopa Liidu NUTS3le sarnaneval tasandil. Analüüsides Eestit üksinda, tuleb kasutada linnade ja valdade andmeid. Kui analüüsi tahetakse kaasata naaberriike, soovitatakse kasutada suuremaid regionaalseid üksusi.

Kasutatud kirjandus

1. **Anselin, L.** (1999). Spatial Econometrics. Mimeo. [http://www.csiss.org/learning_resources/content/papers/baltchap.pdf]. 28.01.2003.
2. **Brakman, S., Garretsen, S., Schramm, M.** (2002). New Economic Geography in Germany: Testing the Helpman-Hanson Model. HWWA Discussion paper No. 172.

3. **Conley, T., Ligon, E.** (1998). Economic Distance, Spillovers, and Cross-Country Comparisons. Department of Agricultural and Resource Economics, Division of Agriculture and Natural Resources, University of California at Berkeley, Working Paper No. 828. [http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=1151]. 23/9/2002.
4. **Krugman, P.** (1994). Geography and Trade. Leuven: University Press.
5. **LeSage, J. P.** (1999) The Theory and Practice of Spatial Econometrics. [http://www.spatial-econometrics.com/html/sbook.pdf], 18/6/2002.
6. **Overman, H. G., Puga, D.** (1999). Unemployment clusters across European regions and countries. [http://158.143.98.51/~overman/research/uclusters.pdf]. 6/2/2003.
7. Statistikaamet. (2003). Regionaalarengu andmebaas. [http://www.stat.ee]. 13/3/2003.
8. **Straubhaar, T., Suhrcke, M., Urban, D.** (2002). Divergence — Is it Geography? HWWA Discussion paper No. 181.
9. **Wheeler, C. H.** (2001). A Note on the Spatial Correlation Structure of County-Level Growth in the U.S. — Journal of Regional Science, Vol. 41, Issue 3, pp. 433–449.

Summary

ON THE INFORMATIONAL SUPPORT TO DECISIONS OF REGIONAL ECONOMIC POLICY

Egle Tafenau
University of Tartu

The aim of the current paper is to give an overview of possible areas of using spatial econometrics in Estonia and which questions can be addressed with it, in order to support the decisions of regional economic policy. So far spatial econometrics has not been used to analyse regional economic policy in Estonia.

Spatial econometrics is a relatively young branch of econometrics. It has been used for analysing quite different problems. The first applications of spatial economics were used in regional science, urban and real estate economics, economic geography. Now the subject area has been widened, spatial econometrics has for example been also used for demand analysis, international economics, labour economics, public economics, agricultural, and environmental economics.

To use spatial econometrics in Estonia, regional data is needed. The Statistical Office of Estonia collects data on the municipality and county level and also on the level that corresponds to European Union's NUTS3. To analyse Estonia alone, the municipality level data is needed, but if it is wanted to analyse the interaction of Estonian regions with the regions of other countries, bigger regional units should be used.

EESTI OMAVALITSUSTE MAKSUAUTONOOMIA SUURENDAMISE VÕIMALUSI*

Viktor Trasberg
Tartu Ülikool

Fiskaalautonoomia võimalused ja piirid

Enamikku Euroopa Liidu riike ja eeskätt Eesti lähinaabreid Põhjamaades iseloomustavad tugevad kohalikud omavalitsused laialdaste funktsioonide ja ulatusliku fiskaalse autonoomiaga (Fiscal Federalism...1998). Ka Eestis on kujunenud valdavaks arusaam, et omavalitsuste fiskaalne autonoomia peaks laienema ning eelarveline sõltuvus keskvalitsusest vähenema (Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel). Eeskätt peetakse silmas omavalitsuste (edaspidi lühendatult KOV) kulude katmist omatulude arvel ning seeläbi keskvalitsuse tulusiirete ning esmajärjekorras toetusfondi vahendite sõltuvusest vähendamist.

Eesti omavalitsuste laialdasem fiskaalautonoomia tähendaks eelkõige suuremat autonoomiat maksumäärade kujundamisel. Veelgi täpsemalt, peetakse silmas senisest suuremat osa keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel jaotatavast üksikisiku tulumaksu jätmisest kohalikele eelarvele. Suurenevad maksulaekumised võimaldaksid tasakaalustada omavalitsustele pandud ülesandeid nende käsutada olevate fiskaalsete võimalustega ning pakkuda seeläbi ka rohkem kohalikke avalike hüviseid. Suurenev fiskaalautonoomia on positiivne ka kohaliku demokraatia ning omavalitsuse tegevuse läbipaistvuse ja aruandluse (i.k. *accountability*) seisukohalt.

Fiskaalse föderalismi põhimõtet defineeritakse kui majandusliku vastutuse jaotumist erinevate valitsustasandite vahel. Viimase kümne aasta jooksul on Eesti omavalitsuste funktsioonide ja ülesannete arv pidevalt suurenenud (Eesti kohalike...2002). Omavalitsused on aktsepteerinud keskvalitsuste poolt üleantavate funktsioonide enda kanda võtmist, sest selles on nähtud omavalitsuse rolli suurenemist ja nende osatähtsuse kasvu valitsussektori tegevuses tervikuna. Samas ei ole aga sellega kaasnenud adekvaatne KOV-ide eelarveline kate ja keskvalitsuse poolne fiskaalne toetus omavalitsustele. Kuna omavalitsuste funktsioonide täitmise võime on jäänud piiratuks, siis nähakse lahendust eelkõige omavalitsuste fiskaalautonoomia suurendamises.

KOV-ide maksuautonoomia suurenemine on üldisemalt käsitledes seotud fiskaalse detsentraliseerimisega. Detsentraliseerimisel positiivsed tulemused, kui eelistused kohalike avalike hüviste osas on tasakaalus nende pakkumiseks tehtavate kuludega. Teiste sõnadega, kohalike omavalitsuste poolt pakutavad hüvised peavad rahuldama paremini elanike vajadusi võrrelduna keskvalitsuse poolt pakutavatega ning tagama sealjuures ka kulude efektiivsuse. Detsentraliseeritud hüviste pakkumise puhul tuleb

* Artikkel on valminud sihtfinantseeritava teadusteema 0182588s03 toetusel.

kulueelis aga saavutada võrreldes tootmismahu ökonoomsusega, mis saavutatakse nende kesktasandil pakkumisel (Economics of Fiscal ...1998).

Lihtsustatult saab avalike hüviste rahastamise alternatiivid esitada järgmiselt. Keskvalitsuse poolne rahastamine tagab võrdsema avalike eeliste pakkumise omavalitsuste lõikes, kuid vähendab kohaliku omavalitsuse toimimise efektiivsust ning vastutust. Keskvalitsuse poolne avalike hüviste pakkumine on efektiivsem, kui on tegemist homogeensete üldriiklike vajadustega või väga erineva maksubaasiga ehk fiskaalsete võimega omavalitsustega. Keskvalitsuse poolne rahastamine kindlustab hüviste võrdelisema kättesaadavuse erinevate omavalitsuste elanikele, soodustab tootmismahu efektiivsust ning avalike hüviste laialdasema kasulikkuse jaotuse (*i.k. spillover effect*).

Teiselt poolt, detsentraliseeritus ja fiskaalne autonoomia tõstavad kohalikku vastutust ja kuluefektiivsust, toovad kaasa aga suurenevad erisused omavalitsuste vahel hüviste pakkumise hulgas ja kvaliteedis. Varieeruvate eelistustega omavalitsuste ning piisava tulubaasi korral toimib fiskaalautonoomia reeglina paremini. Samas võib aga kohaliku valitsustasandi kontrollimatu fiskaalautonoomia ohustada üldriikliku majanduse ja rahanduse stabiilsust.

Ulatusliku fiskaalse autonoomia oponendid väidavad, et detsentraliseeritus võib kaasa tuua valitsussektori laienemise suurenemise ja kulude kasvu tervikuna. Selle kinnituseks väidetakse, et omavalitsused püüavad suurendada oma tegevusvaldkondi ning eelarve mahtu sarnaselt äriettevõtetega. Tulemuseks võib olla ebaratsionaalne ja palju kulukam avalike hüviste pakkumine võrreldes tsentraalselt koordineeritud omavalitsuste tegevusega. Näiteks koolide, meditsiini- ja spordiasutuste suurus ja paiknemine võib kujuneda selliseks, mis ei vasta regiooni tegelikule elanikkonna vanuselisele struktuurile ja paiknemisele. Liigne detsentraliseeritus võib viia ka avalikus sektoris hõivatute ja sellega seotud majandustegevuse osakaalu põhjendamatule kasvule.

Detsentraliseeritus toob kaasa niinimetatud omavalitsusvahelise konkurentsi suurenemise. Omavalitsuste vahelisele konkurentstile pööras esimesena tähelepanu Charles Tiebout, mida tuntakse ka temanimelise hüpoteesi järgi (Tiebout, 1956). Kui omavalitsuste fiskaalautonoomia on kõrge, saab ta teha kulutusi, mis meelitavad nende haldusterritooriumile juurde uusi elanikke. Kasvav elanikkond suurendab aga omavalitsuste maksutulusi nii maksumaksjate hulga suurenemise kui kinnisvarahindade ja ärilise aktiivsuse tõusu kaudu. Tekib teatud määral kinnine ring – suurem fiskaalautonoomia võimaldab teha piirkonna enam atraktiivseks uutele elanikele. Elanikkonna (maksumaksjate) kasv tähendab ka omavalitsuse maksutulude kasvu ja seeläbi ka suurenevaid võimalikke kulutusi heaolu kasvaks.

Omavalitsuste konkurents on tõlgendatav mitmeti. Konkurents viib omavalitsuste poolse avalike hüviste pakkumise ja kulude optimeerimisele. Suurem maksutulude osa suurendab omavalitsuste fiskaalseid võimalusi enama hulga avalike hüviste pakkumiseks ning muutub piirkonda veelgi atraktiivseks elupaigaks ka teiste piirkondade elanikele.

Teiselt poolt on selline konkurents taunitav, sest vähendab kogu valitsussektori vahendite alloktiivset efektiivsust. Eesti omavalitsuste "konkurentsieeldused" on väga erinevad, sest tegemist on oluliste ning püsivate erinevustega omavalitsuste tulubaasis. Ühiskond tervikuna on huvitatud piirkondade tasakaalustatud ja jätkusuutlikust arengust, mis eeldab ka nende tulubaasi teatud võrdsustamisest. Omavalitsuste vaheline konkurents viib aga maksumaksjate "ülelöömisele" teistelt omavalitsustest ning alandab veelgi vaesemate omavalitsuste "konkurentsivõimet" ning tulubaasi. Tulubaasi differentseerumine eeldab aga veelgi suuremat eelarve vahendite ümberjaotamist omavalitsuste funktsioneerimise tagamiseks.

Seega kokkuvõttes, omavalitsuste fiskaalautonoomia ei saa olla eesmärk omaette, vaid ta peab sobituma kogu valitsussektori efektiivse toimimise raamistikku. Kohalik omavalitsus on osa valitsussektori hierarhiast, mis peaks tagama kohaliku demokraatia arengu ning efektiivse territooriumi halduse ning teiselt poolt, üldriikliku jaotusefektiivsuse ja riigi prioriteetide elluviimise.

Laekumised maksudest omavalitsuste tuludes

Üldistatult peegeldab omavalitsuste maksuautonoomiat maksulaekumiste osakaal KOV-ide kogutuludes. Tabelis 1 on esitatud Eesti omavalitsuste peamised maksutulud ja nende osakaal kogutuludes viimastel aastatel.

Tabel 1. Maksude tase ja osakaal omavalitsuste tuludes, 1996 ja 2001.a.

	1996	2001	2001 muutus võrreldes 1996, %
Maksud kokku, tuh.EEK	2,666,998	4,414,722	65.5%
Füüsilise isiku tulumaks, tuh.EEK	2,404,059	3,942,133	64.0%
Maamaks, tuh.EEK	210,983	397,451	88.4%
Omavalitsuste tulud kokku	5,006,548	10,903,152	117.8%
Maksude osakaal tuludes, %	53.3	40.5	
Füüsilise isiku tulumaks, %	48.0	36.2	
Maamaks, %	4.2	3.6	
Toetusfond tuludes, %	14.6	8.7%	

Allikas: Rahandusministeerium ja autori arvutused

Tabel 1 näitab, et maksutulude maht on perioodi vältel suurenenud kokku 65.5%, kuid samal ajal on maksutulude osakaal kogutuludes oluliselt vähenenud. Kui 1996. aastal moodustasid maksulaekumised üle poole omavalitsuste tuludest, siis 2001.

aastal langes maksutulude osakaal 40%-ni. Samal ajal on oluliselt suurenenud mitmesugused sihtotstarbelised tulusiirded.

Maksulaekumistest annavad tulumaks ja maamaks kokku üle 98%. Põhjamaade omavalitsuste maksulaekumiste praktika on sarnane – üksikisiku tulumaks ning kasumimaks moodustavad ligikaudu 89-99% kõikidest maksutuludest (Fiscal Federalism...1998, p. 7).

Üksikisiku tulumaks tervikuna on Eesti omavalitsuste suurim tuluallikas. Nimetatud maksu puhul on tegemist keskvalitsuse poolt kehtestatud maksumääraga ning omavalitsuste eelarvetele kantakse 56% vastava omavalitsuse territooriumil registreeritud elanike tulumaksulaekumistest. Kuna omavalitsustel ei ole õigust kehtestada maksumäärasid ning omavalitsuste eelarvesse kantava tulumaksu osa suurust, siis on siin tegemist maksuautonoomia piiratud toimimisega. Siin on selge erinevus võrreldes Põhjamaadega, kus üksikisiku tulumaks on peamiselt kohalik maks. Tulumaksulaekumised on Eestis suurenenud perioodi vältel samas tempos kogu maksulaekumiste kasvuga, kuid nende osakaal omavalitsuste kogutuludes on vähenenud 48%-lt ühe kolmandikuni (Trasberg, 2002).

Teine suurem omavalitsuste maksutulu allikaks on maamaks. Maamaksu osakaal on püsinud 3.6-4.7% piires omavalitsuste tuludes, kuid eriti maapiirkondades siiski väga oluline sissetulekuallikas. Nii nagu isiku tulumaksu puhul, administreerib ka maamaksu keskvalitsus ning suunab selle kohalikku eelarvesse. Koos maa erastamise lõpule jõudmisega ning maaturu tekkimisega suureneb ilmselt ka maa maksustamisväärtus ning maamaksust saadava tulu maht kohalike omavalitsuste tuluallikana.

Kohalikud maksud moodustavad keskmiselt alla 2% omavalitsuste kõikidest maksutuludest. Hetkel eksisteerib üeksa erinevat kohalikku maksu, mida KOV võib kehtestada oma territooriumil, kuid vaatamata sellele ei oma neist maksudest laekuv tulu KOV-idele praktilist tähtsust. Omavalitsustel on siiani vähe motivatsiooni suurendada laekumisi kohalike maksude arvel. Selgituseks võib tuua mitmeid asjaolusid – kohalike maksude baas on paljudes omavalitsustes äärmiselt piiratud, nende administreerimine on keeruline ning kulukas, tulu on raskesti ette prognoositav ning maksude kehtestamine vähendaks KOV-i volikogu liikmete populaarsust.

Kuna omavalitsuste omatulude tase sõltub peamiselt üksikisiku tulumaksust, siis suurema maksuautonoomia korral määrab selle tase suuresti ka avalike hüviste varieeruvuse ja kvaliteedi omavalitsuse territooriumil. Madal tulutase piirab haridusteenuse kvaliteeti, tervishoiu ja muude avalike teenuste pakkumist ning alandab piirkonna atraktiivsust elukeskkonnana tervikuna.

Omavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võimalusi Eestis

Maksuautonoomia suurendamine on olnud Eesti omavalitsuste fiskaalautonoomia tõstmise üks peaküsimusi (Reiljan, 2002). Loogiliselt eeldaks see eelkõige omavalitsuste maksubaasi laiendamist nii üksikisiku tulumaksu laekumiste

suurenemise kui kohalike maksude osakaalu tõstmise näol. Tulumaksu jaotuse proportsioonide muutumine tähendaks eelarvetulude ümberjaotumist keskvalitsuse eelarvest kohalike eelarvete kasuks.

Üksikisiku tulumaks katab omavalitsuste maksutuludest pea 90% ning on seega peamine omavalitsuste omatulu allikas. Samas on tagaplaanile jäänud kohalike maksude kaudu eelarvetulude suurendamine, mis võiks olla loogilisem tee maksuautonomia kasvuks. Eelpool loetletud põhjustel pole see olemasoleva maksubaasi säilimisel perspektiivne. Seega, reaalselt saaks maksutulusid suurendada ainult füüsilise isiku tulumaksu ümberjagamise kaudu kohalike eelarvete kasuks eelnevast suuremas proportsioonis.

Toimiva üksikisiku tulumaksu jaotusskeemi kohaselt kantakse 56% tulumaksust maksumaksja elukohana rahvastikuregistrisse kantud omavalitsuse eelarvesse. Alljärgnevalt on tabelis 2 toodud hüpoteetilised tululaekumised omavalitsuste lõikes, kui neile laekuks vastavalt 65% või 100% üksikisiku tulumaksust. Tabelis on arvatud suurenev tulumaks keskmiselt rühma kohta ning tema eelarve muutumine vastavalt kahe variandi puhul. Hüpoteetilisi tulemusi on võrreldud tegelike tulumaksutuludega (FIT) aastatel 1996 kuni 2001. Kuna maksuautonomia suurendamise üheks eesmärgiks on omavalitsuste sõltuvuse vähendamine keskvalitsuse poolsetest tulusiiretest (toetusfondist), siis on KOV-id rühmitatud võrdsetesse gruppidesse toetusfondist saadavate summade alusel.

Tabel 2. Arvestuslik eelarvetulude kasv, 2001.a. baasaasta

			Variant I 65% füüsilise üksikisiku tulumaksust laekub KOV-le		Variant II 100% füüsilise üksikisiku tulumaksust laekub KOV-le	
	Keskmine toetusfondi suurus omavalitsuse kohta, 1996-2001, tuh. EEK	FIT tuludes, 1996-2001, %	Lisanduv tulu, tuh. EEK	Eelarve kasv, %	Lisanduv tulu, tuh. EEK	Eelarve kasv, %
I	2,508	18	297	2.7	1,448	13.0
II	2,917	22	437	3.2	2,133	15.4
III	2,575	25	474	3.7	2,314	18.2
IV	3,729	29	910	4.0	4,439	19.7
V	4,976	33	1,684	4.7	8,217	23.0
VI	4,302	40	2,666	5.7	13,009	27.9
VII	1,989	46	4,105	6.2	20,035	30.4
Tallinn		64	268,857	6.8	1,312,056	33.4
Lisanduv tulumaks kokku			2,122,687		3,097,390	
Allikas: Rahandusministeerium ja autori arvutused						

I variandi puhul suureneks maksutulude tase madalamatululistest omavalitsustes keskmiselt 300,000 krooni võrra. Jõukama elanikkonnaga omavalitsustes suureneks eelarveliste tulude tase üle 4 miljoni krooni. Protsentuaalselt suureneks eelarve tulude tase vastavalt 2.7% ja 6.2%. Tallinna eelarvele lisanduks ligikaudu 269 miljonit krooni ning eelarve suurenemine oleks 6.8%.

II arvestusliku variandi puhul, kui kogu tulumaks laekuks omavalitsuste eelarvetele, oleks madalamatululistest omavalitsustes tulude juurdekasv 13-15%. Jõukamates omavalitsusrühmades suureneksid tulud aga 28-30%

Seega tõstab omavalitsustele jäetav suurem tulumaksu osa kõikide omavalitsuste eelarvete mahtu. Kuid teiselt poolt tooks see kaasa veelgi suurema diferentseerituse KOV-ide eelarvelistes võimalustes. Kuna omavalitsuste üksikisiku tulumaksu baas on väga erinev, siis saavad veelgi suurema eelise jõukama elanikkonnaga piirkonnad. Nende omatulutase kasvab oluliselt, samal ajal kui vaesemate valdade eelarveline tulu ei suurene märkimisväärselt.

Maksuautonoomia suurendamise eesmärgiks on omavalitsuste fiskaalse sõltuvuse vähendamine keskvalitsusest ning autonoomia suurendamine tervikuna.

Nagu tabel 2 näitab, oleks I variandi puhul arvestuslik tulumaksu laekumine suurem kui toetusfondi laekumised ainult VII rühma puhul. II variandi puhul oleksid arvestuslikud tulumaksu laekumised suuremad IV-VII rühmades. Seega, ka viimase variandi puhul ei kata suurenevad arvestusliku tulumaksu laekumised vaesemate omavalitsuste tegelikke siirdeid toetusfondist. Seega vajaksid paljud omavalitsused jätkuvalt täiendavaid toetusi riigieelarvest (Trasberg, 2002).

Kokkuvõtteks

Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalse autonoomia edasine suurendamine eeldab teatud vältimatute eeltingimuste olemasolu. Rõhutame siinjuures neist olulisemaid.

Esiteks, omavalitsuse omatulude baas peab fiskaalse autonoomia tingimustes olema piisav tema funktsioonide täitmiseks. Kui omavalitsuste maksutulude baas on piiratud, muutub fiskaalse autonoomia suurendamine mõttetuks, sest see ei taga omavalitsusüksuste funktsioonide täitmiseks adekvaatset rahalist katet. Maksubaasi kindlustamise üheks teeks omavalitsuste suuruse optimeerimine elanikkonna suuruse alusel ehk jätkama haldusterritoriaalset reformiga.

Teiseks, kuna Eesti omavalitsuste maksutulu baas on äärmiselt erinev, siis suurenevad avalike hüviste pakkumise erisused KOV-ide vahel. Maksutulude kasv ei likvideeri vajadust toetada nõrgemaid omavalitsusi tulusiirete abil. Maksuautonoomia suurendamise käigus jaotuvad senised keskvalitsuse eelarvelised tulud (jõukamate) omavalitsuste kasuks. Vähenevad oluliselt keskvalitsuse pooled siirdemaksete tegemise võimalused. Tekib olukord, kus jõukamal omavalitsustel jääb raha "üle" aga vaesemate omavalitsuste toetamiseks napib eelarvelisi vahendeid. Kui omavalitsuste eelarvelised võimalused kujunevad väga erinevaiks, toob see kaasa piirkondade veelgi ulatuslikuma sotsiaalse kihistumise. Seega tekib vajadus teatud ümberjaotamismehhanismide loomiseks ehk jõukamate omavalitsuste tulude ümber jaotamiseks nõrgemate omavalitsuste kasuks. Sellist omavalitsuste

vahelised ümberjaotamismehhanismid on kasutusel kõikides Põhjamaades (Mønnesland, 2001).

Kolmandaks, omavalitsuste funktsioonid peavad olema võimalikult selgelt ja üheselt defineeritud ja eelarveliselt tasakaalustatud. Eesti omavalitsustele on asetatud liiga palju erinevaid ülesandeid, millest paljude täitmiseks puudub omavalitsustel piisav haldussuutlikkus ja ka rahalised vahendid. Tegemist üldise probleemiga paljudes maades, kus kohalikud omavalitsused omavad laialdast fiskaalautonoomiat. Käib pidev poleemikaga selle üle, kas kesk- või kohalik omavalitsus pakkuma ja rahastama teatud funktsioone.

Eesti omavalitsuste fiskaalse autonoomia tõstmine saab toimuda ainult sellistes tingimustes, kus valitseb tasakaal nende funktsioonide ja tulubaasi vahel. Kui fiskaalautonoomia ei suuda tagada suurele hulgale omavalitsustele piisavaid vahendeid nende funktsioonide täitmiseks, siis on efektiivsem tagada nende pakkumine keskvalitsuse eelarvest.

Kasutatud kirjandus

1. Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective, ed. by J. Rattsø, Edward Elgar, 1998
2. Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise ülevaated, 1996-2001
3. **Mønnesland J.** "Systems for municipal transfers in the Nordoc countries: a comparative analysis", The Nordic Conference on Local Public finance, Helsinki, 2001
4. **Reiljan J., jt.** Eesti halduskorralduse arengu sõlmprobleemid ja nende lahendamise võimalused, raamatus Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel, Tartu, 2002
5. The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance ed., Oates, W. E., Edward Elgar, 1998
6. **Tiebout C.,** "A Pure Theory of Local Expenditures" (1956) on book The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance, Edward Elgar, 1998
7. **Trasberg V.,** Tulusiirete osa eesti omavalitsuste tulubaasis aastatel 1996 kuni 2001, raamatus Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel, Tartu, 2002

Summary

ENLARGEMENT OF ESTONIAN MUNICIPALITIES TAX AUTONOMY

Viktor Trasberg
University of Tartu

In the democratic societies local government handles many functions typical of the welfare states. In Estonia extensive decentralization during the last decade has given local governments significantly larger role as a reaction to the over-centralization during the Soviet past.

Today main problems in Estonia is that many local governments are limited with financial resources and their administrative capacity is often inadequate compared with their functions. Therefore, the most important goal of the fiscal reforms is balancing municipalities' budget capacity. One of the instruments under discussion is increasing local governments' tax autonomy. However, there are significant disparities among municipalities' tax revenue base and therefore the increase of fiscal autonomy has clear limits. Distributing bigger percentage of shared income taxes in favor of local governments will sharply increase differences among municipalities on provision of public goods. For that reason, before increasing municipalities' tax autonomy their functions and size should be optimized to secure their adequate tax revenue base.

KOHALIKU OMAVALITSUSE MISSIOON LIITUMISEL EUROOPA LIIDUGA

Elvi Ulst
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Euroopa Liiduga ühinevate riikide seas peetakse Eestit majanduse edukaks reformijaks ja ka üheks kiirema majanduskasvuga riigiks, mille valitsused on osanud globaliseerumisest (ülmastumisest) tulenevatele väljakutsetele seada vastu poliitika, mis võimaldas majandusel pöörduda kiiresti idast lääne suunas, stabiliseeruda ja hakata liikuma teenuste ja teadmiste ühiskonna suunas. Erastamine, ettevõtluse areng ja uued turu reguleerimise reeglid avavad turu mõjudele üha rohkem tegevusvaldkondi, mis traditsiooniliselt on olnud riigi või kohaliku omavalitsuse korraldada. Üha ähmasemaks muutub piirjoon era- ja avaliku sektori vahel. Alljärgnevas on püütud viimastel aastatel tehtud uurimuste põhjal osutada mõningatele teguritele, mis takistavad Eesti kohalikel omavalitsustel edendada elanike heaolu ja säästvat arengut oma territooriumil ning seega täita oma missiooni. Kohaliku omavalitsuse missiooni all on mõistetud kohaliku omavalitsuse funktsioneerimise otstarvet kõige üldisemas mõttes, kohustusi ja tegevusi, mida kohalik omavalitsus peab kandma ja täitma, et ühiskond (Eesti riik) jõuaks soovitud tulemuseni (visioonini), milleks on skandinaavia-tüüpi heaoluühiskond.

Heaoluühiskonna majandusteoreetilised alused

Heaolu (*welfare*) on subjektiivne mõiste, mis sõltub paljuski iga inimese individuaalsetest (usulistest, poliitilistest jpt.) väärtushinnangutest. See teeb raskeks kollektiivsete otsuste tegemise heaolu puudutavates küsimustes. Heaolumajandusteadus (*welfare economics*) on normatiivse majandusteaduse haru, mis keskendub üldisele ja individuaalsele heaolule. Ideaaliks on heaolu maksimeerimine. Reeglina tagavad indiviidi heaolu tasuv töö, hea tervis, mugavustega elutingimused, isikuvabadused, ohutud töötingimused, tagatised tööpuuduse puhuks jm. eluolu puudutavad institutsioonid. Heaoluriigile on iseloomulikud hästi korraldatud sotsiaalkindlustuse, tervishoiu ja haridussüsteemid, mis pakuvad teenust kas täiesti tasuta (solidaarsuse põhimõttel) või madala tasu eest. Et ressursid on alati piiratud tekib probleeme mida, kui palju ja kellele peaks tasuta võimaldama ja kuidas seda kõike otsustada?

Heaolu majandusteooria toetub Pareto efektiivsusele, mille kohaselt täiusliku konkurentsi tingimustes korraldab turg ressursside efektiivse jaotuse ja loob tasakaalu majanduses. Kuigi täiuslikku konkurentsi praktilises elus kohtab harva (kui üldse), toetuvad sellele turutasakaalu mudelile privatiseerimise, rahvusvahelise kaubanduse ja Euroopa Liidu majandusliku integratsiooni poliitikad. Turu kui sotsiaalse otsustamismehhanismi puudus on see, et ta tõrjub tootmast avalikke kaupu

– teatud liiki kaupu, mille tarbimisest ei saa kedagi välistada ja mida saab tarbida konkurentsivõrre. Neid kaupu on nimetatud ka sotsiaalseteks kaupadeks või ühiselt tarbitavateks kaupadeks. Ühiskonna heaolu on kõrgemal tasemel juhul kui neid kaupu toodetakse, võrreldes olukorraga kus neid ei toodeta. Seepärast peab nende tootmisega või nendega varustamisega tegelema riik. Puhaste avalike kaupade kategooriasse võib liigitada riigikaitse, seadusandluse, teaduse ja laias laastus kogu selle kategooria hüviseid, mis riigi funktsioonide klassifikaatoris kuuluvad üldise avaliku teenuse rühma. Hariduse, tervishoiu ja mitmed muud riigi poolt pakutavad teenused on oma olemuselt küll valdavalt erakaubad, kuid neil on positiivseid kõrvalmõjusid, mida turg ei suuda hinnakujundajana arvesse võtta ning ei tooda seetõttu neid kaupu küllaldaselt. Valitsus soodustab niisuguste kaupade tootmist, annab subside, võimaldab tarbida neid kaupu poolmuidu või teatud ulatuses täiesti tasuta. Kui palju neid kaupu toota, seda otsustavad rahvaesindajad eelarve menetlemise käigus. Riigi- ja kohalikud eelarved oma tulude ja kuludega on selleks planeerimise-, juhtimise ja kontrollimehhanismiks, mille kaudu toimub majanduse võimaluste ja ühiskonna liikmete vajaduste tasakaalustamine ning majandussubjektide tegevuse otsene või kaudne mõjutamine.

Eesti on unitaarriik ja unitaarriikidele on omane, et keskvalitsusel lasub vastutus ja kontroll avalike kaupade tootmise ja nendega varustamise üle kogu riigi territooriumil. Teooria kohaselt on aga nii efektiivsuse, vastutuse, juhitavuse kui ka autonoomia seisukohalt deentraliseeritud otsustamisel suuri eeliseid võrreldes tsentraliseeritud otsustamisega. Halduskorralduse kujundamisel soovitatakse pidada kinni järgmistest põhimõtetest: (1) esindusorgan töötab seda paremini, mida lähemal ta on inimestele, keda ta esindab; (2) inimestel peaks olema võimalus avaldada oma arvamust selle kohta, milliseid avalikke teenuseid ja millises mahus nad soovivad (Shah, 1994). Ressursipaigutusliku efektiivsuse seisukohalt peaks otsustamine toimuma madalaimal tasandil, mis vastab nõuetele ka mastaabisäästu ja kasudekulude interneerimise seisukohalt. Sama põhimõtet järgib EL õigustikus sisalduv subsidiaarsuse printsiip.

Subsidiaarsuse printsiip toetub fiskaalföderalism teooriale, mille üheks arenduseks on Mancur Olsoni poolt (1969) sõnastatud fiskaalse ekvivalentsuse printsiip (Engelhardt, 1999). Fiskaalse ekvivalentsuse puhul kehtib kolme kollektiivi – kasusaajate, kulukatjate ja otsustajate kollektiivide ühildumise nõue. Niisugune nõue on korrektselt täidetud näiteks tenniseklubi puhul, kus rühm inimesi, kes on huvitatud tenniseväljaku rajamisest, tuleb kokku ja otsustab koos väljaku rajamise ja kulude katmise finantseerimise. Fiskaalse ekvivalentsuse puhul on välditud avalike kaupadega kaasnev „priisõidu“ probleem. Olsoni nõue eelpool nimetatud kolme kollektiivi ühilduvusest sobib hästi kokku nende avalike teenuste puhul, mida saab finantseerida kasutaja (kasusaaja) tasudest (elekter, kaugküte, , prügivedu, teater, mõned hariduse ja tervishoiuteenused), kuid ei tähenda seda, et avalikku teenust tuleb finantseerida ainult tasudest ja toetustest (Engelhardt, 1999). Kasusaajaid, kulukatjaid ja otsustajaid ühendavad piisavalt hästi ka kohalikud maksud. Sõltuvalt sellest, kas kasud/kahjud on kohalikud, regionaalsed või üldriiklikud on otstarbekas

jaotada vastutus avalike teenuste tootmise eest pakettidesse valitsustasandite viisi. Laia profiiliga (paljusid funktsioone täitev) valitsus võimaldab säästa nii mastaabist kui tegutsemise mitmekesisusest eeldades, et kasud või kõrvalmõjud laotuvad ühtlaselt kogu antud (oma) valitsuse territooriumi ulatuses.

Euroopa Liit ja kohalikud omavalitsused

Alates Maastrichti lepingust, (1992) kui Euroopa Ühendus hakkas kujunema Euroopa Liiduks, on tõusnud EL institutsioonide ning liikmesriikide kodanike vaheliste suhete loomisel võtmepositsioonile kohalikud ja regionaalsed omavalitsused. Maastrichti lepinguga otsustati luua Regioonide ja kohalike omavalitsuste komitee, Euroopa Liitu hakati defineerima kui kodanikele võimalikult lähedal seisvat süsteemi, kui kodanike Euroopat.

Euroopa Liidu ja selle kodanike vahelist suhet vaevab paradoks – selleks et liit omandaks tavakodanike jaoks konkreetse vormi ja tähenduse, peab ta tegema otsuseid, millel oleks kodanike elule käegakatsutav mõju. Taolisi otsuseid tehes võib liit kergesti rikkuda subsidiaarsuse printsiipi ning otsustamisprotsessi kaugus kodanikest muutub keeruliseks küsimuseks. Üks võimalus selle paradoksi lahendamiseks on tõhus kohalik ja regionaalne demokraatia. Liidu otsustamisõigused on laienenud praktiliselt kõikidele majandus- ja sotsiaalpoliitika aladele, seetõttu rakendavad liidu otsuseid nüüd praktikas üha enam kohalikud ja regionaalsed omavalitsused, kuigi õiguslik vastutus lasub liikmesriikidel (Mäeltsemees, 2002).

Euroopa Liit koosneb 15 liikmesriigist ja peagi kasvab see arv 25ni. Igal riigil on erinev ajalugu, kultuur ja majandusliku arengu tase. Eesti võtab mõõtu lähinaabritelt Soomelt ja Rootsilt. Nii Soome kui Rootsi liitusid 1995. aastal Euroopa Liiduga pikaajaliste kohaliku omavalitsuse traditsioonidega ühiskondadena. Mõlemas riigis toimus paralleelselt sõjajärgse kiire majandusarenguga avaliku sektori rolli muutumine ja kohaliku omavalitsuse institutsiooni reformimine. Majanduse arengu ja rahvastikuprotsesside tulemusena on nii Rootsi kui Soome lõunapoolsemates omavalitsustes elanike arv kasvanud, põhjapoolsemates aga kahanenud. Liitmiste tulemusena on loodud elujõulised kohalikud omavalitsused, kel on täita tähtis roll kohaliku identiteedi säilitamises ja soovitud arengusuuna kujundamises.

Eesti avaliku sektori haldussuutlikkust üldiselt, eriti aga kohalike omavalitsuste haldussuutlikkust on hinnatud madalaks. See on loomulik, kui arvestada süsteemi noorust. 1999. aastal alustatud haldusreform näeb ette territoriaalse jaotuse ümberkorraldamist, organisatsiooni ja eelarvete reformimist. 2002. aasta alguse seisuga oli Eestis 247 kohalikku omavalitsust (205 valda ja 42 linna). Sama aasta lõpu seisuga oli arv 241. Kokku on siirdeperioodil toimunud liitumiste tulemusena kohalike omavalitsuste arv vähenenud ainult 15 võrra. Heaoluriikides on suuremad omavalitsused ja vastavalt ka suuremad nende võimalused pakkuda avalikku teenust oma territooriumi elanikele ja hoolitseda piirkonna arengu eest. Ka Eestis on kohalike omavalitsuste liitumisest tõusnud ilmselt kasu - suurema rahvaarvuga

omavalitsused on avatumad ja konkurentsivõimelisemad, suudavad pakkuda paremaid tingimusi investoritele, arendada partnerlussuhteid erasektoriga. See on tekitanud soovi hakata liitma omavalitsusi käsu korras „ülevalt alla“ meetodil. Siiani on siiski ülekaalus olnud „alt-üles“ meetodi pooldajad ja 2002. aastal kehtestas valitsus kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtliku ühinemise korra ning määras riigipoolse toetuse suuruse - 70 krooni iga uue valla elaniku kohta, kuid kokku mitte rohkem kui 700 000 krooni kogu valla kohta ning ühinemisega seotud kulude ja investeeringute katteks 300 krooni elaniku kohta, kuid kokku mitte üle 3 mln krooni valla kohta.

Uuringud (Reiljan et al. 2002) viitavad sellele, et Eesti on kujunenud fiskaalselt väga tsentraliseeritud riigiks, kus kohalike omavalitsuste pädevusse ei kuulu niisugustele kohalikele elukeskkonda puudutavatele küsimustele lahenduste otsimine nagu seda on töötus, turvalisus, kuritegevus, elukestva õppimise võimaluste loomine jt. Et Eesti avalik sektor on tunduvalt tsentraliseeritum võrreldes heaoluriikidega, tõestavad andmed selle kohta, et Eestis on siirdeperioodil keskvalitsuse otsesed kulud (riigieelarve kulud miinus ülekanded kohalikele elarvetele) moodustanud ligikaudu 75% avaliku sektori kuludest. Soomes ja Rootsis oli see näitaja sajandivahetuse seisuga ligikaudu 20 ja Taanis isegi 40 protsendipunkti võrra madalam (Government... 2001).

Kas aga saab väita, et madalam tsentraliseerituse aste oleks kindlustanud Eestile kiirema arengu? Täie kindlusega seda väita ei saa, sest (1) riikluse taastamine koos demokraatlikule riigile omaste põhiseaduslike institutsioonide (Riigikogu, president, riigikontroll, õiguskantsler, riigikantselei, ministereeriumid) ülesehitamise ja mehitamisega on kallis ettevõtmine; (2) riigikaitse oli täiesti uus keskvalitsuse kuluvajadus, millele oli rahva seas raske toetust saada ja detsentraliseerituma fiskaalsüsteemi tingimustes oleks Eesti riigil olnud raske jõuda NATO-kõlbulikkuseni; (3) postsotsialistlikule riigile omane väike SKP maht dikteeris tsentraliseeritud korras jaotamise vajaduse, sest sissetulekute ümberjaotamisega ja minimaalse elatustaseme kindlustamisega tuleb keskvalitsus paremini toime kui kohalikud omavalitsused; (4) riigiametnike sotsialistlik tagapõhi, maksu- ja kontrollisüsteemide nõrkus ning seaduste defitsiit on siiani andnud eelise tsentraliseeritud korras jaotamisele; (5) siirdeperioodil toimunud kiire üleminek uuele infotehnoloogiale kõikides avaliku sektori valdkondades ning uuel tehnoloogial põhinevate efektiivsemate struktuuride nagu maksuamet, riigikassa, haigekassa, tervisekaitseinspeksioon, statistikaamet, tööturuamet, päästeamet jt. käivitamine koos vajalike registrite ja muude infosüsteemide loomisega oli tsentraliseeritud korras ökonoomsem ja seetõttu ka eelistatum.

Mida lähemale Euroopa Liidule, seda teravamaks muutub fiskaalse detsentraliseerimise vajadus, sest Riigikogu otsustab iga aastaga üha suuremate summade (2003. aasta seisuga 38 mld kr) jaotamise riigi tegevusvaldkondade vahel, kuid ei suuda vastutada tagajärgede eest ja tulemuseks on rahva üha suurem rahulolematuse valitsuse poliitikaga. Finantsilise detsentraliseerimise poliitiline

järeldus on, et maksustamise ja kulutamise otsuste tegemise protsess peab olema korraldatud nii, et see vastaks kohalike elanike ootustele. See on põhjus, miks demokraatia, fiskaalse detsentraliseerimise ja avaliku sektori efektiivsuse probleemid on omavahel tihedalt seotud. Arenenud riikidele on omased märkimisväärsed fiskaalse autonoomiaga kohalikud omavalitsused, kelle ülesandeks on igati aidata kaasa kodanike heaolu tõusule ja säästvate arengule oma territooriumil.

Fiskaalset detsentraliseerimist Eestis takistab asjaolu, et koos funktsioonide tsentraliseerimisega on toimunud ka kulukatte tsentraliseerimine, mistõttu Eestis praktiliselt ei eksisteeri kohalikke makse, mis heaoluriikides on kohaliku autonoomia aluseks. Eestis on kohalike eelarvete põhiliseks tulullikaks üksikisiku tulumaksu kohalik osa (alates 1996. aastast 56%). Tähtsuset teiseks tulullikaks on eraldised riigieelarve toetusfondist. Eestis on katsetatud mitmeid riigieelarvest kohalike eelarvete toetamise skeeme. Eesmärgiks on olnud võimaluste ühtlustamine. Tulud ühe elaniku kohta on õnnestunud ühtlustada, kuid pakutavate teenuste taset mitte.

Kohalike omavalitsuste regionaalsed iseärasused Eestis

Siirdeprotsessid on erinevalt mõjutanud erinevates piirkondades kohaliku omavalitsuse institutsiooni arenguvõimalusi nii vajaliku tulubaasi kui ka otsustajate võimekuse seisukohalt.

Eesti kaotas poliitiliste ja majandusreformide tulemusena kahe rahvaloenduse 1989-2001 vahel väljarände ja negatiivse iibe tõttu 195610 inimest ehk 12,5%. Regioonidest on enim (15-20%) vähenenud elanike arv Ida-Viru, Lääne-Viru ja Valga maakondades. Avanenud majandusega Eesti investeerimiskohaks said eelkõige Tallinn ja Harjumaa. Majanduses toimunud struktuursetest muutustest arvatakse olevat võitnud Aseri-Ikla joonest loodesse jääv ruum, kagu poole jääv ruum aga pigem kaotanud (Raagmaa, et al. 2002). Kagusse jääva territoriaalse ruumi majandusliku tagasikäigu oluliseks põhjuseks on isolatsiooni jäämine, ühenduse katkemine Peterburi ja Riiaga kuid ka Pihkvaga. Regionaalse arengu tasakaalustamiseks oleks sellele piirkonnale vaja Via Hanseatica näol samasugust süsti nagu seda oli Via Baltika Eesti loodepoolsele osale. Suure tähtsusega oleks ka raudtee- ja Tartu-Pihkva laevaliikluse taastamine.

Regionaalset arengut tasakaalustavate institutsioonide areng on olnud piduriks ka kohaliku demokraatia arengule. 15 maavalitsust eesotsas maavanemaga riikliku juhtimise institutsioonidena killustavad liialt territoriaalse juhtimise potentsiaali ja ressursse. Kuna meil on ühetasandiline kohalik omavalitsus nagu Soomeski, siis on ühe variandina võimalik põhjanaabrite eeskujul korraldada riiklik regionaalne juhtimine suuremal territoriaalsel alusel kui omavalitsuslik regionaalne juhtimine (Mäeltsemees, 2002). Soome on territoriaalselt jaotatud kuueks lääniks (provintiks). Läänis asub seitsme ministeeriumi ühendatud esindus. Need ministeeriumid on: siseministeerium, sotsiaal- ja tervishoiuministeerium, hariduse, teaduse ja kultuuriministeerium, transpordi ja kommunikatsiooniministeerium, kaubanduse ja

tööstuse ministeerium, põllumajanduse ja metsanduse ministeerium ning justiitsministeerium.

Ka Eestis on mitmed ministeeriumid kujundanud oma võrgustikke erinevalt maakondlikust jaotusest. Statistilisi regioone on Eestis viis. Need on: (1) Põhja-Eesti (Harju maakond). See kiiresti arenev industriaalpiirkond on väga atraktiivne välisinvestoritele. Siin on Eesti kõige tugevama tulupotentsiaaliga kohalikud omavalitsused, vähe on neid, kes saavad midagi riigieelarve toetusfondist. 26st omavalitsusest 22 (1998. aasta seis) kuuluvad 20% Eesti kõige rikkamate omavalitsuste hulka (Reiljan, et al., 2002); (2) Kesk-Eesti (Järva, Lääne-Viru, Rapla maakond) piirkonda iseloomustab suhteliselt suurem põllumajanduses hõivatute osatähtsus, seetõttu on siin linnastumise tase madalam võrreldes teiste piirkondadega. Kaks kolmandikku 71st kohalikust omavalitsusest kuulub kolme kõige madalama tulupotentsiaaliga omavalitsuste kvintiili. Piirkonnal on head eeldused saada Euroopa Liidult abi maaelu arendamiseks. Takistuseks võib kujuneda kohalike eelarvete väike maht ja maakondade suutmatuse omavahel koostööd teha; (3) Kirde-Eesti (Ida-Viru maakond) on restruktureerimisraskustes vaevlev tööstuspiirkond, kus on suhteliselt nõrgalt arenenud tertsiaarsektor ja seetõttu ka kohalike omavalitsuste võimetepotentsiaal suhteliselt madal. Töötus, haridussüsteemi ümberkorraldamise raskused, noorsoo probleemid, kultuur, ühiskonna tervis, keskkonnakaitse – see on lühike loetelu neist probleemidest, mille lahendamiseks Euroopa Liit pakub juba nüüd abi mitmesuguste programmide raames. Ida-Virumaa on siiani kasutanud väga vähe pakutavatest võimalustest, sest haldussuutlikkus on nii maakonnas kui omavalitsustes väga madal; (4) Lääne-Eesti (Hiiumaa, Lääne, Pärnu, Saare maakond) on saanud üle restruktureerimisraskustest ja pöördunud arengu suunas. Omavalitsused selles piirkonnas on valdavalt aktiivsed; (5) Lõuna-Eesti (Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi, Võru maakond) on piirkond, mille suuremaks tõmbekeskuseks on Tartu.

Aastatel 1996-1998 on Põhja-Eesti kasvatanud oma suhtelist rikkust (loodud lisandväärtus elaniku kohta suhtena Eesti keskmisesse) 8-9 protsendipunkti võrra, Kesk-Eesti suhteline mahajäämus kasvas 4-5, Kirde-Eestis 9, Lääne-Eestis 1-2, ja Lõuna-Eestis 4-5 protsendipunkti võrra. 1999. aasta oli langusaasta Eesti majanduse jaoks kuid regionaalses plaanis oli see murranguline aasta selles mõttes, et Põhja-Eesti edumaa vähenes, Lääne-Eesti stabiliseerus samal tasemel, Kesk-Eesti ja Lõuna-Eesti aga pöördusid kasvule ja lähenemisele Eesti keskmisele tasemele. Ainukesena jätkas allakäiku Kirde-Eesti. Regionaalpoliitika eesmärk on aidata mahajääjaid järele. Kõige rohkem vajab abi Kirde-Eesti ja eriti selle piirkonna linnad. Vajatakse mitte niivõrd raha kui teadmisi, kuidas peaks globaliseeruv maailmas linnavalitsus linnakodanike huvides tegutsema. Eriti kahetsusväärne on see, et pärast kümme aastat kestnud integratsioonipoliitilisi pingutusi on Narva endiselt linn, mida eestlane endale naljalt elukohaks ei vali. Narva on Eesti suuruselt kolmas linn, kuid ei ole niisugune tõmbekeskus nagu seda on Tallinn, Tartu ja Pärnu, kus on hästiarenenud teenindussektor, madal töötuse tase ning pakutakse kõikidel tasemetel kvaliteetset haridus- ja tervishoiuteenust.

Edasise piirkondliku arengu muutujaks on jätkuvalt (1) ettevõtlusprofiili muutus, kuid ka (2) hea sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna olemasolu, selle keskkonna taastootmine või loomine. Hilis- ja postindustriaalse ühiskonna majanduskasv pigem vähendab elanike kontsentratsiooni, kuna annab neile võimaluse valida parem elukeskkond. Kiirete struktuurimuutuste juures on sageli probleemiks kohaliku ühiskonna suutmatus või tahtmatus uut õppida, sulgumine ja isegi elu edasiviivate uuenduste tõrjumine. Küsimus on motivatsioonis ja hoiakutes: kui ei suudeta näha uue majanduse võimalusi ja ei taheta seniseid taanduvaid struktuure asendada, siis ei aita ka väljaspoolne rahaline abi ja infrastruktuuride rajamine piirkonda arendada. Seega on edasises regionaalses arengus kolmandaks oluliseks muutujaks (3) administratiivne struktuur, võimekus, suutlikkus ja tahe muutusi läbi viia (Raagmaa et al. 2002). Partnerlus, koostöö ja sotsiaalne õiglus on need printsiibid, millele toetub Euroopa Liidu kui kodanikeühiskonna areng. Partnerlus kohalikul tasandil on produktiivne vahekord, mis baseerub mitmekülgsel suhtel avaliku ja era- ja mittetulundussektori vahel ühishuvi ja koostöö printsiibist lähtudes. Partnerlus Euroopa Liidu abiprogrammide puhul eeldab, et programmide väljatöötamisel, elluviimisel, järelvalves ja kontrollis osalevad riigi, regiooni ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused ning sotsiaalsed partnerid ja huvigrupid.

Järeldused

Heaoluriikide kogemus räägib sellest, et kohaliku demokraatia areng on evolutsiooniline protsess, milles võib eristada järgmisi elemente: (1) arengu vajadustest tulenev suurema rahvaarvuga kohalike omavalitsuste kujundamine. Soomes ja Rootsis on praeguse suurusega kohalikud omavalitsused kujunenud välja viimase 30 aasta jooksul; (2) kohaliku omavalitsuse toimimiseks vajaliku tulubaasi loomine, kus tähtis koht on kohalikel maksudel; (3) ümberjaotusmehhanismide täiustamine eesmärgiga tagada kodanikele võrdseid võimalusi tööturul ning hariduse, tervishoiu ja sotsiaalteenuste kättesaadavus. Selleks, et kohalik omavalitsus saaks täita oma missiooni tänases Eestis peab ta olema võimeline analüüsima oma finantsolukorda, olema liider arengusuundade ja selleks vajalike ressursside taotlemisel. Paljud, eriti linnade omavalitsused, on selleks võimelised ja vajavad rohkem autonoomiat. Seevastu on küllalt neid omavalitsusi, kes ootavad keskvalitsuselt täpsemaid eeskirju ja ressursse kohaliku elu korraldamiseks. Euroopa Liidus on jõutud arusaamisele, et ideaalset kohaliku omavalitsuse mudelit, mis sobiks kõigile regiooni kohalikele omavalitsustele pole olemas, seepärast ei sekkuta haldusreformidesse ja subsidiaarsuse printsiibist lähtudes on kohalike omavalitsuste organisatsioon ja töökorraldus jäetud kohalike elanike ja ametnike endi kujundada.

Siirdeperioodil majanduses toimunud majanduse struktuurimuutused on erinevalt muutnud kohalike omavalitsuste fiskaalset potentsiaali, kärpinud ühtede väljavaateid jääda kohaliku omavalitsusena püsima ja avardanud teiste võimalusi. Riigieelarve ja

kohalike eelarvete suhteid on siirdeperioodil mitmeid kordi muudetud. Taotletud on eelkõige võrdsust. Võrdsus laiemas mõistes tähendab kõigi kodanike võrdset juurdepääsu avaliku sektori poolt võimaldatavatele hüvistele ja ka otsustamisele avalikus sektoris. Vaatamata tulupotentsiaali võrdsustavatele jaotusskeemidele kahaneb aktiivsete inimeste arv paljudes kohalikes omavalitsustes, ettevõtlus ei arene, suletakse koole ja lasteaedu. Piisava inimpotentsiaalita vallas ei suuda vallavalitsus täita oma kohaliku liidri rolli arengukava koostamisel ja kohaliku elu edendamisel partnerlussuhete kaudu ning muutub üha enam keskvalitsuse ülalpeetavaks, oportunistlikult käituvaks agendiks, kelle ainsaks eesmärgiks on püsida võimul ja selle kaudu kindlustada endale sissetulek.

EL regionaalpoliitika tähtsaim põhimõte on programmilisus. Programmilisus toetub perspektiivitundega koostatud arengukavadele, mis hõlmavad EL konkreetsetes regioonides kõikide poliitikate raames toimuvaid tegevusi. Selleks, et liitumisest abi saada, vajame me paremini mehitatud regionaalse koordineerimise mehhanisme kui seda on käesoleval ajal maavalitsused ja omavalitsuste autonoomia laiendamist.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti piirkondlik statistika 2001. Tallinn: ESA, 2002.
2. **Engelhardt, G. H.** „Subsidiarity“ and the „Principle of Fiscal Equivalence“ (Olson) in Providing Services of General (Economic) Interest: Their Relevance for Social and Territorial Cohesion within the European Union. Ettekanne Prantsusmaal Limoges 20. novembril 1998. a. toimunud konverentsil.
3. Government Finance Statistics Yearbook Vol. XXV, 2001.
4. **Mäeltsemees, S.** Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I, Tallinn: TTÜ Kirjastus, 2002.
5. **Raagmaa, G., Pikner, T., Servinski, M., Nurmsaar, R., Ristkok, P.** Eesti regionaalse arengu muutuste analüüs keskus-perifeeria mudeli raamistikus, 2002. Raagma, G. Public Leaders in Regional Economic Development. European Planning Studies. 98, pp. 1039-54
6. **Reiljan, J., Ulst, E., Trasberg, V., Olenko, K., Timpmann, K.** Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002.
7. **Shah, A.** The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. The World Bank. Policy and Research Series 23, 1994.

Summary

THE MISSION OF LOCAL GOVERNMENT IN EUROPEAN UNION

Elvi Ulst
University of Tartu

The overall objective of Estonia's economic policy is to achieve sustainable, socially and regionally balanced, economic growth by strengthening competitiveness. The objective can not be achieved without substantial development of local autonomy and financial and managerial capacity building of local governments. The revenue base of local budgets in Estonia rests on personal income tax (shared between central and local budgets) and grants from state budget (general grant, grants for municipal investments and a lot of special grants). The system does not create sufficient motivation and favourable conditions for local governments to act as self-government in interests of local people. Estonian public sector is quite centralised. The decentralization of responsibilities and rationalization of intergovernmental relations is hampered by weak institutional capacity. In Estonia constitutional responsibilities of local governments are not stated very clearly and also revenue means on local level are not matched to spending needs. Own tax base of most locals is very limited. A number of activities that have an important impact on the quality of life are not in the hands of local government.

HARMONIZATION OF ESTONIAN ACCOUNTING SYSTEM WITH THE EUROPEAN FRAMEWORK

Toomas Haldma
Tartu University

1. Introduction

In July 2002 the European Commission has decided to oblige all EU companies listed on a regulated market, to prepare their consolidated accounts in accordance with International Financial Reporting Standards (IFRS, previously IAS). This requirement will enter into effect, at the latest, from 2005 onwards and represents a preliminary peak in the internationalization process of financial accounting in Europe. These perspectives require the analysis of the conformance of Estonian accounting regulation with the requirements of future European accounting framework.

The present paper examines the development of Estonian financial accounting system in association with business environment improvements. The paper makes a certain contribution to the existing accounting literature concentrating on transition countries. It has to be admitted that the number of studies focusing on developments in accounting system in the transition countries is fairly limited. Thus, at a more general level, our findings may shed light on the development of financial accounting in other developing societies presently undergoing rapid changes. Although we will examine the process of development and the position of financial accounting in Estonia, there are many features and contingencies that have influenced this area in other transition economies in a similar way.

The paper is organized as follows. The next section is a brief overview of accounting harmonization issue in Europe. The third section will present our findings on the development of financial accounting through three different stages of development: introductory stage, system building stage and system improving stage.

2. Accounting harmonization efforts in the European Union

The initial steps on the way towards the harmonization of accounting systems across Europe were gained through EU accounting directives, e.g. the Fourth Directive, signed in 1978, and the Seventh Directive, signed in 1983, which the Member States were obliged to implement into national law. These directives provided a base level for harmonization, as regarded reporting requirements for limited liability companies. But the issue of harmonizing accounting across the Member States was highly political task at this time (Haller, 2002, p. 156). Influenced by the national accounting traditions of particular states, the options of Directives have been carried

out in different ways throughout Europe, which finally was the reason for not achieving the proposed and intended degree of comparability and equivalence of financial statements across Europe (*ibid.*, p. 157).

Despite the differences in the implementation of the Accounting Directives into national laws, the impact of these directives was enormous, since it led to an obligatory codification of accounting rules with an identical scope through all national legislation. Particularly with reference to formal (formats of balance sheet and profit and loss account) and disclosure aspects national accounting systems have become similar in the EU, due to the directives (Thorell and Whittington, 1994, p. 219). The second set of regulations, International Accounting Standards, was not in the forefront of European accounting harmonization in the 1970s and 1980s. Principal Administrator and Head of Accounting at the EC Commission, Karel Van Hulle, argued that the particularities of the Member States of the EC are not sufficiently reflected in international accounting standards. This was the main reason why these standards are hardly applied at all by companies in the Community (Van Hulle, 1992, p. 169). Since 1996 the International Accounting Standards Committee (IASC) has undertaken a gradual and in-depth process of revision and development of the standards. In 1995, the IASC reached an agreement with the International Organization of Securities Commissions (IOSCO) that envisaged that since 1998 IOSCO would recommend to its members (the major stock exchange regulatory authorities throughout the world) that accounts drawn up in accordance with IAS should be accepted for foreign listings. Proceeding from these circumstances, in November of 1995, the European Commission announced an important change in its policy on accounting harmonization, in its communication "Accounting harmonization: a new strategy vis-à-vis international harmonization" (European Commission, 1995). The European Commission oriented the conformity of the EU directives with the IAS, to permit the use of the IAS and, at the same time, to ensure the continued respect of Accounting Directives. As outcomes of this policy were the European Commission's Communication on future of financial reporting in Europe in June, 2000 (Commission of the European Communities, 2000) and the decision arranged in June 2002, mentioned above.

Owing to the collapse of centrally planned economies in the late 1980s and early 1990s the situation in business administration in Eastern and Central European countries changed dramatically. The transformation process from a centrally planned to a market economy required extensive changes to be made in the organisation of accountancy and accordingly in the education and training process of qualified accounting specialists everywhere in the Central and Eastern European post-socialist countries (Bailey *et al.*, 1995; Garrod, McLeay, 1996; Krzywda, Schroeder, 1998).

Breaking free from the accounting regime of the era of central planning brought about the spread of accounting disharmony among the former socialist countries (Bailey, 1995, p. 611). The majority of Eastern and Central European countries, including Estonia, based their systems of laws on Codified Roman Law principles. Therefore, one of the first priorities was to set up an accounting regulation system

based on laws of accounting. The movements in enforcements of new accounting legislation in different Eastern and Central European countries are listed in Table 1.

Table 1

Accounting regulations in Eastern and Central European countries

Country	Enforcement year	Accounting regulation
Poland	1991 1995	Decree of Minister of Finance Accounting Law
Czech Republic	1992	Law on Accounting
Estonia	1991 1995	Estonian Regulation on Accounting Accounting Law
Latvia	1993 1993	Law on Accounting Law on Financial Statements
Lithuania	1993	Law on the Principles of Accounting
Hungary	1992	Law on Accounting
Romania	1992	Law on Accounting
Russia	1996	Law on Accounting
Slovenia	1989 1991 1993 1993	Law on Accountancy in Yugoslavia Independence of Slovenia Companies Act (accounting particularities) Slovenian Accounting Standards
Yugoslavia	1989 1991	Law on Accountancy Accounting Standards

The accounting regulations enforced by transition countries during 1991–1996 contributed their integration into the international accounting environment. Therefore, among the other improvements made in accounting during the transition period, the first priority was given to financial accounting. This approach was justified, as it was first and foremost necessary to guarantee that the companies of the country would be able to prepare their financial statements in compliance with national accounting regulations and the generally accepted accounting principles. The idea that the companies should carefully observe the stipulations of accounting regulations was adamantly supported by the “big six” auditing companies¹ operating in Estonia.

However, in the first few years following the introduction of national laws on accounting some disharmony between the legal requirements and the actual accounting practice occurred, as many accountants with their Soviet-era background failed to grasp the intrinsically different nature of financial accounting in the conditions of market economy.

¹ KPMG, Arthur Andersen, Coopers & Lybrand, Price Waterhouse, Ernst & Young, Deloitte & Touche.

3. Integration of Estonian financial accounting system into the international framework

First stage – introductory stage (1990-1994)

The first step towards the formation of market economy accounting environment in Estonia was made by passing the Estonian Regulation on Accounting in 1990. As pointed out by Bailey (Bailey *et al.*, 1995, p. 688), this event marked the beginning of the spread of accounting disharmony within the territories comprising the USSR. The introduction of subjective elements (depreciation rates, inventory valuation methods, assets valuation methods, etc. decided by companies) into the accounting practice, formation of a particular accounting policy, change from cash-basis accounting to accrual-basis accounting, introduction of some (unfortunately, not all, but proceeding from the particular circumstances, this was also intelligible) underlying accounting principles – the realisation principles, the matching principle, the historical cost principle served as an extremely radical change in the accounting framework of Estonia. Paradoxically, in some sense, as pointed out by Bailey (1995), that Estonian Regulation on Accounting, adopted prior to the recovery of independence in 1991, was more considered measure and wider in scope than the legislation introduced subsequently in Latvia and Lithuania.

Because of local lack of accounting sophistication there was some inability to distinguish between the suitable and unsuitable aspects of accounting procedures and practices transferred. Therefore, foreign advice appeared to be of great support in designing local accounting legislations. For example, three of the seven members of the Estonian Accounting Board during the period of preparation of the new Estonian Accounting Law (EAL) in 1993-1994 had international working experience.

The first step towards the formation of auditing environment in Estonia was made by the Estonian Regulation on Auditing in 1990 (the Estonian Law on Auditing (Authorized Public Accountants Act) was enforced in 1999). During the following years, 1992-1995, all the “big six” auditing companies started to operate in Estonia. In 1994 the first set of auditing guidelines was enacted in Estonia. These steps made an essential contribution to and helped create a favorable environment for the preparation and enforcement of the EAL.

However, it is evident, that both accounting as a whole and financial as well as management accounting in Estonia and the other transition economies underwent evolutionary changes in the first half of the 1990s. The main problem was following: how to build a forward-looking and flexible accounting regulation system, which would enable to overtake and to integrate into the European accounting framework. The traditional (see table 1) system basing on the accounting law would be too inflexible to reflect the rapid changes in transition circumstances. Although Van Hulle expressed an idea, that the use of the law as a means of standard setting can also be an interesting mechanism against too frequent (and sometimes unnecessary)

changes (Van Hulle, 1993, p. 390). But this was not the case for transition countries, because of missing stable and effective accounting regulation system.

Second stage – system building stage (1995-2002)

Among the main impacts on the increasing demand of investors on comparability of financial information, Haller pointed out a steady increase in foreign direct investments (FDI) and the globalization of capital markets (Haller, 2002). These tendencies had their impact also for transition countries. In the second half of the 1990s, the development of the business environment in the Estonia was affected by the following events:

- conceptual changes and improvements in the regulatory context;
- ownership changes (the most intensive period of privatisation was 1993-1995);
- increasing FDI inflow;
- development of the capital market (the stock exchanges opened in Vilnius (Lithuania) in 1994, in Riga (Latvia) in 1995 and in Tallinn (Estonia) in 1996);
- recession on the Eastern markets (the Asian crises in 1997, the Russian crisis in 1998).

In the competition for FDIs Estonia has been rather efficient and has succeeded in attracting a significant amount of FDIs. Among the Eastern and Central European countries Estonia ranks third after Hungary and Czech republic by FDI inflow per capita in 1992-1999 (Foreign Direct Investments in the Estonian Economy, 2001, p. 4-5).

In the main, these systematic factors, increased competition and raised production quality standards required adoption of a more sophisticated and market-sensitive external (financial accounting) as well as internal management accounting systems.

In this circumstances, more substantial and complex step of the accounting reform in Estonia was related to the Estonian Accounting Law (EAL), which was enacted in 1994 and came into effect on January 1, 1995.

Chapter 1 of the EAL specified the objective of the EAL, which is to create the legal bases and establish general requirements for organizing accounting and reporting in the Republic of Estonia based on internationally accepted accounting principles. In paragraph 3 of the EAL internationally accepted accounting and reporting principles are defined as the accounting directives of the European Community and the principles, standards and recommendations developed and approved by IASC (*Hea raamatupidamistava*, 2000).

Although the EAL is in conformance with the EU 4th Company Directive and International Accounting Standards (IAS), as it was mentioned above, Estonian

International Accounting Standards Committee (IASC) orientation was not considered either wise or feasible in 1994 (Ilisson, 1999, p. 41). In November 1995 the Government of Estonia submitted an official application to join the European Union (Social-economic policy of EU, 1999, p.38). As the Government of Estonia had expressed Estonia's desire to enter the European Union, Estonian Accounting Board merged the requirements of the European directives with IASC's conceptual framework and treatments by carefully choosing the alternatives in the directives that result in convergence. Having monitored the directives vis-à-vis international accounting harmonization issue, it is interesting to note that Estonian strategy is now deemed both feasible and wise (Ilisson, 1999, p. 41).

Since 1995 the accounting framework and procedures in Estonian companies and institutions are legally regulated by the following items:

- Estonian Accounting Law (EAL);
- Accounting standards issued by the Estonian Accounting Standards Board;

Consequently, the Estonian financial accounting system constitutes as Estonian Accounting Law as well Estonian Accounting Standards, issued and improved by Estonian Accounting Standard Board. In some sense, this concept is a unique compilation of Anglo-American approach and Continental (European) approach. In Anglo-American framework accounting regulation is set up through professional standards. International Accounting Standards, and also national accounting standards as Statements of Financial Accounting Standards (SFAC-s) in United States (the SFAC-s are the major component of US GAAP) and Statements of Standard Accounting Practice (SSAP) in United Kingdom, are representing this approach. European accounting regulation is set up through national laws. EU accounting directives serve as set of initial requirements for these laws. In Estonian accounting regulation the Accounting Law is representing European approach and Estonian Accounting Standards Anglo-American approach. Such compilation has a number of advantages in the first period of accounting regulation creation (transition period) and enables the flexible manner of the transition process. Author's analysis of the accounting regulations in the Eastern and Central European countries revealed that, besides Estonia, only Slovenia has introduced the mentioned double set accounting regulation. In the second half of the 1990s this approach was implemented in several market economy countries – in Germany (Ebbers, 2001), in Norway (Norsk RegenskapsStiftelse), in Sweden (Swedish Accounting Standards Boards).

From 1995 till 2000 the Estonian Accounting Standard Board issued 16 accounting standards (EAS) to improve particular aspects of accounting in Estonia. This set includes standards concerning accounting aspects of the Conceptual Framework of Generally Accepted Accounting Principles; Revenue Recognition under the Revenue Principle; Liquidation and Termination Balance Sheet Preparation; Business Combinations; Balance Sheet Accounts; Income Statement Accounts; Equity Method; Leases; Consolidated Accounts of Credit Institutions; Government Grants;

Interim Report Preparation; Earnings Per Share; Segment Reporting; Long-term Construction Contracts; Consolidated Accounts.

To conclude this stage of the development of Estonian accounting system we compare the alignment of Estonian accounting rules with IAS. In 2000, by initiative of PricewaterhouseCoopers there has been carried out a survey of national accounting rules in 53 countries to investigate their alignment with IAS (GAAP 2000, 2000). The survey revealed that there were 17 items in Estonian accounting regulation, which can differ from that required by IAS. For example, in some other countries the number of corresponding items were following: Czech Republic – 31; Hungary – 37; Poland – 36; Russian Federation – 43; Finland – 32; France – 31; Germany – 35; Sweden – 18; UK – 16; USA – 20. This can comment (although there can be some speculative aspects) the flexibility manner of the Estonian accounting system.

Comparing the specifications of the issues handled in the Estonian accounting regulatory acts (EAL, EAS) and in the International Accounting Standards, it is evident that in the IAS the issues are discussed in greater detail. However, the regulatory accounting acts used in Estonia are in line with the International Accounting Standards and the requirements of the new European accounting harmonization policy.

Third stage – system improving stage (since 2003)

The third step of the accounting reform in Estonia was arranged through the new version of (EAL), which was enacted in November 2002, and a new set of Estonian Accounting Standards. Both of them came into effect on January 1, 2003.

The main characteristics of the new EAL and EAS are following:

- clear orientation to the IFRS;
- chapter 17 of the EAL specifies that the accounting methods and presentation of the information (financial statements) have to base on one of the following accounting principles:
 - Estonian Generally Accepted Accounting Principles,
 - International Financial Reporting Standards;
- Estonian Accounting Standards have to base on IFRS;
- Broadening scope: the EAL and EAS will be implemented for governmental institutions.

The principal aspects of the content and terms of issues of the new set of Estonian Accounting Standards, used since 2003 in Estonian accounting practice, and their relation to the International Accounting Standards are specified correspondingly in Table 2.

Table 2

Estonian Accounting Standards relation to the IAS

Number	Estonian Accounting Standard	Relation to the IAS
EAS 1	Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements	Relation to the IAS
EAS 2	Presentation of Financial Statements	IAS 1, 7
EAS 3	Financial Instruments	IAS 39
EAS 4	Inventories	IAS 2
EAS 5	Property, plant, equipment and Intangible assets	IAS 16, 38, 36, 23
EAS 6	Investment properties	IAS 40
EAS 7	Agriculture (draft)	IAS 41
EAS 8	Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets	IAS 37
EAS 9	Leases	IAS 17
EAS 10	Revenue	IAS 18, 11
EAS 11	Business Combinations, Consolidated Financial Statements and Accounting for Investments in Subsidiaries	IAS 22, 27, 28, 21
EAS 12	Accounting for Government Grants and Disclosure for Government Assistance	IAS 20, 41
EAS 16	Closing Balance Sheet	-
EAS 17	Interim Report	IAS 34
EAS 18	Segment Reporting	IAS 14
EAS 19	Earnings Per Share	IAS 33

Comparing the specifications of the issues, given in Estonian accounting regulatory acts (Estonian Accounting Law, Estonian Accounting Standards) and in IFRS, it is evident that the issues in IFRS are treated in more detail. Regarding the definitions, it can be conclude that substance over form is the best way to characterize definitions stated in IFRS. From other side, despite the fact, that the issues in EAL and EAS are treated in less detail, the regulatory accounting acts used in Estonia are in line with International Financial Reporting Standards. Therefore we can conclude that Estonian accounting regulation, including EAL and accounting standards, is in line with the requirement of new European accounting harmonization policy.

References

1. **Bailey, D.**, 1995. Accounting in transition in the transitional economy, *The European Accounting Review*, vol. 4, 595-623.
2. **Bailey, D., with Alver J., Mackevicius J. and Paupa V.**, 1995. Accounting law reform in the Baltic states: the initial steps, *The European Accounting Review*, vol. 4, 685-711.
3. **Ebberts G.**, 2001. Die deutsche Rechnungslegung im Kontext europäischer und internationaler Reformprozesse, *Kostenrechnungspraxis*, 2001, Heft 5, S. 301-305.

4. European Commission, 1995. Accounting harmonization: a new strategy vis-à-vis international harmonization, Communication from the Commission Internal document, COM95(508).
5. Foreign Direct Investments in the Estonian Economy, ed. By U. Varblane. Tartu, Tartu University Press, 2001
6. *GAAP 2000: A Survey of National Accounting Rules in 53 Countries*, 2000, England, PricewaterhouseCoopers.
7. **Haller A.**, 2002. Financial accounting developments in the European Union: past events and future prospects, *The European Accounting Review*, vol. 11, 153-190.
8. *Hea raamatupidamistava - Estonian GAAP 2000*, 2000, Tallinn, Estonian Accounting Board.
9. **Ilisson R.**, 1999. Accounting in Estonia, *Accounting Perspectives on the Threshold of the 21st Century*, Tartu, 41-46.
10. **Thorell P. and Whittington G.**, 1994, The harmonization of accounting within the EU – problems, perspectives and strategies, *The European Accounting Review*, vol. 3, 215-239.
11. **Van Hulle K.**, 1992. Harmonization of accounting standards – a view from the European community, *The European Accounting Review*, vol. 1, 161-172.
12. **Van Hulle K.**, 1993. Harmonization of accounting standards in the EC: is it the beginning or is it the end?, *The European Accounting Review*, vol. 2, 387-396.
13. Commission of the European Communities, 2000. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Financial Reporting Strategy: the way forward, Brussels 13.06.2000 [http://www.iasc.org.uk/news/cen8_097.htm]
14. *Social-economic policy of EU in the framework of East enlargement*, 1999, Tartu

Kokkuvõte

EESTI MAJANDUSARVESTUSE SÜSTEEMI HARMONISEERUMINE EUROOPA KESKKONNAGA

Toomas Haldma
Tartu Ülikool

Euroopa Komisjon võttis 2000. aasta suvel vastu avalduse, mille kohaselt tuleks hiljemalt 2005. aastast muuta Rahvusvaheliste Raamatupidamisstandardite (IAS) järgi koostatud aruandlus kohustuslikuks kõikidele Euroopa Liidu börsidel noteeritud firmadele ja lubada IAS-ist lähtuvat aruandlust kõigile ülejäänud ettevõtetele. Samas säilitatakse Euroopa Liidu 4. ja 7. direktiivi primaarsus IAS suhtes.

Eesti majandusarvestuse süsteem põhineb Eesti raamatupidamise seadusel ja Raamatupidamise Toimkonna poolt välja antud juhenditel (standarditel). Selline kahel arvestust reguleerival kogumil põhinev süsteem muudab arvestuse arengu

protsessi paindlikuks ja võimaldab paremini reageerida arvestussüsteemi muudatustele rahvusvahelisel tasandil. Vastavalt PricewaterhouseCoopers'i poolt 2000. aastal teostatud uuringule on Eesti tänases arvestussüsteemis oluliselt vähem ebakõlasid IASiga võrrelduna näiteks Ungari, Poola, Saksamaa Liitvabariigi, Soome jmt. riikide arvestussüsteemidega. Artiklis vaadeldakse Eesti majandusarvestuse süsteemi arengut läbi kolme etapi: sissejuhatava, süsteemi loomise ja süsteemi arenduse etapi.

SALVESTUSSEADMETE JA TÜHJADE SALVESTUSEKS MÕELDUD VAHENDITE MAKSUSTAMINE INTELLEKTUAALSE OMANDI KAITSE VAHENDINA

Toomas Hinnosaar¹
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Seoses infotehnoloogia ja interneti üha suurema levikuga, on majanduses aina olulisemat rolli hakanud mängima intellektuaalne omand ja selle kaitse küsimused. Käesolevas artiklis keskendutakse eeskätt intellektuaalse omandi kitsamale liigile — audiovisuaalsetele teostele ja nende eraotstarbelisele kopeerimisele autori (teose õiguste omaniku) nõusolekuta. Vaadeldakse ühte majanduspoliitika instrumenti — maksu, mis on mõeldud mainitud eraviisilise kopeerimise kompenseerimiseks autoritele. Maks on juba rakendust leidnud nii Eestis, kui ka paljude muude riikide seadusandluses, kõige rohkem on seda rakendatud Euroopa Liidu liikmesriikides. Kasutatavad mudelid on praktilistest rakendustest üldisemad ja analoogilist arutelu saaks rakendada oluliselt laiemas valdkonnas.

Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida ja anda hinnang salvestusseadmete ja tühjade salvestuseks mõeldud vahendite maksu kasutamisele eeskätt selle teoreetilise majanduslikust mõjust lähtuvalt. Selleks tutvustatakse lühidalt nende maksude rakendamist Eestis ja mujal ning tuuakse välja olulisemad poolt- ja vastuargumendid. Seejärel analüüsitakse kahe peamise pooltargumendi põhjendatust kasutades teoreetilisi osalise tasakaalu mudeleid. Artikli viimases osas võetakse eelnev kokku ja tehakse majanduspoliitilised järeldused.

Salvestusseadmete ja tühjade salvestuseks mõeldud vahendite maksu rakendamine seadusandluses

Juba 1960-ndatel tekkis seoses Philipsi poolt leiutatud kassettmagnetofoniga kartus, et odav ja lihtne kopeerimisvõimalus on suur oht muusikatööstusele ja võib selle ilma riigipoolse sekkumiseta hävitada. Arvati, et kui magnetofonide ja kassetide tootjate toodangut kasutatakse tihti muusikatööstuse toodangu kopeerimiseks, siis peaksid esimesed viimastele kompensatsiooni maksma. Aja jooksul on samasugust potentsiaalset ohtu kujutavaid seadmeid leiutatud terve hulk.

Ameerika Ühendriikides kehtestati „tühja kasseti maks“ (*blank tape tax*) 1991. a. Maksuna maksti 3% salvestuseks mõeldud vahendite ja 2% seadmete maksumusest ning selle mõjupiirkonnaks oli rangelt muusikatööstus ja selle toodang. Sissetulekust 20% said plaadifirmad, 17% produtsendid ja ülejäänud muusikud (Greenspun). Sarnane maks on praeguseks kasutusel ka paljudes teistes riikides ja see hulk on aja jooksul suurenenud. Lisaks on räägitud maksu mõju suurendamisest, näiteks Kanadas on arutlusel ettepanek muuta maksustatavaks kõikvõimalikud seadmed,

¹ Uurimus on valminud sihtfinantseeritava teadusteema nr 0182588s03 raames.

millega tooteid on võimalik kopeerida (ka näiteks arvutite kõvakettad, välk-mälu seadmed, korduvkirjutatavad DVD plaadid jms).

Eestis võeti vaadeldav maksustamise liik kasutusele 2000. a oktoobris Autoriõiguse seadusega (edaspidi AÕS). AÕS kohaselt (§26, lg 1): „ autori nõusolekuta on lubatud reprodutseerida audiovisuaalset teost või teose helisalvestist kasutaja enda isiklikeks vajadusteks (teaduslikuks uurimistööks, õppetööks jms). Autoril, aga samuti teose esitajal ja fonogrammitootjal on õigus saada õiglast tasu teose või fonogrammi sellise kasutamise eest.“

Mainitud tasu maksmist reguleerib AÕS (§27, lg 1) järgnevalt: „26 lg 1 ettenähtud teoste kasutamise kompenseerimiseks autoritele, aga samuti teoste esitajatele ja fonogrammitootjatele maksavad isiklikuks reprodutseerimiseks mõeldud salvestusseadmete (magnetofonide, videomagnetofonide jms) ja tühjade (salvestuseta) audio- ja videosalvestuseks mõeldud vahendite (lintide, kassettide jms) tootjad ning importijad vastavat tasu, mis jaotatakse õiglaselt autorite, teoste esitajate ja fonogrammitootjate vahel, lähtudes teoste ja fonogrammide kasutamisest.“

AÕS (§27, lg 3) kohaselt määrab kultuuriminister tasu suuruse igal aastal, kooskõlastades selle eelnevalt eri osapooltega (eeskätt autoreid esindavate organisatsioonide ning seadmete ja vahendite importijatega). 2001. a olid maksumäärad vastavalt 6% toorikutel ja 3% salvestustehnikal (Oja 2002). Eestis tegeleb kogutud tasu laialijagamise Eesti Autorite Ühing.

Eesti seadusandlus järgib vaadeldavas küsimuses Euroopa Liidu vastavat direktiivi (Directive 2001/29/EC). Direktiiv annab juhtnöörid lubavas vormis (st liikmesriikidel on lubatud niisugune seadusesäte vastu võtta), aga et sarnane tasu maksmise kord on kehtestatud või kehtestamisel kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides, võib öelda, et praktikas on tegemist uutele liitujatele kohustusliku tasuga. Tulenevalt maksu iseloomust on üsnagi loomulik, et piirikontrolli puudumisel peaks samas piirkonnas asuvatel riikidel olema problemaatika lahendatud sarnasel viisil, sest vastasel korral tekib motiiv ja võimalus maksuarbitraažiks.

Tasu maksmise poolt- ja vastuargumendid

Seoses uute maksude rakendamisega on toimunud internetis ja ajakirjanduses aktiivne diskussioon maksude poolt- ja vastuargumentide üle. Üldjoontes võib nende maksude rakendamise põhjused liigitada kahe argumendi alla:

1. Lisandunud väärtus: võrreldes varasemaga lubatakse pärast maksude rakendamist tootest isiklikuks tarbeks koopiaid teha, see on tarbijate jaoks lisaväärtus, mille kasutamist aga otseselt jälgida ei saa. Seetõttu tuleks sellise võimaluse eest autoritele kompensatsiooni maksta.
2. Piraatlus: maksustatavaid vahendeid ja riistvara kasutatakse sageli illegaalsete koopiade tegemiseks (piraatlus), see on aga halb ja tähendab tootjatele

saamatajäänud tulu. Seetõttu tuleks kehtestada maks, piraatluse elimineerimiseks ja saamatajäänud tulu kompenseerimiseks¹.

Kõige olulisema vastuväitena eeskätt just lisandunud väärtuse argumendi vastu tuleks välja tuua asjaolu, et ei eksisteeri mingit otsest ja mõõdetavat seost lisandunud väärtuse suuruse ja maksustatavate objektide vahel. Seetõttu tekivad väga suure tõenäosusega probleemid nii maksu maksjate kui ka maksu saajate lõikes õiglase maksusüsteemi leidmisega.

Vastuväidetest võiks veel välja tuua mõned eetika valdkonda kuuluvad küsimused – kui piraatlus on ebaeetiline, siis kas on eetiline selle eest tasu küsida? Kas piraatlus muutub pärast tasu maksmist vähem ebaetiliseks? Kas on õiglane maksustada ka neid tarbijaid, kes kunagi seadust ei riku ja ka isiklikuks tarbeks koopiaid ei vaja? Lisaks võib välja tuua, et maksustatavaid vahendeid kasutatakse tihti ka kiireltarenevates sektorites (informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia), mis tähendab, et selle valdkonna maksustamine pidurdab innovatsiooni, see on aga halb.

Järgnevalt analüüsitakse teoreetiliste mudelite abil toodud kahte pooltargumenti. Alustatakse piraatluse argumendiga, seda käsitletakse Gayeri ja Shy (2001) mudeli abil, millesse on käesoleva artikli autori poolt tehtud ainult mõningaid muudatusi ja mida tõlgendatakse laiemalt, kui originaalmudeli autorid seda tegid.

Vaadeldavate maksude mõju piraatlusele

Mudeli püstitus

Eeldatakse, et mudelis on N potentsiaalset tarbijat (indiviidi), üks riistvaratootja², üks tarkvaratootja³ ja valitsus. Valitsuse ülesanded piirduvad selles mudelis riistvara tootja toodangult maksu τ kogumisega ja maksutulude suunamisega tarkvaratootjale. Riistvaratootja eesmärgiks on kasumi maksimeerimine⁴, valides selleks optimaalse riistvara hinna p^H . Tarkvaratootja maksimeerib samuti kasumit (tulu), valides optimaalse tarkvara hinna p^S , ning saab lisaks kogutud maksutulu T .

Tarbijad maksimeerivad kasulikkust, sealjuures on neil võimalik valida kolme⁵ erineva valiku vahel: osta legaalne tarkvara hinnaga p^S , kopeerida see illegaalselt

¹ See oleks paremuselt teine valik (*second-best*) piraatluse seadusandliku või tehnilise elimineerimise järel.

² Gayer ja Shy ei toonud oma mudelis eraldi välja salvestuseks mõeldud tühjade vahendite probleematikat. Üldjoontes võib neid aga tõlgendada küllaltki analoogiliselt riistvaraga, seetõttu ei hakata ka siin seda eraldi välja tooma.

³ Tarkvara all mõeldakse siinkohal lisaks arvutitarkvarale ka audiovisuaalseid teoseid. Seega võib tarkvaratootja all mõista ka kui muusikatööstust, filmitööstust vms.

⁴ Kasumi all mõistetakse käesolevas artiklis lihtsustatuna ainult tulu. Informatsioonihüvivatele on iseloomulikud suur ühekordne toote väljatöötamise kulu ja nullilähedane piirkulu, mistõttu kulude vaatluse alt väljajätmine ei mõjuta tehtavaid järeldusi oluliselt.

⁵ Informatsioonihüvivatele on iseloomulik, et tarbijal on neid mõtet tarbida ainult 0 või 1 ühik. Seda, mis muutub, kui ka teine koopia (nt tagavarakoopia) tarbija jaoks väärtust omab, vaadeldakse järgmises peatükis.

ilma täiendava kuluta või tarkvara üldse mitte kasutada. Esimesel kahel juhul tuleb tarbijal osta ka riistvara hinnaga p^H . Lihtsuse mõttes jäetakse mudelist välja kõikvõimalikud muud riistvara rakendamise viisid (sest see ei nõrgestaks vaid pigem kinnitaks järeldusi). Tarbijad on mudelis heterogeensed, eeldatakse, et neile iseloomulik parameeter V_i on igal tarbijal erinev ja seda täpselt nii, et V_i on kasvavalt järjestatud i suhtes ja täidab ühtlaselt vahemiku $V_i \in [0,1]$. Lisaks eelnevale eeldatakse, et toote puhul eksisteerib oluline võrguefekt¹. Kokkuvõttes püstitatakse kasulikkusfunktsioon järgnevalt:

$$U_i = \begin{cases} V_i + \delta q - p^S - p^H & , \text{ kui tarbija ostab tarkvara ja riistvara,} \\ \alpha V_i + \delta q - p^H & , \text{ kui tarbija kopeerib tarkvara ja ostab riistvara,} \\ 0 & , \text{ kui ei kasuta tarkvara ega riistvara,} \end{cases} \quad (1)$$

kus: V_i on väärtus, mille tarbija i tootele omistab ($V_i \in [0,1]$),
 α osakaal V_i väärtusest, mille tarbija saab piraatversiooni kasutades ($0 < \alpha < 1$),
 q on tarkvarakasutajate koguarv, st legaalse ja piraattarkvara kasutajate hulkade summa,
 δ on võrguefekti iseloomustav konstantne parameeter.

Iga tarbija valib kolmest variandist selle, mis talle kõige kõrgema kasulikkustaseme kindlustab. See jagab tarbijad kolme gruppi. Need, kes väärtustavad tarkvara väga madalalt (V_i on väike), ei kasuta tarkvara ega riistvara. Tarbijad, kes väärtustavad tarkvara aga väga kõrgelt (V_i on suur), on nõus ostma nii riistvara kui ka tarkvara, sest nende jaoks on ka piraattarkvara ja legaalse tarkvara väärtuse erinevus suur. Vahepeale jäävad tarbijad on nõus ostma vaid riistvara ja kopeerivad tarkvara. Nii on formaalselt võimalik leida ka vastavad tarbijate arvud.

Nagu öeldud, maksimeerib riistvaratootja oma kasumit järgmisel kujul:

$$\Pi^H = (p^H - \tau)q(p^H). \quad (2)$$

kus: q^H on tarkvarakasutajate koguarv ehk riistvara nõudlus.

Sellest võib leida, et riistvaratootja määrab oma toote hinnaks $p^H = (\alpha + \tau)/2$. Analoogiliselt maksimeerib ka tarkvaratootja oma kasumit:

$$\Pi^S = p^S q^L(p^S) + T, \quad (3)$$

kus q^L on legaalse tarkvara ostjate arv (nõudlus),

$$T = \tau \cdot q(p^H) \quad , \text{ st ei sõltu tarkvara hinnast } p^S !$$

Sellest saab leida, et tarkvaratootja määrab toote hinnaks $p^S = (1 - \alpha)/2$. Järgneva tõlgendamiseks on aga huvitav ka leida tarkvaratootja seisukohalt soovitatav

¹ Võrguefektiks nimetatakse tarbija kasulikkuse suurenemist, kui sama toote tarbijate hulk kasvab. Võrguefekti peetakse arvutitarkvarale vägagi iseloomulikuks. Muusikatööstusele on aga üldiselt iseloomulik kaasajooksuefekt, mis formaalselt on kujutatav täpselt samal viisil ja seetõttu ei hakata siinkohal neid eristama. Pikemat võrguefekti kohta vt Economides (1996). Mudeli puhul eeldatakse, et võrguefekt pole „liiga väike“ ega „liiga suur“, formaalselt: $\alpha/2N < \delta < \max\{\alpha/N; 2/3N\}$.

maksumäär τ . Võttes arvesse riistvaratootja ja tarbijate reaktsioonifunktsioone saame selleks: $\tau^{S*} = \alpha / 2$.

Leitud väärtusi arvesse võttes kujuneb tasakaaluseisundis piraattarkvara kasutajate arvuks:

$$q^p = \frac{\delta N - \tau}{2(\alpha - \delta N)} N. \quad (4)$$

Sellest näeme, et piraatluse saab kaotada, määra maksu suuruseks $\tau = \delta N$. See on aga eelduse kohaselt kindlasti suurem kui eelnevalt leitud τ^{S*} väärtus, ehk teisisõnu, isegi tarkvaratootja ei soovi nii suurt maksumäära, et see elimineeriks piraatluse. Siit võib formuleerida esimese olulise järelduse, mille toodud analüüsist teha saab: nende maksude eesmärgiks ei ole piraatluse kaotamine.

Lisaks eelnevale olulisele järeldusele, on oluline ja huvitav leida, milline on maksu kehtestamise mõju ühiskonna seisukohalt. Selleks kasutame lihtsat utilitaristliku sotsiaalse heaolu mõistet ja püstitame sotsiaalse heaolu funktsiooni kujul:

$$W = \sum_P U_i + \sum_L U_i + \Pi^H + \Pi^S. \quad (5)$$

Asendades kõik leitud väärtused ja summeerides võime leida konkreetse väärtuse. Sellest esimene ja teine tuletis maksumäära τ järgi on leitav järgmiselt¹:

$$\frac{\partial W}{\partial \tau} = \frac{-\alpha^2 N}{4(\alpha - \delta N)^2} < 0 \text{ ja } \frac{\partial^2 W}{\partial \tau^2} = \frac{(2\delta N - \alpha)N}{4(\alpha - \delta N)^2} < 0. \quad (6)$$

Seega põhjustab maksumäär kokkuvõttes sotsiaalse heaolu vähendamise. Siit võib teha teise olulise järelduse: maks vähendab sotsiaalset heaolu.

Maksud kompensatsioonina lisandunud väärtuse eest

Selles peatükis eeldatakse seda, et maksu kehtestamise ainukeseks põhjuseks on Eesti Autoriõiguse seaduses mainitud kompensatsioon võimaluse eest kopeerida teost autori nõusolekuta. Seetõttu eeldatakse, et piraatlust ei eksisteeri, küll aga on tarbijate jaoks mingi väärtus ka toote koopial² (see väärtus aga on eeldatavasti väiksem). Võrguefekt on mudelist välja jäetud ja riistvara tähendus veidi muudetud. Kasulikkusfunktsioon püstitakse järgnevalt:

$$U_i = \begin{cases} V_i - p^S + \alpha V_i - c & , \text{ kui tarbija kasutab tootest kahte eksemplari,} \\ V_i - p^S & , \text{ kui tarbija kasutab tootest ühte eksemplari,} \\ 0 & , \text{ kui ei kasuta tarkvara,} \end{cases} \quad (7)$$

kus: αV_i on väärtus, mille tarbija i toote koopiale omistab ($0 < \alpha < 1$),

¹ Murru lugeja on negatiivne mudeli püstitusel tehtud eelduse kohaselt.

² See on tõlgendatav kas tagavarakoopiast tuleneva kindlustunde väärtusena või siis väärtusena, mis saadakse sellest, et toodet on võimalik kasutada ka mingis teises formaadis/kohas (nt CD-l asuvat muusikat saab kuulata ka kassetmagnetofoniga või arvutist).

- c on kulu, mis tuleb teha koopia hankimiseks (see suurus omab erinevat väärtust sõltuvalt vaadeldavast poliitilisest valikutest).

Järgnevalt analüüsitakse kolme erinevat varianti, millega püütakse anda hinnang võimalikele alternatiividele poliitiliste otsuste ja tarkvarafirma käitumise osas:

1. Keelata igasugune iseseisev koopia tegeamine, sel juhul saavad tarbijad osta teise koopia tarkvarafirmalt samadel alustel, mis esimesegi (hinnaga p^s). Seda võib nimetada ka "vanaks süsteemiks", sest ainult nii oli legaalselt võimalik koopia enne uue seaduse vastuvõtmist hankida.
2. Lubada tarbijatel teha isiklikuks tarbeks koopiaid, aga peavad selleks ostma salvestusseadme ja vahendi, millele koopia teha (nimetame neid lühiduse huvides kokku riistvaraks). Sel juhul kogutakse riistvaratootjalt läbimüügist sõltuvat maksu, mille saab endale tarkvaratootja. Seda nimetame ka "uueks süsteemiks", sest püütud on modelleerida olukorda nii, nagu see käesoleva seadusandluse kohaselt on.
3. Müüa toodet (veidi kõrgema hinnaga) nii, et ühe ühiku ostmisega kaasneb automaatselt ka koopia. Hiljem näeme, et seda võiks nimetada ka "ideaalseks süsteemiks", sest nagu selgub, on see osapooltele kõige kasulikum.

1. võimalus: "vana süsteem"

Eeldame kõigepealt esimese variandi kõige lihtsamat versiooni, ehk seda, et tarbija ei saa teha koopiaid ja võib osta tarkvaratootjalt toodet hinnaga p^s . Sel juhul ostaks tarbijad vähemalt ühe ühiku toodet, kui $V_i > p^s$, need tarbijad, kelle jaoks $V_i > p^s / \alpha$ ostavad aga lisaks veel teise ühiku toodet. Sellest leiame toote nõudlusfunktsiooni, mis on $q(p^s) = (2 - p^s(1 + \alpha) / \alpha)N$.

Tarkvaratootja maksimeerib oma kasumit. Kasumit maksimeerivaks hinnaks kujuneb $p^s = \alpha / (1 + \alpha)$. Sel juhul ostab vähemalt ühe ühiku $q_1 = N / (1 + \alpha)$ ja veel teise ühiku toodet $q_2 = (1 - \alpha)N / (1 + \alpha)$ tarbijat. Kokku kujuneb tarbijate arvaks $q = \alpha N / (1 + \alpha)$ ja kasumiks:

$$\Pi_1^s = \frac{\alpha N}{1 + \alpha}. \quad (8)$$

2. võimalus: "uus süsteem"

Uue süsteemi korral määrab tarkvaratootja esimesele tootele hinna p^s ja need tarbijad, kes soovivad, saavad teha tootest teise koopia hinnaga p^h . Selle hinna määrab tarkvaratootja, kes peab võtma arvesse ka maksu τ , mida ta igalt müüdud tooteühikult maksuma peab. Kokkuvõttes on esimese ühiku nõudlus $q_1(p^s) = (1 - p^s)N$ ja teise ühiku nõudlus $q_2(p^h) = (1 - p^h / \alpha)N$.

Nõudlust arvestades valivad riitvara ja tarkvaratootja oma toodete hindadeks vastavalt $p^h = 0,5(\alpha + \tau)$ ja $p^s = 0,5$. Võttes arvesse tarbijate reaktsiooni-funktsioone kujuneb tarkvaratootja ja riistvaratootja kasumiks vastavalt:

$$\Pi_2^s = \frac{N}{4} + \tau \frac{\alpha - \tau}{2\alpha} N \quad \text{ja} \quad \Pi_2^h = \frac{(\alpha - \tau)^2}{4\alpha} N. \quad (9)$$

3. võimalus: “ideaalne süsteem”

Viimase variandi puhul eeldame, et tarkvarafirma ei müü tooteid ühekaupa, vaid annab igale hüvise ühikule kaasa koopia ja küsib selle paketi eest hinda p^s . See tähendab sisuliselt, et sarnaselt esimese variandiga puudub riigipoolne sekkumine ning sarnaselt teise variandiga võetakse arvesse esimese ja teise ühiku väärtuse erinevust. Siis kujuneb juhul kujuneb hinnaks $p^s = 0,5(1 + \alpha)$, mis annab kasumi:

$$\Pi_3^s = \frac{1 + \alpha}{4} N. \quad (10)$$

Optimaalset hinda ja vastavat kasumit esimese variandiga võrreldes näeme, et lisandväärtus kajastub täiesti otseselt hinnas ja kasumis (liige $1 + \alpha$). Selle tõlgendus on, et kui tarkvarafirma võib lihtsalt ise arvesse võtta, et koopia omamine on tarbijate jaoks lisaväärtus ning juhul saab ta kogu selle täiendava väärtuse lihtsalt hinnatõusuga oma kasumiks muuta. Järgnevas alapunktis näidatakse, et see on tarkvaratootja seisukohalt parim võimalik viis tarbijate jaoks lisandunud väärtuse kasumiks muundamisel. Analoožiliste tulemusteni on varem jõutud ka näiteks ajakirjadest valguskoopiate tegemise korral (Liebowitz, 1985), kus leiti, et kopeerimine ei pruugi ajakirja väljaandja kasumit sugugi vähendada, sest koopia tegemise võimalus kui lisateenus kajastub sellevõrra kõrgemas tasakaaluhinnas. Lisamärkusena võib mainida, et täiesti analoogiline oleks tulemus ka veelgi üldisemal juhul, siis kui hind määratakse esimesele ja teisele ühikule eraldi.

Alternatiivide võrdlus

Võrreldes lihtsalt tarkvaratootja kasumit kahe variandi puhul (seosed (8) ja (9)) näeme, et see sõltub oluliselt maksumäärast τ . Kui tarkvaratootja saaks ise valida τ suuruse, määraks ta selleks $\tau^* = 0,5\alpha$ ja sel juhul on variant 2 parem¹. Vaadeldes aga maksumäära suurust, näeme sellest kohe, et kuni optimaalse väärtuseni τ^* suurendab maksumäära kasvamine vähemalt tarkvaratootja kasumit, vähendab aga igal juhul riistvaratootja kasumit. Nende summaarse kasumi (st tööstusharu tulu) ja maksumäära vahelise seose tuletis avaldub järgmiselt:

$$\frac{\partial(\sum \Pi)}{\partial \tau} = -\frac{\pi N}{2\alpha} < 0. \quad (11)$$

Seega väheneb summaarne kasum maksumäära kasvades ja kogu tööstusharu arvestades on optimaalne maksumäär $\tau = 0$. See viitab ühiskonna seisukohalt eksisteerivale ebaefektiivsusele. Järgnevalt näemegi, et variant 3 on igal juhul parim. Esiteks on variant kolm rangelt eelistatud variandile 1, selles veendume järgnevalt:

$$\Pi_3^s = \frac{1 + \alpha}{4} N > \frac{\alpha}{1 + \alpha} N = \Pi_1^s \Leftrightarrow (1 + \alpha)^2 > 4\alpha \Leftrightarrow (1 - \alpha)^2 > 0. \quad (12)$$

Teiseks (ehk viimaseks) saab tõestada, et variandi 3 korral on igasuguse $\tau > 0$ puhul tarkvaratootja kasum rangelt suurem kui kogu tööstusharu kasum variandi 2 korral:

¹ Eeldusel, et $\alpha < 0,44$. On mõistlik eeldada, et praktikas niisugune eeldus kehtib.

$$\Pi_3^s = \frac{1+\alpha}{4} N > \left(1+\alpha - \frac{\tau^2}{\alpha}\right) \frac{N}{4} = \Pi_2^s + \Pi_2^H \Leftrightarrow 1+\alpha > 1+\alpha - \frac{\tau^2}{\alpha}. \quad (13)$$

Seega saame teha järeldused. Esiteks on „vana süsteemi“ võimalik uue seadusega parandada. Teiseks järeldame aga, et saadav „uus süsteem“ ei ole efektiivne, sest tarkvaratootja (ja kogu sektor) saab suurimat kasumit siis, kui ta koopia tegemise soovi oma hinnapoliitikas ise arvesse võtab. Seega kokkuvõttes ei ole maksu kogumine põhjendatud ka lisandväärtuse alusel.

Majanduspoliitilised järeldused

Võttes eelneva lühidalt kokku, järeldasime, et salvestuseks mõeldud riistavara ja tühjade salvestuseks mõeldud vahendite maksustamine vähendab sotsiaalset heaolu ja pole seetõttu sobiv viis turu mitte kummagi vaadeldud argumendi alusel turu reguleerimiseks. Nägime ka, et isegi tarkvaratootja ei soovi maksu abil piraatlus likvideerida, sest sel juhul väheneks tema kasum. Samuti nägime, et maks ei ole põhjendatud kompensatsiooniga lisandunud väärtuse eest, sest selle saaks tarkvaratootja talle igal juhul kasulikumal viisil ise arvesse võtta.

Igasugune maks tekitab ressursside jaotuses nihkeid ja niisuguste maksude kehtestamisel peab olema selge põhjus ja positiivne mõju. Artiklis vaadeldud maksude mõju ei ole aga ei majanduslike ega ka muude vaadeldud argumentide põhjal selge ega positiivne. Sellest võib teha ainult ühe järelduse – niisuguse maksu rakendamine ei ole põhjendatud.

Miks siis maks eksisteerib? Käesolevas artiklis ei püüta seda modelleerida ega hinnangut anda, aga teoreetiline arutelu viitab sellele, et otsustusprotsessis võib olla mõnel osapoolel olulisem roll, kui teistel. See võib tähendada, et poliitiliste otsuste tegemisel ei lähtuta mitte ühiskonna huvidest, vaid maks on eelkõige kasulik mingile konkreetsemale huvigrupile. Ka seadus viitab sellele, et maksu suurus kooskõlastatakse eelnevalt eri osapooltega ja täpsustab, et nendeks on autoreid esindavate organisatsioonid ning seadmete ja vahendite importijad. Seega on selles protsessis ühtsete organisatsioonidena esindatud ainult teoste tootjad.

Kasutatud kirjandus

1. Autoriõiguse seadus. Riigi Teataja I 2000, 16, 109.
2. **Conner, K.R., Rumelt, R.P.** (1991), Software Piracy: An Analysis of Protection Strategies. – Management Science, Vol 27, No 2, pp. 125-139.
3. Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council on the Harmonisation of Certain Aspects of Copyright and Related Rights in the Information Society. The European Parliament, Brussels, 22 May 2001.
4. **Economides, N.** (1996), The Economics of Networks. International Journal of Industrial Organization, vol. 14, issue 6, pp 673-699.
5. **Gayer A., Shy O.** (2001), Copyright Protection and Hardware Taxation. University of Haifa, *mimeo*.
6. **Greenspun, T.** Tape Tax History.
<http://philip.greenspun.com/politics/tape-tax-history.html> /20.02.2003

7. **Liebowitz S.** (1985), Copying and Indirect Appropriability: Photocopying of Journals. *Journal of Political Economy*, vol. 93, no. 5 pp. 945–957.
8. **Oja, A.** (2002), CD-tooriku ostjate taskust miljonid piraatluse eest. – Äripäev, 15.07.2002.
9. **Shy, O., Thisse, J-F.** (1999), A Strategic Approach to Software Protection. – *Journal of Economics & Management Strategy*, Volume 8, Number 2, pp. 163–190.

Summary

TAXATION OF RECORDING HARDWARE AND BLANK RECORDING MEDIA AS A METHOD OF INTELLECTUAL PROPERTY PROTECTION

Toomas Hinnosaar
University of Tartu

In parallel with the rapid development of the information technology and information usage, the intellectual property and its protection issues are becoming more and more important. In current article the main focus is taken on the audiovisual products and special taxes related to these goods. At the same time the models used in analysis are theoretical and more general so the same results apply on the wider range of information goods.

The goal of the current article is to analyze the taxation of recording hardware and blank recording media, and to give an evaluation over the reasonability of this kind of taxation from the side of economic consequences. To achieve this goal, it is described shortly how the taxes are implemented in Estonia and elsewhere and the main positive and negative arguments are introduced. The most important part of the article is to analyze two main arguments of the existence of the taxation: argument of piracy and argument of additional value, using theoretical partial equilibrium models. Finally some conclusions and political implications are introduced.

Argument of piracy tells that the objects taxed are often used for illegal copying (piracy), so the tax should be introduced to eliminate the effects of piracy (mainly lost revenue). The argument of additional value tells that the allowance to make private copies without the permission of the author is (compared to the old system) additional value for the consumers – so it must be compensated to the authors.

The main conclusions were that argument of piracy does not hold, as the purpose of the tax cannot possibly be the elimination of piracy and as this taxation reduces social welfare. Also the argument of additional value cannot hold, because the tax creates inefficient allocation of resources and the producers would be better off by taking the additional value in account by themselves.

The general policy implication is that there is no reasonable argument for this kind of taxation and it creates inefficiency (distortion). So this tax should not exist.

ÕIGUSLIKUD PROBLEEMID LOTERII KORRALDAMISE RIIKLIKU JÄRELEVALVE TEOSTAMISEL KOHALIKUL TASANDIL

Kristi Joamets
Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Kohaliku elu majanduslikuks aluseks on iidsetest aegadest olnud “turg”. Ettevõtlus koos teiste majandustegevuse vormidega loob ka tänapäeval selle, mis on vajalik kohaliku infrastruktuuri säilimiseks ja edasiarendamiseks. (Kanitz/Dill.1995)

Loterii korraldamine on üks ettevõtluse liike. Võrreldes teiste liikidega on loteriil teatud spetsiifika - seda võib korraldada vaid piiratud arvu valdkondade edendamiseks (loteriiseaduse (edaspidi LotS) §2 lg3), samuti on eriline loterii korraldamisest laekuva tulu kasutamine (LotS §17). Vaatamata toodud omadustele saab loterii korraldamist siiski lugeda ettevõtluseks, mille kaudu on võimalik toetada mõnda kohaliku elu jaoks olulist projekti¹, samaaegselt viies ellu vähesel määral tööhõivepoliitikat ning pakkudes kohalikele elanikele meelelahutust.

Õiguse ja majanduse omavaheline seos on kahesugune. Ühelt poolt on majanduslikud suhted objektiivse iseloomuga, nad arenevad majanduse arengu seaduspärasuste järgi, mida õigusega muuta ei ole võimalik. Seega on õigus majanduse peegeldus, majandussuhete resultaat. Majanduses toimuvad olulised muutused toovad kaasa muutused ka õiguses. Teisalt aga õigus, kehtestades majanduslikele suhetele õigusliku vormi, avaldab mõju ka majandusele, mistõttu majanduse määravat mõju õigusele ei tule mõista absoluutsena. Vastasel juhul puuduks õiguse järele üldse vajadus. Õigusel on majandusele reguleeriv toime, ta võib mõjutada ühe või teise majandussuhte arengut kas soodustavalt või takistavalt.

Nagu igale majandustegevusele, seab ka kohaliku omavalitsuse piires korraldatavale loteriile vastavad piirid seadus. Tulenevalt ühelt poolt loterii kui majandustegevuse spetsiifikast ning teisalt kohaliku omavalitsuse erisustest, võib ühe haldusüksuse piires korraldatava loterii puhul leida mitmeid õiguslikke probleeme, mis mõjutavad majandussuhete arengut ja mis vajaksid lahendusi mitte ainult kohalikul vaid lausa riiklikul tasandil.

Käesolevas artiklis analüüsitakse ühe majandustegevuse – loterii korraldamise, õiguslikke probleeme läbi riikliku järelevalve teostamise nimetatud tegevuse üle, püüdes selle kaudu näidata õigusliku reguleerimise mõju majandussuhetele. Arvestades artikli piiratud mahtu on käsitletava teema puhul esitatud teatud osas vaid nn raamid, tõstatades probleeme, jättes üksikute küsimuste sügavama analüüsi aruteludeks konverentsi vastavas töögrupis.

¹ Vastavalt loterii korraldamisest laekuvate vahendite kasutamise süsteemile (hasartmängumaksu seaduse §7).

Kohalikul tasandil korraldatava loterii õiguslik alus ja majanduslik põhjendatus

Erinevalt mängukohtades korraldatavatest hasartmängudest² (õnnemäng, totalisaator, kihlvedu), millede korraldamiseks antakse luba n.ö tsentraalselt³, võib loterii korraldamise õiguse anda ka linna- või vallavalitsus. Linna- või vallavalitsusel on vastavalt LotS §8 õigus anda loterii korraldusluba, kui loteriipiletite tiraaži realiseerimishind ei ületa 100 000 krooni ja neid levitatakse ainult korraldusloa väljaandja halduspiirkonnas. Korraldusloa väljaandmisel linna või vallavalitsuse poolt kehtivad samad reeglid, mis Rahandusministeeriumi (edaspidi RM) poolt väljaantavate üleriigiliste loteriide korralduslubade puhulgi. Samuti on linna- ja vallavalitsusel samad õigused kui RM-il korraldusloa väljaandmisest keeldumisel ja tühistamisel.

Kuigi õiguslikult antakse võimalus korraldada loteriid ka ühe haldusüksuse piires, on seda õigust praktikas kasutatud väga harva. Käesoleva artikli kirjutamise aja seisuga ei kehti ühtegi korraldusluba, mille on välja andnud linna- või vallavalitsus. Varasematel aastatel on välja antud vaid mõned üksikud korralduslood.

Võib tõstatada küsimuse, et millest on tingitud loterii korraldamise vähene atraktiivsus kohalikul tasandil samal ajal kui üleriigilised loteriid on põhjustanud lausa poliitilisi dispuute. Loterii korraldamine võimaldaks ju koguda vahendeid mõne kohaliku elu olulise küsimuse lahendamiseks, annaks töökohti jne. Peamiseks põhjuseks sellisele olukorrale võib arvata nn väikeste loteriide majandusliku ebaefektiivsuse – loterii korraldamisest saadav tulu on liiga väike võrreldes loterii korraldamiseks tehtavate kulutustega.⁴ Teisalt mõjutab taolist väikesemahulist loteriid ka olukord Eesti loteriiturul tervikuna, kus üleriigilised loteriidki ei suuda ennast n.ö müüa viidates loteriiturul osalejate paljususele. Olukorda pingestab kindlasti ka loteriituru monopoli küsimus⁵.

² Erandiks on osavusmäng (vt LotS§12 lg 2 ja §23).

³ Loa annab vastav haldusorgan. Täna on selleks vastavalt LotS-le RM (§8 lg 2 p 2).

⁴ Võrreldes valla- ja linnavalitsuse poolt väljaantava korraldusloa alusel korraldatava loterii loteriipiletite tiraažile kuni 100 000, on RM-i poolt väljaantavate loteriide loteriipiletite tiraažide suuruseks ca 1 000 000.

⁵ Väliseksperdid on hinnagu andmisel Eesti loteriiturule soovitanud sarnaselt teistele Euroopa Liidu liikmesriikidele kehtestada loteriitegevuse monopoli. Monopolide olemasolu on nendes riikides levinud just üleriigiliste loteriide osas. Tavaliselt antakse loteriide korraldamise õigus ühele või mõnele üksikule äriühingule. 95-97% maailma riikidest on andnud üleriigiliste loteriide korraldamise õiguse nn riigiäriühingule, mille kõik või osa kapitali kuulub riigile. Monopoli olemasolu loteriiturul on kooskõlas ka Euroopa konkurentsipoliitikaga, kaupade ja teenuste vaba liikumise raames on Euroopa Kohtus arutusel olnud mitmed kohtuasjad seoses liikmesriikide poolt ainuõiguse andmisega loteriiturul. Euroopa Kohus on seisukohal, et loteriide osas on liikmesriigil õigus kehtestada vaba liikumise kohta käivatele reeglitele erandeid, kui see on vajalik riigi sotsiaalsetes, kultuurilistes või poliitilistes huvides. (Biesheuvel, 1999)

Monopoli soosimine loteriiturul on seotud ka loterii üle teostatava järelevalve probleemiga. Riik ei suuda teostada riiklikku järelevalvet väga laia loteriituru üle. Lisaks tarbija õiguste paremale kaitsmisele on turu piiramine ka majanduslikult põhjendatud, kuna riigil on odavam omada selget ülevaadet hasartmänguturust, kus on vähem osalejaid ning ta saab väiksemate kulutustega teostada järelevalvet sellise turu üle selle asemel, et luua ja üleval pidada tohutut järelevalvajate armeed, et tagada kontroll kõigi turul osalejate tegevuse üle.

Kohaliku omavalitsuse tasandil korraldatava loterii riiklik järelevalve⁶

Probleem seoses riikliku järelevalve teostamisega riiklikul tasandil puudutab ka kohaliku omavalitsuse piires korraldatavat loteriid. Kuigi LotS-i kohaselt annab taolise loterii korraldamiseks korraldusloa linna-või vallavalitsus, toimub kontroll sellise loterii üle tsentraalselt.

LotS §18 kohaselt kontrollitakse loterii korraldamise vastavust loterii korraldamise tingimustele, loterii eelarvele, LotS-ile ja teistele õigusaktidele rahandusministri kehtestatud korras. Kontrolli teostab rahandusministri nimetatud RM-i struktuuriüksus või ametiisik või RM-i valitsemisalas olev valitsusasutus. Kontrolli teostamise käigus on kontrolli teostajal õigus teha loterii korraldajale ettekirjutusi kontrollimise käigus avastatud rikkumiste kõrvaldamiseks.

Senini on kontrolli teostamine olnud juhuslik. Üheks põhjuseks sellele on kontrolli teostamise puudulik õiguslik regulatsioon. Regulatsioon on väga üldine, sätestades vaid haldusorgani, kes järelevalvet teostada võib, samuti järelevalvaja pädevuse ning andes rahandusministrile õiguse kehtestada kontrollimise kord⁷. Täna teostavad kontrolli RM-i juriidilise osakonna ametnikud, kelle rahandusminister on nimetanud oma käskkirjaga taolist kontrolli teostama.⁸

Samas ei näe LotS ette kohalikule omavalitsusele kohustust teavitada RMi sellest, et tema haldusüksuse piires on välja antud loterii korraldusloa vastavate tingimustega. Seetõttu puudub täna RM-il ülevaade sellest, kas mõnes kohalikus omavalitsusüksuses on välja antud mõni loterii korraldusloa või mitte. Järelikult ei tea ta ka minna kontrollima ja pealegi tekib küsimus, kuidas kontrollida, kui ei tea, mis tingimustel see loterii välja on antud.

⁶ Riikliku järelevalve puhul loterii korraldamise üle on tegemist järelevalvega, mida teostatakse väljaspool haldusorganisatsiooni. Sellist järelevalvet on nimetatud ka spetsiifiliseks valdkonna järelevalveks (Liventaal J., 1999) Lihtsustatult tähendab selline järelevalve turul osalejate tegevuse seaduslikkuse kontrollimist riigi poolt.

⁷ Sellist korda Rahandusminister veel kehtestatud ei ole. Lähtudes õigusaktidele kehtivatest põhimõtetest ei ole taolist korda võimalik kehtestada, kuna puuduvad üldised alused järelevalve teostamiseks. Silmas pidades loterii kontrollimise spetsiifikat, tekib küsimus, kuidas on ametnikul võimalik seda efektiivselt teostada teiste talle kuuluvate haldusülesannete kõrvalt?

⁸ Vastavat infot on võimalik saada vaid süstemaatilise järelepärimise teel kohalikest omavalitsustest. Kohustust RM-i korraldusloa väljaandmisest teavitada seadusest ei tulene.

LotS-ist lähtudes võib loterii korraldamise kontrolli liigitada tinglikult eelkontrolliks ja järelkontrolliks. Eelkontroll hõlmab kontrolli, mida teostab riik või kohalik omavalitsusüksus enne korraldusloa väljaandmist ja kontrollitakse, kas isik, kes soovib loteriid korraldada ning kas korraldada soovitud loterii vastab seadusega ettenähtud nõuetele. Järelkontroll tähendab loterii korraldaja tegevuse vastavuse kontrolli peale korraldusloa väljaandmist kehtivale õigusele.

Linna –või vallavalitsuse poolt väljaantava korraldusloa alusel korraldatava loterii puhul teostab loterii eelkontrolli vastav linna- või vallavalitsus. Sellise õiguse realiseerimisel tuleb linna- või vallavalitsusel lähtuda eelkõige LotS-ist, mis sätestab õiguslikud alused loterii korraldusloa andmisest keeldumiseks (§13). Vaieldamatult tähendab LotS §13 toodud asjaolude selgitamine koostööd teiste kohaliku omavalitsuse organite ja riigorganitega, eelkõige RM-i ja tema valitsemisalas olevate asutustega⁹. Täna taoline koostöö puudub.

Kui eelkontrolli teostab ka kohalik omavalitsus ise, siis järelkontrolli teostamisel võivad eeltoodud põhjustest tingituna tekkida mitmed probleemid.

Näide praktikast tekkida võivate probleemide kohta järelevalve teostamisel

X linnavalitsus andis korraldusloa loterii Y korraldamiseks ühingule W. Seda loteriid müüdi linnas X, aga lisaks sellele ka linnas C ja Z. Linnas C ja Z korraldati loteriid seega ebaseaduslikult. Mida saaksid antud olukorras järelevalveametnikud teha? Riiklikku järelevalvet teostab RM-i vastav struktuuriüksus. Kuidas saaks RM teada sellest, et kuski Eesti omavalitsusüksuses korraldatakse ilma korraldusloata mingit loteriid. Ainult juhuslikult. Toodud kaasusest saigi RM teada tänu kohaliku omavalitsusele C, mille valitsuse ametnik pöördus RM-i poole abi saamiseks olukorra lahendamisel. Kohalik omavalitsusüksus sai teada ebaseadusliku loterii korraldamisest tema territooriumil seoses konkurentsiametniku poolt teostatava järelevalvega linna C turul. Konkurentsiametnik fikseeris asjaolu, et müüakse mingit loteriid, järelepärimise tulemusel linnavalitsusest selgus, et tegemist on ilma korraldusloata korraldatava loteriiga. Tol ajal kehtinud haldusõiguserikkumiste seadustiku kohaselt sai Konkurentsiamet vastutusele võtta vaid füüsilist isikut (§5). Juriidilise isiku haldusvastutus reguleeriti enne karistusseadustiku jõustumist teatavasti vastavas eriseaduses. Loterii puhul oleks selleks seaduseks seega pidanud olema LotS, milles paraku juriidilise isiku vastutuse osa puudus¹⁰. Olukorra muutis veelgi tõõstitumaks see, et vastavalt LotS-ile saab korraldusloa alusel korraldatavat loteriid korraldada vaid juriidiline isik¹¹. Seega Konkurentsiamet antud olukorra lahendamiseks pädevust ei omanud. Samuti ei omanud ka RM tulenevalt LotS-i §18 sätestatud RM-i pädevuse puudulikkusest reguleerimisest õigust antud olukorda lahendada. Ainsana sai olukorda lahendada linna X vallavalitsus, kes andis loterii Y korraldusloa. Tulenevalt LotS §14 on loterii korraldusloa väljaandjal õigus tühistada

⁹ Silmas on peetud just Maksuametit.

¹⁰ Täna on küsimus lahendatud, vt LotS § 18.1.-18.4.

¹¹ Erandina saab loteriid korraldada ka füüsiline isik (vt täpsemalt LotS §8 lg 3).

korraldusluba, kui loterii korraldaja tegevus on vastuolus õigusaktidega või loterii korraldamise tingimustega¹².

Antud näite puhul lõpetas ühing oma piletite müügi selleks mittelubatud territooriumil enne kui tema poole pöörduti selgituste saamiseks ebaseadusliku tegevuse kohta. Konkurentsiametniku poolt fikseeritud piletite müük teises haldusüksuses oli tõendiks loterii korraldaja ebaseaduslikule tegevusele, olles samas aluseks tema korraldusloa tühistamiseks. Lahendamata jäid aga tarbijate õigused. Milline oleks olnud õiguslik lahendus sellisel juhul, kui linna C ja Z elanik oleks saanud võidupileti, kuidas oleks lahendatud tema taotlus võitu kätte saada, võib vaid oletada. Kas linnas C ja Z levitatud piletid ei olnud hoopiski võltsitud loteriipiletid? Millised oleksid olnud võltsitud loteriipileti ostnud kodaniku õigused?

Lisaks tekivad järgmised küsimused. Kes peaks kinni maksma järelevalve linnas C ja Z? Kes hüvitaks kahjud, mis linnadele tekitati? Kuidas peaks nimetatud linnade valitsused suhtuma ühingu W liikmete edasisse soovi mõne majandustegevusega linnade territooriumil tegeleva hakata? Kirjeldatud juhtum näitab selgelt loterii korraldamise järelevalve nõrkust ning vajadust järelevalve küsimust lahendada ka kohalikul tasandil.

Järeldused

Riiklik järelevalve on käesoleva artikli autori arvates eriline seetõttu, et kuuludes olemuslikult haldusõigusesse, tuleb järelevalve süsteemi väljatöötamisel ja rakendamisel tõsiselt arvestada tegevusalaga, mida kontrollitakse. Loterii korraldamise puhul ühe haldusüksuse piires tuleb arvestada veel ühe mõõtmega – nimelt kohaliku tasandiga. Seetõttu ei piisa kohalikul tasandil majandussuhete reguleerimisel tsentraalsest lähenemisest.

Võiks tõstatada küsimuse, et kas on vajalik sellise ebapopulaarse tegevuse lubamine ning siit tulenevalt ka selle reguleerimine üldse? Huvitav oleks teada kohalike omavalitsuste suhtumist loterii korraldamisse nende territooriumil. Artiklis toodud näite põhjal võiks järeldada nende negatiivse suhtumise. Samas aga ei ole teada taolise tegevusala majanduslik kasu kohalikule omavalitsusüksusele. Kas taolise loterii positiivsed küljed kaaluvad üle negatiivsed mõjud või vastupidi?

Seetõttu oleks vajalik läbi viia uurimus kohalike omavalitsuste/haldusterritooriumil tegutsevate ettevõtjate suhtumisest kohalikesse loteriidesse, samuti põhjuste väljaselgitamiseks, miks taolisi loteriisid ei korraldata ning taolise loterii võimalikest arengusuundadest. Teisalt tuleks lahendada riikliku järelevalve probleem. Artiklis toodud näide kinnitab, et koostöö riigi erinevate tasandite ning riigiorganite endi vahel, kes tegelevad sama majandustegevuse riigipoolse korraldamisega, on puudulik. Milline aga oleks võimalikult vähekulukas, operatiivne ja efektiivne järelevalvesüsteem, mis suudaks hõlmata ka kohalikul tasandil korraldatavat loteriid?

¹² Nimetatutega on sätestatud loterii korraldamise kohustus kindlal territooriumil.

Ühe haldusüksuse piires korraldatava loterii ebapopulaarsus ei tähenda kindlasti riigi õigust küsimusega mitte tegelda. Artiklis esitatud juhtum näitab ilmekalt, et kasvõi ühest loterii korraldamisest võivad tekkida mitmed õiguslikud probleemid, mis mõjutavad negatiivselt nii kohaliku omavalitsuse huve kui ka riigi huve tervikuna. Haldusõiguse spetsiifika seisneb selles, et nimetatud õigusharu kaudu teostab riik oma poliitikat, kaudselt ka majanduspoliitikat. Seetõttu peab haldusõiguslik regulatsioon (hõlmab ka riiklikku järelevalvet) olema korrektne. Vastasel juhul mõjutab see negatiivselt majandussuhete arengut.

Haldussuutlikkuse parandamine ei tähenda vaid riigi valitsusasutuste tegevuse läbivaatamist ja muutmist, vaid teatud küsimuste puhul tuleb seda mõista palju laiemalt. Loterii korraldamise riikliku järelevalve teostamise küsimus on näide selle kohta, kus järelevalve küsimus ei ole ühe järelevalveorgani n.ö rutiinne tegevus, vaid on seotud selliste küsimustega, nagu riigi erinevate tasandite pädevus, koostöö, teineteise tegevusse sekkumise õigus jm..

Kasutatud kirjandus

1. **Kanitz/Dill.** Praktilise omavalitsuspoliitika alused. Vihik 6. Majandus ja töö. 1995.
2. Loteriiseadus – RT I 1994, 50, 845.
3. **Biesheuvel M.B.W.** EC Developments on Gambling. Distribution to the GREF Conference. June. 1999.
4. Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liityviksi laeksi. 2000.
5. **Joamets K.** Hasartmängu korraldamise majandusõiguslikud alused. Juridica. X. 2001.
6. Hasartmänguseadus RT I 45, 58, 1005.
7. Hasartmängumaksu seaduse RT I 2002, 28, 158.
8. Karistusseadustik RT I 2001, 61, 364.
9. **Liventaal J.** Riik ja õigus: põhimõistete õpetus. 1999. Tallinn. Sisekaitseakadeemia.
10. **Joamets K.** Hasartmäng Euroopa Liidu õiguses. Juridica X. 2000.

Summary

LEGAL PROBLEMS OF STATE CONTROL OVER OPERATION OF LOTTERY IN LOCAL LEVEL

Kristi Joamets
Tallinn Technical University

In this article a question about legal problems affecting economic relations over operation of lottery within the administration territory has been analyzed related to state control over lotteries.

Relation between law and economy is as following. On the one side economic relations are developing according to the rules of economy, which cannot be changed. In this case law acts as the result of economic relations. On the other side law, establishing legal form to economic relations, affects economy as well. In that case law regulates economic relations, giving positive or negative effect to one or another economic relation.

Operation of lottery as one field of economy has certain specificities (for example the rule, that lottery can be operated only for promotion of limited amount of activities; special rules for use of the profit coming from the operation of lottery). Operating the lottery within the single administration territory demands different attitude to it as well. Specificity of lottery on the one side and the pure system of state control over lotteries on the other side causes several legal problems, which can give negative effect to economic relations.

To solve the problems arisen from the operation of such lottery within the single administration territory certain studies must be made about the economic background of such lotteries. It would give information to find the right directions in regulating this activity and helps developing effective control system over such activity. Collaboration of different state level as well as of different state establishment needs an improvement.

What would be the economic motivations to allow or maybe even to promote operation of lotteries within an administration territory? What would look like the most inexpensive, operative and effective state control system which can cover the lotteries within the administrative territory as well?

Improvement of administrative ability of the state does not mean only the survey and changes of the activity of state establishments but has much wider scope. State control over so called local lotteries is a very good example for the fact, that state control is not only the routine work of one establishment but is related to different state levels considering the questions about economic specificity and background , authority, collaborations etc.

E-POLIITIKA ÄRIKESKKONNA KUJUNDAJANA: KAUBANDUSE JA KINNISVARATURU NÄITEL

Ene Kolbre, Urve Venesaar
Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Infotehnoloogia on juhtimas kogu maailma tehnoloogilis-majandusliku paradigma muutumist. Eestis on selle muutuse üheks olulisemaks strateegiliseks alusdokumendiks 1998. aastal Riigikogu poolt heaks kiidetud infopoliitika põhialused. Sellele toetudes on käivitatud mitmeid programme ja seatud infoühiskonna arendamise prioriteetid. Mitmetes raportites on infokommunikatsioonitehnoloogia arengut ja selle rakendamist Eestis hinnatud edukaks võrreldes nii teiste Kesk- ja Ida-Euroopa maadega kui ka paljude Euroopa Liidu liikmesmaadega (UNDP, McConnell International, World Competitiveness Yearbook) (E-policy, 2002).

Infokommunikatsioonitehnoloogiatega laienenud kasutamine on saanud suureks abivahendiks ettevõtete, kodanike ja valitsuse jaoks. Selle tulemuseks on põhjalikud muutused nii ettevõtete ja valitsuse struktuuris kui ka töötajate tööoskusuühetes ja töökorralduses, samuti ettevõtete-, kodanike ja valitsusevahelistes suhetes. Ettevõtete ja asutuste tegevuse korraldamist infokommunikatsioonitehnoloogiaga vahendusel on hinnatud oluliseks tootlikkuse suurendamise ja konkurentsivõime kasvu seisukohalt kui ka märkimisväärse mõju tõttu kogu majandusele (Gourova, 2002; Extend., 2002).

Ometi on infokommunikatsioonitehnoloogiatega kasutuselevõtmine olnud oodatust aeglasem paljudes riikides. Ühelt poolt ei ole ettevõtted ja kodanikud olnud suutelised ära kasutama kõiki pakutavaid võimalusi, mille peamiseks põhjusteks on olnud oskuste puudus, arvutite ja internetiteenuste kõrged hinnad, samuti probleemid usalduse ja turvalisuse küsimustes. Teiselt poolt ei ole avalik sektor olnud piisavalt aktiivne uute rakenduste ja teenuste arengu võimaldamisel selleks, et mõjutada ettevõtluskeskkonna paranemist. Käesoleva artikli eesmärk on anda ülevaade infotehnoloogia kasutamise tingimustest äris üldiselt, veidi põhjalikumalt internetikaubanduses ja kinnisvaraturul toetudes kirjanduse, Eesti ärikeskkonna ja e-poliitika arengu analüüsile.

E-poliitika arengu lähtepunktid

Infotehnoloogia kasutuselevõtmise kiirendamise ja sellega seotud probleemidele ühiste lahenduste väljatöötamisele oli suunatud Euroopa Komisjoni algatus Lissaboni kohtumisel 2000. aasta märtsis (Euroopa, 2000). Kohtumise tulemusi kajastavas dokumendis on paljude muude infotehnoloogia rakendamisega seotud tegevuste kõrval nimetatud e-kaubanduse kiirendamist ning kõrgtehnoloogiaga tegelevate väike- ja keskmise suurusega ettevõtete toetamist. Ettevõtluskeskkonna kujundamise seisukohalt on tähtis samas dokumendis e-valitsuse arendamise rõhutamine. Euroopa

komisjoni algatusele vastuseks on kandidaatriikide poolt valminud tegevuskava toetamiseks Euroopa infoühiskonna elluviimist (eEuroopa+, 2001).

eEuroopa arendamise põhieesmärkides on rõhutatud digitaalse kirjaoskusega Euroopa loomise vajadust, mida toetab uute ideede rahastamisele ja arendamisele aldis ettevõtluskultuur (Euroopa, 2000). Eestis on tänaseks enamus infoühiskonda reguleerivatest normatiivaktidest viidud kooskõlla Euroopa Liidu vastavate direktiividega (E-policy, 2002). Sarnaselt Euroopa Liidu poolt heakskiidetud infoühiskonna rajamise kontseptsiooniga hõlmab riigi tähelepanu nii avalikku kui ka erasektorit. Eesti infopoliitika raamkava väljatöötamisel keskendutakse neljale valdkonnale: seadusandluse moderniseerimine, erasektori arengule kaasaaitamine, riigi ja kodaniku vahelise suhtluse kujundamine ning infoühiskonnaga seotud probleematika teadvustamine.

Ettevõtluskeskkonna kujundamisel on esmatähtis seadusandliku baasi loomine. Kuid sama tähtis on infotehnoloogia rakendamise probleematika, sest tehnoloogia arengust tulenevad võimalused on palju suuremad, kui neid veel kasutatakse. See nõuab uute infotehnoloogia rakenduslike lahenduste väljatöötamist. Siin on vajalik riigi sekkumine majanduspoliitika kaudu, mille üheks tingimuseks on riigi enese toimimise viimine kaasaegsete infotehnoloogia vahendite ja meetodite alusele. E-poliitika ülesanne ärikeskkonna kujundajana on luua tingimused elanikele ja ettevõtetele osutatavate teenuste kvaliteedi parandamiseks, samuti suhtlemise kiiruse ja efektiivsuse tõstmiseks. Viimane eeldab ka riiklike andmebaaside ja registre korraldamist ning kasutamise laiendamist.

E-äri iseloomustus, eeldused ja toimimise tingimused

E-äri tugineb peamiselt kolme liiki suhetele infotehnoloogia vahendusel. Need on suhted: - ettevõtte – ettevõtte, ettevõtte - tarbija, ja ettevõtte-avalik sektor. Ettevõtete konkurentsivõime sõltub palju kiirest juurdepääsust uuele infole, elektroonilisest suhtlemisest partnerite ja klientidega, innovatiivsetest turustrateegiatest ja sisukatest veebilehekülgedest (Gourev et al, 2002). Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga hakkavad ettevõtted konkureerima ühtsel turul. Infotehnoloogia kasutamise oskused võimaldavad juurdepääsu informatsioonile, uutele turgudele ja teistele võimalustele, soodustavad efektiivse logistikasüsteemi arendamist ning seeläbi parandavad ettevõtete konkurentsivõimeid. Nendeks võib olla kulude kokkuhoid info kättesaadavuse kiirendamisest ja ettevõtte juhtimise tõhustamisest seoses väliskeskkonna ning konkurentide paremate hindamisvõimalustega, samuti paremate suhtlemisvõimalustega partnerite, klientide ja varustajatega. Soodsa ettevõtluskeskkonna loomiseks on tähtsad veel andmete ja intellektuaalse omandi kaitse, turu reguleerimine, usalduse ja turvalisuse tagamine infotehnoloogia kasutamisel ning mitmed teised aspektid. Samas, infotehnoloogia alaste eeliste puudumine võib olla takistuseks ettevõtte konkurentsivõime tõstmisele ja turul püsijäämisele.

E-äri iseloomustamisel riigis hinnatakse selleks valmiduse olemasolu riigis, rakendamise intensiivsust ja mõju ettevõttele (McConnell International, 2002). E-

äriks valmiduse all mõeldakse enamuses infotehnoloogilise infrastruktuuri olemasolu, kuid ka selle kasutamist. E-äri intensiivsuse all võib vaadelda eri äritüüpide kasutamist, suhtlemisviisi valikut ja teisi käitumismeetodid. E-äri mõju hindamine tootmisprotsessile või sotsiaal-majanduslikule keskkonnale on üsna keeruline. Siin tuleks vaadata ostetavate ja müüdavate kaupade valikut, nende tootmist, turustamist ja tootlikkust, samuti ettevõtete tehnilist varustatust, hankeketi struktuuri, töötajate oskusi, palgataset ja mitmeid teisi valdkondi ettevõtetes.

Eesti on personaalarvutitega varustatus küll Kesk- ja Ida-Euroopa maade keskmisest kõrgem (17,5 arvutit 100 elaniku kohta võrreldes keskmisega 10,7) kuid jääb tunduvalt alla Euroopa Liidu (EL) keskmisest (30,0). Mobiiltelefonidega varustatus Eestis moodustab poole Euroopa Liidu maade keskmisest (vastavalt 32 ja 64). Samas, interneti keskmine kasutajate arv on Euroopa Liidu riikide keskmisel tasemel (31,7 võrreldes EL 31,5), olles kõrgem kaheksast EL riigi tasemest. Ka internetiühenduse pakkujate arv on Eestis keskmiselt veidi kõrgem kui EL riikides (3,6 võrreldes EL 3,3). Kuigi infokommunikatsioonitehnoloogia teenuste kasutamise hinnatariifid on Eestis veel suhteliselt kõrged võrreldes elanike sissetulekuga, on oluliselt kasvanud telefoniteenuste pakkujate konkurents, mis lubab eeldada ka hinnataseme langust infotehnoloogia kasutamisel. Seega võib e-äriks valmidust infokommunikatsioonivahendite kasutamise intensiivsuse seisukohalt lugeda suhteliselt heaks.

E-kaubandus

2001. aastal pidas interneti vahendusel kirjavahetust 86% ettevõtetest, peaaegu pooltel ettevõtetel on oma intranet ja 12% oli oma extranet (ehk suhtevõrk) (Eesti, 2002). Samas, e-kaubanduse (kaupade või teenuste ost-müük) osa interneti vahendusel oli väike.

Eesti Statistikaameti poolt läbiviidud infotehnoloogia uuringu alusel oli Eestis 2001. aastal interneti vahendusel tooteid või teenuseid soetanud peaaegu veerand ettevõtetest (Eesti, 2002). Veebivormiga oli teenuseid vastu võtnud poole vähem (12%) ettevõtetest. Toode või teenuste eest sooritas *online* makseid 14% ettevõtetest. Elektroonilist andmevahetust kasutatakse nii ostu- kui ka müügitehingutes vaid 1% ulatuses. Peamiseks takistuseks e-äris pidasid ettevõtjad turvalisuse probleeme (47% vastanutest), suuri kulutusi (19%) ja umbes 22% küsitlusele vastanud ettevõtjatest ei näinud vajadust interneti järele või selle kasutamine oli neile tehniliselt võimatu.

Eesti praktikas on ettevõtetevahelise kaubanduse areng alles algusjärgus – ettevõtted kasutavad elektroonilist võrgustikku peamiselt turu-uudiste ja analüüsi, uute äripakkumiste tegemiseks või pakkujatega suhtlemiseks, kuid lepingud ja äritehingud tehakse otsekontaktide kaudu traditsiooniliste meetoditega. Ettevõtted on lõpptarbijatele pakkunud *online* juurdepääsu andmebaasidele, loonud virtuaalkauplusi või teinud samme e-äri süsteemide loomiseks. Siiski on ettevõtetelt tarbijale suunatud turg veel üsna piiratud. Internetti kasutatakse eelkõige informatsiooni saamiseks, ja vähemal määral toodete või teenuste tellimiseks. E-

kaubanduse suurendamise eesmärgil on vajalik tagada internetikeskkonna usaldatavus ja klientide kaitse.

Kinnisvaraturu toimimise tingimused

Asjaõigusseadus, mis jõustus 1993. aastal, andis õiguslikud alused kinnisvaraturu käivitumiseks Eestis. Kinnisvaraturu kiiret kasvu iseloomustab järjest suurenev tehingute arv. Kui 1997. aastal sooritati kinnisvaraturul 31000 tehingut, siis 2002. aastal ulatus tehingute arv üle 40000.

Tekkinud ja arenenud on niisugused kinnisvaraturuga seotud tegevused nagu arendustegevus, vahendustegevus, hindamistegevus ja kinnisvara haldamine. Kõik nimetatud tegevusvaldkonnad vajavad efektiivseks toimimiseks infot omandi ja kinnisvaraga seotud karakteristikute kohta. Vajadus efektiivselt toimiva riikliku infosüsteemi järele kinnisvara valdkonnas on seotud kinnisvara enda ja sellest tuleneva kinnisvaraturu omapäraga. Kinnisvara iseloomustavad eelkõige immobiilsus, unikaalsus ja piiratus. Kinnisvara omadustest tulenevalt on kinnisvaraturg mitteefektiivne turg, mida iseloomustavad järgmised tunnused: kaup kinnisvaraturul ei ole standardne; pääs kinnisvaraturule on seotud kindla maatükiga; hinnad on väga erinevad ja iseregulatsioon piiratud; informatsiooni turul toimuva kohta on ebapiisavalt ning tehingu sooritamine on keeruline ja vajab maaklerite, kinnisvarahindajate ja notarite abi. Kinnisvaraturg, erinevalt paljudest teistest turgudest, ei ole füüsiline või virtuaalne koht, kus tehinguid sooritatakse, vaid ta on oma olemuselt protsess või tegevus, mille tulemuseks on kinnisvaraga seotud tehing. Niisuguse turu efektiivseks toimimiseks on oluline erinevate infosüsteemide kasutamise võimalus.

Eesti infopoliitika eesmärkide elluviimise ja info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kiire arengu tulemuseks, alates 1990-ndate aastate algusest, oli rea riiklike andmebaaside ja registrite loomine, mis on olulised kinnisvaraturu arengu seisukohalt. Olulisemateks nende hulgas on elektrooniline Riigi Teataja, elektrooniline kinnistusraamat, maakataster, ehitusregister ja hooneregister.

Kinnistusraamat on kohtulik register justiitsministeeriumi halduses, mis registreerib kinnisasja omandiõigused, koormatised, servituudid ning mille kaudu toimub kinnisasja tsiviilkäive. Kinnistusraamat on avalik dokument. Selle andmetega saab tutvuda igaüks ning saada andmeid kinnistu õigusliku seisundi kohta, mis on kinnisvaraturul osalejatele, eriti kinnisvara arendajatele, hindajatele, maakleritele ja ka kinnisvara finantseerijatele, väga oluline. Probleemiks kinnistusraamatu puhul on see, et tegemist ei ole veel täiselektronilise registriga, nii nagu näiteks seda on äriregister, ja kannete tegemine notarite poolt võtab aega. Justiitsministeeriumil on kavas täiselektronilise kinnistusraamatuni jõuda 2005. aastaks.

Ehitusregister ja hooneregister on majandusministeeriumi haldusalas paiknevad registrid, millest esimesse kantakse ehitusloa saanud rajatavad ehitised ja teise kanti vastu võetud ja kasutusloa saanud ehitised. Vallasasja puhul tõendas hooneregistrisse kandmine omandiõigust. Alates käesoleva aasta algusest on moodustatud nende kahe

registri baasil üks ehitusregister ja lõppes hooneregistri omandiõigust reguleeriv roll. Äärmiselt oluline on ehitusregister kinnisvara arendajatele ja kinnisvaraturu analüütikutele.

Maakataster on keskkonnaministeeriumi haldusalas olev register, mida peab Maa-amet ja ta koosneb maaregistrist koos katastrikaartidega ja katastriarhiivist. Täna on katastriinfosüsteemist, mis on mõeldud maakatastri pidamiseks, välja kasvanud maainfosüsteem, mis sisaldab lisaks katastriinfosüsteemile ka andmete haldamist ja kasutamist Internetis avalike teenuste kaudu. Avalikeks teenusteks on kiirpäring maaregistrist, mis võimaldab pärida katastriüksuse nime, aadressi või tunnuse järgi maaregistris olevat informatsiooni ja maainfoga tutvumise teenus, mis annab võimaluse näha ruumiandmeid, sealhulgas katastriüksuste andmeid, haldusüksuste piire ja geodeetilisi punkte erinevate aluskaartide taustal. Maainfo kättesaadavus on oluline eelkõige maavalitsustele, kohalikele omavalitsustele, notaritele, kinnisvara-, finants-, kinnisvara- ja kindlustusettevõtetele kuna see lihtsustab nende tööd. Maainfo süsteemi edasine areng toimub avalike teenuste edasise arendamise suunas, mis võimaldab kasutada ka infot Maa-ameti välistest andmekogudest. Lisaks eelnimetatutele peab Maa-amet ka maa hindamise ja tehingute registrit, mis sisaldab praeguse seisuga 41000 kinnisasja tehingut ja 30000 tehingut vallasasjadega. Register on eriti oluline kinnisvara hindajatele, kuna suur osa hindamistest viiakse läbi turutehingute võrdluse meetodil. Tehinguregistri suurim puudus on valdava osa kinnisasja tehinguid kajastava informatsiooni puudumine, kuna seadusandluse lünklikkuse tõttu ei ole 2002. aasta aprillist alates enam tagatud kinnisasjatehingute info laekumine. Küll aga laekuvad kõik andmed vallasasjaga seotud tehingutest alates 2001. aastast. Kahjuks on andmebaasi kasutamine võimalik praegu vaid litsentseeritud maa hindajatele, kuid Maa-amet on astunud samme selle avamiseks ka teistele kinnisvara hindajatele.

Kinnisvaraturu jaoks olulisemate riiklike registrite – kinnistusraamatu, maakatastri ja ehitiste registri – edasine areng peaks toimuma nende kasutatavuse parendamise suunas, mis tähendab registritoimingute tegemise ja sealt info saamise ja mugavuse lihtsust. Oluline on erinevate riiklike registrite omavaheliste andmete vahetamine elektroonilisel teel, mille tulemusena ei pea füüsilised ja juriidilised isikud esitama ühe registri väljavõtet teisele esitamiseks. Teiseks vajab kinnisvaraturg ühtse päringusüsteemi loomist, mis võimaldab kinnistusraamatu, maakatastri ja ehitiste registri ühise päringusüsteemi kaudu tutvuda kõigis kolmes registris huvi pakkuva kinnistu kohta registreeritud andmetega. Riiklikes registrites olemasoleva info efektiivsemaks kasutamiseks tuleks laiendada ka kasutajate ringi, eelkõige kinnisvara hindajate juurdepääsu tehinguregistrile.

Lisaks avaliku sektori andmebaasidele on loodud rida erasektori andmebaase, mis sisaldavad müügipakkumisi, nõuandeid finantseerimise ja kindlustamise osas ning muud teavet kinnisvaraturu aktuaalsetel teemadel. Näitena võiks nimetada siinjuures City24 Kinnisvaraportaali, KinnisvaraWeb, Erasikute ja Maaklerite Kinnisvaraandmebaasi jt. Nimetatud andmebaaside ühiseks puuduseks on sorteerimis- ja filtreerimissüsteemide puudumine, mis raskendab vajaliku info kättesaamist. Müügipakkumisi ja kinnisvaraturu ülevaateid saab leida ka

kinnisvarabüroode kodulehekülgedelt. Seega on pakkumiste ja kinnisvaraturu kui terviku kohta piisavalt informatsiooni nii ostjatele, maakleritele kui ka kinnisvara arendajatele. Kinnisvarahindajate jaoks on oluline aga teave müügitehingutest, mille kohta on andmebaasid kinnisvarabüroodel, kuid see ei ole avalikuks kasutamiseks. Kinnisvarabürood vahetavad informatsiooni müügitehingutest ja hindamistest vaid omavaheliste kokkulepete alusel, mistõttu on kinnisvarahindajad kinnisvaraturul vajaliku info puuduses.

E-poliitika ärikeskkonna kujundajana

E-poliitika arendamine Eestis on olnud suunatud e-äri ja teadmispõhise majanduse soodsa keskkonna loomiseks. Vaatamata teatud edule ei ole tänaseks ettevõtluskeskkonnas veel kujunenud tingimusi, mis kiirendaksid ettevõtteid ja elanikke e-äri eeliseid ära kasutama. Eesti infopoliitika elluviimisega seotud probleemide lahendamiseks on vaja usaldusväärse siseturu õigusliku raamistiku kehtestamist (nt privaatsus, ehtsuse tõendamine, kaitstus), intellektuaalomandi õiguste tagamist ja sellega usalduse ning turvalisuse tõstmist. Valitsusel on tähtis roll infoühiskonna arendamisel ergutamaks aktiivselt looma uusi institutsioone, omandama oskusi ja tõstma usaldust elektroonilise äri-keskkonna vastu. Selleks on vaja investeringuid, ettevõtete ja tarbijate teadlikkuse tõstmist avaliku ja erasektori koostöö tulusest.

Lääne-Euroopa riikide tootmissektorite ülevaadetes e-äri mõju kohta näitavad, et enne ettevõtetelt ettevõttele ja ettevõtetelt kliendile suunatud arenguid, kujundab e-äri kõigepealt ümber ettevõtete sisemise koordineerimise protsessi (Gourova, 2002). See ümberkujundamine ei ole ainult edasiarendav ja kulukas, vaid selle laienemine on suuresti sõltuv olemasolevast tootmisstruktuurist. Üleminekuriikides on see seotud tööstussektori kohanemis- ja investeerimisvõimega. Seda toetavad välisinvesteringud infokommunikatsioonisektoris ja e-äri tehnoloogiate areng.

Eestis on nii riigi kui ka erasektoris investeringud uude tehnoloogiasse olnud tagasihoidlikud. Majandusministeeriumi poolt tehtud uuring näitas, et kui Eestis kulub uurimis- ja arendustegevusele 0,6 % SKT-st, siis arenenud Euroopa riikides on see näitaja 2,4%. Eriti suur on vahe erasektoris - Eestis 0,15% SKT-st, arenenud Euroopa riikides 1,2%. Investeringute absoluutmahtudes on vahe eriti märkimisväärne (Kurik, et al, 2002).

Väikeettevõtjate infotehnoloogilise arengu toetuseks on Eestis käivitatud mitmeid programme, millest võiks nimetada 1999. aastal algatatud internetiprojekt *Smelink.ee* (tugineb Rootsi samalaadse projekti kogemustele), mille eesmärgiks oli ettevõtjate konkurentsivõime tõstmine strateegilise äriinfo kättesaadavuse parandamise ja uute ärivõimaluste avardamise kaudu. Projektis osalenud ettevõtjate arvamusuuringust tulenevalt on tunnevad ettevõtjad puudust riigi andmebaaside kasutamisevõimalustest (Türk & Suuroja, 2002).

Kinnisvaraturu jaoks olulisemate riiklike registrite – kinnistusraamatu, maakatastri ja ehitiste registri – edasine areng peaks toimuma nende kasutatavuse parendamise

suunas, mis tähendab registritoimingute tegemise ja sealt info saamise ja mugavuse lihtsust. Oluline on erinevate riiklike registrite omavaheliste andmete vahetamine elektroonilisel teel, mille tulemusena ei pea füüsilised ja juriidilised isikud esitama ühe registri väljavõtet teisele esitamiseks. Teiseks vajab kinnisvaraturg ühtse päringusüsteemi loomist, mis võimaldab kinnistusraamatu, maakatastri ja ehitiste registri ühise päringusüsteemi kaudu tutvuda kõigis kolmes registris huvi pakkuva kinnistu kohta registreeritud andmetega. Riiklikes registrites olemasoleva info efektiivsemaks kasutamiseks tuleks laiendada ka kasutajate ringi, eelkõige kinnisvara hindajate juurdepääsu tehinguregistrile.

Eesti infopoliitika rakendamise üldistest prioriteetidest tulenevalt aitavad ettevõtluskeskkonna kujundamisele kaasa avaliku teabe seadusest tulenevate ülesannete täitmine, dokumendihalduse uue süsteemi loomine avalikus sektoris, riiklike registrite korrastamine ja nende riskisutuse tagamine, samuti infotehnoloogiliste oskuste taseme tõstmine kõigil haridustasemetel õppijatel.

Kokkuvõte

Infotehnoloogia kasutamine on üks võimalusi ettevõtete kiiremaks juurdepääsuks informatsioonile, suhtlemiseks partnerite, klientide ja valitsusega, äritehingute sooritamiseks ning mitmete teiste ümberkorralduste tegemiseks ettevõtte sisemises töökorralduses, luues eeldusi ettevõtte konkurentsivõime tõstmiseks. Selle tähtsus kasvab seoses Eesti Euroopa Liiduga liitumisega, vajadusega tegutseda ühtsel turu konkurentsivõime ning Euroopa infoühiskonna elluviimisega.

Ärikeskkonna kujundamisel on esmatähtis seadusandliku baasi loomine, kuid ka infotehnoloogia rakendamise problemaatika. See nõuab uute infotehnoloogia rakenduslike lahenduste väljatöötamist. Siin on vajalik riigi sekkumine majanduspoliitika kaudu, mille üheks tingimuseks on riigi enese toimimise viimise kaasaegsete infotehnoloogia vahendite ja meetodite alusele. Viimane eeldab riiklike andmebaaside ja registrite korrastamist ning kasutamise laiendamist.

Kinnisvaraturu jaoks olulisemate riiklike registrite – kinnistusraamatu, maakatastri ja ehitiste registri – edasine areng peaks toimuma nende kasutatavuse parendamise suunas. Teiseks vajab kinnisvaraturg ühtse päringusüsteemi loomist, mis võimaldab kinnistusraamatu, maakatastri ja ehitiste registri ühise päringusüsteemi kaudu tutvuda kõigis kolmes registris huvi pakkuva kinnistu kohta registreeritud andmetega. Riiklikes registrites olemasoleva info efektiivsemaks kasutamiseks tuleks laiendada ka kasutajate ringi, eelkõige kinnisvara hindajate juurdepääsu tehinguregistrile.

Kasutatud kirjandus

1. Engers T., Kordelaar P., Horst S. 2002. POWER to the E-government, www.lri.jur.uva.nl/~epower/publications/POWERtotheEgovernment.pdf
2. Euroopa Komisjon 2001. eEuroopa+ 2003. Koostööprojekt Euroopa ühiskonna elluviimiseks. Tegevuskava. Koostatud kandidaatriikide poolt Euroopa Komisjoni toel

3. Euroopa Komisjon. 2000. Euroopa. Infoühiskond kõigile. Komisjoni algatuse teatis Euroopa Ülemnõukogu kohtumisele Lissabonis 23.-24. märtsil 2000, www.esis.ee
4. E-Policy Development in Transition Economies 2002. Estonia, www.eik.ee
5. Extend Digital E-business Strategy & Development. An Introduction to Smart Communities, <http://www.extenddigital.com>
6. Eesti Statistikaamet 2002. Eesti statistika 11, Tallinn.
7. Gourova E., Burgelman J-C., Bogdanovicz M., Herrmann C. 2002. Information and Communication Technologies. Enlargement Futures Series 05. Final Report.
8. Kurik S., Lumiste R., Terk E., Heinlo A. 2002. Innovatiivne tegevus Eesti ettevõtetes 1998-2000, Tallinn, www.mkm.ee .
9. McConnell International 2002. E-readiness in 2002: Defining and Achieving Your E-Fitness Goals, no. 4, www.mcconnellinternational.com/ereadiness/default.cfm .
10. Türk K., Suuroja M. 2002. Interneti kasutamine ettevõtetes (Smelink näitel). Kogumikus Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale. X teadus- ja koolituskonversnti ettekanded – artiklid (Tartu-Värska, 27.-29. juuni 2002), Tartu, Matimar OÜ.

Summary

E-POLICY AS A SHAPER OF THE BUSINESS ENVIRONMENT AND REAL ESTATE MARKET

Ene Kolbre and Urve Venesaar
Tallinn Technical University

Use of information technology is one of the ways enabling firms to speed up access to information, communication with partners, customers and the government, making business deals and various rearrangements in the firm's work. It creates preconditions for raising the firm's competitiveness. Joining the European Union will further increase its importance due to the need to operate under the competition of the common market and creation of European information society. The present paper gives a survey of the conditions of using information technology in e-business in general dwelling in some detail on the Internet trade and real estate market. The need to develop e-business as a shaper of the business environment in Estonia is also discussed.

The most important factor in shaping the business environment is creation of legal basis. However, problems of applying information technology are as important because information technology offers much greater opportunities than are presently used. This requires new application solutions of information technology. Here the government's intervention through economic policy is necessary. This, in turn, requires that the functioning of the state should be based on the application of modern tools and methods of information technology. To achieve this, national databases and registers have to be brought into proper order and their use has to be widened.

Further development of the most important national registers for the real estate market – real estate, land and buildings' registers – should be aimed at improving their use. This means that making entries in the registers and obtaining information from the registers should be simple and comfortable. In addition, the real estate market needs the creation of a common search system so that information on an estate registered in all three registers can be obtained through this system. To make the use of the information in the registers more efficient the circle of persons having access to the information should be widened, this concerns first of all access of real estate valuers to the register of transactions.

RISKIKAPITAL JA SELLE MAJANDUSPOLIITILINE FUNKTSIOON

Margus Kõomägi
Tartu Ülikooli Pärnu kolledž

Sissejuhatus

Riskikapital (*venture capital*) on üsna vähelevinud ja teaduslikult lõpuni lahtimõtestamata termin. On püütud koostada arvukalt erinevaid definitsioone, kuid enamuse poolt aktsepteeritav puudub. Osa autoreid käsitleb riskikapitali kui riskantset kapitali (*risk capital*), osa püüab hoopis põhirõhu asetada riskikapitali raamatupidamislikule ja ettevõtetmajanduslikule käsitlusele. Antud artiklis püütakse riskikapitali mõistet avada laiemalt. Eesmärgiks on jõuda välja interdistsiplinaarse lahenduseni ja näidata kokkuvõtlikult, et riskikapitalil on ühiskonnas täita väga tähtsad funktsioonid.

Oluline rõhuasetus tehakse antud artiklis riskikapitalile kui tõhusale majanduspoliitilisele instrumendile. Sellele argumendile on leitud nii teoreetiline kui ka empiiriline tõestus. See tuleneb sellest, et riik kui majanduspoliitika elluviija, võib olla ka oluline riskikapitali pakkuja. Seega saab riik oluliselt mõjutada riskikapitali turu toimimist (eriti intressimäärasid) ning selle kaudu nii otseselt kui kaudselt ka ettevõtluskeskkonda. Enam tekitab küsimust see, kas selline sekkumine on kasulik ehk kas selline riigipoolne interventsioon suurendab tervikuna ühiskonna heaolu või ainult teatud subjektide oma. Nii nagu oletada võib, on antud temaatika väga diskussiooniline ning ühest lahendust kindlasti ei olegi, sest paljusi oleneb see riigi majanduskorrast ja majandusstruktuurist. Majanduspoliitika ühe põhivaldkonna – protsessipoliitika raames tehtud hindavad reeglina erinevalt liberaalid ja sotsiaaldemokraadid. Meetmete hindamine õigeks ja valeks jääb väga suhteliseks. Antud artiklis tuuakse välja nii positiivseid kui negatiivseid aspekte. Nende analüüsimine ja järelduste tegemine aitab oletatavasti ka Eestil selles küsimuses ratsionaalsemat suunda võtta, sest riskikapitaliturg on Eestis alles algstaadiumis.

Riskikapitali määratlemine

Riskikapital on defineeritud kui kindlustamata kapital börsil mittenoteeritud ettevõttesse omakapitali kujul (või võlakirjadena, millel on omakapitali jooni) kindlaks perioodiks, et saada osa kiiresti kasvava ettevõtte turuväärtusest (Timmons *et al*, 1977). Riskikapital on riskifinantseerimise vorm, mis esineb enamasti omakapitalina (Virtanen 1996). Eestis on püüdnud riskikapitali defineerida Tartu Ülikooli rahandusprofessor Vambola Raudsepp (1999): “Riskikapital – märkimisväärset riski sisaldavatesse tehingutesse või uude ettevõttesse investeeritud kapital, mille edu šansid on ebakindlad.”

Viimase kümnendi jooksul rõhutatakse, et riskikapitalist pakub rohkem kui ainult raha ettevõtjale. Riskikapital on rohkem kui raha (Timmons 1994). Teades, et riskikapitali hind on teistest finantsinstrumentide omast reeglina kõrgem, võib tekkida küsimus, miks seda üldse kasutatakse. Vastus peitubki Timmons'i toodud

lemmas. Kapitali hinna funktsioonis on kajastatud lisaks rahale kui ressursile ka muu pakutav. Täpsemalt tuuakse riskikapitali eelise mudel artiklis välja alateema ettevõtete finantseerimine ja optimaalne kapitali struktuur.

Osa autoreid (Amit *et al*, 1998) rõhutab riskikapitali teooria juures mikroökoonoomika kursusest tuntud informatsiooni asümmeetria teemat. Viimane on oskuslikult seotud rahandusteooriaga. Olgu riskikapitaliprojekti oodatavad rahavood tähistatud tähega R. Oodatav rahavoog sõltub osaliselt jõupingutusest, mis tehakse ettevõtja poolt (e) ja osaliselt projekti kvaliteedist (q). Lisaks sõltub väljund ka juhuslikust liikmest, u, mille oodatav väärtus on 0. Seega on oodatav rahavoog järgmine (*Ibid.*, 1998):

$$(1) \quad R(e, q) + u$$

Tuleb arvestada, et (e), mis ei ole jälgitav riskikapitalisti poolt, viib agentuurikonfliktini ning (q), mida ei tea samuti riskikapitalist, taandub negatiivse valimi (*adverse selection*) probleemile (*Ibid.*, 1998).

Mittebörsiettevõtete omanike ja börsil noteeritud ettevõtete omanike suurim erinevus seisneb selles, et esimesed kannatavad infovaeguse all (Manigart *et al*, 2000). Infovaegus aga suurendab riski (*Ibid.*, 2000). Seega võib väita, et informatsiooni asümmeetria suurendab samuti riski ja seega investeerimisteooria kohaselt peab tõusma ka nõutav tulunorm. Siiski ettevõtjaliku rahanduse (*entrepreneurial finance*) kontekstis sellist ühest vastavust riski ja nõutava tulunormi vahel ei eksisteeri (Virtanen 1996). Üks olulisemaid põhjusi on jällegi välja toodud informatsiooni asümmeetria.

Ettevõtete finantseerimine ja optimaalne kapitali struktuur

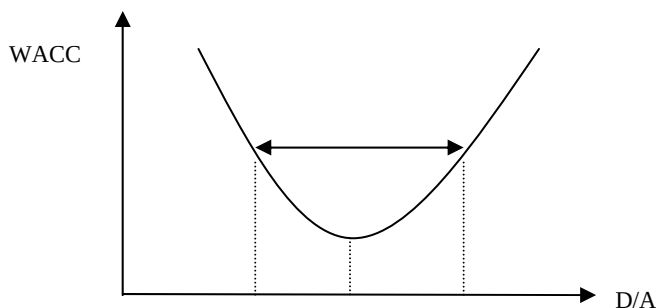
Mikrotasandil saab hästi uurida finantseerimisest tingitud probleeme ettevõtjale IDF (võõrfinantseerimise mõjususe tase) mudeli abil (Raudsepp *et al*. 2002).

$$(2) \quad IDF = \frac{\frac{K_d (D / A)(1 - T)}{EBIT / A}}{(1 + ROE) / (1 + WACC)},$$

kus	IDF	– võõrfinantseerimise mõjususe tase,
	K_d	– laenukapitali hind,
	D/A	– võlakordaja,
	T	– tulumaksumäär,
	$EBIT$	– ärikasum,
	A	– varad,
	ROE	– puhaskasum/omakapital, so omakapitali tulusus,
	$WACC$	– kaalutud keskmine kapitali hind.

Toodud mudeli alusel Tartu Ülikooli Äriahanduse õppetoolis 2002. aastal tehtud uuringute põhjal jõuti järeldusele, et Eesti väike – ja keskmise suurusega ettevõtted on liigselt laenukapitali poolt mõjustatud (*Ibid.*, 2002). Seega on Eestis liiga panganduskeskne finantssüsteem. Sama probleem oli terav ka Soomes viimase kümnendi algul. Ettevõtete võlakordajad olid väga suured ja seetõttu kapitali hind ei olnud optimaalne (Virtanen 1996). Saab teha järelduse, et ebaoptimaalsest kapitali hinnast ei kaota mitte ainult ettevõtted, vaid enamasti ühiskond korraga (Smith *et al*, 2000). Järelikult on riigi ülesanne olla siin tasakaalustaja riskikapitali pakkujana, mis langetaks ettevõtete võlakordajat.

Tihti ei vii sihifunktsiooni argumentide proportsiooni äärmuslikud väärtused sihifunktsiooni väärtust ennast ekstreemumini. Seega, kui võlakordaja on ettevõtte liiga suur, siis kapitali hind ei ole optimaalne (vt joonis 1)



Joonis 1. Optimaalne kapitali struktuur (Kim *et al*, 2002).

Optimeerimisprotsessi käigus leitakse sellised argumentide väärtused, mille korral sihifunktsiooni väärtus on kas minimaalne või maksimaalne. Antud kontekstis on eesmärgiks leida minimaalne kaalutud keskmine kapitali hind (WACC), mis viib maksimaalsele kasumile *ceteris paribus*.

Riik saab mõjutada oma majanduspoliitikat teostades ka ettevõtete kapitali struktuuri ja seega optimeerida kapitali hinda. Olla ise omakapitali pakkuja ettevõtetele. Seda omakapitali, mis tuleb väljastpoolt, nimetataksegi riskikapitaliks.

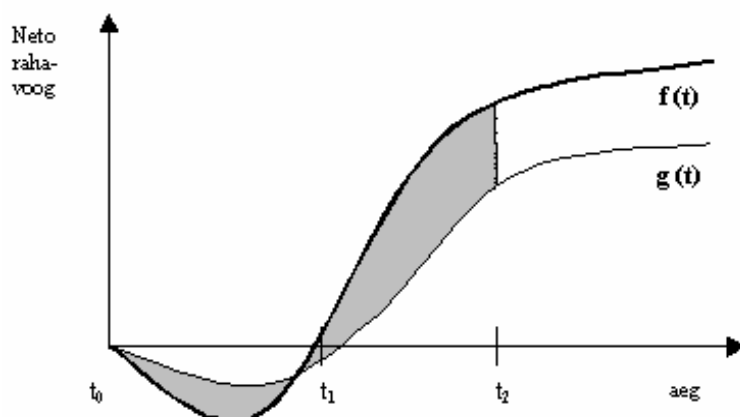
Analüüsi vajab selline käitumine, mille korral pakub riik hoopis garantiisid pangalaenudele (Eestis KredEx – Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutus). Kas ei ole see mitte panganduskeskse rahandussüsteemi ainuvalitsevaks muutmine. Sellist majanduspoliitikat ei saa pidada tervikuna optimaalseks. Niimoodi kaugenetakse Eestis selgelt tasakaalustatud arengust ja toodud mudel ja empiiriline kapitali struktuuri analüüs näitab ilmekalt, et ebatasakaal ja majanduspoliitiline ühekülgus ei vii optimaalse lahendini. Näiteks Soomes pakub olulisel määral riik garantiisid mitte laenudele, vaid era riskikapitali investeeringutele (Virtanen 1996). Seda teed on mõttekas minna ka Eestil.

Miks tuleb toetada riskikapitali? Kapitali liigi valimisel on tähtis selle eelise määramine. Riskikapitali eelis on defineeritud kui kumulatiivsete netorahavoogude vahe, mis tekib tänu riskikapitaliga finantseerimisele (vt. valem 3). Riskikapitaliga finantseerimisel on netorahavoog kumulatiivselt suurem, sest lisaks kapitalile pakub riskikapitalist ka oma kogumusi, sidemeid, koostööd (ka sotsiaalset kapitali). Kõik see koondub riskikapitali eeliseks (Virtanen 1996).

$$(3) \quad VCA = \int_{t_1}^{t_2} [f(t) - (g(t))]dt - \int_{t_0}^{t_1} [g(t) - (f(t))]dt$$

Ettevõtja on huvitatud riskikapitalist, kui kehtib järgmine vajalik tingimus:

$$(4) \quad \int_{t_1}^{t_2} [f(t) - (g(t))]dt > \int_{t_0}^{t_1} [g(t) - (f(t))]dt$$



Joonis 2. Riskikapitali eelis varajases staadiumis ettevõtte puhul (Virtanen 1996)

Riskikapital majanduspoliitilise instrumendina

Riskikapitali pakkuvad ettevõtted valivad välismaale investeerides pigem mingisuguse regiooni kui ühe riigi (Manigart *et al*, 2000). See on eriti aktuaalne siis, kui teatud regioonis asuvad riigid on väga väikesed. Näiteks võib tuua Baltiriigid, mida käsitletakse ühtse regioonina suurte riikide poolt. 2002. aasta algul hakati arutama ja ette valmistama Balti Riskikapitali Assotsiatsiooni loomist. Jõuti järeldusele, et praegusel hetkel on Eesti, Läti ja Leedu eraldiseisvana riskikapitali jaoks liiga piiratud turud. Riskikapitali investeringute ligimeelitamiseks tuleb luua Balti riikide ühtne turg. Tuleb rõhutada, et initsiatiiv selleks tuli riigi poolt. Eestis tegeleb sellega praegu Majandusministeerium. Seega on see võetud riigi

majanduspoliitika osaks. Ka Eesti ettevõtjad on toonud välja vajaduse riskikapitali fondi järele (Kuidas parandada...2002).

Väike – ja keskmise suurusega ettevõtetel on Eestis väga tähtis roll, sest nad võimaldavad suurendada tööhõivet ja saavutada regionaalselt tasakaalustatud majanduskasvu (Kuidas parandada... 2002). Seega saab riik teostada nende toetamise kaudu väga hästi oma soovitud majanduspoliitikat. Väikeettevõtete peamiseks arengupotentsiaali taksitavaks teguriks on piiratud juurdepääs kapitalile (*Ibid.*, 2002). Lahenduseks oleks riigi poolne riskikapitali pakkumine (*public venture capital*), mis on levinud lahendus Euroopa Liidu liikmesriikides (Leleux *et al*, 2003).

Euroopas on riskikapitali kättesaadavus viimaste aastate jooksul paranenud. Euroopa Komisjoni alluvuses töötav uuringuastus *The Observatory of European SMEs* viis 2000. ndal aastal läbi ettevõtluskeskkonna uuringu andmebaasi BACH (*Bank for the Account of Companies Harmonised*) kasutades ning jõudis järeldusele, et ettevõtete finantseerimisviisid ei sõltu niivõrd ettevõtte suurusest, sektorist, vanusest või kasumlikkusest, vaid hoopis enam riigi finantssüsteemist (Enterprises ... 2001). Riikides, kus riskikapitali turg ja börsid on rohkem arenenud, toimub finantseerimine pigem omakapitaliga, teistes aga võõrkapitaliga pangalaenu näol. Euroopa Liidu riikides nagu näiteks Saksamaal ja Austrias kasutavad väikeettevõtted vähem omakapitali ja rohkem vabalt saadaolevat pangalaenu. Samas Prantsusmaal, Belgias ja Portugalis on omakapital tähtsal kohal (*Ibid.*, 2001). Meie põhjanaabril Soomel oli aastakümned ainuolulisteks finantseerijateks pangad. Viimasel kümnendil on hakanud hoogsalt arenema ka riskikapitali turg (Virtanen 1996).

Euroopa Liidu maades on riskikapitali turul liikvel väga palju riiklikku raha, st. riik on oluline riskikapitalist. Riik toetab niimoodi regionaalset arengut ja tööstuse restruktureerimist. Riiklikud riskikapitali investeeringud tööstustesse põhjustavad pigem riskikapitalituru mahu suurenemise, mitte erainvesteeringute väljatõrjumise. (Leleux *et al*, 2003). Samas teades riskikapitali ja avaliku sektori rahandusteooriat, võib oletada, et nende kahe vahel võib tekkida teatud küsimustes vastuolu.

Riikliku interventsiooni võimalikud negatiivsed efektid riskikapitali protsessis on järgmised (Leleux *et al*, 2003):

- 1) kapitali mitteoptimaalne allokatsioon,
- 2) võimalike lisa sisenemisbarjääride loomine tööstuses,
- 3) jõuetute ettevõtete toetamine (ressursside raiskamine),
- 4) võidakse välja tõrjuda era riskikapitaliinvesteeringud,
- 5) kapitali hinna moonutamine (investeeringud alla turuintressimäära).

Kui riskikapitalist on riiklik institutsioon, siis oluliseks puuduseks on reeglina see, et pakutakse ainult rahalist kapitali (Virtanen 1996). Riskikapitali eelise mudeli juures käsitletu ehk see, mis peaaegjalikult loob riskikapitali eelise (ülekantavad kogemused, loodud suhete võrgustik ehk sotsiaalne kapital, juhtimiskompetents), jääb saamata. See moonutab omakorda kapitali hinda, mille tõi välja Leleux.

Riikides, kus on suur osakaal riiklikel riskikapitali investeeringutel, on reeglina väiksemad kapitaliturud. Huvitav on aga märkida seda, et riiklik interventsioon riskikapitali turul on pigem riskikapitalitööstuse arengu tagajärg mitte põhjus. (Leleux *et al*, 2003). Seega ei saa väita, et tänu riiklikule initsiatiivile ja sekkumisele tekib alati efektiivne riskikapitaliturg. Seda tasub arvestada ka Eesti tingimustes, kus turg on alles tekkimas.

Riiklikud riskikapitalistid investeerivad rohkem hilisemas järgus ettevõtetesse, mis on suure inimkapitali nõudlusega. (Leleux *et al*, 2003). Seega võib antud juhul lugeda riigi majanduspoliitiliseks eesmärgiks tööpuuduse vähendamist, mis ongi üks olulisemaid riigil kui riskikapitalistil antud kontekstis. On rõhutatud, et riiklike riskikapitalifondide sihifunktsioon sisaldab reeglina ka poliitilisi ja tööpuuduse vähendamise eesmärke (*Ibid.*, 2003).

Eespool sai välja toodud, et paljuskülgne riskikapitali turu areng sellest, kui olulist võimu omab riigis pangandussüsteem. Väga oluline on analüüsida ka riigi õigussüsteemi, sest analüüsivad näitavad, et eri õigussüsteemidega riikides on riskikapitaliturg ja kapitali struktuur sellest tingituna erinev. Tavaõigus maades nagu Suurbritannia kaitstakse oluliselt aktsionäre ja kreditore insaiderite eest, samas Prantsusmaa õigussüsteemis kõige vähem (Leleux *et al*, 2003). Siit võib järeldada, et maades, kus investorite kaitse on väiksem, aktsiakapital koondub rohkem väiksema ringi omanike kätte (Smith *et al*, 2000). Saksa tsiviilõigussüsteem, mis sarnaneb väga Eesti omaga, kaitseb samuti vähe investoreid ja seetõttu on tulemuseks väiksem riskikapitaliturg. Seega finantseerijateks on pangad ja riik.

Siiski on Eesti valitsused astunud palju samme, mis meelitavad välisinvestoreid riiki. Tulumaksuseadus on soodne, on sõlmitud palju topeltmaksustamist vältivaid lepinguid. Vastu võeti hiljuti euroopalik võlaõigusseadus, mis julgustab samuti välisinvestoreid Eestisse riskikapitali paigutama. Eriti tuleb rõhutada seda, et Eesti raamatupidamisseadustikku viiakse vastavusse Euroopa Liidu omaga ja üha enam kasutatakse IAS-i (*International Accounting Standards*) (Kuhu ... 2002). See on välismaisele riskikapitali investorile oluline sellepärast, et tema vara arvestatakse standardite alusel, mis on maailmas enam aktsepteeritud (samas ka temale endale teadaolevamad).

Uurides Euroopa Liidu liikmesriikide riskikapitali turge kapitalisatsioonilt, on selgunud, et Suurbritannia turg on kõige suurem ja sellele järgneb Prantsusmaa. Aastatel 1990-1996 tuli 40,3% rahast riskikapitali turule Suurbritannias pensionifondidest. (Leleux *et al*, 2003). Ka Soomes on pensionifondide osakaal suur (Virtanen 1996). Seda empiirilist tulemust on väga oluline arvestada praegu Eestis, kus pensionifondid alles asutati. Oluline on tähele panna seda, et kuna riik teeb ka makseid inimese isiklikule pensionikontole, siis võib jälle käsitleda siin riiki kui riskikapitalisti. Teine tähelepanek seisneb selles, et oodata on seetõttu riskikapitalituru kiiret väljakujunemist Eestis, eriti arvestades veel seda, et tekkinud riskantsete pensionifondide osakaal kogumahust on piisavalt suur.

Eesti Vabariigi president soovib kasutada soomlaste riskikapitali fondi SITRA kogemusi riskikapitalituru ülesehitamisel (Vabariigi Presidendi... 1999). SITRA on Soome olulisemaid riiklikke riskikapitali pakkuvaid institutsioone (Virtanen 1996). Majanduse elavdamiseks on soovitatav rajada riiklik riskikapitali agentuur koos selle regionaalsete allasutustega (Lerner 1999). Põhjus seisneb selles, et riigi eri regioonid vajavad erinevat lähenemist. Tekkida võiks klastrite (*cluster*) süsteem. Igas klastris tegeldakse just sellele omaste sõlmküsimumustega, probleemidega. See peab olema ka klastri moodustamise aluseks. Näiteks sellised Eesti piirkonnad, kus suured kommertspangad aktiivselt ei tegutse, kus erinevate riigiasutuste võrk ei ole eriti esindatud. Eriti tulevad esile siin maapiirkonnad mõelduna osaliselt ka kui pealinnast kaugelejäädav piirkonnad-regioonid. Mis oleks antud juhul klastri mõte ja kõige positiivsem efekt? Riik saaks oma majanduspoliitilised instrumendid suunata otse mingi klastri probleemide lahendamisele. Sellest tulenev positiivne efekt seisneks selles, et poliitikat viiakse läbi tundes täpselt kohalikke olusid ja vajadusi.

Kokkuvõte

Antud artikkel püüdis anda panuse riskikapitali teooria tutvustamisele Eestis. Selgus, et toodud terminid on väga raske defineerida, veel raskem piiritleda, mis osi teooria all käsitleda tuleks. Kindlasti on tarvilik seostada riskikapitali ettevõtetmajanduse teooriaga. Sellest tulenevalt jõutakse riskikapitalisti ja ettevõtja vaheliste suhete juurde, mis viivad agentuurikonfliktini ja tekib informatsiooni asümmeetria. Teine oluline osa, mis riskikapitali teooria juures käsitleda tuleb, on loomulikult rahanduslik aspekt. Tähtsaim on riskikapitali hinna määramine. Selle juures tuleb arvestada lisaks raha kasutamise hinnale ka ülekantavaid immateriaalseid väärtuseid. Viimaste abil jõutakse riskikapitali eelise mudelini, mis selgitab piisavalt hästi kõige kallima kapitalituru instrumendi kasutamise otstarbekust.

Artikli teine osa käsitles riskikapitali majanduspoliitilist funktsiooni. Jõuti järeldusele, et riik saab oluliselt mõjutada ja parandada ettevõtluskeskkonda olles ise riskikapitali pakkuja. Antud temaatika on praegu eriti aktuaalne Eestis, kus riskikapitali turu loomine on algstaadiumis. Eestil tasub õppida Euroopa Liidu maade sellealast kogemusest. Tõenäoliselt annab olulise tõuke riskikapitalituru arenguks Eestis käivitunud pensionireform ja seetõttu tekkinud pensionifondid. Tuleb tähele panna, et pensionifondi ei maksa makseid ainult eraisikud, vaid ka riik osaliselt nende eest. Seega saab antud juhul käsitleda riiki riskikapitali pakkujana.

Kasutatud kirjandus

1. **Amit, R., Brander, J., Zott, C.** Why Do Venture Capital Firms Exist? Theory and Canadian Evidence. *Journal of Business Venturing* 13, 1998, pp. 441-466.
2. Enterprises access to finance. DG Enterprise. Commission of the European Communities Brussels, 19.10.2001.
[http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/sec_2001_1667_en.pdf].
3. **Kim, S.H., Kim, S.H., Kim, K.A.** Global Corporate Finance: Text and Cases. Malden: Blackwell, 2002.

4. Kuhu lähed, Eesti raamatupidamine? 2002.
[<http://www.raamatupidaja.ee/index.php/259:3794>].
5. Kuidas parandada Eesti Väikeettevõtjate laenuvõimalusi? Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutus. Raport. Aprill 2002, 21 lk.
6. **Leleux, B., Surlemont, B.** Public versus private venture capital: seeding or crowding out? A pan-European analysis. *Journal of Business Venturing* 18 (2003) 81-104.
7. **Lerner, J.** The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Impact of the SBIR Program. *Journal of Business*, 1999, vol. 72, no 3, pp. 285-318.
8. **Manigart, S., De Waele, K., Wright, M., Robbie, K., Desbriers, P., Sapienza, H., Beekman, A.** Venture capitalists, investment appraisal and accounting information: a comparative study of the USA, UK, France, Belgium and Holland. *European Financial Management*. Sep 2000, Vol. 3, Issue 3.
9. **Raudsepp, V., Kask, K.** The Influence of Debt Financing: Problems, Measurement and Regulations. – *Finance*. Bulgaria: Abagar, 2002, pp. 639-647.
10. **Raudsepp, V.** Finantsjuhtimise alused. Ettevõtte rahandus. Külüm, 1999.
11. **Smith, J.K., Smith, R.L.** *Entrepreneurial Finance*. John Wiley&Sons, Inc. 2000.
12. **Timmons, J. A., Smollen, L. E., Dingee, A. L. M.** *New Venture Creation*. Irwin, Inc. 1977.
13. **Timmons, J.A.** *New Venture Creation, Entrepreneurship for the 21 st Century*, 1994: viidatud Virtanen 1996 kaudu.
14. Vabariigi Presidendi akadeemiline nõukogu. Akadeemilise nõukogu istung 23. september 1999. [<http://vp1992-2001.vpk.ee/est/n6ukogu/vpan230999e.asp>].
15. **Virtanen, M.** *Entrepreneurial Finance And Venture Capital Advantage*. Helsinki School of Economics And Business Administration, A-113. 1996.

Summary

VENTURE CAPITAL AND ITS ECONOMIC POLITICAL FUNCTION

Margus Kõomägi
Tartu University Pärnu College

The objective of this article is to present a framework and introduce the venture capital theory in Estonia in connection with economic policy. There does not exist a widely accepted definition of venture capital in the world. Even the contest of the theory has not determined. It leads us to interdisciplinary level.

Venture capital may be defined as not secured capital that is invested in an unlisted company as equity. It is the most expensive form of capital. Why do enterprises use such capital then? Although its interest rate is very high, the entrepreneur gets more than money (scare resource). It leads us to the term called venture capital advantage. The model has been also introduced in the article.

The financing is one of the most important aspect of theory of finance. Venture capital as a type of financing should play an essential role of company financing. But it does not, even in Estonia. The debt ratio of companies is very high, it means that the companies are very debt influenced. IDF (*Influence of Debt Financing*) model, invented in Estonia by Vambola Raudsepp, measures the degree of debt financing and points out the capital structure problem.

Above mentioned problem must be solved. There are many ways of doing it. The common way is public intervention. This should be stated in public economic policy. But how? The simplest answer is public venture capital. Despite the significant involvement of public money in the venture capital industry in Europe, the role played by government intervention and its effects has not been clearly addressed so far in academic literature.

There does not exist the venture capital industry in Estonia, but first steps towards this has been made. It is very essential to take into account the experience that have the countries of European Union. The empirical test show that public sector venture capital firms are more likely to invest in industries that utilize large amounts of human resources. Decreasing unemployment is one of the most important objective of economic policy. So, taking part of venture capital industry, the objective is quite achievable.

The topic is very actual in Estonia because, pension reform has been carried out. Empirical test show that most of the funds raised came from pension funds. Therefore it will give a impulse to Estonian venture capital market foundation.

RIIGI ROLL ETTEVÕTETE RAHVUSVAHELISTE SUHTEVÕRGUSTIKE KUI TUGISTRUKTUURIDE SOODUSTAMISEL

Tõnu Roolah
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Euroopa Liiduga liitumise protsessis ei oma olulist rolli mitte üksnes õigus-süsteemide ja avalikku sektorit puudutavate sotsiaalmajanduslike struktuuride kokkusulandamine, samavõrd oluline on piireületava ettevõtluse sünergiaefektide kaasamine ühisosa loomisesse. Ühtses majandusruumis intensiivistuva konkurents-survega toimetuleku ühe teena võibki vaadelda tihedamat koostööd eeskätt Euroopa Liidu teistest liikmesriikidest pärit ettevõtetega. Ettevõtetevahelised suhtevõrgustikud on kaasajal suureks abiks nii välisturgudele pürgiva ettevõtte turustusvõimaluste avardamisel kui ka sisenemiseks vajaliku ressursi- ja teadmistehulga suurendamisel. Maailmamajanduses jätkuv globaliseerumise trend sunnib isegi suuri turuvõimsaid korporatsioone omavaheliste kontaktide otsingule. Seega on ilmne, et lisaks oma turupositsiooni oskuslikule valikule, on koostöösuhete loomine paratamatu samuti väikeste ning keskmise suurusega ettevõtete jaoks.

Ettevõtetevahelised suhtevõrgustikud võimaldavad ettevõttel hankida edukaks konkureerimiseks puuduvaid elemente nii materiaalsete ressursside kui ka teadmiste ja kogemuste näol. Seoses selle ettevõtte siseteguritele suunatud positiivse koostööhuviga, peaksid ka riigi osalusega tugisüsteemid senisest enam tähelepanu pöörama niisuguse ettevõtetevahelise koostöö soodustamisele. Tugisüsteemidena mõeldakse siinkohal eeskätt riigi- või erainitsiatiivil ettevõtlustoetuseks loodud süsteeme. Suhtevõrgustikud on aga käsitletavad ettevõtte tugistruktuurina, lähtudes pereliikme ja perekonna kui toetaja analoogiast.

Käesoleva kirjutise eesmärgiks ongi selgitada riigi osalusega tugisüsteemide rolli muutumist Euroopa Liidu laienemise kontekstis tähtsustuvate ettevõtetevaheliste suhtevõrgustike soodustamise suunas.

Käesoleva artikli esimeses osas vaatleb autor kõigepealt ettevõtetevaheliste koostöösuhete erinevaid avaldumisvorme ning neist tulenevat mõju sihtriigi ettevõtte välistegevuste arengule. Seejärel kajastatakse Eesti ettevõtete koostöökogemusi nende rahvusvahelistumise vaatenurgast ning kolmandas osas tuuakse esile võimalused vastavasuunalise riikliku poliitika tõhustamiseks.

Ettevõtetevaheliste suhtevõrgustike teoreetiline käsitlus

Ärивõrgustikke on püütud defineerida mitmeti. Thorelli näiteks määratleb võrgustikke, “kui vaheastet konkreetse ettevõtte ja turu vahel, see tähendab kahte või enam ettevõtet, mis oma läbikäimise intensiivsuse tõttu, moodustavad ühel või mitmel turul teatud alamkogumi” (Thorelli 1986, lk. 38). Laiemas plaanis “võib

organisatsioonidevahelisi võrgustikke defineerida kui äriüksuste klastreid mida hoiavad võrgulises vormis koos turumehhanismid” (Zeffane 1995, lk. 26).

Arusaam, et ärivõrgustike loomine pakub alternatiivi senisele turu ja hierarhilise struktuuri (organisatsiooni) vastandamisele, on leidnud kajastamist New ja Mitropoulouse töödes (New ja Mitropoulos, 1995). Lisaks sellele toob võrgustikkäsitlus esile ärisuhete stabiilse kuid mittestaatilise olemuse, loob raamstruktuuri tehnoloogia leviku ja omaksvõtmise ehk difusiooniprotsessi mõistmiseks ja võimaldab koostegutsemisest tuleneva suurenenud reaktsioonivõime ning paindlikkuse kaudu väiksematel ettevõtetel parandada oma konkurentsivõimet (New ja Mitropoulos, 1995). Viimane aspekt on eriti huvipakkuv just siirdemajanduste kontekstis.

Teoreetilismast vaatenurgast on ärivõrgustike käsitluse puhul kolm kesket aspekti (Johanson ja Mattson, 1988):

- 1) osaliste vahelised püsiseosed (*actor bonds*)
- 2) jagatud ressursid (*shared resources*)
- 3) integreeritud tegutsemine (*integrated actions*)

Võrgustikus osalejate vahelised suhted määravad ära iga osaleja positsiooni võrgustikus. Võrgustikupositsiooni on defineeritud kui osalise autonoomiaga lahutamatu terviklikku otsustuskeskust, mis enamikjuhtudel on samastatav ettevõtte, strateegilise äriüksuse või kasumikeskusega (Thorelli, 1986). See positsioon võrgustikus võib muutuda tulenevalt nihetest konkurentsituatsioonis või turukeskkonna arengutest. Ettevõtte positsioon võrgustikus paneb paika tema mõjujõu teiste osaliste suhtes ja vastupidi. Võrgustikseosed seosed võivad olla nii samasse väärtusloome süsteemi kuulujate vahelised vertikaalsuhted kui ka horisontaalsuhted tegelike ja potentsiaalsete konkurentide vahel (Piercy ja Cravens, 1995). Ressursside jagatus viitab aga sellele, et võrgustikuosaliste tegevused on sõltuvuses teiste osaliste poolt langetatud valikutest. Võrgustikusiseselt võib seega rääkida konkurentsist ühise ressursi kasutamisele (Thorelli, 1986). Integreeritud tegutsemine viitab aga sellele, et võrgustikke võib vaadelda majandusüksustena, kuigi olemuselt palju keerukamatena kui organisatsioonid/ettevõtted.

Võrgustike kasutamine on paljuski seotud osaliste vaheliste usaldusväärsete sidemete ülesehitamise ja kindlustamisega (Wong, 1998; Haley ja Tan, 1999), mis eeldab ka olulisi ajalisi ning rahalisi kulusi. Seda suhete ülesehitamise aspekti on oma mitmetes töödes, mõned küll koostöös teiste autoritega, põhjalikumalt uurinud Håkan Håkansson (1975, 1980, 1982, 1993, 1994). Alguses keskendus ta tellija ja hankija kahepoolsete suhete analüüsile ning organisatsiooniturundusele (Håkansson ja Wootz, 1975), jõudes järk-järgult võrgustikuosaliste vaheliste suhete mitmeplaanilisuse idee arendamiseni võrreldes lihtsa paarissuhtega (vt. näiteks, Anderson et al., 1994). Håkansson'i tööd loovad selgust ka võrgustike kontekstis avalduvates sisend-väljund suhetes. Need sisend-väljund suhted on sõltuvuses ettevõtetevaheliste seoste tugevusest ning tüübist, kusjuures seoste tugevus võib suureneda vastavalt muutustele ärivõrgustiku keskkonnas (Johanson ja Mattson,

1987). See, milline suhete tüüp osutub dominantseks, sõltub aga pigem tegevusharust, kusjuures tegevusele baseeruvad sidemed on enamlevinud protsessina ülesehitatud, küpsetes ning tootmisega seotud harudes, osalejatest lähtuvad seosed aga suhteliselt uutes ja kõrgtehnoloogilistes harudes (Håkansson ja Johanson, 1993).

Tuginedes võrgustikkäsitlusele ning samuti astmeliste (Johanson ja Vahlne, 1977, 1990) ja välisinvesteeringutega seotud (Dunning, 1991, 1995) rahvusvahelistumise käsitluste elementidele, pakub autor välja kolm arhetüüpset suhtevalikut:

- **Esimene suhtevalik** oleks jääda rahvusvahelistumise protsessis teiste majandusagentide (välisettevõtete või väliskogemusega töötajate poolse) toetuseta ja seega teha läbi kogu astmeline turupositsioonide loomise ahel, mida kirjeldavad astmelised rahvusvahelistumise käsitlused.
- **Teine suhtevalik** oleks kasutada välisturule minekul ettevõtteväliseid võrgustikke, sealhulgas rahvusvahelisi töösuhteid ja hankekoostööd, sihtturge ja rahvusvahelistumise protsessi puudutvate teadmiste ülekandeks ehk impordiks võrgustikpartneritelt. See valik haakub eeskätt käesolevas töös põhjalikumalt vaadeldud ettevõtteväliseid koostöö võrgustikke puudutava lähenemisega.
- **Kolmas suhtevalik** oleks siduda ennast välisettevõtetega omandisuhete ehk korporatsioonisisese võrgustiku vormis või ühise sisekäibe loomisega ettevõtete vertikaalse integratsiooni näol. Esimene aspekt viitab seega võrgustiklähenedmise ettevõttevõttesiseste võrgustike suunale (vt. Ghoshal ja Bartlett, 1990) ja teine sisekäibe loomise teooriale (vt. Williamson, 1991). Seejuures on ettevõtte aga reeglina sisekäibesse kaasatava mitte kaasaja rollis, kuigi hankijate suhtes on võimalik ka initsiaatori roll.

Toodud suhtevalikute puhul on võrgustiksuhted kõige ulatuslikumad kolmanda variandi korral, mistõttu reeglina toob see valik kaasa ka suurima ressursside ning teadmiste ülekande siirderiigi partnerile (allüksusele). Teise valiku korral on esiplaanil teadmiste ja kogemuste import ning materiaalsete ressursside sh. finantsvahendite ülekandeid tavajuhul aset ei leia. Seega võib teoreetilises plaanis väita, et suhte võrgustiku rahvusvahelistumist toetav roll on suurim omandisuhetega seotud võrgustikku kuulumise korral. Samas eksisteerib ka erandeid, kus välisomanik näeb allettevõtte rolli vaid viimatinimetatu koduturu teenindajana. Sellisel juhul võib välisomand isegi ettevõtte rahvusvahelistumise protsessi takistada. Vaatamata sellele, et omandisuhetega kaasneb võrgustiku poolne materiaalsete ressursside pakkumine, on välisturule sisenemisel olulist kasu ka üksnes koostööle rajatud võrgustikest.

Võrgustikusuhete roll Eesti ettevõtete rahvusvahelistumisel

Teoreetilisele arutlusele ja kirjandusallikatele tuginedes saame siinkohal väita, et Eesti ettevõtete rahvusvahelistumine väljundahelas on mõjutatud neisse ettevõtetesse suunatud välissuhetest. Sageli on need välissuhted seotud võrgustike raames ilmnevate omandi- (kolmas suhtevalik) või allhankesuhetega (teine suhtevalik). Toodud uurimisväite paikapidavuse testimiseks moodustati, teooriast lähtuvatele seisukohtadele tuginedes, valim kaheksast eripalgelisest Eesti ettevõttest. Seejärel viidi läbi mitme näiteettevõtte kaasusanalüüs, tuginedes intervjuudele ettevõtete

tippjuhtidega, küsitlusandmetele, ettevõtete aastaaruannetele ning muule avalikule informatsioonile. Intervjuerimisprotsess viidi läbi koostöös kolleeg Tiia Vissakuga.

Näiteettevõtete seast viis olid tootmisettevõtted ja kolm teenindusettevõtet. Tootmisettevõtete seas kuulusid valimisse peenmehaanikaettevõtte Tarkon, autoklaase tootev Saint-Gobain Sekurit Eesti ning kolm rõiva- ja tekstiilitööstusettevõtet: Baltika, Sangar ja Kreenholm. Teenindusettevõtted pärinesid transpordisektorist (rahvusvaheline bussiettevõtte Mootorreisi AS), internetiärist (veebipõhist tööjõuvahendust pakkuv CV-Online) ja pangandussektorist (Baltikumi üks suurimaid panku Hansapank). Enamik neist ettevõtetest on rahaliste näitajate ja töötajate arvu järgi vaadeldes suhteliselt väikesed, välja arvatud Baltika, Hansapank ja Kreenholm.

Tuginedes valimi ettevõtete välisomandiga seotud suhetele ja hankesuhetele võib väita, et Eesti ettevõtete positsioonide loomine välisurgudel sõltub neisse ettevõtetesse suunatud ja hankeahelaga seotud rahvusvahelistest suhetest. Kaheksa näiteettevõtet võime nende seoste põhjal jaotada järgmiselt:

- Tarkon ja Saint-Gobain Sekurit Eesti on ulatuslikult kaasatud rahvusvahelisse korporatsioonisisesse võrgustikku, viies suuresti ellu välisomanike tahet ja suuniseid.
- Kreenholm ja Hansapank on seotud korporatsioonisisese võrgustikuga, kuid omavad ulatuslikku autonoomiat, sest nende Rootsi omanikud rakendavad sihtriigi üksuse juhtimisalast rolli tähtsustavat strateegiat.
- Mootorreisi, CV-Online ja Baltika omavad tugevat juhtimispositsiooni enda poolt juhitud korporatiivsetes võrgustikes ning mõningaid välisomanikega seotud suhteid. Seega on tegu olukorraga, kus ettevõtted on loonud võrgustiku enda ümber, mitte aga liitunud varem eksisteerinud võrgustikuga.
- Sangar kui allhanketeenuste pakkuja on seotud peamiselt ettevõtteväliste suhtevõrgustikega oma tellijatega, kus ühendavaks jõuks on pikaajaline vastastikune kasu.

Need jaotused kajastavad näiteettevõtete võrgustikesse kaasatud olemust. Nimetatud ettevõtete teadmis- ja ressursiülekanDED välispartneritelt on kooskõlas nende välisvõrgustikesse kaasatuse ulatusega. Ülekanded on suuremahulisemad neis ettevõtetes, kelle suhted välisomanike või välispartneritega on väga intensiivsed. Nende soodne mõju välistegevuse arengule väljundahelas ilmnes aga kõigil juhtudel.

Seega kokkuvõtlikult, näiteettevõtete sisend-väljund seoste, sealhulgas võrgustik-seoste detailne analüüs, andis tulemuse, mis toetab eespool väidetut. Sisendsuhetel on tõepoolest oluline roll Eesti ettevõtete välislaienemise toetamisel väljundahelas, olgu need siis kontsernisisesed ehk allüksuse suhted oma välismaise emaettevõttega või omandisuhetega mitteseotud võrgustiksuhted. Viimased pakuvad küll enam just teadmistelünka vähendavat tuge.

Majanduspoliitilised meetmed rahvusvaheliste suhtevõrgustike soodustamiseks

Meetmeid kohalike ettevõtete rahvusvahelistumise soodustamiseks läbi välisettevõtetega püsivate partnerlus- või omandisuhete tekke võib vaadelda mitmel

tasandil. Kogu majandussüsteemi kui terviku seisukohalt on seejuures oluline riigi tööstusettevõtete positsiooni määratlemine regionaalsete või globaalsete tööstusklastrite väärtusloomeprotsessi seisukohalt. Siin toimivad kaks mõnevõrra vastandlikku suundumust. Ühest küljest peaks riiklike arenguprioriteetide püstitamine aitama kohalikel ettevõtetel Põhjamaade omadest piisavalt eristuda. Sellisel juhul on nad täiendava arenguvõimalusena investoritele või koostööpartneritele huvipakkuvad. Teisalt aga, peab ärikultuuri ning kvaliteedi- arusaamade vallas aset leidma hoopis lähenemine regioonide arenenumate riikide ettevõtetele, et tekiks koostööks vajalik juhtimisinfrastruktuur.

Riiklike institutsioonide osaks on selles protsessis keskpika perioodi tööstuspoliitika põhiseisukohtade selgem määratlemine, millest omakorda võiks tuleneda välisinvesteeringute senisest fokuseeritum ligimeelitamine nõ prioriteetvaldkondadesse. Ettevõtlussüsteemide lähendamise teedena tuleb lisaks kvaliteediauhindadega stimuleerimisele leida teid kvaliteedi dokumenteerimise ja sertifitseerimisega seotud protseduuridele riigipoolse toetuse pakkumiseks. Eriti tähtsustub see vajadus praegustes oludes, kus Euroopa Liidu nõuetele mittevastamine ettevõtete poolt võib hakata kahjustama Eesti ekspordipotentsiaali tervikuna. Seega on riigil oma selgepiiriline tähtsus nii ettevõtete ja tööstussektorite eristumise soodustamisel kui ka koostööd võimaldava äritegevustaseme saavutamisele kaasaaitamisel.

Konkreetsemate koostöö- ja omandisuhete kontekstis on sisend-väljund suhete tulemuslikkuse seisukohalt määrava tähtsusega strateegiline aspekt ehk see kuivõrd välispartner või –omanik on huvitatud kohaliku ettevõtte rahvusvahelistumisest. Siingi on riiklike institutsioonide käsituses nii negatiivsed kui ka positiivsed hoovald sellesuunalise huvi stimuleerimiseks. Olgu selleks siis ekspordikohustuse sisseseadmine ettevõtetes, kus seni veel säilib riigi osalus, või ekspordi ning väljapoole suunatud otseste välisinvesteeringute tekkele kaasaaitamine läbi infoabi ning finantsmeetmete.

Sissetulevate välisinvesteeringute osas võiks samuti rakendada teatud selektiivsust, sõltuvalt sellest, kas välisinvestori huviks on kohaliku ettevõtluse rahvusvahelistumise soodustamine või hoopis pärssimine oma regionaalse konkurentsipositsiooni säilitamise huvides. Eelnimetatud põhimõtteline muutus poliitikas eeldab aga sõelumisprotseduuride (*screening procedures*) eelnevat tõhustamist, sest investeeringu varajases faasis ei ole investori tegelikud eesmärgid reeglina selgesti tunnetatavad. Suurem konservatiivsus välisinvesteeringute osas peaks olema igal juhul ajas pigem kasvav, sest hindade ja kulude tõusuga kaasnev kulueelise kadumine tõenäoliselt suurendab allüksuse välistegevust pärssivate investeermishuvid eesinemissagedust.

Kolmanda probleemvaldkonna suhtevõrgustikega seoses moodustavad teadmiste ning ressursside ülekanded. Riigi seisukohalt on siin taas olemas potentsiaal näiteks ettevõtetevahelise tehnoloogiaülekanne tõhustamiseks. Tõsi, tegu ei ole väga lühiajalise protsessiga. Eelkõige on selleks vaja soodustada kohapealsete komplementaarsete ehk välismaiseid lahendeid täiendavate tehnoloogiate arendamist, mis looks arendusprotsessi vastastikkuse kaudu välispartneritele suurema huvi siis

juba tehnoloogiavahetuseks. Viimastel aastatel on selles osas tunnetatavad märgatavad nihked positiivses suunas. Samas on innovaatilistes valdkondades oluline tähelepanu pöörata mitte üksnes tehnorendusele, vaid kodumaise rolli suurendamisele selle arenduse saadusena tekkivate leiutiste kommersialiseerimise juures. Seejuures on sihiks mitte lasta suuremat osa tekkivast lisaväärtusest kogenumate välispartnerite poolt odavalt võõrandada. Üldistatult tähendaks see vastastikuste kasude selgemat projekteerimist juba tehnoloogilise koostöö varajases faasis.

Teadmiste ja ressursside osas on võrgustikkoostöö soodustamisel märksõnaks muuhulgas mõlema poole huvide tasakaalustatud kaitetus. Tähendades seda, et tehnoloogia kodumaise leviku soodustamine ei saa toimuda välisinvestori õiguslikke huvisid eirates. Ebakindlus teadmiste ja tehnoloogia soovimatu ülekandumise ohuga seoses on arvatavasti üheks põhiteguriks, miks välisinvestorid või –partnerid suhtuvad äärmise ettevaatusega patendiga kaitstud tehnoloogia ületoomisse. Siin ei piisa üksnes seadusloome tõhustamisest. Samavõrd oluline on tähelepanu pöörata sellele, et seaduse jõustamisel täitmisele pööratavad sanktsioonid tõepoolest aitaksid kaasa eriomase tehnoloogia soovimatu ülekande tõkestamisele. Eeltoodu on oluline seetõttu, et teadmispõhise konkurentsieelise väljaarendamine koostöös välisettevõttega ei saa kujuneda võimalikuks olukorras, kus riiklik seadusruum toetab pigem kohaliku allüksuse või –partneri jäämist tervikvõrgustiku uurimis- ja arendusfunktsiooniga sidumata tootmisbaasiks.

Kokkuvõte

Kaasaja majanduses on ettevõtete välistegevuse areng tihtipeale seotud kuulumisega suuremasse rahvusvahelisse ettevõtlusvõrgustikku, mida võib vaadelda kui omavahel tihedamat koostööd tegevate ettevõtete kogumit. Seejuures võib võrgustikke jaotada üksnes ettevõtetevahelistel suhetel põhinevateks ning omandisuhetel põhinevateks ehk ettevõttesisesteks võrgustikeks. Ettevõtetevahelistes võrgustikes on oluline koht osaliste omavahelistel püsiseostel, võrgustike liikmete vahel jagatavatel ressurssidel ning tegevuse integreeritusel. Võrgustiku ehitamine ja võrgustikpositsioonide loomine põhineb suuresti vastastikusel usaldusel, millele baseeruvalt kujunevad võrgustiku raames välja ka mitmed sisend-väljund seosed.

Eesti ettevõtete seas läbiviidud kaasusuuring näitas selgelt, et võrgustikus tekkivatel sisendsuhetel on arvestatav tähtsus vaadeldud ettevõtete rahvusvahelistumisel väljundahelas. Seejuures ilmnes toetav roll nii allüksuse ja välismaise emaettevõtte suhetes kui ka omandisuhetega mitteseotud võrgustiksuhtes.

Riikliku poliitika kaudu saab autori hinnangul võrgustiksuhteid ja nende mõju kohalike ettevõtete välistegevusele juhtida mitmel tasandil:

- soodustades tööstuspoliitikaga kohaliku tööstussektori eripära väljaarendamist, soodustades samas koostööd võimaldava kvaliteedi- ja juhtimistaseme saavutamist;
- stimuleerides välispartnereid ja –omanikke viima ellu kohalikule üksusele rahvusvahelist rolli ettenägemat strateegiat;

- tõhustades välisriikide ettevõtete seisukohalt komplementaarset kohapealset tehnoloogiat ja leiutiste kommersialiseerimist ning välismaise patenteeritud tehnoloogia impordiks vajalikku õiguslikku kaitset.

Kahtlemata ei suuda eeltoodud soovitud hõlmata kõiki võrgustikuhete soodustamise aspekte. Seetõttu edasistes uuringutes tulebki senisest veelgi täpsemalt määratleda teed ülekannete ulatuse suurendamiseks üksnes suhetele baseeruvates võrgustikes ning ettevõtte strateegiaga seotud ohutegurite maandamisele omandisuhetega seotud ettevõttesisestest võrgustikes.

Kasutatud kirjandus

1. **Andersen, J. C., Håkansson, H., Johanson, Jan** (1994) Dyadic Business Relationships Within a Business Network Context, *Journal of Marketing* 58/4, pp.1-14
2. **Dunning, J. H.** (1995) Reappraising the Eclectic Paradigm in an Age of Alliance Capitalism, *Journal of International Business Studies* 26/3, pp. 461-491.
3. **Dunning, J. H.** (1991) The Eclectic Paradigm of International Production: A Personal Perspective, In *The Nature of the Transnational Firm*, Ed. by C.N. Pitelis and R. Sugden, Routledge, London, pp. 119-139.
4. **Ghoshal, S., Bartlett, C. A.** (1990) The Multinational Corporation as an Interorganizational Network, *Academy of Management Review* 15/4, pp. 603-625.
5. **Håkansson, H., Johanson, J.,** (1993) *Network as a Governance Structure*, in Grabher, G., *The Embedded Firm. The Socio-Economics of Industrial Networks*. London: Routledge
6. **Håkansson, H.** (1982) *International Marketing and Purchasing of Industrial Goods. An Interaction Approach*. London: Wiley
7. **Håkansson, H.** (1980) Marketing Strategies on Industrial Markets: A Framework Applied to a Steel Producer, *European Journal of Marketing* 14/5/6, pp. 365-377
8. **Håkansson, H., Wootz, B.** (1975) Supplier Selection in an International Environment- An Experimental Study, *Journal of Marketing Research*, 12/1, pp. 46-51
9. **Haley, G. T., Tan, C-T.** (1999) East vs. West: Strategic Marketing Management Meets the Asian Networks, *Journal of Business & Industrial Marketing* 14/2, pp. 91-101.
10. **Johanson, J., Mattson, L-G.** (1988) Internationalization in Industrial Systems- a Network Approach, In *Strategies in Global Competition*, pp. 287-314.
11. **Johanson, J., Mattson, L-G.** (1987) Inter-organizational Relations in Industrial Systems: A Network Approach Compared with Transaction Cost Approach, *International Studies of Management and Organization* 17/1, pp. 34-48.
12. **Johanson, J., Vahlne, J.-E.** (1990). The Mechanism of Internationalization, *International Marketing Review* 7/4, pp.11-24
13. **Johanson, J., Vahlne, J.-E.** (1977) The Internationalization Process of The Firm – A Model of Knowledge Development and Increasing Foreign Market Commitments. *Journal of International Business Studies* 8/1, pp. 23-32
14. **New, S., Mitropoulos, I.** (1995) Strategic Networks: Morphology, Epistemology and Praxis, *International Journal of Operations & Production Management* 15/11, pp. 53-61.
15. **Piercy, N. F., Cravens, D. W.** (1995) The Network Paradigm and The Marketing Organization- Developing a New Management Agenda, *European Journal of Marketing* 29/3, pp. 7-34.
16. **Thorelli, H. B.** (1986) Networks: Between Markets and Hierarchies, *Strategic Management Journal* 7/1, pp. 37-51.
17. **Williamson, O. E.** (1991) Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, *Administrative Science Quarterly* 36, pp. 269-296.

18. **Wong, Y.H.** (1998) Key to Key Account Management: Relationship (*Quanxi*) Model, *International Marketing Review* 15/3, pp. 215-231.
19. **Zeffane, R.** (1995) The Widening Scope of Inter-organizational Networking: Economic, Sectoral and Social Dimensions *Leadership & Organization Development Journal* 16/4, pp. 26-33.

Summary

THE ROLE OF STATE IN PROMOTING INTERNATIONAL NETWORKS OF ENTERPRISES AS SUPPORT STRUCTURES

Tõnu Roolah
University of Tartu

During the EU enlargement, not only the integration of public socio-economic structures and legislative principles, but also the synergies of cross-boarder business activities have to be incorporated into the process of unification. The closer cooperation with companies from other European countries will help local firms to cope with an intensification of the competition. The aim of this paper is to explain the possible changes in the role of governmental support systems towards promoting inter-company networks that are gaining importance in the context of EU enlargement.

Relationship networks are to the great extent determined by long-term actor bonds, shared resources, and integrated actions. The building of networks and actors' positioning in them is based on mutual trust, which influences also the development of diversified inward-outward connections within a network.

The multiple case study analysis of internationalizing Estonian companies revealed considerable inward-outward connections in their networks of international relations. The scale of inward transfers was in line with a level of Estonian companies' involvement in network, being more extensive in ownership-based networks than in relational or partnership networks. The government can promote the network-based cooperation and facilitate its impact on the internationalization of the local companies on many levels:

- by developing industrial policy measures which would help to diversify local industries in a unique manner, while supporting the achievement of quality and management standards enabling the cooperation with Western counterparts;
- by stimulating foreign partners and owners to implement corporate strategies that foresee international mandate for local subsidiaries;
- by improving the level of technological development and the subsequent commercialization of inventions, considered complementary to these of foreign companies, as well as by reinforcing the legal protection enabling the transfer of patented foreign technologies.

These aspects need in-deep investigation in the future studies of network support.

KOHALIKU OMAVALITSUSE VÕIMALUSED ETTEVÕTLUSE ARENDAMISEL

Gert Schultz
Tartu Linnavalitsus

Ettevõtluse arendamiseks kohalikus omavalitsuses on väga palju võimalusi, strateegiaid ja meetmeid. Üritades neid kõiki korraga rakendada, suudaks kohalik omavalitsus tõenäoliselt ära raisata kogu oma eelarve ning rahast jääks veel puudugi, kusjuures tulemused pole sugugi garanteeritud. Seepärast peab kohalik omavalitsus tegema valikuid, millele keskenduda ja mida finantseerida. Antud artikli eesmärgiks ongi vaadelda peamisi aspekte, millest edukas ettevõtluse arendamine aset leida ei saa, ning mida tuleb arvestada arendusmeetmete valikul, rakendamisel ning finantseerimisel.

Miks peaks kohalik omavalitsus tegelema ettevõtluse arendamisega?

Eesti kohalike omavalitsuste seadus ei kohusta omavalitsusi tegelema ettevõtluse arendamisega (KOKS, § 6, 1993). Siiski on paljud omavalitsused hakanud omal initsiatiivil ettevõtlusküsimustega tegelema. Mis neid selleks sunnib?

Eeldades, et iga kohalik omavalitsus on huvitatud kvaliteetsemate avalike teenuste pakkumisest (KOKS, § 3, 1993), mis nõuab raha, tuleb paratamatult hoolitseda selle eest, et omavalitsuse tulu kasvaks. Erinevalt näiteks Põhjamaadest ei ole Eesti omavalitsusele jäetud väga palju võimalusi oma tulu suurendamiseks, väljaarvatud üksikud kohalikud maksud ja maamaks. Eesti omavalitsuste praktika näitab, et kohalike makse kergekäeliselt ei kehtestata, enim kasutust on leidnud reklaamimaks ja teede ning tänavate sulgemise maks. Muid kohalike makse pole mõnede eranditega praktiliselt üldse kasutatud. Maamaksu määrade suurendamine pole omavalitsuste omavahelise konkurentsi tingimustes lahenduseks. Sellest tulenevalt on kohalike maksude laekumiste osakaal omavalitsuste eelarvetes marginaalne (kohalikud maksud moodustasid omavalitsuste tuludest 2001.a 1,01% - Eesti piirkondlik statistika, 2002, lk. 139).

Olukorda püütakse lahendada taotledes riigieelarve eraldisi, mida aga ei saa lugeda püsivaks sissetulekuks, kuna see sõltub liigselt riikliku tasandi poliitilistest valikutest. Järelikult tuleb otsida teistsuguseid võimalusi tulude suurendamiseks. Omavalitsuse peamine sissetulekuallikas on üksikisiku tulumaks, järelikult on üksikisiku tulumaksu laekumise suurendamine peamine ning praktiliselt ka ainuke võimalus omavalitsuse tulude suurendamiseks.

Üksikisiku tulumaksu läbi on omavalitsuse tulud otseses seoses hõivatud elanike arvu ning nende sissetulekuga, seejuures on oluline just töövõimelise ja töötava elanikkonna osakaal, kuna nemad, vastupidiselt töötutele ja pensionäridele, maksavad tulumaksu. Nii peab iga omavalitsus hoolitsema selle eest, et tema territooriumil oleks piisavalt atraktiivseid ja head sissetulekut pakkuvaid töökohti.

Töökohtade juurdekasv on omakorda otseses sõltuvuses ettevõtluse arenguga piirkonnas, avalik ja mittetulundussektor ei suuda pikas perspektiivis pakkuda samaväärset sissetulekut ettevõtlusega.

Ettevõtluse arendamise all ei tule antud kontekstis mõista mitte ainult suurinvesteeringute kaasamist, samaväärset tähelepanu tuleb pöörata ka väikeettevõtluse arendamisele. Isegi üksi töötav ettevõtja on omavalitsusele kasulikum kui töötu, kuna võimaldab toimetulekutoetuse arvelt kokku hoida. Arvestades ärilise ebaõnnestumise võimalusi tuleb väikeettevõtlust pidada isegi eelistatumaks üksikutest suurettevõtetest, kuna üksikute väikeettevõtete kadumine avaldab piirkonnale palju väiksemat laastavat mõju kui suurettevõtte pankrott.

Seega peab omavalitsus, kes on huvitatud oma elanikkonnale kvaliteetse teenuse pakumisest ning laiemas mõttes kogu elukeskkonna parandamisest, paratamatult võtma oma peamiseks prioriteediks ettevõtluse, ning eeskätt just väikeettevõtluse, arendamise oma territooriumil.

Siiamaani on areng olnud puudulik. 2002. aastal väljastas Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) stardiabi alustavatele ettevõtetele ligi 8 miljoni krooni eest (vt tabel 1.), millest toetati 113 projekti. Vaid neljas maakonnas oli toetatavate projektide arv suurem kui kümme. Toetatud projektide vähene arv on ühelt poolt tingitud vähesest informeeritusest, teiselt poolt aga projektide kehvast kvaliteedist, mida saaks oluliselt parandada kvaliteetse nõustamise pakumisega alustavatele ettevõtjatele.

TABEL 1
Stardiabi rahastatud taotlused 2002. aastal

Maakond	Projektide arv		Toetuste kogumaht	
	arv	osakaal (%)	summa	osakaal (%)
Ida-Viru	30	26,5	2 148 032	27,0
Pärnu	16	14,2	1 086 200	13,6
Võru	15	13,3	988 828	12,4
Põlva	10	8,8	518 844	6,5
Tartu	7	6,2	549 500	6,9
Saare	7	6,2	533 750	6,7
Valga	6	5,3	491 107	6,2
Lääne	6	5,3	368 934	4,6
Harju	3	2,7	300 000	3,8
Järva	3	2,7	283 750	3,6
Viljandi	3	2,7	250 000	3,1
Lääne-Viru	3	2,7	151 700	1,9

Jõgeva	2	1,8	200 000	2,5
Hiiu	2	1,8	94 754	1,2
Rapla	0	0	0	0,0
KOKKU	113	100,0	7 965 399	100,0

Allikas: ERDA, 2003, autori arvutused

Arengukavad

Igasuguse arendustegevuse puhul, olgu selleks koolituste, ürituste, foorumite, seminaride vms korraldamine, infrastruktuuri arendamise projektid vms, kerkib alati esile finantseerimise probleem. Omavalitsusel, kellel on niigi raskusi oma kohustuslike ülesannete täitmisel, on kindlasti raske leida täiendavaid vahendeid ettevõtluse arendamiseks, seda enam, et kohalike omavalitsuste seadus ei kohusta omavalitsusi ettevõtlusega tegelema.

Just sellise olukorra parandamiseks on loodud riiklikud toetusmehhanismid. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse vahendusel on kohalikul omavalitsusel juba praegu võimalik taotleda täiendavata finantseeringut infrastruktuuri arendamise projektidele, koolituste korraldamiseks jm taoliseks (EAS, 2003), Euroopa Liiduga ühinemisel avarduvad võimalused struktuurfondide arvel veelgi. Nende toetusmeetmete kasutamine eeldab kohaliku omavalitsuse poolt selgeksmääratud prioriteete ja huvisid, millele raha kulutatakse: ei Euroopa Liidu, veel vähem aga Eesti Vabariigi huvides oleks toetada projekte, mille ainukesed kasusaajad on projekti koostanud ja seda nõustanud tasustatavad konsultandid.

Seega peab iga kohalik omavalitsus, kes soovib riiklikest ja hiljem üle-Euroopalistest fondidest toetust taotleda, kõigepealt sätestama kohalikud huvid ja arenguprioriteedid. Reeglina tehakse seda arengukava vormis. Arengukava koostamise aluseks on kohalike huvigruppide konsensus, sisaldades ühelt poolt elanike (nende poolt valitus esindajate) ja teiselt poolt ettevõtjate huvide vahelist kompromissi, fikseerides arenguvõimalused ning arengut takistavad ohud. Arengukava on kohaliku omavalitsuse eelarvete planeerimise aluseks.

Lähtudes võimalustest sätestab arengukava kõige tähtsamad tegevused, millele antud aja jooksul enim tähelepanu pööratakse. Samuti võimaldab arengukava monitooringut: võimaldab koostada ülevaateid, kui kaugel püstitatud eesmärkidest asutakse. Seeläbi on arengukava tugevaks signaaliks väljaspool olijatele (riik ja Euroopa Liit), et arengusuunad on läbi mõeldud ning prioriteedid paika pandud ning need lähtuvad olemasolevatest võimalustest.

Identifitseerimaks võimalusi ja ohte, tuleb esmalt läbi uuringute fikseerida olemasolev olukord ning investeerimiskliima tegurite tase. Uuringud, eriti kui on võimalik analüüsida arengutrende, annavad hea pildi ettevõtete toimetulekust ja vajadustest, ning võimaldavad tuvastada kriitilisemad probleemid ning arengut takistavad faktorid., millest lähtuvalt on võimalik püstitada eesmärgid tulevikuks.

Eestis eeldab kohaliku arengukava olemasolu ka Kohaliku omavalituse korralduse seadus, sätestades arengukava kui dokumendi, mis sisaldab omavalitsusüksuse majandusliku ja sotsiaalse olukorra ning keskkonnaseisu analüüsi, pikemaajalise tegevuse kavandamist ning edasise arengu suundi ja eelistusi (KOKS §9, 1993). Siseministeeriumi poolt 2001.a. tellitud kohalike omavalitsuste arengukavade uuringu andmetel oli 2001. a. augusti seisuga 83,4%-l kohalikel omavalitsustel volikogu poolt vastu võetud arengukava, koostamisel oli see 7,9%-l (Noorkõiv, 2002, lk. 82). Eraldi ettevõtluse arendamise kava seadused ei nõua ning ettevõtluskava oli vaid 11,2%-l omavalitsustest (Noorkõiv, 2002, lk. 85). Samuti selgus kohalike arengukavade uuringi tulemusena, et 27,4% arengukavadest oli koostatud vaid omavalitsuse ametnike poolt ning ei arvestanud kohaliku elanikkonna, sh ka ettevõtjate arvamust, 3,3% arengukavadest oli koostatud palgatud konsultandi poolt (Noorkõiv, 2002, lk. 83).

Noorkõivu andmetel käsitleti ettevõtluse küsimusi ligi 85%-s arengukavades, samas teeb ta järelduse, et teemad, sh ka ettevõtluse olukord, olid esitatud valdavalt olukorra kirjeldusena, mitte süvaanalüüsina (Noorkõiv, 2002, lk. 84).

Eelnevast võib teha järelduse, et ettevõtluse arendamisele ei pööra enamuse omavalitsusi hetkel piisavalt tähelepanu ning ei oma ka adekvaatset ülevaadet hetkeolukorrast. Samuti ei arvesta ligi 30% kohalikest omavalitsustest arenguprioriteetide sätestamisel kohalike elanike ega ettevõtjate huve.

Omavalitsustevaheline koostöö

Ükski omavalitsus ei tegutse üksi, sõltumata oma naaberomavalitsustest ning seal toimuvast. Omavalitsused, nagu ettevõttedki, on pidevas omavahelises konkurentsisis, võideldes eelkõige hõivatud elanike arvu pärast. Ettevõtluse arendamise puhul on aga mõistlik omavalitsustel koostööd teha, kuna suur hulk uusi töökohti ühes vallas on kasulik ka naabervaldadele, kelle elanikud neid töökohti kasutama hakkavad.

Koostöö võib aset leida kõigis kolmes etapis:

- planeerimine ehk uuringute läbiviimine ja arengukavade koostamine;
- tegutsemine ehk arengukavades sätestatu elluviimine läbi erinevate projektide ja ühise ressursside majandamise;
- kontroll ja planeerimise uuendamine ehk tagasiside tegevuste tulemuslikkusest ja arengukavade uuendamine ja läbivaatamine.

Sageli ei ole ressursside (nii inimkapitali kui raha) nappuse tingimustes ühel kohalikul omavalitsusel võimalik tegeleda korraga kõigega, mida eduka arengu tagamiseks tarvis oleks teha. Koostöö uuringute ettevalmistamisel ja arengukavade koostamisel võimaldab mitmel omavalitsusel näiteks lihtsamalt tellida konsultatsiooniteenust uuringute läbiviimiseks või arengukava koostamiseks kui üksikult. Kuid see pole ainuke kasu.

Soodne investeerimiskliima koosneb paljudest elementidest, alates sobivast infrastruktuurist kuni kvaliteetse elukeskkonnani välja. Võib osutada, et kahel naabruses oleval vallal on mõlemal hästiarenenud valdkond, mis teisel sootuks puudub. Sellisel juhul ei ole ratsionaalne kulutada ressursse konkreetse valdkonna dubleerimiseks, esiteks läheks see mõttetult kalliks, teiseks on see paljudel juhtudel sootuks võimatu (ei saa näiteks rajada sadamat, kui merd läheduses ei ole). Ühine ressursside kasutamine võimaldab sünergeetilist kasu saada mõlemal omavalitsusel.

Arengukavade elluviimine on järgmine etapp, milles omavalitsused koostööd teha saavad. Nii riikliku kui Euroopa Liidu toetuste taotlemisel on paratamatuks eelduseks taotleja omafinantseering (rahaline ja/või tööjõu panus), millega tagatakse projekti taotleja huvitatus projekti realiseerimisest. Märkimisväärne ressursside kokkuhoid saavutatakse tehes koostööd teiste omavalitsusega. Mitme omavalitsuse peale on lihtsam nõutavat omafinantseeringut kokku saada, hoitakse kokku ka inimressurssi. Tavaliseks väljundiks on ühendada mitme omavalitsuse ressursid (raha, inimkapital, oskused) ühtseks üksuseks, näiteks sihtasutuseks või mittetulundusühinguks, kellele delegeeritakse kõigi osalevate omavalitsuste ettevõtluse küsimustega tegelemine, koos vajamineva finantseeringuga. Sellise üksuse näiteks on Tartu maakonna omavalitsuste koostöö turismi arendamise valdkonnas, kus Tartumaa omavalitsuste osalusel on loodud sihtasutus Tartumaa Turism, mis tegeleb kõigi maakonna omavalitsuste turismi arendamisega (SA Tartumaa Turism, 2002).

Ettevõtluse arendamise üksus oleks osalevate omavalitsuste ettevõtete nõustaja erinevates projektides, samuti pakuks nõustamist ettevõtlusega alustajatele, algataks ise erinevaid projekte ning tegeleks ka väljapoole suunatud promotsioonitööga ning ettevõtluse propageerimisega elanike seas. Kuigi mingil määral on need ülesanded delegeeritud igas maakonnas tegutsevale ärinõuandlale või ettevõtluskeskusele, näitab praktika (vt eespool, stardiabi rahastamine), et ettevõtluskeskused ei suuda kõigi abivajajateni jõuda.

Ettevõtetevahelise koostöö edendamine

Iga omavalitsuse territooriumil on ettevõtteid, kelle areng on olnud kiirem ning edukam kui teistel. Sellised ettevõtted on suutnud tekitada märkimisväärse kompetentsi erinevates ettevõtluses esilekerkivate küsimuste lahendamisel. Omavalitsus, kes on huvitatud kõigi oma ettevõtete arengust, peaks leidma võimalused, et sellised teadmised leviksid. Ettevõtete mitteformaalsed kontaktid ja üritused, ühised seminarid ja teabepäevad annavad teabevahetuseks ohtrasti võimalusi, mistõttu tuleb selliseid üritusi toetada ja ka ise läbi viia. Samuti aidatakse sellega kaasa kohaliku initsiatiivi ning demokraatia arengule tervikuna, suureneb kohaliku omavalitsuse töö läbipaistvus ning elanike ja ettevõtjate usaldus kohaliku omavalitsuse suhtes.

Ühised üritused on soodsaks pinnaseks ka ärialaste kontaktide tekkeks. Geograafiliselt lähedased ettevõtted, kes teevad koostööd, saavad suuremat kasu transpordikulude kokkuhoiu arvelt, samuti on hõlpsam kooskõlastada omavahelisi

tarneid ja hankeid. Kokkuhoidu saavutatakse ka arendustöö arvelt: mitmel koos tegutseval ettevõttel on näiteks lihtsam arendada oma personali ning tegeleda turundusega. Seega on ka ettevõtete omavahelise koostöö arendamine hea võimalus kogu ettevõtluse arendamiseks omavalitsuses.

Kokkuvõte

Omavalitsus, kes on huvitatud oma elanikkonnale kvaliteetse teenuse pakkumisest ning laiemas mõttes kogu elukeskkonna parandamisest, peab võtma oma peamiseks prioriteediks ettevõtluse, ning eeskätt just väikeettevõtluse, arendamise oma territooriumil. Muud omavalitsuse tuluallikad ei taga piisavat arengut ning ei kasvata töökohtade arvu.

Ettevõtluse arendamise aluseks on kohalikul konsensusel põhinev arengukava, mis sätestab peamised võimalused ning meetmed ettevõtluse arengu tagamiseks. Arengukava on eelduseks nii riiklike kui ka Euroopa Liidu toetuste taotlemiseks ning aitab keskenduda olulisematele probleemidele.

Omavalitsustel on otstarbekas omavahel koostööd teha, seeläbi tekib võimalus hoida kokku kulusid ning kasutada olemasolevaid ressursse efektiivsemalt. Kõige soodsamaks koostöövormiks on kohalike ettevõtlusearendamise üksuste loomine, mis koondaksid finants- ja inimressursse ühiste eesmärkide saavutamiseks. Olemasolevatest ettevõtluskeskustest ei piisa selleks, et jõuda kõikide abivajajateni.

Ettevõtluse arenemise eelduseks on ka kohalike ettevõtete omavaheline koostöö, mida tuleb edasi arendada ja soodustada. Ettevõtete omavaheline koostöö aitab kaasa ettevõtlusalaste teadmiste levimisele ning kulude kokkuhoiule.

Kasutatud kirjandus

1. Ettevõtluse arendamise programmid - Stardiabi, Eesti Regionaalarengu agentuur, http://www.erd.ee/2002stardiabi_toetatudprojektid.xls, 2003
2. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS), vastu võetud 2. 06. 1993, RT I 1993, 37, 558, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=241963>, 2003
3. Tartu Turismiinfokeskus, SA Tartumaa Turism, <http://turism.tartumaa.ee/sihtasutus.php>, 2003
4. Tooted ja teenused avalikule ja kolmandale sektorile, Ettevõtluse arendamise Sihtasutus, http://www.eas.ee/index.php?lang=est&content=content03&menu_id=73&sub_menu=248, 2003
5. Eesti piirkondlik statistika 2001, Statistikaamet, 2002
6. Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise soovitusel, Rivo Noorkõiv, 2002, http://www.geomedia.ee/materjal/raamat_binary.pdf, 2003

Summary

POSSIBILITIES OF A MUNICIPALITY FOR BUSINESS DEVELOPMENT

Gert Schultz
Tartu City Government

Purpose of the paper is to give an overview of the basic aspects of business development in a municipality. A municipality which is interested in providing of better quality services for its population and improvement of the living environment in general, must take the business development as its primary priority. Developing business sector has the most effect on growth of the income of the municipality and is the primary source for employment.

The basis for development activities and projects is a local consensus based business development strategy which states main possibilities and priorities. The business development strategy helps the municipality to concentrate on the most important issues.

Co-operation of the municipalities for business development activities enables them to save human and financial resources. Most useful in this case is compilation of joint business development units between several municipalities, which would provide services for the beneficiaries of different municipalities participating. Evidence suggest that existing business development structures in every county are not able to provide consultant services to all municipalities equally.

One important aspect is promotion of co-operation between companies. informal contacts, joint seminars and workshops should be promoted to increase the transfer of knowledge from more successful companies to the others. Business contacts between the local companies would decrease costs for development activities of the companies.

Jüri Sepp, Monica Hankov
Tartu Ülikool

Introduction

The meaning of entrepreneur and entrepreneurship in the development of market economy were kept in the background in traditional neoclassical theory of economy. Enterprise was basically handled as an anonymous production function. But with this approach it was not possible to explain the dynamical and innovative processes in economy. Break to this question in economic science was brought by Shumpeter's work about the development of capitalism, but also new meaning of enterprise as an institution in the frame of new institutional economy (Baumol, 1968).

Emphasising entrepreneurship as the development factor of economy lead to implementation of national measures of supporting and developing the entrepreneurship in the practice of economic policy. At the same time the discussion over the purposes of these measures came up. Until today there is an opposition between competition policies that emphasises the frame conditions of entrepreneurship and industrial policy, which appropriates direct intervention (Klemmer, 1998). The last one is been criticized according to new political economy in relation to danger of rent-seeking society (Buchanan, Tollison, Tullock, 1980).

The issue of entrepreneurship and support of entrepreneurship became especially actual in transition economies, where consequences of command economy must be surpassed and of course formal legal presumptions and propitious informal conditions must be created (entrepreneurial climate) (Wrobel, 2002). Estonia as a candidate state of European Union must consider the frame conditions that go for the common economy room. For example the support of entrepreneurship must be adjusted to the rules of state-aid.

The present article analyses support of entrepreneurship in Estonian transformation process and it attempts to explain achievements and shortages of this process. The necessity and effectiveness of entrepreneurship support is more specifically handled on an example of the small enterprise's (SME) access to finance. Estimations are based on viewpoints of economic theory and on survey carried out among entrepreneurs.

Support of entrepreneurship as an instrument of economic policy

The role of government policy in influencing the nature and pace of enterprise development is wide ranging, extending considerably beyond the scope of direct support measures to include various aspects of the external environment in which enterprises can develop. It can include the role of government in relation to macroeconomic policy, taxes, legal framework and regulatory regime, the

¹ Artikkel on valminud ETF grant GMJRI 5297 toetusel.

development of market institutions (e.g. banks, business organisations and training providers), direct support measures and finally the attitudes of the population at large (Smallbone, Venesaar, 1997).

But the support of entrepreneurship is quite an arguable instrument because through support it is easy to create competition deformity. This contradiction also reflects in state-aid regulation in European Union contract. On one side the state-aid is considered incompatible, but on the other hand large amount of allowable exceptions are imposed. Article 63 of this contract considers Estonia less developed area and based on article 87 the state-aid given to support the economic development comports with Common Market. The same contract also enacts the responsibility to inform about the state-aid given every year. There is horizontal, sectoral and regional aid (Table 1) and the following forms of aid: support, tax benefits, the increase of equity capital, backward lagging of taxes and guarantees (Table 2).

In 1999 regional aid and aid for trading dominated in Estonia. Regional support aid associated with income tax benefit for investments outside Tallinn and Harju, and aid for trading associated with immunity from corporate income tax for enterprises with foreign participation. Both of them were not applicable from a year 2000 and because of that the state-aid statistical amount decreased remarkably in 2000 (Table 2).

Table 1
State aid orientation in Estonia in 1999-2000

Orientation	1999		2000	
	Millions of EEK	%	Millions of EEK	%
<i>1. Horizontal</i>				
R&D	23.4	2.1	4.4	1.1
Trading	124.0	11.2	6.8	1.7
Other	10.6	1.0	0.5	0.1
<i>2. Sectoral</i>				
Manufacturing industry			27.7	6.8
Transport	340.7	30.7	341.1	83.8
Media and maintenance of culture	22.4	2.0	26.3	6.5
<i>3. Regional</i>	590.6	53.1		
Total	1111.8	100.0	407.1	100.0

Source: Ministry of Finance of the Republic of Estonia

Table 2
Forms of state-aid in Estonia in 1999

Aid form	1999		2000	
	Millions of EEK	%	Millions of EEK	%
Support	393.4	35.4	378.0	92.9
Tax benefit	714.6	64.3	27.7	6.8
Backward lagging of taxes	3.7	0.3		
Soft loans			0.03	0.2
Guarantees			0.5	0.1
Total	1111.8	100.0	407.1	100.0

Source: Ministry of Finance of the Republic of Estonia

Since the 1990s the direction in European Union practice is to go over from sectoral subsidies to support that would have a beneficial affect on economic growth and competition. The state-aid is considered to be especially perspective in three areas:

- Support of small and medium-sized enterprises;
- Regional aid for better use of the local development presumption;
- Support of R&D activity.

The purpose of the policy in general is the reduction of subsidies. It is especially restrictive to the survival of the non-rentable and too large enterprises.

As in the case of other aspiring Accession states, Estonia's approach to SME policy shows increasing signs of the influence of expected entry to EU. This is reflected in the latest **Estonian Enterprise Policy** document, covering the period 2002-2006, which recognises firstly that SMEs may suffer from size-related market failures in comparison with larger firms; and secondly, the potential contribution of SMEs to job generation and to regional development. The stated aims of Enterprise Policy are:

- To promote entrepreneurship;
- To create new jobs;
- To improve the competitiveness of Estonian businesses.

So it can be said that the government recognises the potential contribution of SMEs to both economic competitiveness and social inclusion, which are currently the cornerstones of policy in the EU. The government also recognises the need to promote and support the creation of new enterprises in view of the fact that the number of registered trading enterprises per 1000 population is less than half the average for the EU. As a result, several measures have been targeted at new business start-ups and potential entrepreneurs, as well as supporting existing enterprises. According to the Ministry of Economic Affairs, the main barriers to SME development are limited financing opportunities, particularly for start-ups; lack of

suitably qualified labour; insufficient management competencies, no long term business experience; and administrative burdens.

As a result, the main priority activities for SME policy are (Enterprising Estonia, 2002):

- 1) *The development of human resources*, firstly, reducing regional and structural unemployment; and secondly, raising the quality of labour.
- 2) *Improved access to finance*, particularly for start-ups and existing businesses with high growth potential.
- 3) *The development of business support infrastructure*. Well functioning state support infrastructure is seen to be an essential if SMEs throughout the country are to gain access to support measures.
- 4) *Improved access to business information* that includes information about state support measures, information about business-related developments in the EU.
- 5) *A reduction in administrative burdens*

Institutional development of the support of entrepreneurship

The development of an appropriate institutional framework is an important part in the process of market reform. In general, the institutional business support includes the development of institutions on three levels: macro-, meso- and micro-level (Welter, 1997). In Estonia they are divided as follows (OECD, 2002):

Macro-level includes Ministries that are responsible for implementing main tasks connected with the support programmes for SMEs.

Meso-level includes the banking system, also number of unions, associations and chambers that are established by special interests groups mainly on the basis of voluntary membership.

At the **micro-level**, institutional development has focused on the development of business centres network. In the beginning latter were based on foreign finance, but in 1996-1997 the state financed them with 3.7 million EEK. The 1998-year budget was 3.6 million EEK. According to Phare report the business advisory centres have played a positive role in supporting considerable number of SMEs into business and assisting them gaining access to finance (Phare, 2000). Despite this, entrepreneurs consider business advisory centres work weak and the biggest problems include their poor relationship with local authorities and other relevant institutions (banks) and the poor advertising of their services to SMEs.

The Estonian business support network has subsequently been the subject of reform, both to improve the quality and efficiency of services delivered to SMEs but also to improve the administration, management and cost effectiveness of the support institutions. As a consequence, in the year 2000, the public business support infrastructure was restructured attempting to make it more efficient, transparent and accessible (OECD, 2002). As a result of the reform the support system was integrated into two foundations: Estonian Export and Guarantee Fund (KredEx) and Enterprise Estonia (EAS).

Estonian Credit and Export Guarantee Fund – KredEx was established in July 2000 by the Ministry of Economic Affairs. The origin of this institution is reflected in its objectives, namely:

- to develop SMEs through improving their access to capital (main product – SME Loan Guarantees),
- to support the efforts of exporting companies to increase their exports and to enter new markets (main product – Export Guarantees),

A number of other financial instruments are currently being considered by KredEx, such as guarantees for micro-loans which enterprises would access through the local enterprise development centres; guarantees for financial leasing, which would allow to lower down-payments and equity guarantees, targeted at firms with high growth potential. The micro-loans are aimed at very small firms and start-ups, which banks are typically not interested in because of a lack of collateral (OECD, 2002).

The mission of **Enterprise Estonia** is to support the development of Estonian enterprises by applying approved and effective public business support measures. It is possible for an entrepreneur to apply for different support services, loans and important information about developing the business through the agencies of Enterprise Estonia.

According to the purpose of this article only the activity of Estonian Regional Development Agency (ERDA) will be analysed more closely. ERDA's main entrepreneurship policy support measures have been counselling and business training as well as financial support, but since October 2001 ERDA provides additional support measures for entrepreneurs: start-up aid, support for infrastructure and employees retraining. It shows that when earlier the most important thing was the development of human capital then now new direction is to alleviate other problems that hinder the development of entrepreneurship. The most important problem is the access to finance, especially for starting enterprises, and now there is an opportunity to apply for the start-up aid.

Through ERDA the entrepreneurs have got several support in the range of 2.87 million EEK. In addition to that there were spendings on entrepreneurship support system and the development of entrepreneurs information portal. Compared with the year 2000 there was no considerable change in the capacity of support measures – in 2000 the subsidies for SMEs were 3.34 million EEK and in 1999 2.22 million EEK. The named sum is only 10% of the whole budget of ERDA. The planned capacity of measures and the used capacity of these measures provided by ERDA are brought out in figure 1. In 2002 the support measures for entrepreneurs in ERDA include 9.6 million EEK for start-up aid and 17.1 million EEK for the support of infrastructure development (Enterprising Estonia, 2002).

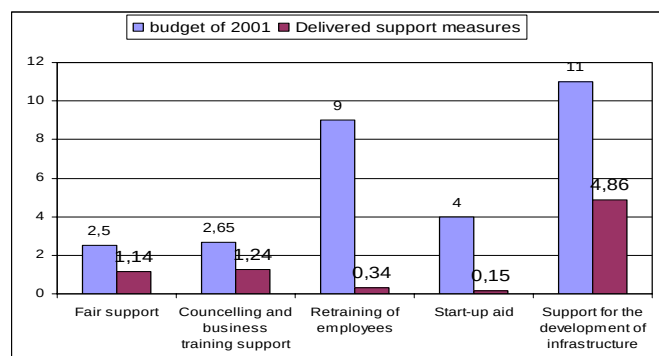


Figure 1. The funding of ERDAs support measures in 2001 (in millions of EEK)
(Source: Enterprising Estonia, 2002)

Necessity and effectiveness of the support of entrepreneurship on an example of access to finance

Since the biggest problem for entrepreneurs and starting SMEs according to Ministry of Economic Affairs is the limited access to finance, this chapter analyses the effectiveness of Estonian support system for entrepreneurs from this point of view. The access to finance is the biggest hindrance for the development of entrepreneurship in many countries, especially in transition economies. There have been raised several questions related to financial access - does the problem come from the unwillingness of the financial organisations to support the entrepreneurs or do entrepreneurs have too little knowledge and skills to apply for these finances. Are the entrepreneurs aware of the different sources of finance and/or ready to accept the conditions that accompany with the appliance. All these questions must be answered before the market failure can be shown and the suitable measures to interfere the market are found.

To analyse the entrepreneurs' access to finance a study was carried out among entrepreneurs. The questionnaire consisted of several themes that involved the development of entrepreneurship and the access to finance. The purpose of this questionnaire was to identify the biggest problems for entrepreneurs and the essential needs for support measures. This questionnaire was sent by e-mail for the entrepreneurs in all regions of Estonia and the amount of the returned questionnaires was 105. This survey is not representative enough for making far-reaching conclusions, but it shows the main problems and needs of entrepreneurs' access to finance.

Access to finance remains a constraint on SME development in Estonia, although there is evidence that the supply of finance is improving. In a survey of manufacturing SMEs undertaken in 1998, financing issues were the second most commonly reported group of problems identified by surveyed firms. Specific problems referred to high loan interest rates, the limited availability of investment

loans, the low availability of collateral that was acceptable to financial institutions and a shortage of loans for working capital (Phare, 1999).

However, informants suggest that the supply of finance available to enterprises from banks has increased considerably since 1994, when the banks were short of funds and those funds that were available were entirely focused on short-term lending. The improved supply of finance has been associated with changes in ownership, so that all the main banks in Estonia are now foreign-owned. This has contributed to a wider range of financial products being offered to enterprises, with leasing, for example, becoming increasingly popular. It has also contributed to the development of an increasingly competitive market in which individual banks are seeking ways of increasing their market share (OECD, 2002).

The biggest problems for entrepreneurs in accessing the finance are the high interest rates (50% of the answered enterprises), problems with collateral (40%), bureaucracy (17%) and the low competition in banking sector (9%). Despite this increased supply, insufficient collateral remains a problem for SMEs (see Figure 2), constraining their ability to access bank lending in many cases. One aspect is the size of the collateral that is required, which can be many times the value of the loan, because of a desire on the part of the banks to keep their exposure to risk to a minimum. As a consequence, bank finance remains difficult to access for start-ups. The lack of finance is the result of a number of factors, among them, the banking system not being competitive or banks often being more attracted by instruments in high yielding state bonds. The transaction costs of lending small amounts are proportionally higher than those of large amounts, which makes small businesses lending commercially unattractive for most banks. The common problem of high transaction costs is exacerbated as well through a lack of banking staff experiencing in risk assessment for small businesses.

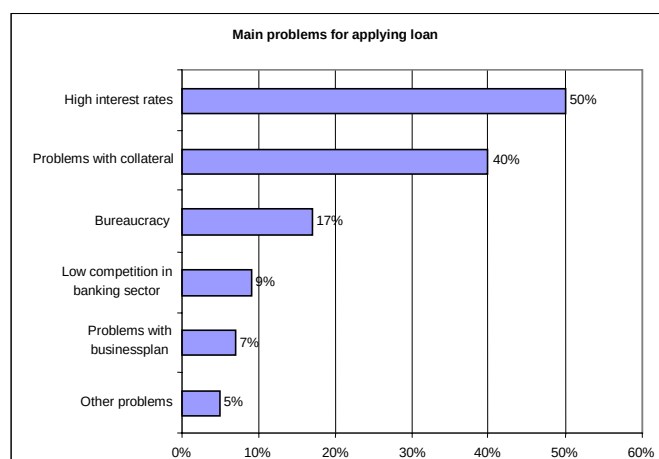


Figure 2. Main problems for applying finances (Source: Hankov, 2002)

The extent of loans made to SMEs by banks is difficult to determine because banks do not maintain loan records based on company size. However, evidence suggests that bank lending to SMEs usually takes the form of short-term loans, which have become cheaper in recent years compared with longer-term loans. At the same time, an overemphasis on short- rather than long-term lending can make business planning more difficult. Apart from the costs of loans and loan insurance, the effect of an emphasis on a collateral-based approach to lending by the banks is associated with their tendency to invest only in low risk operations, such as family owned and established businesses. Bank lending to start-ups and newly established firms is much less common, because of the greater risk involved (OECD, 2002).

The entrepreneurs were asked to estimate the Estonian enterprises' chances in using the finance services and the results are brought out in Figure 3. It appears that 37% of the entrepreneurs considered the opportunities satisfying. 33% of the enterprises estimated the use of the finance services rather bad then good and 5% as very bad. 25% of the entrepreneurs considered the use of finance services good or very good. So it can be said that in conclusion the use of finance services is quite satisfying.

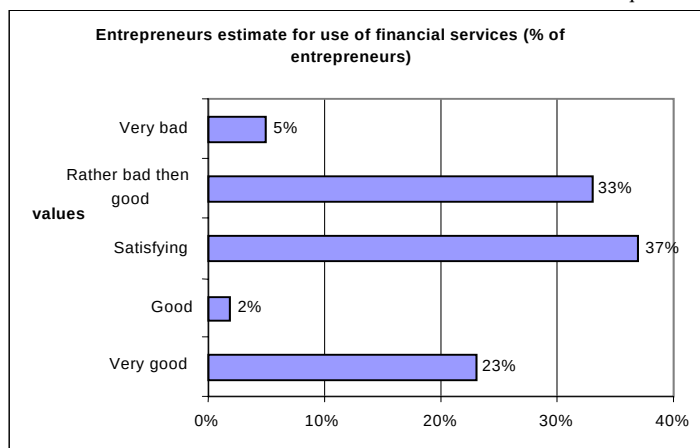


Figure 3. Entrepreneur's estimates about the use of financial services in Estonia (Source: Hankov, 2002)

Talking about the use of state or foreign SME support programs it can be said that only 25% of the entrepreneurs have applied for the state support measures. The main reasons for such an inactive use of these support programs are the lack of suitable measures and the unfair share of these finances. Entrepreneurs consider the applying for these measures quite meaningless because of the lack of finances and unfair sharing. Another surprising fact was the low activity of turning to regional business support centres.

Entrepreneurs were also asked to estimate the access to information concerning state support programs (Figure 4). It appears that the entrepreneurs consider the access to information rather bad or very bad. The main problems are the lack and the inaccuracy of information. The lack of information appears to be a problem to entrepreneurs who do not have the opportunity to use the Internet in their everyday work and the inaccuracy of information is a problem to entrepreneurs who seek for information in Russian. Entrepreneurs also brought out the problem that information about the terms of applying support measures is aged and unclear. Only 10% of the entrepreneurs estimated the information about the state support measures for SMEs good and none estimated it as very good.

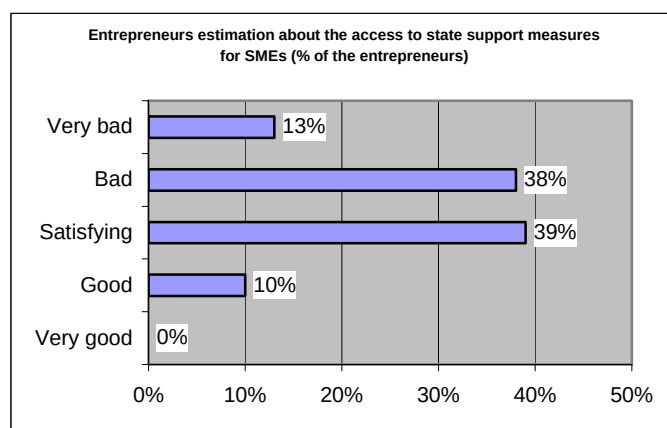


Figure 4. Entrepreneurs estimation about the access to state support measures for SMEs (Source: Hankov, 2002)

To generalize results of the questionnaire made for entrepreneurs the following conclusions can be made:

- Entrepreneurs consider SME support policy weak and ineffective;
- The biggest problems applying for finance are too high interest rates, bureaucracy and low competition in banking sector;
- In entrepreneur's point of view it is important to improve the co-operation between public and private sector.

Literature

1. **Baumol, W.** Entrepreneurship in Economic Theorie. - American Economic Rewiev. 58, 1968, pp 64 - 71.
2. **Buchanan, J. M.; Tollison, R.D.; Tullock, G.** Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. College Station, 1980.
3. Enterprise Estonia. [<http://www.eas.ee>]

4. Enterprising Estonia. National Policy for the Development of Small and Medium-sized Enterprises in Estonia in 2001-2006. Ministry of Economic Affairs, 2002.
5. Estonian Credit and Export Guarantee Fund. [http://www.kredex.ee]
6. **Hankov, M.** Riigi roll väike- ja keskmise suurusega ettevõtete finantseerimisvõimaluste parandamisel Eestis. Tartu, 2002
7. **Hasse, R.; Sepp, J.** Wettbewerbspolitik in Estland. – Die Osterweiterung der EU: Reformfordernisse und Anpassungsleistungen. Transformation. Nr. 9. Leipzig, 2000, pp. 11 – 51.
8. **Klemmer, P.** Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik. München, 1998.
9. **OECD.** Forum for Enterprise Development. Baltic programme. Working Committee meeting, Tallinn, Estonia, 2-3 May 2002.
10. PHARE väikeettevõtete toetamise programm Eestis. Väikeettevõtete olukorrast Eestis. Annual for 1998. Tallinn, 1999
11. **Smallbone, D.; Venesaar, U.** The Contribution of SMEs to the Process of Transforming a Centrally Planned Into a Market Economy: The Case of Estonia. 1997
12. The improvement of the SMEs access to finance. Report of the conference, Tartu, 2002.
13. **Welter, F.** Small and Medium Enterprises in Central and Eastern Europe: Trends, Barriers and Solutions. Paper presented to the conference “The SME Sector’s Role and Development in Poland: Challenges, Chances and Directions for the Future”, Warsaw, 19-20th June 1997.
14. **Wrobel, R.** Cultural factors in the transition process: the development of internal and external institutions in the three Baltic States. – Effect of Accession to the European Union on the Economic Policy of Estonia. Berlin, Tartu, 2002, pp. 243 – 252.

Kokkuvõte

VÄIKEETTEVÕTLUSE TOETAMINE EESTIS

Jüri Sepp, Monica Hankov
Tartu Ülikool

Väikeettevõtete riiklik toetamine on vajalik lähtuvalt ettevõtete olulisest rollist majanduse arengus ning turutõrgetest, mida põhjustavad ettevõtete väiksus ning ettevõtte alustamisega seotud finantseerimisriskid. Ettevõtete toetamise süsteemi on käesolevas artiklis analüüsitud ühelt poolt kui majanduspoliitika instrumenti ning teisalt institutsionaalsest vaatepunktist. Peamine hindamiskriteerium siinjuures on väikeettevõtjate ligipääs finantseerimisele ja kapitalile, kuna need on suurimad probleemid ettevõtete arengus Eestis.

2002. aastal kinnitatud väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arengule suunatud poliitikas ”Ettevõtlik Eesti” on ära toodud peamised ettevõtete arengut takistavad probleemid ning meetmed nende lahendamiseks. Eesti väikeettevõtete tugisüsteem on pärast pidevat reformimist koondunud peamiselt kahe organisatsiooni raamesse: Krediidi- ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutus ja Ettevõtete Arendamise

Sihtasutus, millede eesmärk on soodustada ettevõtluse arengut ning parandada väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatele finantseerimisvõimaluste kättesaadavust.

Ettevõtluse toetussüsteem on viimastel aastatel kahtlemata paranenud, kuid Eesti ettevõtjad on siiski selles suhtes pessimistlikud. Läbiviidud uuringust ettevõtjate seas selgus, et ettevõtjad:

- hindavad väikeettevõtluse toetuspoliitikat nõrgaks ja ebaefektiivseks;
- peavad finantseerimise taotlemisel suurimateks probleemideks liiga kõrgeid intressimäärasid, bürokraatiat ja nõrka konkurentsi pangandussektoris;
- peavad oluliseks koostöö parandamist avaliku ja erasektori vahel.

EESTI ETTEVÕTLUSPOLIITIKAST EUROOPA LIIDUGA LIITUMISE KONTEKSTIS

Aino Siimon, Anu Reiljan, Raili Kriisa
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Ettevõtete loomine, tegutsemine ja areng konkreetsetes majandusruumis sõltub oluliselt ettevõtluskeskkonnast ja ettevõtluspoliitikast. Eesti majandusest rääkides on alati rõhutatud süsteemi liberaalsust, kuid see ei tähenda, et ettevõtetele poleks tarvis selgelt reglementeeritud tegutsemisruumi. Eriti aktuaalseks muutub see Euroopa Liiduga liitumise kontekstis. Käesolevas artiklis käsitletakse riikliku ettevõtluspoliitika olulisust ning selle väljatöötamise praktikat Eestis taasiseseisvumise algaastaist kuni Euroopa Liiduga liitumiskõnelusteni ja ettevõtluspoliitika vastuvõtmiseni 2002. aastal.

Ettevõtluse riikliku reguleerimise põhilised aspektid ja meetmed

Majanduspoliitika seisukohalt võib ettevõtlussektori jagada kaheks segmendiks: ühelt poolt suurettevõtted ning teiselt poolt väike- ja keskmise suurusega ettevõtted. Mõlemal segmendil on iseloomulikud tunnused ja probleemid, ka on erinev nende osa ühes või teises riigis. Majandusministeeriumi ja Maksuameti andmetel oli 2001.a. Eestis 77% mikroettevõtteid (kuni 10 töötajat), 18,5 % väikeettevõtteid (kuni 50 töötajat), 3,4% keskmisi ettevõtteid (kuni 250 töötajat) ja ainult 0,5 % suurettevõtteid (Ettevõtlik Eesti 2002: 3). Ülevaate ettevõtete arvu dünaamikast suurusgruppide lõikes aastatel 1999-2001 annab tabel 1. Euroopa Liidu riikides keskmiselt oli mikroettevõtete osatähtsus veelgi suurem. Sellest tulenevalt võib ettevõtlust sisuliselt samastada väikettevõtlusega ja selgitada valitsuse sekkumise vajadust vaid väikeettevõtlussektorile tuginedes (Pleitner et al 2000:15).

Väikeettevõtete tegutsemisruumi piirab nii riiklik maksupoliitika (käibemaks, sotsiaalmaks) kui ka bürokraatiakoormus. Et vältida varimajanduse laialdast levikut, tuleks kõrvutada väikeettevõtete koormust talutavuspiiriga. Majanduslike mängureeglite kujundamiseks peab omavahel võrdlema kaht konkureerivat kontseptsiooni, nende printsiipe (Mugler, 1993:63):

- täielikult konkurentsile rajanev liberalistlik printsiip,
- universaalsust õigustav organisatoorne-kujundav printsiip.

Konkurentsi toimimine loob, ühelt poolt, väikeettevõtetele šansi, et suurettevõtted ei saa jõuga mängureegleid oma kasuks mõjutada. Teiselt poolt aga soodustab vaba konkurents faktiliselt suurettevõtteid, kuna nad küll mitte mängureegleid, vaid nõudlust kergemini oma kasuks mõjutada suudavad.

Tabel 1. Tegutsevad äriühingud suurusgruppide lõikes, 1999-2001

	1999. a.	Osa- kaal (%)	2000. a.	Osa- kaal (%)	Muutus (%)	2001. a.	Osa- kaal (%)	Muutus (%)
KOKKU	29535	100,0	31346	100,0	6,1	33179	100,0	5,8
mikroettevõtted	20541	69,5	23429	74,7	14,1	25532	77,0	9,0
väikeettevõtted	6215	21,0	6106	19,5	-1,8	6 134	18,5	0,5
keskmised ettevõtted	1203	4,1	1128	3,6	-6,2	1 135	3,4	0,6
suureettevõtted	178	0,6	177	0,6	-0,6	159	0,5	-10,2
määramata ettevõtted	1398	4,7	506	1,6	-63,8	219	0,7	-56,7

Allikas: Maksuamet

Ühiskond määrab teadlikult või ebateadlikult kindlaks riigi positsiooni väikeettevõtete suhtes. Ebateadlikkus toob väikeettevõtete jaoks kaasa negatiivsed tagajärjed: riivatakse riigi poolt võrdsete võimaluste loomist erineva suurusega ettevõtetele ning soodustatakse ettekavatsematult suuremaid üksusi. Et tagada väikeettevõtluse arengut, on tarvis teadlikult ja argumenteeritult välja töötada spetsiaalne toetusmeetmestik. On levinud toetusmeetmete liigitamine immateriaalseteks ja materiaalseteks meetmeteks.

Immateriaalsete toetusmeetmete alla kuuluvad eelkõige need, mis võimaldavad alandada transaktsioonikuluseid. Madalad transaktsioonikulud kergendavad teenuste vahetust paljude väikeste, üksteisest sõltumatute partnerite vahel. Transaktsioonikuluseid võib alandada vahetussidemete kergendamine, kiirendamine ja kindlustamine mitmesuguste teenuste abil. Mingil juhul ei pea kõiki teenuseid riigi poolt pakutama. Vastupidi, erateenistused töötavad reeglina efektiivsemalt, kuna nad tegutsevad konkurentsiturul. Väikeettevõtete osas on siin autorite arvates õigustatud kombinatsioon riiklikest ja eneseabi-meetmetest ettevõttele tasandil. Näiteks riigi ning (kaubandus-tööstus jt.) kodade koostöö ametikoolituses (välja- ja jätkuõppes), ettevõtete nõustamine ja väliskaubanduse toetamine.

Materiaalsed toetusmeetmed on need, mis kajastuvad vahetult ettevõtte finantstulemustes. Näiteks võib tuua maksusoodustused, investeeringud (kaudne soodustus), subventsioonid konkreetsetele projektidele (otsene soodustus) jne. On levinud arusaam, et ettevõtja reageerib materiaalsetele soodustustele kiiremini ja seetõttu sobivad need paremini majanduspoliitiliseks juhtimiseks. Samas asub riik sellise instrumentariumiga "superettevõtja" rolli, kes teab paremini kui ettevõtja ise, milliseid otsustusi peaks ettevõtte tasandil tuleviku jaoks langetama. Peale selle tekib materiaalsete soodustuste juures palju suuremas ulatuses nn. "kaasavõtmise efekti" oht, s.t. soodustuse rakendamine ilma majandusliku põhjendusega.

Soodustuste pakkumise juures on probleemiks ka vastavate programmide ja institutsioonide paljus, mis põhjustab olulisi transaktsioonikulusid. Eestis on viimastel aastatel püütud koondada kogu siseriiklik tegevus paari-kolme ühtsesse organisatsiooni. Erinevatel tasanditel täiendavad täna ja tulevikus siseriiklikke meetmeid rahvusvahelised programmid, mis aitavad suurendada siseriiklike toetuste mahtu ning välja töötada uusi toetusmeetmeid nii ettevõtete vajadusi kui riigi prioriteete arvestades. Euroopa Liidus peetakse ettevõtluse toetamisel oluliseks nii ettevõtlusega alustamise soodustamist kui juba tegutsevate väikeettevõtjate toetamist. Samas suunas liigub ka Eesti ettevõtluspoliitika, mis viimase 15-20 aasta jooksul on oma arengus läbinud mitmed erinevad etapid.

Ettevõtluspoliitika areng Eestis alates 1985. aastast

Eesti väike- ja keskettevõtluse arengut on erinevad autorid periodiseerinud järgmiselt:

- I etapp (1988 kuni august 1991), II etapp (august 1991 kuni juuni 1992) ja III etapp (juuni 1992 kuni 1998.a. teine poolaasta) (Siimon jt. 2000:160-162);
- algfaas (1986-1989), teine faas (alates 1990) ja kolmas faas (alates 1994) (Venesaar, Maldre 2000:483);
- I periood (1988-1992), II periood (1992-1995), III periood (1995-1998), IV periood (alates 1998) (Kuura 2001:56).

Lähtudes ettevõtluse riiklike toetusmeetmete arengust, võib käesoleva artikli autorite arvates Eesti puhul rääkida neljast faasist, kus ettevõtluskeskkonna muutused on oluliselt mõjutanud ettevõtete rajamise intensiivsust.

Esimesed sammud väikeettevõtluse alal astuti juba iseseisvuse eelsetel aastatel, alates 1985-1986. NSV Liidu majandusreformide käigus lubati Eesti suurtel riigiettevõtetele, algul kerge- ja seejärel ehitustööstuses, moodustada mõnede varade baasil väikeettevõtteid, mis kuulusid küll ametlikult riigile, kuid tegutsesid tegelikult turumajanduse põhimõtetest lähtudes – väljaspool Nõukogude plaanimajandust. See “eksperiment” tõi esile palju väiketootmise ja väikeettevõtete juhtimise eeliseid ning kujunes peagi mudeliks ka kõigile teistele majandusharudele, kus väikesemastaabiline majandustegevus oli teostatav. Riigi omanduses olevatest väikeettevõtetest said Eesti esimesed eraettevõtete juhtimise “koolid” ja inkubaatorid esimestele tõelistele eraettevõtetele – kooperatiividele. Valitsuse osa piirdus esimeses faasis (kuni 1989) seadusandlike ja administratiivsete piirangute kõrvaldamisega, et luua tingimused uute ettevõtlusvormide (tootmiskooperatiivid, väikeettevõtted, individuaaltöötajad) loomiseks. Soodustamiseks uute ettevõtete kasvu Nõukogude võimu perioodil käsumajanduse tingimustes kehtestati neile maksusoodustused. 1988.aastaks olid riigi omanduses olevad väike- ja keskmise suurusega ettevõtted kujunenud Eesti majanduses kõige dünaamilisemaks ja edukamaks ettevõtete rühmaks. Nad konkureerisid kvaliteedi, tootlikkuse, ekspordi ja tulude osas edukalt suurfirmadega. Et nad olid üldisest planeerimissüsteemist

välja jäetud, võisid nad oma kasumi kasutamise üle investeringuteks, töötasudeks jne. iseseisvalt otsustada. See võimaldas neil ettevõtetel meelitada kõrgema palga abil oma suurtest emafirmadest ära parima tööjõu ja juhid. Niisugune olukord tekitas konflikti suurettevõtetega. 1988.a. püüti poliitiliselt mõjukate suurettevõtete algatusel keelata uute riigile kuuluvate väike- ja keskmise suurusega ettevõtete registreerimine ja juba olemasolevaid väikeettevõtteid sulgeda. See oli väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele hoiatussignaalsiks, mis sundis neid selle ohu ees organiseeruma ja 1988.a. moodustatigi neid esindav ja kaitsev organisatsioon Eesti Väike- ja Keskmise Ettevõtjate Assotsiatsioon (EVEA). See alustas küll tegevust riigi omanduses olevate väikeettevõtete ühendusena, kuid niipea kui eraettevõtlus legaliseeriti, muutus EVEA eraomanduses olevate väike- ja keskmise suurusega ettevõtete esindajaks. Selles ettevõtluse arengu faasis Eestisse otsene välistoetus ei jõudnud.

Teise arengufaasi alguseks võib lugeda aktsiaseltside seaduse jõustumist 1990. aastal, mis kehtestas eriti madala miinimumkapitali nõude aktsiaseltsidele (300 EEK). Selle vastukaja, kuid ka majandusreformide intensiivse arengu ja nõrga turukonkurentsi koosmõju kutsus esile ettevõtete arvu "plahvatusliku" kasvu. Selles arengufaasis oli valitsuse tähtsaks sammuks ka välisosalusega ettevõtetele maksusoodustuste kinnitamine. Alates Eesti eraldumisest ja iseseisvumisest 1991.a. algas väike- ja keskmise suurusega ettevõtete aktiivne erastamisprotsess, mis jõudis põhiliselt lõpule kahe-kolme aasta pärast. Enamasti erastati need ettevõtted oma juhtkonna poolt. Eestis polnud siiani ühtki konkreetselt väike- ja keskmise suurusega ettevõtlusele suunatud õigusakti, kuigi katseid tehti. Vähene sekkumine väike- ja keskmise suurusega ettevõtluse sektori tegevusse ja selle puudulik reguleerimine võibki olla üks selle kasvu ja edukuse peamisi põhjusi. See lähenemisviis annab aga positiivseid tulemusi teatud piirini. Kõige suurem oli registreeritud väikeettevõtete arv 1994.a., mil Ettevõttereegisris registreeriti 17 496 uut ettevõtet.

Kolmandat ettevõtluse arengufaasi (alates 1995.a.) võib määratleda väikeettevõtete suhtes negatiivse valitsuspoliitika rakendamisega, kus toimus kõigi ettevõtete arengutingimuste ühtlustamine. Seda faasi markeerib uue äriseadustiku vastuvõtmine, millega kehtestati äriühingute miinimumkapitalile kõrgemad nõuded. See suurendas (väike)ettevõtte rajamise (alustamise) kulusid. Pärast seda vähenes uute asutatud ettevõtete arv 1995.a. 7129-ni ja 1996.a. 5356-ni. 1997.a. kasvas registreeritud ettevõtete arv jälle ligikaudu 11232-ni. 1998.a. ettevõtete registreerimine veidi vähenes (9700) ja 1999.a. mõjutas registreerimiste arvu (5300) ettevõtete äriregistrisse ümber-registreerimise tähtaja lõppemine. Osa ettevõtjaid pidas uue ettevõtte asutamist otstarbekamaks kui vana ülekandmist äriregistrisse.

Alates 2000.aastast võime tinglikult rääkida ettevõtluse neljandast arengufaasist. Euroopa Liit pöörab suurt tähelepanu ettevõtete loomise ja tegutsemisega kaasnevate juriidiliste ja administratiivsete regulatsioonide lihtsustamisele. See on Euroopa Komisjoni arvates valdkond, kus infovahetus, koostöö ja kogemuste jagamine liikmesriikide vahel omab eriti suurt tähtsust. Püütakse saavutada

olukorda, kus ettevõtte loomine erinevates riikides toimuks suhteliselt sarnase skeemi järgi. Uut arengufaasi on põhjust eristada ka sellepärast, et Eestis on välja töötatud ja arendatakse pidevalt edasi terviklikku ja toimivat väikeettevõtluse toetamise süsteemi, mis kindlustaks riigis vaba konkurentsi, aitaks kaasa tööhõive tagamisele ning lõppkokkuvõttes oleks oluliseks majanduskasvu teguriks.

Eesti ja Euroopa Liidu ettevõtluspoliitika võrdlus

2000. aastal defineeris Euroopa Nõukogu Lissabonis oma eesmärgid majanduse arenguga seotud küsimustes. Visioonina nähakse, et aastal 2010 on Euroopa Liit kõige konkurentsivõimelisem ning dünaamilisem teadmiste põhinev majanduskeskkond maailmas. Lisaks on loodud 15 miljonit uut töökohta (Global Entrepreneurship Monitor 2002:16). Jaanuaris 2003 avaldas Euroopa Komisjon järjekordse Rohelise Raamatu, mis on pühendatud ettevõtluse tulevikule Euroopa Liidus. Rohelised Raamatud (ingl. k. *Green Paper*) on Komisjoni poolt konkreetsete poliitikate teemadel väljaantavad dokumendid, mis on suunatud valdkonnaga seotud huvigruppide, organisatsioonide ja eraisikute kaasamiseks avalikku arutellu ning mille tulemuseks võib olla uue seadusandluse väljatöötamine. Käesolev Roheline Raamat keskendub lahenduste otsimisele kahe põhiprobleemiga seoses.

1. Miks vaatamata üldisele positiivsele hoiakule on nii vähesed inimesed otsustanud siduda end eraettevõtlusega.
2. Euroopa ettevõtete aeglane kasvutempo ja laienemine, eriti võrreldes USA vastavate näitajatega (Green Paper 2003:3)

Euroopa Liidu vastavate institutsioonide peamise ülesandena nähakse endiselt ettevõtjasõbraliku majanduskliima kujundamist, mis soodustaks uute firmade tekkimist ning olemasolevate aktiivset laienemist.

Nimetatud suunistest lähtub oma ettevõtluspoliitika kujundamisel ka Eesti. Riikliku regulatsioonipoliitika paremaks elluviimiseks reformiti 2000. aastal ettevõtluse tugistruktuur, mis koosneb nüüd kahest suurest sihtasutusest – Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) ning Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutus (KredEx). 2001.a. ühinesid Maaelu Laenude Tagamise Sihtasutus ja Sihtasutus Põllumajanduse ja Maaelu Krediteerimise Fond ning moodustasid Maaelu Edendamise Sihtasutuse. EAS koondab enda alla viis agentuuri + kaks regionaalset agentuuri: Regionaalarengu Agentuur (+ Lõuna-Eesti Agentuur ja Ida-Virumaa Agentuur); Ekspordiagentuur; Tehnoloogia Agentuur; Turismiagentuur ja Välisinvesteeringute Agentuur. Selle reformi tulemusena likvideeriti ettevõtlust toetavate ja reguleerivate institutsioonide paljus, muudeti efektiivsemaks piiratud ressursside kasutamine ning parandati oluliselt ettevõtjatele vajaliku info kättesaadavust.

Euroopa Liidu liikmesriikide ettevõtjad on peamiste raskustena oma eesmärkide saavutamisel nimetanud keerukat ja ajamahukat bürokraatiat uue firma registreerimisel ning finantseerimisvõimaluste piiratust ja vähest paindlikkust. Uue ettevõttega seotud formaalsustele kulub keskmiselt 18 tööpäeva. Alustavad ettevõtted on raskustes stardi- ja riskikapitali leidmise ja kaasamisega (vastavalt

76%). Leitakse, et riski jagamine avaliku ja erasektori vahel aitaks kaasa finantseerimisvõimaluste paranemisele (ibid: 8). Lahendusena nähakse administratiivsete protseduuride jätkuvat lihtsustamist, samuti nn. *one-stop-shop* ide ehk ettevõtluskeskuste tegutsemist, kus alustav ettevõtja saab ühes kohas vajalikud dokumendid esitada ning ka nõuannet nende koostamisel ja täitmisel. Eestis ei peeta bürokraatiat ettevõtte registreerimisel nii suureks probleemiks, olulisemaks loetakse ettevõtjale vajaliku info ja teenuste kättesaadavust. Selle probleemi lahendamiseks on kõikides maakondades loodud ettevõtluskeskused, mille tegevust koordineerib Regionaalarengu Agentuur. Eesmärgiks on pakkuda regioonides ettevõtjatele sama teenustepaketti, mis on neile kättesaadav Tallinnas ning tagada ühtlasi regionaalsete vajaduste arvesse võtmine.

Eurobaromeetri järgi on peamised ettevõtlusega seotud kartused pankrot ning isikliku vara kaotamine. Lisaks toodi esile ka ühiskondlikku suhtumist ning õiguslikke aspekte, mis kaasnevad pankrotiga. Et neid riske vähendada, on mitmes liikmesriigis rakendatud nn. maksejõuetuse seadused, mis võimaldavad majandusraskuste korral ettevõtte tegevuse lihtsustatult lõpetada ning annab võimaluse uuesti teises valdkonnas alustada. Samuti on osades liikmesriikides maksusoodustused nii väikeettevõtetele kui neile, kes ise endale tööd annavad. Rahastamisraskustest ülesaamiseks nähakse võimalusi erinevates finantseerimisallikates (riskikapital, perekond, sõbrad, nn. äriinglid). Samuti peetakse nii finantseerimisprobleemide kui riski vähendamisel oluliseks üha enam kaasata avaliku sektori fondide vahendeid. Eestis on vastavaks otstarbeks loodud sihtasutus KredEx, mille eesmärkideks on erinevaid lisatagatise pakkudes parandada kapitali kättesaadavust VKE-dele ning toetada eksportivaid ettevõtteid ekspordimahtude suurendamisel ja uute turgude hõlvamisel. Kindlasti vajaks olulisi muudatusi Eesti pankrotiseadus, sest praegusel kujul ei võimalda see sisuliselt ettevõtteid saneerida ega ka ilma suurte kuludeta likvideerida.

Vastavalt Eurobaromeetrile on 37% elanikkonnast mõelnud ettevõtlusega alustamisele, reaalselt alustab aga 15% (Global Entrepreneurship Monitor: 12) Uuringute põhjal võib väita, et teadmine, kuidas käivitada ettevõtet, suurendab ka alustamise tõenäosust. Samuti aitab kaasa sotsiaalne taust, s.t. kui perekonnas on ettevõtlusega tegelejaid, siis on suurem tõenäosus alustada oma firmaga. Ka teadmised ja kogemused tõstavad omakorda valmisolekut ettevõtlusega tegelemiseks. Euroopa Komisjon juhib eraldi tähelepanu ka sellistele väheesindatud rühmadele nagu naised ja rahvusvähemused. Naisettevõtjate osakaal EL-s on 27 % ringis, Eestis on vastav näitaja Majandusministeeriumi andmetel 36%. Kasutamata potentsiaaliks peetakse ka juba tegutsevate ettevõtete ülevõtmist. Kaks korda rohkem eurooplasi soovib pigem alustada oma äri kui jätkata juba tegutsenud firma eesotsas. Samas aga on riskid teisel juhul oluliselt väiksemad. Austrias läbiviidud uuring näitas, et viie aasta möödudes jätkas tegevust 96% uue omaniku leidnud firmadest, samal ajal kui uutest ettevõtetest jäi ellu 75% (Business transfers 2002: 5). Eestis on uue ettevõtte loomise olulisteks takistusteks autorite arvates nii kapitali kui ärialaste teadmiste puudus. Suureks abiks on siin mitmesugused ettevõtluskeskuste poolt läbiviidavad väga soodsate hindadega koolitused ning

samuti EAS poolt pakutav nõustamistoetus ja võimalus taotleda 100 000 krooni ulatuses tagastamatut stardiabi, kusjuures üheks prioriteetseks rühmaks selle meetme puhul on naisettevõtjad.

Kokkuvõte

Väike- ja keskmine ettevõtlus vajab igas riigis spetsiaalset toetamist. Vajadusest luua kindel alus stabiilsele majanduskasvule ning ühtlustada oma ettevõtluspoliitika Euroopa Liidu riikide omaga, on Eestis antud teemaga viimastel aastatel väga intensiivselt tegeldud. 2000. aastal viidi läbi ettevõtluse tugisüsteemi reform, mis lihtsustas oluliselt vastavate institutsioonide struktuuri. Toetusmeetmestikku lisandub pidevalt uusi meetmeid ning paraneb vajaliku info kättesaadavus ettevõtjatele. Eesti ettevõtluse arengus on põhiliselt eristatud kolme etappi. Käesoleva artikli autorite arvates võib alates 2000. aastast rääkida ka neljandast etapist, mida iseloomustab eelkõige riikliku väikeettevõtluse tugisüsteemi väljatöötamine ja rakendamine. Kui senini oli Eesti valitsus olnud väikeettevõtluse toetamise osas äärmiselt tagasihoidlik, siis käesolevaks ajaks on välja kujundatud efektiivne ja toimiv toetusmeetmestik, mis lähtub Euroopa Liidus rakendatud ettevõtluse toetamise printsiipidest ja mida pidevalt ka edasi arendatakse. On alust arvata, et neljanda arenguetapi iseloomulikuks tunnuseks saab väikeettevõtluse ja sellest tulenevalt kogu riigi majanduse kiire kasv.

Kasutatud kirjandus

1. Business transfers and succession in Austria. Austrian Institute for Small Business Research, 2002.
2. Ettevõtlik Eesti. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Tallinn, 2002.
3. Global Entrepreneurship Monitor 2002 Summary Report. Koostajad Reynolds, Bygrave, Autio, Hay.
4. Green Paper. Entrepreneurship in Europe. Commission of the European Communities. Jan 2003.
5. **Kuura, A.** Väikeettevõtlus. Pärnu, 2001.
6. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi analüüs Eesti ettevõtluse olukorrast aastatel 1999-2001. Tööversioon. Veebr. 2003
7. Majanduspoliitika probleeme Eestis, Lätis ja Leedus: juhtumite analüüsi II (toim Barry Lesser): Tallinn, 2001.
8. **Mugler, J.** Betriebswirtschaftslehre der Klein- und Mittelbetriebe. Wien-New York, 1993.
9. **Pichler, J.H., Pleitner, H.J., Schmidt, K.-H.** Die Führung von Klein- und Mittelunternehmen. 3.Auflage. Wien, 2000.
10. **Siimon, I.-J., Lumiste, R., Lumiste, R.** Tooteinnovatsioon ja innovatsioonisüsteemid. Tartu, TÜK 2000. 248 lk.
11. Tartu ettevõtlus 2000. Tartu, 2001.

12. **Venesaar, U., Maldre, R.** Eesti väikeettevõtluspoliitika areng ja Euroopa Liit. – Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit. VIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded – artiklid (Tartu-Värska, 29. juuni – 1. juuli 2000). Tallinn, Mattimar OÜ, 2000, lk.481-488.

Zusammenfassung

UNTERNEHMENTUMSPOLITIK IN ESTLAND UND INTEGRATION IN DIE EUROPÄISCHE UNION

Aino Siimon, Anu Reiljan, Raili Kriisa
Univerität Tartu

Die unternehmerische Umfeld ist stark von der staatlichen Wirtschaftspolitik (Unternehmenpolitik, Förderungspolitik) abhängig. Die kleine und mittlere Unternehmen (KMU) können nirgendwo ohne staatliche Unterstützung funktionieren. Die estnische Förderungspolitik für KMU-s muss mit der europäischen übereinstimmen. Es kann man zwischen materiellen und immateriellen Förderungsmassnahmen unterscheiden, beide sind nötig und müssen im rationalen Gleichgewicht sein. In Estland kann man zwischen vier Entwicklungsphasen des Unternehmements unterscheiden. Die ersten Schritte in der Entwicklung des Unternehmements wurden schon am Ende der sowjetischen Planwirtschaft (1985-1986) gemacht. Es wurden dann die ersten KMU-s gegründet, die zwar der Staat gehörten, ihre Tätigkeit aber doch nach die marktwirtschaftliche Prinzipien organisierten. Als Anfang der zweiten Entwicklungsphase kann man das Jahr 1990 zeichnen. Diese Phase ist charakterisiert durch mehrere tausende Unternehmensgründungen und sehr liberale Wirtschaftspolitik. Die dritte Phase (1995-2000) war für die KMU-s besonders ungünstig, denn dann wurden die Entwicklungsbedingungen für kleine und grosse Unternehmen eingeheitigt. Die KMU-s sind aber neben den grossen ohne spezielle Unterstützungsmassnahmen nicht wettbewerbsfähig. Erst seit dem Jahre 2000 kann man in Estland über die staatliche Förderungspolitik für KMU-s sprechen. Es sind mehrere Massnahmen eingeführt, die der Gründung und Wachstum von Unternehmen fördern. Seit 2001 können alle KMU-s die Unterstützung für Unternehmensberatung bewerben, für Anfänger ist die Starthilfe eingeführt, von den regionalen Unternehmementszentren werden verschiedene Schulungsprogramme mit günstigen Preisen angeboten. Die estnische Förderungspolitik ist stark mit der europäischen verbunden und lässt mit der Hoffnung in die Zukunft schauen.

INFORMATION AS FACTOR OF THE POLITICAL ECONOMY OF BUSINESS ENVIRONMENT

Inese Spica
University of Latvia

Introduction

Problems of information are central to understanding not only market economics but also political economy. Information economics has already had a profound effect on how we think about economic policy, and are likely to have an even greater influence in the future. The business environment is, of course, more complicated than our simple – or even our more complicated models – would suggest.

The aim of this research is to study information influence on the political economy of business environment. For the achievement of the aim there are promoted such tasks:

- to find out the point of the political economy of information,
- to carry out the analysis of the contemporary political economy of the Government of Latvia,
- to characterise business environment in Latvia and its political economy.

1.The political economy of information

Information affects decision making in every context – not just inside firms and households. Some aspects of what might be called the political economy of information: the role of information in political processes, in collective decision making.

For two hundred years, well before the economics of information became a subdiscipline with – in economics, Sweden had enacted legislation to increase transparency. There are asymmetries of information between those governing and those governed, and just as markets strive to overcome asymmetries of information in political processes can be limited and their consequences mitigated.(10)

Information imperfections, and asymmetries of information, are pervasive in every aspect of life and society.

Not surprisingly, then, the “information rules of the game,” both for the economy and for political processes, can become a subject of intense political debate. The United States and the IMF argued strongly that lack of transparency was at the root of the 1997 financial crisis, and said that the East Asian countries had to become more transparent. The recognition that quantitative data concerning capital flows (outstanding loans) by the IMF and the US Treasury could have been taken as a concession of the inappropriateness of the competitive paradigm (in which prices convey all the relevant information); but the more appropriate way of viewing the debate was political, a point which became clear when it was noted that partial disclosures could be of only limited value, and could possibly be counterproductive,

as capital would be induced to move through channels involving less disclosure, channels like off shore banking centers which were also less well regulated. When demands for transparency thus went beyond East Asia to Western hedge funds and offshore banking centers, suddenly the advocates of more transparency became less enthralled, and began praising the advantages of partial secrecy in enhancing incentives to gather information. The United States and US Treasury then opposed the OECD initiative to combat money laundering through greater transparency of off shore banking centers – these institutions served particular political and economic interests – until it became clear that terrorists might be using them to help finance their operations; at that point, the balance of American interests changed, and the US Treasury changed its position. (5)

Political processes inevitably entail asymmetries of information: our political leaders are supposed to know more about threats to defense, about our economic situation, etc., than ordinary citizens. There has been a delegation of responsibility for day-to-day decision making, just as there is within a firm.(7)

The problem is to provide incentives for those so entrusted to act on behalf of those who they are supposed to be serving – the standard principle agent problem. Democracy – contestability in political processes – provides a check on abuses of the powers that come from delegation just as it does in economic processes; but just as we recognize that the take-over mechanism provides an imperfect check, so too we should recognize that the electoral process provides an imperfect check. Just as we recognize that current management has an incentive to increase asymmetries of information in order to enhance its market power, increase its discretion, so to in public life. And just as we recognize that disclosure requirements – greater transparency – and specific rules of the game (e.g. related to corporate governance) can affect the effectiveness of the take-over mechanism and the overall quality of corporate governance, so too the same factors can affect political contestability and the quality of public governance.(6)

In the context of political processes, where “exit” options are limited, one needs to be particularly concerned about abuses. If a firm is mismanaged – if the managers attempt to enrich themselves at the expense of shareholders and customers and entrench themselves against competition, the damage is limited: customers at least can switch. But in political processes, those who see the quality of public services deteriorate cannot do so as easily. If all individuals were as mean spirited and selfish as economists have traditionally modeled them, matters would indeed be bleak: as I have put it elsewhere, ensuring the public good (public management) is itself a public good. But there is a wealth of evidence that the economists’ traditional model of the individual is too narrow – and that indeed intrinsic rewards, e.g. of public service, can be even more effective than extrinsic rewards, e.g. monetary compensation (which is not to say that compensation is not of some importance). This public spiritedness (even if blended with a modicum of self-interest) is manifested in a variety of civil society organizations, through which voluntarily individuals work collectively to advance their perception of the collective interests. (8)

There are strong forces on the part of those in government to reduce transparency. More transparency reduces their scope for action – it not only exposes mistakes, but also corruption (as the expression goes, sunshine is the strongest antiseptic). Government officials may try to enhance their power, by trying to advance specious arguments for secrecy, and then saying, in effect, to justify their otherwise inexplicable or self-serving behavior, “trust me... if you only knew what I knew.” (9)

There is a further rationale for secrecy: secrecy is an artificially created scarcity of information, and like most artificially created scarcities, it gives rise to rents, rents which in some countries are appropriated through outright corruption (selling information), but in others are part of a “gift exchange” in which reporters not only provide puff pieces praising the government official who has given the reporter privileged access to information, particularly in ways which are designed to enhance the officials influence and power, but distort news coverage. Without unbiased information, the effectiveness of the check that can be provided by the citizenry is limited; without good information, the contestability of the political processes can be undermined.

One of the lessons of the economics of information is that these problems cannot be fully resolved, but there are laws and institutions which can decidedly improve matters. Right-to-know laws, demanding transparency, have been part of governance in Sweden for two hundred years; they have become an important if imperfect check on government abuses in the United States over the past quarter century. In the last five years, there has become a growing international movement, with some countries, such as Thailand, going so far as to include them in their new Constitution. Regrettably, these principles have yet to be endorsed by the international economic institutions.(10)

2.Contemporary political economy of the Government of Latvia

Since the regaining of independence in 1991 all the governments of Latvia consistently implemented the transition to market economy and integration into NATO and the EU.

Latvia realizes a liberal foreign trade and foreign investment policy. The law guarantees protection of foreign investment, foreign nationals may freely repatriate their profits and capital, and equal terms are provided to domestic and foreign entrepreneurs.

The priorities declared by government are:

- sound and efficient public administration;
- full-fledged membership of Latvia in the decision-making processes of the NATO and the European Union;
- strong and independent judicial power, corruption and crime prevention;
- information society and knowledge-based economy;
- health quality of the society;

- integrated civic society, strong modern national identity;
- balanced development of Latvia's regions, high-level employment.

To create preconditions for stable economic growth, the government supports stability of exchange rate of the national currency (LVL), low inflation and budget fiscal deficit at the level not above 3% of GDP. The medium-term aim – non-deficit budget. The current account deficit will be gradually brought down by fostering exports and by ensuring economic growth.

The government has already reduced and plans further reduction of tax burden on businesses. Starting with 2002 the corporate income tax is being gradually brought down from 25% to ultimately 15% (22% in 2002, 19% in 2003 and 15% in 2004) to attract more investment. The legislation stipulates certain corporate income tax exemptions, for example, to large (supported) investment projects as well as to the enterprises producing high technologies or software or operating in special economic zones; small businesses, etc.

Starting with January 1, 2003 it is planned to decrease social insurance contributions from 35.09% till 33.09% and starting with 2004 property tax rates will be brought down from 1.5% till 1% of the cadastral value of the respective property.(11)

The government actively fights tax evasion. The priorities in this field are: fighting all kinds of smuggling, VAT fraud and eradication of the “envelope” salaries.

The law “On Establishment of the Anti-Corruption Authority and Fight Against Corruption” gained effect on May 1, 2002. The government has made the commitment to ensure efficient work of the anti-corruption authority by reinforcing its independence, granting bigger investigative authority and attracting international experts as well as wider involvement of the society in fighting corruption.

Procurement Supervision Bureau started to operate in 2002 having much wider authority to control purchases made by central and local governments. The government has promised to ensure complete transparency of state and municipal procurement orders by publishing all information about purchases, including the submitted offers, decisions of the evaluation commission, concluded contracts, their amendments and annexes.

To prevent overlapping and irrational use of resources it is planned to carry out audit of functions of public administration institutions, to transfer to “zero” state budget development principle — to verify usefulness and efficiency of utilisation of all budgetary resources and to eliminate wasteful employment of the budget resources. Creation of a single system of remuneration in the state civil service has been started. The government plans to consolidate the whole civil service and include all agencies subordinated to the Cabinet of Ministers in one system.

3. Business environment in Latvia and its political economy

Targeted work at the improvement of business environment is carried out introducing requirements of *acquis communautaire* and implementing the Action Plan to Improve Business Environment.

The Action Plan has assisted to reach a considerable improvement of entrepreneurial environment by lessening administrative obstacles, streamlining tax administration, customs and border crossing procedures, providing wider access to information and better protection of investors. They refer to such areas as fighting corruption, state and municipal purchases, judicial powers and corporate law.

The Commercial Law gained effect on January 1, 2002 marking a fundamental reform of the business environment. It will systematise in one place all the issues regulating business that until now were scattered in various legislative acts and will revoke series of outdated legislative provisions and will establish a safe system of protection of creditors and minority shareholders.

Protocol on European Conformity Assessment and Recognition of Industrial Goods (PECA) signed in Brussels in May 2002 plays a significant role in regulation of business environment. The protocol will provide Latvian producers the opportunity to export on easier terms their products to markets of the EU member states without additional conformity assessment procedures (certification, testing, etc.).

The Development Programme of Small and Medium-Sized Enterprises of Latvia 2003-2006 is being worked out. One of the most important tasks for the present moment is streamlining of the complicated and until now poorly co-ordinated system of state support funds so that businesses have clear understanding as to where and in what cases they can receive state support to enhance competitiveness of their business.

The Mortgage and Land Bank of Latvia will have an important place in the system of state support. The Government wants to convert this bank into a Development bank. A lot of important state supported target programmes already now are implemented through this bank. In 2000-2002 the Mortgage and Land Bank of Latvia received state guarantees to support SME projects for the amount of 10 million LVL. In October 2002 the Cabinet of Ministers passed the decision on further development of the SME crediting programme for the next three years and provided state guarantees to the bank in the amount of 20 million LVL.(11)

Also the Latvian Guarantee Agency might become an efficient mechanism of SME support. In 2003 the agency is going to receive 250 thousand LVL of state budget funds to support its work.

One of the key objectives of the government in the area of structural reforms is to improve regulation of services and reinforce competition in the energy and telecommunication sectors. On September 1, 2001 the Public Utilities Commission (a

united regulator) started its work. The authority is responsible for all public services, telecommunications, postal services, railway transportation and power industry (except local heat supply where electricity is not generated in the production process). The law says that the Regulator is independent to perform functions prescribed by the law and that the decisions or administrative acts made by the Regulator may be challenged only by the court.

After January 1, 2003, in conditions of liberalisation of the public telecommunication network, new undertakings will be able to enter this market and use the existing infrastructure for offering additional telecommunication services.

State-owned property privatisation is in the phase of completion. Only some large-scale public monopolies are not yet privatised. Privatisation of these enterprises is politically and economically significant and complicated. Certain advancement of privatisation of large-scale enterprises was reached during the last year.

The government carries out different measures to improve the situation in the area of employment. These measures are included in the annual National Employment Plan (NEP). NEP for the year 2002 contains a list of 119 employment promotion activities attracting resources in the amount of 16.6 million LVL. Measures contained in NEP are mainly focussed on perfection of working skills and support to business activity.

In line with requirements of the Accession Partnership document, the government of Latvia jointly with the DG on Employment and Social Affairs of the European Commission has prepared the Joint Declaration on Priorities of Latvia in the Area of Employment. The declaration reflects the totality of employment and labour market targets to implement the Employment Strategy for adaptation of the state labour market for functioning in the European Union.

From January 1, 2003 the minimum wage in Latvia is raised from 60 LVL till 70 LVL. The previous increase was in July 2001.(11)

Latvia has started several important reforms to address social issues. State funded or the 2nd level pension scheme was launched on July 1, 2001 and is one of the most progressive in the countries of transition. This marked the end of introduction of a 3-tier pension system. Pension reform in the area of legislation is completed. The pension age will be gradually increased. In comparison with the previous system where the pension age for women was 55 years and for men – 60 years, the new system will equalise the pension age (62 years) between men and women by the middle of 2008.

Better mechanisms of providing and channelling social assistance are being introduced within the scope of the reform of the welfare system to ensure efficient integration of people in social and economic life and to provide better social protection.

In June 2002 the Cabinet of Ministers accepted the concept on education for 2002-2005. The concept is the foundation for the third phase of development of education aimed to increase quality of education on all phases of learning, to ensure access to education in the context of life long learning and to increase cost efficiency of education. Declaration on the Intended Activities of the Cabinet of Ministers foresees promoting growth of the role of education in the society and training of new specialists in line with the needs of the Latvian business environment.

Long Term Economic Strategy of Latvia defines basic positions of the economic policy. The aim of the strategy is to reach the average level of per capita GDP of the EU member states in the next 20-30 years. It is planned to change the currently dominating model of the Latvian economy as it is mostly based on the use of cheap labour and production with low value added. The offered way: intensive use of knowledge and high technologies, transition from labour-intensive economy to knowledge-intensive economy. This may be reached by simultaneous revival of traditional sectors of national economy on a modern technological base and the development of new, post-industrial knowledge-intensive sectors. Latvia will create the new economy and the importance of knowledge as a resource and wealth will grow in all sectors, also in traditional sectors, products or professions.

One of the basic priorities of the government is establishment of the information society. There are plans to establish the Information Society Bureau under subordination of the Cabinet of Ministers. The Bureau will develop, co-ordinate and supervise implementation of a uniform information and communication technology policy in the state.

Quite clearly, the further development of Latvia is linked with the process of European integration and only the accession to the European Union may ensure further and irrevocable strengthening and growth of the state. On December 13, 2002 at the summit of the EU Council in Copenhagen Latvia officially closed accession negotiations and was invited to join the European Union. Provided that all EU member states ratify this decision and the outcome of the referendum is positive, Latvia may become a EU member state already from May 1, 2004.

Conclusion

In this work are explained the main aspects of the political economy of information, accentuate the role of asymmetries in the forming processes of the political economy and proved the affect of information to political economy of business.

According to the theory of the political economy of information the content of the contemporary political economy of the Government of Latvia has been researched and it cleared up that one of the Governments priorities is formation of information society and knowledge-based economy and improvement in availability of the information of the business environment in Latvia.

The author draws the conclusions that availability with information increases the political economy of the business environment and furthers making successful decisions in the micro business environment as well as in the macro business environment.

References

1. Akerlof, G. A., "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics* 84, 1970: pp. 488–500.
2. Akerlof, G. A., "The Economics of Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales", *Quarterly Journal of Economics* 90, November 1976: pp. 488–500.
3. Akerlof, G. A. and J. L. Yellen, "A Near-Rational Model of the Business Cycle with Wage and Price Inertia", *Quarterly Journal of Economics* 100, Supplement, 1985: pp. 823–38.
4. Akerlof, G. A. and J. L. Yellen (eds.), *Efficiency wages model of the Labor Market*, New York: Cambridge University Press, 1986.
5. Arnott, R., B. Greenwald, and J. E. Stiglitz, "Information and Economic Efficiency", *Information Economics and Policy* 6(1), March 1994: pp. 77–88. (Paper prepared for the New Orleans Meeting of the American Economic Association, 1992).
6. Spence, M., *Market Signaling: Information Transfer in Hiring and Related Processes*, Cambridge MA: Harvard University Press, 1974.
7. Stiglitz, J. E., "The Role of Government in the Economies of Developing Countries," in E. Malinvaud and A.K. Sen, eds. *Development Strategy and the Management of the Market Economy*. Oxford:Clarendon Press, 1997b, pp. 61–109.
8. Stiglitz, J. E., "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes." 9 th Raul Prebisch Lecture delivered at the Palais des Nations, Geneva, UNCTAD, October 19, 1998b.
9. Stiglitz, J. E., "Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice", *Proceedings from the Annual Bank Conference on Development Economics 1998*. World Bank, Washington D.C. Keynote Address, 1999b: pp 9–58.
10. Stiglitz, J. E., "Information and the change in the paradigm in economics" (Prize Lecture), December 8, 2001c.
11. "Economic Development of Latvia", Report Ministry of Economy Republic of Latvia, December, 2002. Ministry of Economy Republic of Latvia, Riga, 2003: pp 11-15.

Zusammenfassung

INFORMATION ALS FAKTOR DER POLITÖKONOMIE DES MILIEUS DER UNTERNEHMERTÄTIGKEIT

Inese Spīča
Universität Lettlands

Das Ziel der Arbeit ist, den Einfluss der Information auf die Politökonomie des Milieus der Unternehmertätigkeit zu erforschen.

Zum Erreichen dieses Zieles sind folgende Aufgaben gestellt:

- 1) Das Wesen der Politökonomie der Information festzustellen.
- 2) Die Analyse der modernen Politökonomie der Regierung der Republik Lettlands durchzuführen.
- 3) Das Milieu der Unternehmertätigkeit Lettlands und seine Politökonomie zu charakterisieren.

In der Arbeit sind die Hauptaspekte der Politökonomie der Information erklärt, die Rolle der Informations- Asymmetrie im Prozess der Bildung der Politökonomie betont und der große Einfluss der Information auf die Politökonomie der Unternehmertätigkeit bewiesen worden.

Auf Grund der Theorie der Politökonomie der Information wurde der Inhalt der modernen Politökonomie der Regierung der Republik Lettland erforscht und festgestellt, dass eine der Prioritäten der Regierung ist, eine informierte Gesellschaft und eine auf Wissen basierte Wirtschaft zu bilden, ebenso auch die Verbesserung des Informationsumlaufs im Milieu der Unternehmertätigkeit Lettlands zu verbessern.

Infolge des Obenerwähnten schlussfolgert die Autorin, dass die Versorgung mit der Information die Politökonomie des Milieus der Unternehmertätigkeit verbessert und die Fassung erfolgreicher Beschlüsse in der Unternehmertätigkeit wie im Mikro-, so auch im Makroumfeld der Unternehmertätigkeit fordert.