TARTU ÜLIKOOL
Majanduspoliitika õppetool

UNIVERSITÄT TARTU
Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik

UNIVERSITY OF TARTU
Chair of Economic Poli

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Haldusjuhtimise õppetool

TECHNISCHE UNIVERSITÄT TALLINN
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung

TALLINN TECHNICAL UNIVERSITY
Chair of Public Administration

LEIPZIGI ÜLIKOOL
Majanduspoliitika instituut

UNIVERSITÄT LEIPZIG
Institut für Wirtschaftspolitik

UNIVERSITY OF LEIPZIG
Departement of Economic Policy

KIELI RAKENDUSKÕRGKOOL
Rahvamajandusõpetuse ja majanduspoliitika instituut

FACHHOCHSCHULE KIEL
Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES OF KIEL
Departement of Macro Economics and Economic Policy

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

EESTI VABARIIGI MAJANDUSPOLIITIKA TULEMUSLIKKUS JA EUROOPA LIIT

VIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded - artiklid
(Tartu - Värska, 29. juuni - 1. juuli 2000)

WIRKSAMKEIT DER WIRTSCHAFTSPOLITIK DER REPUBLIK ESTLAND UND DIE EUROPÄISCHE UNION

Beiträge der VIII Wissenschaftliche und Ausbildende Konferenz
(Tartu - Värska, 29. Juni - 1. Juli 2000)

EFFECTIVENESS OF THE ECONOMIC POLICY OF THE REPUBLIC OF ESTONIA AND THE EUROPEAN UNION

Reports-articles of the VIII scientific and educational conference
(Tartu - Värska, 29. June - 1. July 2000)

MATTIMAR

Alates 1984. aastast on konverentsid toimunud ja autorite (osavõtjate) ettekannete-artiklite kogumikud avaldatud järgmistel teemadel:

I (1984) **Ühiskondliku tootmise intensiivistamise probleemid Eesti NSV-s** (64 artiklit 71 autorilt

II (1994) **Majandusteadus ja majanduspoliitika Eesti Vabariigis** (29 artiklit 32 autorilt)

III (1995) **Majanduspoliitika teooria ja praktika Eesti Vabariigis** (42 artiklit 49 autorilt)

IV (1996) **Aktuaalsed majanduspoliitika küsimused Euroopa Liidu riikides ja Eesti Vabariigis / I ja II /** (49 artiklit 54 autorilt)
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** (50 artiklit 58 autorilt)
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** (54 artiklit 59 autorilt)
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** (53 artiklit 61 autorilt)
Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Europäische Union
Economic Policy of the Republic of Estonia and the European Union

Käesolev kogumik:

VIII (2000) **Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit**(55 artiklit 77 autorilt)
Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Europäische Union
Effectiveness of the Economic Policy of the Republic of Estonia and the European Union

SISUKORD

Eessõna (Matti Raudjärv) 7
Vorwort (von Matti Raudjärv 9
Foreword (by Matti Raudjärv) 11

1. Sten Anspal, Janno Järve, Tanel Veisson Läti, Leedu ja Ukrainaga sõlmitud vabakaubandus-lepingute tühistamise mõju Eesti eksportööridele 19
Summary Impact of revocation of free trade agreements on Estonian exporters 25

2. Michael Bolle, Michael Neugart Will the Euro shape European economies?..... 26
Zusammenfassung Auswirkungen des euro auf die Europäischen Volkswirtschaften 35

3. Jože P. Damijan Time dependent efficiency of free trade agreements: a case of Slovenia and the CEFTA agreement 37

4. Raigo Ernits Piirkondade institutsionaalse korralduse tähtsus siirderiigi regionaalpoliitika kavandamisel 48
Summary The importance of institutional arrangement of districts in the planning of regional policy in transition countries 57

5. Kostel Gerndorf Avalike teenuste erastamise probleeme 58
Summary Some problems of buying public services from private firms ……. 65

6. Toomas Haldma Eesti Vabariigi arvestuspoliitika rahvusvahelised aspektid 67
Summary International aspects of Estonian accounting policy 71

7. Helena Hannula Enterprise restructuring in transition economies: ownership type and manufacturing development 72
Kokkuvõte Ettevõtete ümberstruktureerimine siirderiikides: omandivorm ja töötleva tööstuse areng 79

8. Sven Heil Telekommunikatsioonituru areng Eestis 81
Summary Development of the telecommunication market in Estonia 90

9. Manfred O.E. Hennies Außenwirtschaftliches Gleichgewicht als wirtschafts-politisches Ziel 92
Kokkuvõte Välismajanduslik tasakaal kui majanduspoliitiline eesmärk 100

10. Anneli Ivanov, Kristina Toming Läti ja Leeduga sõlmitud vabakaubanduslepingute katkestamise mõju Eesti majandusele 101
Summary The impact of cancelling free trade agreements with Latvia and Lithuania on Estonian economy 113

11. Andres Juhkam Eesti majandusmudeli eripäradest anglo-saksi ning kontinentaal-euroopa korporatiivse kontrollisüsteemi taustal 114
Summary Peculiarities of Estonian financial model against the background of anglo-saxon and continental-europe model of corporate control 124

12. Anneli Kaasa Eesti tervishoiumajanduse efektiivsus 126
Summary Efficiency of Estonian health care sector 133

13. Helje Kaldaru Tulujaotuse ja majandusarengu seos 134
Summary Relationship between income distribution and economic development 141

14. Eedo Kalle Regionaalpoliitika ja regionaalne töö(jõu)turg 142
Summary Regional policy and regional labour market 144

15. Otto Karma, Tiiu Paas Majandusriskid: nende liigitamine ja hindamine 145
Summary Economic risks: classification and assessment 153

16. Kristina Kasemets, Raili Kriisa, Anu Reiljan Väikeettevõtluse toetuspoliitika Euroopa Liidus ja Eestis: põhimõtted ja probleemid 154
Summary SME support policy in European Union and Estonia: principles and problems 159

17. Kaie Kerem, Mare Randveer, Asta Teearu Tervishoiupoliitika tõhustamise teid Eestis 161
Summary Strategies for increasing health care policy in Estonia 167

18. Jochen F. Kirchhoff Die estnische Wirtschaft: Auf dem Weg nach Europa 169

19. Raissa Kokkota Eesti Vabariigi sotsiaalpoliitika tulemuslikkus 176
Summary Effectiveness of the social policy of Estonia 181

20. Jost W. Kramer Wirtschaftliche Macht und Genossenschaften 183
Summary Economic Power and Co-operatives 192

21. Liina Kulu Euroopa Liidu idalaiendusel ilmnevad makro-majandus-likud probleemid 193
Zusammenfassung Die aussenwirtschaftlichen Probleme der Osterweiterung der Europäischen Union 201

22. Jaak Leimann Majanduspoliitiliste otsuste kujunemine 202
Summary Formation of economic political decisions 209

23. August Leppä Differences in market pricing in the three Baltic economies 211

24. Rein Lumiste, Rünno Lumiste Eesti Vabariigi poliitika teenindussektori konkurentsi-võime tõstmiseks 221
Summary The policy of the Republic of Estonia aimed at raising the competitiveness of the service sector 228

25. Claudia Mitschke Konzeptionen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit – ein Überblick 229
Summary Conceptions of international competitiveness - a survey 240

26. Sulev Mäeltsemees Valla ja linna arengu kavandamine 241
Zusammenfassung Über die Entwicklungspläne der Gemeinde oder der Stadt 247

27. Katrin Männik The role of foreign direct investments and government in technology transfer to transition economies..... 248
Kokkuvõte Otseste välisinvesteeringute ja valitsuse osa tehnoloogia ülekandel siirderiikidesse 255

28. Katrin Olenko Eesti võimalused Euroopa majandus- ja rahaliiduga liitumisel optimaalse valuutapiirkonna teooria põhjal 257
Summary Estonia's possibilities joining EMU in the framework of theory of optimum currency area 263

29. Raul Omel Strateegiline kaubanduspoliitika: võimalused ja ohud väikeriigile 265
Summary Strategic trade policy: possibilities and problems for small countries 271

30. Eve Parts Siirderiikide arengustrateegia kujundamise probleeme 273
Summary Development strategies for transition countries: problems and possibilities 279

31. Matti Raudjärv Regionaalpoliitika mõnedest aspektidest 281
Zusammenfassung Einige Aspekte der Regionalpolitik 294

32. Ele Reiljan Eksporti soodustavad ja takistavad tegurid Eestis 297
Summary Advantages and obstacles for Estonian export 303

33. Janno Reiljan, Ele Reiljan, Kairi Andresson Eesti majanduslik positsioon Läänemere regioonis 305
Summary Economic cooperation in the Baltic Sea region: Estonian view 325

34. Armin Rohde, Ole Janssen Ist Estland reif für eine Teilnahme an der Europäischen Währungsunion ? 327
Summary Is Estonia ready to join the European monetary union? 337

35. Tõnu Roolaht Eesti ettevõtete rahvusvahelistumine ja sellega seotud majanduspoliitilised meetmed arvestades euroläbi-rääkimisi 338
Summary The internationalization of Estonian enterprises and relevant policy measures during EU enlargement negotiations 345

36. Maija Schenfelde Die wirtschaftlichen Aspekte Lettlands bei der Integration in die Europäische Union 346
Summary Economic aspects of Latvian integration with the European Union 349

37. Toni Schulz Verwaltungscontrolling als Bestandteil der Reform öffentlicher Verwaltungen 350
Kokkuvõte Haldus*controlling* haldusreformi osana 357

38. Jüri Sepp Wirksamkeit der Wettbewerbspolitik in Estland und die Europäische Union 359
Kokkuvõte Eesti konkurentsipoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit 373

39. Aino Siimon Eesti väikeettevõtluse ja väikeettevõtluspoliitika tulemuslikkusest Euroopa Liidu kontekstis …..... 375
Summary The effectiveness of small and medium enterprises and SME policy in the context of European Union 381
40. Uno Silberg Eesti Euroopa Liiduga liitumise põhiseaduslik konflikt ning liitumise tulemuslikkus põllumajanduses 382
Summary Estonian accession to the EU is contrary to the constitution and the agricultural accession effectiveness …..... 390
41. Inese Spica Effectiveness of foreign trade between the Baltic States and the European Union 391
Zusammenfassung Wirksamkeit des Aussenhandels zwischen den Baltischen Staaten und der Europäischen Union 399
42. Mart Sõrg Estonian banking crises: roots and managing experiences..... 401
Kokkuvõte Eesti panganduskriisid: põhjused ja lahendused 407
43. Katrin Tamm Eesti välisvõla dünaamika ja teenindamine Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis 409
Summary Estonian foreign debt dynamics and service in the context of joining with EU 417
44. Aleksandra Teder, Juhan Teder Ettevõtluse aastakümme Soomes …..... 418
Summary The decade of entrepreneurship in Finland …..... 420
45. Kadi Timpmann Eesti fiskaalpoliitika integreerumisel Euroopa Liitu …..... 422
Summary Estonian fiscal policy by European integration …..... 429
46. Eve Tomson Linakasvatuse osatähtsusest põllumajanduslikus tootmises …..... 430
Summary The importance of flax growing in agricultural production …… 436
47. Ott Toomet Tööjõu liikuvus Eestis: empiiriline uuring …..... 438
Summary Geographical mobility of the labour force in Estonia: an empirical survey …..... 444
48. Viktor Trasberg Üksikisiku tulumaks ja regionaalsed tuluerisused …..... 446
Summary Personal income tax and regional disparities in Estonia .. 452
49. Kulno Türk Töötasustamispoliitika ja töösoorituse juhtimine Eesti kõrgkoolides …..... 453

Summary	Wage policy and the performance management in Estonian higher educational establishments ….....	461
50. Elvi Ulst	Keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste finantssuhted	462
Summary	Financial relations of central-local governments	471
51. Urmas Varblane	Estonia and Poland compared by the trade policy implications of joining with the European Union	472
Kokkuvõte	Eesti ja Poola võrdlus Euroopa Liiduga ühinemisega kaasnevate väliskaubanduspoliitiliste muutuste alusel	479
52. Urve Venesaar, Reet Maldre	Eesti väikeettevõtluspoliitika areng ja Euroopa Liit	481
Summary	Development of the Estonian small business policy and the European Union	487
53. Lia Vensel, Vello Vensel	Economic policy and operating of the disputes resolution mechanisms	489
Kokkuvõte	Majanduspoliitika ja lahkhelide lahendamise mehhanismi toimimine	495
54. Tiia Vissak	Otsesed välisinvesteeringud – võimalus KIE üle-minekumaade kaubandusbilansi parandamiseks	496
Summary	Foreign direct investments – a possibility for improving Central and Eastern Europe's trade balance	503
55. Ralph M. Wrobel	Finanzausgleich aus allokationspolitischer Sicht	504
Summary	Grants-in-aid from an allocative point of view	510

EESSÕNA

Lugupeetavad lugejad! Teie käes on teadusartiklite kogumik, mille autoriteks on rahvusvahelisest, nüüd juba kaheksandast teadus- ja koolituskonverentsist osavõtjad ning teemaks "Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit". Selline teema (rõhutades just sõna "tulemuslikkus") valiti seepärast, et Eesti Vabariigi siirdumisel käsumajandusest turumajanduse tingimustesse on kahtlematult saavutatud väga palju positiivseid tulemusi, kuid selle kõrval on mitte vähe negatiivset, tegemata jätmisi, saamatust, valesti tegemisi jms. Hulk küsitavusi ja probleeme on tõstatanud nii omandireform (sh. eriti erastamine), maareform, haldusreform, kutseharidusreform, pensionireform jt. Konverentsi korraldajate eesmärk oli, et osalejad ei rõhutaks mitte ainult häid saavutusi, vaid selle kõrval juhiksid tähelepanu ka vildakatele majanduspoliitilistele otsustele, tegemata jätmistele ning väärkäitumisele. Kuivõrd autorid oskasid probleeme selliselt käsitleda, tuleneb igaühe oskustest ja tahtest.

Korraldajad on arvamusel, et käesoleva kogumiku artiklid on paremal tasemel kui varasemate kogumike puhul. Põhjuseks asjaolu, et artiklid kuulusid enne avaldamist retsenseerimisele. Ka eelmise konverentsi (1999) artiklid retsenseeriti, kuid siis pidi iga autor ise retsensendi leidma. Paraku kujunes selline retsenseerimine paljudel juhtudel formaalseks. Sel aastal olid retsensendid autoritele tundmatud ning seetõttu ka hinnangud kindlasti õiglasemad. Retsenseerimine toimus Eesti ja Saksamaa majandusteadlaste poolt. Loomulikult oli iga autori õigus otsustada, mil määral ta retsensendi arvamusi arvestas, kuid paremaks tehti artiklid igatahes. Mitmed artiklid tuli kogumikust välja jätta, kuna autorid ei pidanud kinni konverentsi teemast. On ju selge, et majanduspoliitikaalase teema puhul tuleb tõepoolest sellest ka kirjutada ning oma uurimisproblemaatika majanduspoliitilisse konteksti paigutada. Ka konverentsi infokirjas, mis 1999. aasta sügisel loodetavatele osavõtjatele ja organisatsioonidele saadeti, oli märgitud, et artiklid peaksid vastama konverentsi teemale ning arvestada tuleks nii teaduslikku kui pedagoogilist aspekti. Paraku tundub, et osa majandusteadlasi tunneb vähe või ei tunne üldse majanduspoliitika kui rakendusmajandusteaduse ainet ja meetodit. Kaugeltki mitte iga uurimus-käsitlus ei ole majanduspoliitika valdkonda kuuluv.

Jälgides Eesti Vabariigi majanduspoliitikat, tuleb sageli tõdeda, et otsustajad ei tee vahet olulise ja vähem olulise (ehk primaarse ja sekundaarse) vahel, alati ei läheneta küsimustele süsteemselt ning seetõttu kaotatakse nii kvaliteedis kui kvantiteedis. Paraku on ka see tüüpiline, et iga uus otsustajate meeskond on kindlal arvamusel, et nemad on ideaalselt parimad ning eelkäijad peaasjalikult valesti käitunud. Päris kindlasti ei ole see nii. Ilmselt on pigem alust arvata, et seni on kõik meeskonnad positiivsete sammude kõrval ka vigu teinud. Mis teha, õppimise aeg! Kahju, et see toimub maksumaksjate, mitte aga otsustajate rahakoti arvel (see pole vabandus, et ka otsustajad on maksumaksjad). Sisulist ja tegelikku vastutust on Eesti Vabariigis seni paraku väga vähe. Sageli antakse valimispropaganda käigus vägagi küsitava ja majanduslikult mittepõhjendatud väärtusega populistlikke lubadusi, mille hilisem täitmine toob ilmselget kahju majandusele ja kogu ühiskonnale.

Arvestades Eesti riigi väiksust (eeskätt rahvastiku arvu seisukohalt), võib mõningaid avaldusi ja soovitusi majanduse ning inimeste elamise edasiseks kontsentreerimiseks Tallinnasse ja ülejäänud Eesti regioonide väljasuretamiseks pealinna arvel, lugeda küüniliseks, pealiskaudseks (ja ilmselt ka rumalaks) kui ühe väikeriigi (nii maa kui rahva) käekäiku mitte huvitavaks pidavaid. Sellised suunad oleksid tegelikult käsumajanduses alustatu jätkamised. Tsiviliseeritud riigis ei tohiks bürokraatidel (seda on nii riigi kui kohaliku omavalitsuse asutustes töötajad) selliste avalduste tegemisel olla asja avaliku eluga seotud ametites.

Sellistel juhtudel on tegemist olukorraga, kus puude taga ei nähta metsa ning millisest nn. riigimehelikust mõtlemisest ja käitumisest siis rääkida saab.

Eesti on piisavalt väike ning siin on mõtet püüda kogu territooriumi ulatuses tasakaalustatud arengut saavutada. Tasakaalustamatus ei võimalda ära kasutada meie võimalikku potentsiaali ning soodustab ka rahvuse hääbumist. Tallinn ja tema lähiümbrus tuleks võib-olla muuta elamiseks võimalikult kalliks ja seeläbi soodustada inimeste Tallinnast teistesse regioonidesse ümberasumist. Samas oleks tarvilik arengutingimusi ja soodustusi luua regioonide jaoks väljaspool Tallinna ja tema lähiümbrust.

Käesoleva kogumiku artikleid ning konverentsil tehtavaid ettekandeid ja sõnavõtte võib käsitleda kui majanduspoliitilist kompleksset rahvusvahelist diskussiooni, mis usutavasti aitab kaasa nii üliõpilaste õpetamisele, täiendkoolituses osalejate teadmiste täiendamisele, majanduspraktikute igapäevaste otsustuste kvaliteedi paremustamisele ning kokkuvõttes kogu Eesti rahvamajanduse arengu soodustamisele. Eelöeldut toetab ilmselt asjaolu, et kogumiku autorid ja konverentsil osalejad esindavad suurt osa, mitmete arvates lausa enamikku Eesti majandusteadlaste paremikust.

Arvatavasti aitab nii kogumikus avaldatu kui ka konverentsil arutletav-räägitav selgust saada nii Eesti majanduse arengu kui Euroopa Liiduga seonduvates küsimustes. Selleks autoritele ja lugejatele kõige paremat! Siirad tänusõnad ja edusoovid konverentsi õnnestumise toetajatele! Kindlasti toimub taoline konverents ka edaspidi ning loodetavasti juba järgmisel aastal.

Konverents – 2000 korraldajate nimel lugupidamisega

Matti Raudjärv,
käesoleva konverentside seeria algataja

Tallinnas, Pirita-Kosel ja Lääne-Virumaal, Rakveres
märtsis - aprillis, 2000

FOREWORD

Dear readers, you are holding in your hands a collection of research papers written by participants of an international scientific and educational conference. This conference is eighth in a series of conferences, and this time the topic is "Results of the economic policy of the Republic of Estonia and the European Union". This topic (with a stress on the word *results*) was selected because there is no doubt that in its transition from a command economy to a market economy the Republic of Estonia has made notable success but side by side with positive results there are numerous negative consequences, omissions, inefficiency, wrongly done or undone things etc. Numerous problems have risen in connection with property reform (particularly privatisation), land reform, administration reform, reforms of vocational training and pension insurance etc. The aim of the organisers was that the participants should not treat only success but would draw attention to incorrect decisions in economic policy, omissions and other shortcomings. To what extent the authors were capable of handling problems from such aspects depends on the professional abilities and will of each of them.

The organisers are of the opinion that the level of the articles published in the present collection is higher than earlier. The reason is that the articles were peer-reviewed before acceptance. The articles published in the 1999 collection were also reviewed but then it was the author's responsibility to find the referee. Unfortunately, as a result, reviewing was in many cases just formal. This year the referees were anonymous and therefore their opinions were in many cases fairer. Reviewers included economists from Germany and Estonia. Of course, each author could decide to what extent the reviewers' suggestions should be taken into account; still, there is no doubt that the papers were much improved. Several articles had to be left out of the collection because their scope did not meet the topic of the conference. There can be no doubt that if the topic of the conference concerns economic policy one has to write about it. Also the information bulletin that was sent to expected participants and organisations in autumn 1999 stressed that the articles should meet the scope of the conference and include also an educational aspect. Unfortunately, it seems that part of economists have little or no knowledge about the subject and methods of economic policy as an applied economic science. By no means can we regard any research as belonging into the sphere of economic policy.

A closer look at the economic policy in the Republic of Estonia reveals that often the decision-makers do not distinguish between important and less important (primary and secondary) issues, systems approach to problems is not always used and therefore both quality and quantity suffer. Moreover, it is typical that every new team of decision-makers is convinced that it is unquestionably the best and its predecessors have been mainly wrong. No doubt, this is not so. Rather, we have reason to think that all teams have taken positive steps and have also made mistakes. This cannot be helped – we are still learning. It is a pity that all this is done at the expense of tax-payers and not decision-makers (that decision-makers are also tax-payers is no excuse). So far there is too little real responsibility in the Republic of Estonia. It often happens that in the course of election campaigns populist promises are made that are questionable or economically unsubstantiated and that would obviously be disastrous to economy and the whole society if kept.

Taking into consideration the smallness of Estonia (especially as to the population number) certain statements and suggestions about further concentration of people into Tallinn and

destroying other regions for the sake of the capital can be regarded as cynical, perfunctory (and obviously also stupid) and inconsiderate towards the future of the small country (both its land and people). Such tendencies would actually mean continuation of processes started under command economy. In a civilised country bureaucrats (employed by both national and local government institutions) making such statements should have no possibility to hold posts in public service. This is a situation where one cannot see the wood for the trees. Of course, in such a case any statesmanlike thinking or behaviour is out of the question.

Estonia is small enough to make attempts to achieve balanced growth over all its territory. Unbalanced development does not enable us to make the best of our potential and is conducive to the dying out of the nation. Maybe it would be wise to make Tallinn and its immediate vicinity as expensive for living as possible and thereby stimulate people to move from the capital into other regions. Simultaneously conditions should be created and advantages given to regions outside Tallinn.

The articles in the present collection and reports made at the conference may be regarded as a comprehensive international discussion of economic policy, which will hopefully be useful in teaching university students, improving the knowledge of persons taking various advanced courses, raising the quality of the decisions made in economic practice and, as a result, promoting the development of the whole Estonian economy. The more so since the authors of this collection of articles and participants in the conference represent a large part of the best economists of Estonia, some even think that they represent the majority.

The articles published here as well as the reports and discussions at the conference will probably help clarify certain issues of Estonian economic development as well as those concerning the European Union. I wish authors and readers success in this. I am grateful to the supporters of this conference. No doubt, such conferences will be held also in the future and hopefully the next one will take place already next year.

On behalf of the organisers of the conference

Matti Raudjärv
initiator of the series of conferences

Pirita-Kose, Tallinn and Rakvere, Lääne-Virumaa

March–April 2000

VORWORT

Sehr geehrte Leser! Sie haben in ihrer Hand eine Sammlung der wissenschaftlichen Beiträge, deren Autoren Teilnehmer der jetzt schon achten wissenschaftlichen und ausbildenden Konferenz sind und das Thema "Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Europäische Union" ist. Dieses Thema (besonders betont wird das Wort "Wirksamkeit") wurde deshalb gewählt, weil man beim Übergang Estlands aus den Verhältnissen der Kommandowirtschaft in die Marktwirtschaft sehr viele positive Ergebnisse erreicht hat, aber daneben gibt es nicht wenig Negatives, Unterlassungen, Ungeschicktheit, falsch Gemachtes usw. Viele Fragen und Probleme haben Eigentumsreform (darunter v.a. Privatisierung), Bodenreform, Verwaltungsreform, Berufsausbildungsreform, Rentenreform u.a. aufgeworfen. Das Ziel der Veranstalter der Konferenz war, dass Teilnehmer nicht nur Erfolge betonen werden, sondern daneben die Aufmerksamkeit auf falsche wirtschaftspolitische Beschlüsse, Unterlassungen und Missverhalten richten. Inwieweit die Autoren Probleme so behandeln können haben, hängt von Fertigkeiten und dem Willen jedes einzelnen ab.

Die Veranstalter sind der Meinung, dass die Beiträge dieser Sammlung ein besseres Niveau haben, als in vorigen Sammlungen. Der Grund liegt darin, dass die Beiträge vor der Veröffentlichung rezensiert wurden. Die Beiträge der vorigen Konferenz wurden ebenso rezensiert, aber dann sollte jeder Autor selbst den Rezensenten finden. Leider wurde das Rezensieren dann oft formell gemacht. In diesem Jahr waren die Rezensenten den Autoren unbekannt und deshalb waren die Gutachten rechtschaffener. Die Rezensionen wurden von estnischen und deutschen Wirtschaftswissenschaftlern geschrieben. Natürlich hatte jeder Autor das Recht, sich selbst zu entscheiden, wieviel er die Meinung des Rezensenten berücksichtigen will, doch die Beiträge wurden allerdings besser gemacht. Viele Beiträge musste man in der Sammlung auslassen, weil viele Autoren das Thema der Konferenz nicht beachtet haben. Es ist ja klar, bei dem wirtschaftspolitischen Thema muss man wirklich darüber schreiben und seine Untersuchungsproblematik in den wirtschaftspolitischen Kontext stellen. Auch im Informationsschreiben der Konferenz, das im Herbst 1999 den potentiellen Teilnehmern und Organisationen abgesendet wurde, stand, dass die Beiträge dem Thema der Konferenz entsprechen müssten, und dass sowohl der wissenschaftliche als auch pädagogische Aspekt berücksichtigt werden sollte. Leider scheint es, dass ein Teil der Wirtschaftswissenschaftler wenig oder überhaupt nicht das Fach und die Methode der Wirtschaftspolitik als Anwendungswirtschaftswissenschaft kennt. Nicht jede Untersuchung-Konzeption gehört zum Bereich der Wirtschaftpolitik.

Berücksichtigend die Wirtschaftspolitik Estlands, muss man oft finden, dass diejenige, die Entscheidungen fällen, nicht zwischen dem Wesentlichen und Unwesentlichen (oder dem Primären und Sekundären) unterscheiden können, die Fragen werden nicht immer systematisch behandelt und deshalb verliert man sowohl an der Qualität als auch an der Quantität. Leider ist es ebenso typisch, dass jedes neue Team eine sichere Meinung hat, dass sie die besten sind und ihre Vorgänger nur Fehler gemacht haben. Bestimmt ist das nicht so. Offensichtlich kann man denken, dass bisher alle Teams neben positiven Schritten auch Fehler gemacht haben. Nichts zu machen, Zeit des Lernens! Schade, dass das auf Kosten der Steuerzahler gemacht wird und nicht auf Kosten derjenigen, die diese Entscheidungen fällen (das ist keine Entschuldigung, dass sie auch Steuerzahler sind). Eine inhaltliche und eigentliche Verantwortung gibt es bisher in der Republik Estland sehr wenig. Oft werden während der Wahlpropaganda fragwürdige und wirtschaftlich nicht begründete populistische

Versprechungen gegeben, deren Erfüllung später Schaden der Wirtschaft und der gesamten Gesellschaft bringt.

Wenn man berücksichtigt, wie klein Estland ist (v.a. die Einwohnerzahl), kann man einige Äußerungen und Empfehlungen über die Konzentration der Wirtschaft und Menschen nach Tallinn, was das Aussterben anderer Regionen zugunsten der Hauptstadt mitbringt, zynisch, oberflächlich (und offensichtlich auch dumm) halten, die sich nicht für die Entwicklung eines Kleinstaates (sowohl des Landes als auch der Bevölkerung) interessieren. Mit diesen Richtungen wird eigentlich das fortgesetzt, womit man in der Kommandowirtschaft begonnen hat. In einem zivilisierten Staat dürften die Bürokraten (d.h. die Angestellten des Staates und der Gemeinde), die solche Äußerungen machen, nichts mit dem Beruf des öffentlichen Lebens zu tun haben. Dabei handelt es sich um eine Situation, wo der Wald vor Bäume nicht gesehen wird und über welches sogenannte staatsmännische Verhalten und Denken kann man dann sprechen?

Estland ist genug klein und es lohnt sich hier auf dem ganzen Territorium nach einer ausgeglichenen Entwicklung zu streben. Die Unausgeglichenheit ermöglicht nicht unser mögliches Potential auszunutzen und begünstigt das Aussterben des Volkes. Tallinn und seine nächste Umgebung müsste vielleicht zum Leben möglichst teuer gemacht werden, um so das Umziehen der Menschen aus Tallinn in andere Regionen zu fördern. Dabei ist es nötig, für die Regionen außerhalb Tallinn und seiner nächsten Umgebung Entwicklungs-möglichkeiten und Förderungen zu schaffen.

Die Beiträge dieser Sammlung sowie Vorträge und Ansprachen in der Konferenz könnte man wie eine umfassende wirtschaftspolitische internationale Diskussion behandeln, die wahrscheinlich zur Ausbildung der Studenten, in der Weiterbildung zur Vervollkommnung der Kenntnisse, zur Verbesserung der alltäglichen Entschlüsse der Wirtschaftspraktiker und zusammenfassend zur Förderung der Entwicklung der estnischen Volkswirtschaft beitragen. Das Obenerwähnte beweist auch die Tatsache, dass die Autoren der Sammlung und Teilnehmer der Konferenz einen großen Teil, nach einigen Meinungen sogar die meisten, der besten Wirtschaftswissenschaftler Estlands vertreten.

Hoffentlich helfen die Beiträge der Sammlung und das, was in der Konferenz gesprochen-diskutiert wird, besser die mit der Entwicklung der estnischen Wirtschaft sowie mit der Europäischen Union verbundenen Probleme aufklären. Dafür alles Gute allen Autoren und Lesern! Herzlichen Dank und viel Erfolg allen Unterstützern der Konferenz! Bestimmt wird eine ähnliche Konferenz auch in der Zukunft und hoffentlich schon im nächsten Jahr stattfinden.

Im Namen der Veranstalter der Konferenz 2000

Matti Raudjärv, Urheber dieser Konferenzenserie

In Tallinn, Pirita-Kose und in Lääne-Virumaa, Rakvere
im März-April 2000

LÄTI, LEEDU JA UKRAINAGA SÕLMITUD VABAKAUBANDUSLEPINGUTE TÜHISTAMISE MÕJU EESTI EKSPORTÖÖRIDELE

Sten Anspal, Janno Järve, Tanel Veisson
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Ühinemisel Euroopa Liiduga tuleb Eestil kaotada seni kehtinud vabakaubanduslepingud liidust välja jäävate riikidega. Olulistest kaubanduspartneritest kuulub selliste riikide hulka Ukraina, aga ka Läti ja Leedu, kui peaks tekkima olukord, kus Eesti pääseb Euroopa Liitu enne teisi Balti riike. Vastastikuste kaubanduslike tõkete kehtestamine kaubanduspartneritega on Eesti majanduskeskkonna seisukohalt küllalt oluline muutus. Seetõttu on vajalik analüüsida, milliseid mõjusid see endaga kaasa toob.

Üks oluline aspekt, mida sealjuures tuleb arvestada, on see, kuidas Eesti ettevõtjad probleemi tajuvad, kas nad on võimalikest tulevastest muutustest teadlikud ja kuidas nad oma majandusotsustuste tegemisel neid arvesse kavatsevad võtta. Käesoleva artikli eesmärgiks on uurida, kuidas vabakaubanduslepingute kaotamine Läti, Leedu ja Ukrainaga avaldab mõju Eesti eksportööridele, tuginedes nende seas läbi viidud küsitlusele. Nimetatud riikidega kaubandussidemeid omavate ettevõtete seas viis Välisministeerium koostöös Tartu Ülikooli majandusteaduskonnaga 1999. aasta detsembris läbi küsitluse, milles püüti välja selgitada Ukraina, Läti ja Leedu turgude olulisus Eesti eksportööridele.

Küsitluse teostamiseks valmistati eksportööridele ja importööridele eraldi küsitluslehed. Uuriti ekspordi geograafilist jaotust, ettevõtete edutegureid ja nende olulisust, prognoositavaid ekspordimahtude muutumisi Läti, Leedu ja Ukraina turgudel, hinnanguid eeldatavatele muutustele Eesti väliskaubanduspoliitikas pärast liitumist Euroopa Liiduga. Samuti paluti eksportööridel väljendada oma seisukohta Eesti läbirääkimiste delegatsiooni võimaliku positsiooni kohta väliskaubanduse osas. Küsitluslehed saadeti kokku 200 suuremale eksportöörile ja importöörile. Valim koostati Eesti Tolliametilt saadud informatsiooni alusel. Vastused laekus kokku 52-lt ettevõttelt. Vastanud ettevõtted moodustavad ca 60 protsenti Eesti lõppekspordist ja 50 protsenti impordist sisetarbimiseks. Käesolev artikkel käsitleb vaid eksportööridelt laekunud andmeid.

Millised on Eesti eksportööride peamised edutegurid?

Läti, Leedu ja Ukrainaga sõlmitud vabakaubanduslepingute tühistamine või sisuline muutmine muudab oluliselt ka Eesti väliskaubanduskeskkonda. Nii eksportimine kui importimine muutub kallimaks ning ettevõtted, mis ekspordivad madala kasumimarginaaliga, on tõenäoliselt sunnitud kas otsima uusi turge või oma tegevuse lõpetama.

Järgnevalt püütakse välja selgitada, millest ajendatult Eesti ettevõtte eelpool mainitud riikidesse ekspordivad ning kui suurt rolli mängib hinnaeelis. Selleks paluti ettevõtjatel hinnata mitmete tegurite olulisust edukuse garanteerimisel Läti, Leedu ja Ukraina turgudel. Selle ja kõigi järgmiste küsimuste vastamisel paluti kasutada järgmist skaalat: 5 – teguri mõju väga oluline, 4 – mõju oluline, 3 – keskmise olulisusega, 2 – väheoluline, 1 – täiesti ebaoluline.

Tabelis 1 on toodud eksportööride arvamused Läti, Leedu ja Ukraina turgudele eksportimist soodustavate tegurite kohta. Küsitlejate poolt välja pakutud võimalustest hinnati kõige tähtsamaks hinnaeelist, mis tulenes kaubanduspiirangute puudumisest Läti, Leedu ja Ukraina turgudel (4,4 punkti maksimaalselt võimalikust viiest punktist). Sellele järgnes väljaarendatud turustusvõrgu olemasolu neis riikides (4,2 punkti) ja toodete kvaliteet (4,1 punkti). Nõrgema tähtsusega olid kaubamärgi tuntus (3,7) ja transpordikulude madal tase (3,7) nendesse riikidesse eksportimisel.

Eespool toodud tulemused peegeldavad Eesti ettevõtjate arvamust tervikuna. Uurides eksportööride arvamusi tööstusharude lõikes selgub, et hinnangud eksportimist soodustavate tegurite olulisusele on küllaltki erinevad.

Tabel 1

Edutegurite olulisus Eesti firmade eksportimisel Lätisse, Leetu ja Ukrainasse

	Tekstiili-tööstus	Keemia-tööstus	Masinad ja seadmed	Puit ja mööbel	Toiduainete tööstus	Muu	Keskmine
Hinnaeelis (tollide puudumine)	3,7	4,4	4,1	5,0	5,0	4,0	4,4
Väljaarendatud turustusvõrk	3,7	4,5	4,5	2,0	4,6	3,0	4,2
Kvaliteet	3,0	4,4	4,6	4,0	3,9	4,5	4,1
Kaubamärgi tuntus	2,7	3,8	4,4	2,0	3,8	3,5	3,7
Hinnaeelis (madalad transpordikulud)	3,0	2,9	4,0	5,0	4,3	5,0	3,7
Muud tegurid	1,0	3,5	3,5	4,0	3,3	5,0	3,4

Allikas: küsitluse tulemused

Vastanud eksportöörid jagati kuude rühma: toiduainete, keemia, masinaehituse ja elektroonika, puidu ja mööbli, tekstiili ja valmisriiete ning muud ettevõtted. Kõige enam väärtustavad kaubanduspiirangute puudumisest tulenevat Eesti toiduainetetööstuse ettevõtted, kes hindasid selle tähtsust maksimaalse 5 punktiga. Kõrge hinnangu andsid kaubandustõkete puudumisele ka keemiatööstuse ja puidu- ning mööblitööstuse ettevõtted. Väiksema tähtsusega oli see tekstiilitööstuse firmadele (3,7 punkti). Väljaarendatud turustusvõrk oli oluline edutegur toiduainete, keemia, masinatööstuse ettevõtetele (hinnang 4,5 kuni 4,6 punkti), kuid puidu ja paberitööstuse jaoks oli see üsna vähetähtis (2,0 punkti). Eesti toiduainetetööstuse jaoks on oluline edutegur Läti, Leedu ja Ukraina turgudel ka transpordikulude suhteliselt madal tase. Samas olid kvaliteet ja kaubamärgi tuntus tekstiili, puidu- ja mööblitööstuse firmadele suhteliselt ebaolulised edutegurid (hinnang 2,0 kuni 3,0 punkti).

Seega võib esimese kokkuvõttena väita, et Eesti firmade konkurentsivõime Läti, Leedu ja Ukraina turgudel põhineb esmajoones hinnaeelisel. Hinnavälised tegurid (kvaliteet ja kaubamärgi tuntus) mängivad teisejärgulist rolli. Hinnaeelise loomisel mängib soodne väliskaubandusrežiim ettevõtjate arvates tähtsat osa. Samuti peegeldub siinsetes arvamustes asjaolu, et Läti, Leedu ja Ukraina turgudel on nõudlus väga hinnaelastne ehk väikene hinnatõus toob kaasa suure muutuse nõutava kauba koguses.

Selleks, et uurida Eesti ekspordi hinnaelastsust, paluti eksportööridel prognoosida, kuidas muutub toodangumaht, kui Eestile rakendatakse kaubandustõkkeid, mis muudavad nende kaupade hinna Ukraina, Läti või Leedu turul 20 protsendi võrra kallimaks. Loomulikult on selline hinnang väga hüpoteetiline ja subjektiivne, kuid siiski annab teatud ettekujutuse Eesti

toodete ekspordi hinnaelastsusest. Selgus, et kui ekspordi hind suureneks 20 protsenti, siis ekspordi maht kahaneks 43 protsenti ehk tegu oleks väga kõrge ekspordi hinnaelastsusega. See eksportööride eksperthinnang kinnitab eelpool püstitatud hüpoteesi, et Eesti eksport nendesse riikidesse on väga hinnatundlik.

Väliskaubanduspoliitiliste muudatuste mõju Eesti eksportööridele

Järgmise sammuna püüti välja selgitada, milline on Eesti eksportööride suhtumine võimalikku Läti, Leedu ja Ukrainaga sõlmitud vabakaubanduslepingute revideerimisse või koguni tühistamisse ja üldisesse Eesti väliskaubandusrežiimi muutmisse, tulenevalt liitumisest Euroopa Liiduga. Küsitluse tulemused on toodud tabelis 2.

Tabel 2

Hinnang EL-iga liitumisest tingitud muudatustele väliskaubandustingimustes

	Tekstiili-tööstus	Keemia-tööstus	Masinad ja seadmed	Puit ja mööbel	Toiduainete-tööstus	Muu	Keskmine
Tollimaksude kehtestamine (ekspordile kolmandatesse riikidesse)	3,3	4,5	4,6	5,0	4,0	3,0	4,2
Vabakaubanduslepingu tühistamine Ukrainaga	3,0	4,3	4,2	2,0	3,6	3,0	3,8
Kvantitatiivsed piirangud (kvoodid ekspordile kolmandatesse riikidesse)	2,7	3,5	4,4	2,0	3,3	3,0	3,5
EL fütosanitaar-nõuete rakendamine eksportkaupadele	2,5	3,4	2,5	5,0	4,2	1,5	3,3
Vabakaubanduse kaotamine põllumajandussaaduste alal Leeduga	3,0	2,3	3,0	4,0	3,8	2,5	3,0
Vabakaubanduse kaotamine põllumajandussaaduste alal Lätiga	3,0	2,3	3,0	3,0	3,8	2,5	3,0

Allikas: küsitluse tulemused

Eesti eksportöörid tervikuna nägid kõige ohtlikuma muutusena võimalikku tollide kehtestamist nende ekspordile riikidesse, kellega EL pole vabakaubanduslepinguid sõlminud (4,2 punkti). Järgmise ohuna nähti võimalust Ukrainaga sõlmitud vabakaubanduslepingute muutmises (3,8 punkti). Läti ja Leeduga sõlmitud vabakaubanduslepingute tühistamist ei peetud nii oluliseks.

Tööstusharude lõikes tundsid kolmandatesse riikidesse minevale ekspordile rakendatavate tollimaksude pärast kõige rohkem muret puidu- ja mööblitööstuse eksportöörid. Kõrge ohutegurina tunnetasid seda ka keemiatööstus, masinaehitus ja toiduainetetööstus. Ukraina vabakaubanduslepingu saatus huvitas kõige enam keemia- (4,3), masinaehitus- (4,2) ja toiduainetetööstuse (3,6) ettevõtteid. Hoopis väiksema olulisusega tundus see puidu ja mööblitööstuse firmadele (2,0) ning tekstiili ning riidetööstusele (3,0).

Läti ja Leeduga sõlmitud vabakaubanduslepingute muutmist põllumajandussaaduste alal pidasid oluliseks toiduainetetööstuse eksportöörid (3,8 punkti mõlema lepingu korral). Üllatavalt selgus, et ka teised Eesti eksportöörid leiavad, et vabakaubanduslepingu muutmine toidukaupade osas on nende jaoks keskmise tähtsusega muutus. Ilmselt on siin tegu vahendatud mõjude ootustega – juhul kui põllumajandussaaduste vabakaubandus kaob, siis mõjutab see ka Eesti kaubandussuhteid halvendavalt ka teistes valdkondades, kus otsest tollide rakendamist ei tuleks eeldada. Positiivne on aga asjaolu, et eksportööride teadlikkus

võimalikest kaubandusrežiimi muutustest on kasvanud. Varasema Saar Polli küsitluse tulemused näitasid, et ettevõtted ekspordimahtude langust üldiselt võimalikuks ei pidanud (Varblane 1999).

Asendusturud

Järgnevalt uuriti Eesti eksportööride valmisolekut muutusteks, kui meie väliskaubandus-suhted Läti, Leedu ja Ukrainaga peaksid muutuma. Selleks uuriti, missugused turud võiksid olla meie eksportööridele asendusturgudeks juhul, kui juurdepääs Läti, Leedu ja Ukraina turgudele halveneb (vt. tabel 3).

Tabel 3

Eesti eksportööride varustrateegiate olulisus juhul kui vabakaubanduslepingud Läti, Leedu ja Ukrainaga revideeritakse

	Tekstiili-tööstus	Keemia-tööstus	Masinad ja seadmed	Puit ja mööbel	Toiduaine-tööstus	Muu	Keskmine
Asendusturgude otsimine Euroopa Liidust	3,0	2,6	3,5	5,0	4,0	5,0	3,5
Jätkata eksportimist Lätisse, Leetu ja Ukrainasse, kuid väiksema kasumimarginaaliga	3,3	3,3	4,0	4,0	3,0	3,0	3,4
Eksportimise lõpetamine Lätisse, Leetu ja Ukrainasse	1,3	3,2	3,6		4,0	2,0	3,2
Eksportida Lätisse, Leetu ja Ukrainasse väiksemas mahus	2,7	3,1	3,0	4,0	3,3	2,5	3,1
Ekspordistrateegia ei muutu	3,0	2,1	3,4	5,0	3,9	2,5	3,1
Asendusturgude otsimine mujalt	2,0	3,3	3,6		2,4	5,0	3,0
Asendusturgude otsimine Kesk-Euroopast (Poolast, Ungarist, Tšehhist)	3,7	2,6	3,0		3,3	2,5	3,0
Muud strateegiad	2,0	1,0	5,0		2,0	5,0	2,8
Asendusturgude otsimine SRÜ riikidest	2,7	2,7	3,8		2,5	2,5	2,8

Allikas: küsitluse tulemused

Eesti eksportöörid tervikuna olid asendusstrateegiate kasutamise suhtes mõõdukalt optimist-likud, hinnates nende kasutamise võimalikkust keskmiselt 3,5-ga maksimaalsest viiest punktist. Kõige tõenäolisemalt hakatakse arendusturge otsima Euroopa Liidust (3,5 punkti). Oluliseks peeti ka eksportimist jätkamist Lätti, Leetu ja Ukrainasse, nüüd juba väiksema kasumimarginaaliga (3,4). Tähtsuselt järgmistena toodi esile taandumist Läti, Leedu ja Ukraina turgudelt ehk eksportimise lõpetamist (3,2 punkti) ja asendusturu otsimist Kesk-Euroopa riikidest (3,0). Suhtumine Kesk-Euroopa siirderiikide turule sisenemise võimaluse kohta on silmatorkavalt tagasihoidlik. See on tõsine probleem, mille lahendamine nõuab ühist jõupingutust kogu Eesti majandusringkondadelt ja ametiasutustelt. Probleemiks on ekspor-tööridele seniste sidemete puudumine Kesk-Euroopa siirderiikide firmadega, turu nõudluse nõrk tundmine, väga halb juurdepääs sealsetele turustusvõrkudele ja üldine informatsiooni puudus.

Asendusturu otsimist Euroopa Liidust tähtsustavad erinevate tööstusharude eksportöörid väga erinevalt. Kõige sobivam alternatiiv on see puidu- ja mööblitööstusele (5,0 punkti). Tõenäo-liseks peavad seda ka toiduainete- ja masinatööstuse ettevõtjad (4,0 ja 3,5 punkti). Keemia-tööstuse (2,6 punkti) ning tekstiili- ja riidetööstusel (3,0) ettevõtjad peavad Euroopa Liitu eksportimist suhteliselt väheatraktiivseks alternatiiviks.

Väiksema kasumimarginaaliga eksportimise jätkamine Läti, Leedu ja Ukraina turule on suhteliselt tõenäoline kõigis tööstusharudes. Seega on nende kasumimarginaal hetkel selline, mis võimaldab ka asendusstrateegiana hinda langetada. Kõige vähemsoodsamaks peavad seda alternatiivi toiduainetetööstuse eksportöörid (hinnang 3,0). See tuli selgelt välja ka juba eespool edutegurite analüüsil, millest selgus, et toiduainetetööstuse eksportöörid on väga hinnatundlikud. Seda näitab ka nende väga kõrge hinnang (4,0) võimalusele lõpetada üldse eksportimine Läti, Leedu ja Ukraina turgudele. Samas on nende hinnang võimalusele otsida ja leida asendusturg kolmandates riikides või Kesk-Euroopa siirderiikides väga tagasihoidlik (2,4 punkti).

Kõige kõrgema hinnangu andsid Kesk-Euroopa siirderiikide turgude abil Läti, Leedu ja Ukraina turu asendamisele Eesti tekstiili ja riidetööstuse eksportöörid (3,7). Kolmandates riikides asendusturu leidmist hindasid kõrgelt Eesti masinatööstuse ja elektrotehnikatööstuse ettevõtted (3,6).

Mis takistab uutele turgudele sisenemist?

Pärast asendusturgude üldiste strateegiate kohta arvamuse välja selgitamist asuti üksikasjalikumalt analüüsima, missugused on need tegurid, mis takistavad Eesti eksportööre edukalt uutele turgudele sisenemast. Tabelist 4 on näha, et eksportööre tervikuna võttes on neil kolm suurt takistavat tegurit - juurdepääsu puudumine turustuskanalitele (3,9 punkti), hinnaeelise puudumine (3,9) ja väliskaubanduslike tõkete olemasolu (3,8 punkti). Seega on peamised takistused täiesti klassikalised üleminekumajanduse eksportööride jaoks. Samas näitab see jälle Eesti ekspordi suurt hinnatundlikkust.

Tabel 4

Asendusturgudele sisenemist takistavate tegurite olulisus Eesti eksportööride juhul kui vabakaubanduslepingud Läti, Leedu ja Ukrainaga revideeritakse

	Tekstiili-tööstus	Keemia-tööstus	Masinad ja seadmed	Puit ja mööbel	Toiduaine-tööstus	Muu	Keskmine
Turustuskanalite puudumine	4,0	3,3	4,5	5,0	4,4	1,0	3,9
Hinnaeelise puudumine	3,7	3,7	3,7	4,0	4,4	2,5	3,9
Tollid ja muud väliskaubanduslikud tõkked	2,7	3,4	4,4	4,0	4,4	1,0	3,8
Muud põhjused	2,0	5,0	5,0	2,0	2,0	5,0	3,3
Liiga suured transpordikulud	3,3	3,3	3,2	3,0	3,3	3,0	3,3
Täiendavateks investeeringuteks vajaliku kapitali puudus	3,0	3,5	2,7	4,0	3,6	1,0	3,1
Vajalike jooksvate finantsvahendite nappus	3,0	3,4	2,3	4,0	3,3	1,0	2,9
Toote sobimatus nendele turgudele	2,7	2,9	2,7	4,0	3,3	1,5	2,9
Kvaliteedi mittevastavus (sh sertifikaatide puudumine)	2,3	2,7	2,7	2,0	3,0	2,5	2,7
Suutmatus rahuldada nõutud suurusega tellimusi	2,3	2,6	2,2	4,0	2,3	3,0	2,5

Allikas: küsitluse tulemused

Veidi väiksema tähtsusega takistused on transpordikulud kasvu, kapitali ebapiisavus investeeringuteks ekspordi arendamisse ja jooksvate kulude katteks. Kõik need tegurid said hinnangu vahemikus 3,3 ja 2,9 punkti. Üllatusena ei ole asendusturgudele sisenemisel Eesti eksportööride arvates suureks takistuseks suutmatus pakkuda piisavas suuruses ekspordipartiisid (2,5 punkti), kvaliteedisertifikaatide puudumine (2,7) ega ka toodete mittevastavus

sihtriigi turu vajadustele (2,9). Küsitluse korraldajad eeldasid aga just nende tegurite esilekerkimist kui takistust uutele asendusturgudele sisenemisel. Siin on võimalikud kaks selgitust. Esiteks Eesti eksportöörid ei ole hästi informeeritud uutel turgudel esitatavatest nõuetest nende poolt pakutavatele toodetele ja seetõttu ülehinnatakse oma võimalusi neil turgudel. Teiseks, Eesti eksportöörid on viimasel paaril aastal oluliselt parandanud toodete kvaliteeti ja seetõttu näevad põhiprobleemi mitte kvaliteedis ja tootes vaid selle turustamise võimaluses teravas hinnakonkurentsis.

Tööstusharude lõikes on hinnang asendusturgudele sisenemist takistavatele teguritele suhteliselt homogeenne Turustuskanalite puudumist peavad väga oluliseks takistuseks peaaegu kõik eksportöörid, natukene vähemoluline on see keemiatööstuses (hinnang 3,3). Hinnaeelise puudumist rõhutavad eriti toiduainetetööstuse eksportöörid (4,4), kuid see on suur takistus ka teistele (näiteks puidu ja mööblitööstuses anti sellele maksimaalsed punktid). Täiendavate rahaliste vahendite puudus on kõige suurem takistus Eesti puidu ja mööblitööstuse eksportööridele, kes hindasid seda 4,0 punktiga.

Toiduainetööstuse olukord

Kõige selgemini joonistuvad vabakaubanduslepingute kaotamisest tulenevad probleemid välja toiduainetööstuses. Küsitlus näitas selgelt, et põhiliseks konkurentsieeliseks eksportimisel Lätti, Leetu ja Ukrainasse on soodne hind. Seega tuleb otsida uusi turge. Ida-Euroopa riikidega on Eesti ettevõtjate sidemed suhteliselt kesised. Seega jääb põhiliseks alternatiiviks Euroopa Liidu turule ümberorienteerumine. Samas tõid Eesti toiduainete eksportijad uute turgude otsimisel olulise raskusena välja suutmatuse täita fütosanitaar-nõudeid. Lisaks sellele puudub EL-iga kauplemisel oluline hinnaeelis ning täiendavate investeeringute tegemiseks ei ole ettevõtetel piisavalt raha. Seega kujuneva Euroopa Liitu astumise järgsed aastad Eesti toiduainetööstusele küllaltki rasketeks. Üheks alternatiiviks oleks vabakaubanduslepingute säilitamine. Teiseks võimaluseks oleks taotleda Eesti ettevõtjatele kompensatsioone. Küsitluse viimases punktis küsiti, millise positsiooni peaks Eesti valitsus EL-iga läbirääkimistel võtma. 63 % vastanutest leidsid, et Eesti peaks nõudma endale üleminekuperioodi väliskaubanduslepingute revideerimise või harmoniseerimise eel. Teine rühm (32 %) leidsid, et tuleks taotleda kompensatsiooni nendele Eesti ettevõtetele, kes kannavad väliskaubanduspoliitika muutuse läbi kaotusi. Kolmas, väikesearvuline rühm (5 %), arvas, et valitsuse positsioon pole oluline.

Kokkuvõte

Kokkuvõttena võib rõhutada, et Eesti firmade konkurentsivõime Läti, Leedu ja Ukraina turgudel põhineb esmajoones hinnaeelisel. Hinnavälised tegurid — kvaliteet ja kaubamärgi tuntus — mängivad teisejärgulist rolli. Hinnaeelise loomisel mängib soodne väliskaubandusrežiim ettevõtjate arvates tähtsat osa. Samuti peegeldub ettevõtjate arvamustes asjaolu, et Läti, Leedu ja Ukraina turgudel on nõudlus väga hinnaelastne ehk väikene hinnatõus toob kaasa suure muutuse nõutava kauba koguses. Seega on igasugune muutus, mis toob kaasa Eesti toodete maksumuse kasvu, neile väga ebasoodne.

Eesti eksportöörid tervikuna nägid kõige suurema muutusena võimalikku tollide kehtestamist nende ekspordile kolmandatesse riikidesse, kellega EL pole vabakaubanduslepinguid sõlminud. Järgmise ohuna nähti võimalust Ukrainaga sõlmitud vabakaubanduslepingute muutmises ja tunduvalt väiksema ohuna nähti vabakaubanduslepingute tühistamist Läti ja Leeduga.

Eesti eksportöörid tervikuna olid asendusstrateegiate kasutamise suhtes mõõdukalt optimistlikud. Kõige tõenäolisema asendusturuna nähakse Euroopa Liitu. Sellele järgnes strateegia, mis näeb ette eksportimise jätkamist Lätisse, Leetu ja Ukrainasse väiksema kasumimarginaaliga. Silmatorkavalt tagasihoidlik on suhtumine Kesk Euroopa siirderiikide turule sisenemise võimaluste kohta. Probleemiks on eksportööridele seniste sidemete puudumine Kesk-Euroopa siirderiikide firmadega, turunõudluse nõrk tundmine, väga halb juurdepääs sealsetele turustusvõrkudele ja üldine informatsiooni puudus.

Eesti eksportööre takistavad edukalt uutele turgudele sisenemast kolm suurt tegurit – juurdepääsu puudumine turustuskanalitele; hinnaeelise puudumine ja väliskaubanduslike tõkete olemasolu. Seega on peamised takistused täiesti klassikalised üleminekumajanduse eksportööride jaoks. Samas annab see jälle signaali Eesti ekspordi väga suurest hinnatundlikkusest. Euroopa Liiduga ühinemise läbiräämistel soovitakse, et Eesti delegatsioon võitleks üleminekuperioodi eest, mille jooksul kaubandusrežiim ei muutuks. Teine suur rühm vastanutest leidsid, et tuleb nõuda ettevõtetele kompensatsiooni juhul, kui vabakaubanduslepinguid tuleb muuta meie ettevõtete jaoks ebasoodsamateks.

Kasutatud kirjandus

1. Varblane, U. Eesti ekspordi struktuurist ja konkurentsivõimest. Eesti Majanduse Teataja, nr. 6, 1999.
2. Ivanov, A., Järve, J., Toming, K., Varblane, U., Anspal, S. Euroopa Liiduga ühinemisest tuleneva Läti, Leedu ja Ukrainaga sõlmitud vabakaubanduslepingute muutumise mõju Eesti majandusele. Integreeritud aruanne. Tartu, 2000.

Summary

THE IMPACT OF REVOCATION OF FREE TRADE AGREEMENTS ON ESTONIAN EXPORTERS

Sten Anspal, Janno Järve, Tanel Veisson
University of Tartu

If Estonia joins EU existing free trade agreements with third countries must be cancelled. These countries include Latvia, Lithuania and Ukraine, important trade partners of Estonia. For Estonian firms doing business with these countries, cancelling free trade agreements may entail significant costs. An important question is whether Estonian firms are aware of the problem and are able to prepare for it beforehand. In December of 1999, a poll was conducted to enquire the exporters and importing firms about their perception of the problem and possible solutions. This paper presents the main results obtained from the questionnaire. It turns out that the main factor of success of Estonian exports is price advantage, and the firms believe their export goods to be very price-elastic. The exporters are in general well aware that FTAs will be cancelled in the future, and see EU as a most likely substitute as their former export markets. The most important obstacle to exporting to EU is lack of access to marketing channels. Most industries predicted lower mark-ups for their products. The entrepreneurs suggest that Estonian government apply for a compensation for the costs.

WILL THE EURO SHAPE EUROPEAN ECONOMIES?

Michael Bolle* / Michael Neugart
Free University Berlin

1 The stage is already set

Convincing economic arguments in favor of EMU are rare. The merits of a currency union in the absence of an „optimum currency area“ (Mundell 1961) are by no means obvious. Among economists it is still widely disputed what constitutes an optimum currency area and how much economic homogeneity has to be achieved for it. There is not doubt, however, that the European Union does not constitute an optimum currency area at all. Remarkable differences in productivity, the absence of a common economic policy, and low labor mobility point to severe economic and political risks. Economic risks are linked to asymmetric shocks (c.f. Dohse and Krieger-Boden 1998) which may not be absorbed efficiently by mal-functioning markets. Political risks are easily be observed by the strong pursue of national interests and the lack of financial European solidarity between poorer and richer nations.

This notion of risks has lead quite some economists to argue in favor of building a political union and achieving a greater degree of economic homogeneity before experimenting with a currency union. Otherwise Europe may find itself unable to deal with problems peacefully: “If EMU does come into existence ... it will change the political character of Europe in ways that could lead to conflicts in Europe and confrontations with the United States.”(Feldstein 1997)

This perception is far from correct. It underestimates the laws of economic adjustments within an institutional framework with high exit costs and political learning procedures in competitive democracies. The introduction of the Euro was never intended to build on an existing optimal currency area. The idea was to help to establish an ever closer economic and political union by laying the firm grounds for a process of self-organization of European economies. The optimal currency area was supposed to stand at the end of the process introduced by a sound institutional framework -the EMU- with high exit costs and a trustworthy monetary authority.

It certainly is true, however, that the success of this self-binding political process depends on some prerequisites. Most scholars seem to agree that the success of the EMU depends on, (a) how quickly the EU develops an EU wide system of federalism, and (b) how nations will handle the implications of surrendering the exchange rate and an independent national monetary policy as instruments of adjustments (c.f. Eichengreen 1994). The focus here is on labor markets and on the extent to which wage flexibility and labor mobility can substitute for the forgone instruments. It is closely linked also to the conduct of national fiscal policy under the Maastricht criteria and the Stability Pact.

The removal of the exchange rate instrument, the fiscal constraints of Maastricht and the Stability Pact - as well as the no-bail-out clause- puts considerable weight on the flexibility of markets. Contrary to the regime of the EMS, the EMU will only work if product, labor and capital markets are flexible enough to absorb asymmetric shocks to which European

* Corresponding author.

monetary policies cannot respond properly. The EMS always did provide for exits without unbearable costs for national economies and national as well as European politics. As it seems, national governments in Europe were tempted indeed by the sweet poison of excessive deficits and currency depreciation to overcome economic problems. Often, necessary and harsh structural reforms were postponed, sometimes to doomsday. But there never was a rigid framework which prevented nations to opt for the easier way out of stable exchange rates and to finance too expensive welfare state approaches by excessive public deficits.

With the EMS things have changed. There is no easy divorce in Euroland. To deal with adverse economic shocks, Euroland has to rely on the flexibility of markets. And critics of the EMU are right: Neither capital markets nor labor markets are in a good shape in most European countries. Indeed: if markets do not become flexible and will not work more efficiently there may be a war of roses in Europe.

2 Flexibility - is it a matter of life and death?

2.1 Labor market

More transparency coming from the single European market and a single currency will make the dependency of national or regional unemployment rates on wage and productivity growth more obvious. Punished by comparably high unemployment rates and the inability to devalue its own currency, or finance unemployment by state transfers countries within the European union will rather choose to deregulate their labor markets - although they can stick to their labor market institutions as long as they are willing the bear the costs (Krueger 2000). But these costs are likely to increase given two assumptions: first, that the variability of output rises with the EMU. This may happen as there is no national monetary authority that accommodates country specific shocks by devaluating the currency. Nor can the monetary policy of the European central bank take into account regional disparities. And second, that the additional disutility of unemployment is larger for higher unemployment rates. As a consequence one would expect that labor market reforms are more likely within the EMU (Calmfors 1998), because a comparably high component of structural unemployment combined with larger swings in output causes costs in excess of those before the EMU and which are perceived as unbearable by policy makers now. However, labor market reforms following from the introduction of the Euro are not a one-way street, should reforms be more likely if they are accommodated by monetary policies (Bean 1998). One can run easily in to a situation where a single country would choose reforms but does not in the end as other countries would not follow, thus preventing an accommodating monetary policy.

To become more specific on what might change on European labor markets and what not, shaping them towards an optimum currency area, let us briefly discuss possible impacts on nominal wage and price flexibility, and labor market mobility coming from the single currency.

A major impact on nominal wage flexibility may come from a change of the wage contract lengths in the EMU. If they would become shorter there would clearly be less inertia through fixed wage settlements. Addressing the question what determines the optimal length of a wage contract, Ball (1987) proposes that one should take into account the costs that arise from changing the wage contract, opposed to the losses that accrue from not adjusting the going wage to unanticipated events, thus loosing profits. With the EMU there could be an

incentive to reduce contract lengths if the common currency area comes with more uncertainty about future states of the economy. That could happen, because there is no possibility to dampen the business cycle by devaluating the national currency anymore, and because a common monetary policy may affect regions differently. Thus, contract lengths may shorten and increase money wage flexibility in Europe.

It was put forward that an increase in nominal wage flexibility on the grounds of more uncertainty and therefore shorter contract lengths might be compensated by a coordination failure (Calmfors 1998). The mechanism behind the coordination failure would be that an individual firm does only have an incentive to reduce the length of their wage contracts if this increases the variability of the product demand it faces. If, however, all firms would shorten their contract lengths, nominal wages would become so flexible that any product demand variability was erased. Hence, no individual firm would have an incentive to change wage contracts. In the end, there would be no impetus on nominal wage flexibility from the EMU. In addition, one would also conjecture that money wages become more rigid in an EMU that succeeds in bringing down inflation rates. If inflation rates are low and anchor inflation expectations, longer term wage contracts become more profitable.

The whole question of more or less nominal wage flexibility seems to burn down to become an empirical one. Here, as with the other alternative adjustment channels to a devaluation of the currency, the already existing evidence does hardly take into account the Lucas critique. Data is at best from the early nineties and before. Any nominal wage elasticity or correlation index does not deal with the fact that people in Europe already adjusted their behavior to the new rules that were partly implemented with the completion of the single European market in 1993. If the European Monetary Union changed expectations, evidence on past behavior does not tell anything about the future. To address the question of whether the EMU will shape an optimal currency area, it would suit well to have the latest data on nominal wage flexibility and compare that to estimates from the pre-single market era.

A rough estimate of that is presented in **Table 1**. We took changes in nominal hourly earnings for the European countries and averaged out the bilateral correlation coefficients for different sets of countries. Comparing the period before the completion of the single European market with the period from 1993 to 1998 we find that the correlation of nominal wage changes declined, no matter what group of country we consider. Although, **Table 1** does not tell anything about the reasons of the increased nominal wage flexibility, it implies that wages in Europe do not coincide anymore to that extent they used to do in the eighties and the beginning of the nineties.

Table 1: Correlation of nominal wage changes

Countries	1986.1-1992.4	1993.1-1998.2
(AU, BE, DE, FR, NE)	0,34	0,00
(AU, BE, FR, NE)	0,40	-0,03
(BE, NE, FR, DE)	0,42	0,04
(AU, BE, DE, DK, FI, FR, IR, IT, NE, SP, SW)	0,20	0,07

Data source: International Statistical Yearbook 1999.

Data description for Table 1: Source, International Statistical Yearbook 1999

Country	Data Set No.	Years	Index
AU	7043119H	1986:1-1998.2	Hourly wages
BE	224321K	1986:1-1998.2	Hourly earnings males industry
DE	1343149H	1986:1-1997.3	Hourly rates manufacturing wages
DK	304323K	1986:1-1998.4	Hourly earnings mining mfg
FI	6443159H	1986:1-1998.1	Hourly earnings: manufacturing wages
FR	1443109H	1986:1-1998.2	Hourly rates wage earners
GR	3443159H	1986:1-1997.2	Hourly earnings wages
IR	2843159H	1986:1-1997.3	Hourly earnings manufacturing wages
IT	1643119H	1986:1-1998.1	Hourly rates wages
NE	1843149H	1986:1-1998.2	Hourly rates manufacturing wages
SP	3243129H	1986:1-1998.1	Hourly earnings wages
SW	6043129H	1986:1-1998.2	Hourly earnings wages

Contrary to the Feldstein (2000) scenario there are quite a few reasons to believe that inflation rates stay low in the EMU: First of all, his assessment that inflation rates were declining in Europe during the last decades because it meant a major embarrassment to devalue against the German mark in the past, occurs wrong. Italy, i.e. welcomed the opportunity to circumvent the detrimental effects of rising inflation rates on the terms of trade by devaluating its currency from time to time to reestablish competitiveness. Generally, such behavior is corroborated by empirical evidences for the U.S. and the U.K. presented by Alogoskoufis and Smith (1991). They can show that the persistence of price inflation is significantly higher under managed exchange rate systems as compared to fixed-exchange rate regimes. Thus, if it should be right, that the main incentive for beating inflation in Europe origins in the anticipation that the policy to devalue the currency has to be dismissed, then inflationary pressure should not resurrect in the EMU. In fact, with a single European money the costs of such a policy have risen tremendously.

Second, the ECB is probably the most independent central bank in the world.

Third, there will be less pressure on nominal wages. This has simple got to do with the fact that the bargaining power of unions erodes in the EMU. The following chapter puts forward some reasons to believe that capital becomes more mobile and that firms are not bound to one place of production. As the costs of shifting the production of goods and services declined,

any firm that faces excessive wage claims can successively threat unions to close the plant and move somewhere else. This will keep nominal wage claims moderate.

Finally, with the EMU small open economies convert to lower import-export exposure, so that firms will have the opportunity of pricing-to-the-market Burda (1999). Customer relationships (Bils 1989) will become more important. Hence, firms will be more reluctant to make short run profits by adjusting prices to changing economic conditions. In addition to low inflation rates, prices will be more rigid.

Should those scenarios become true, Europe would be characterized by more flexible nominal wages, more rigid prices and governments that successfully deregulate national labor markets. All this would result in more flexible real wages.

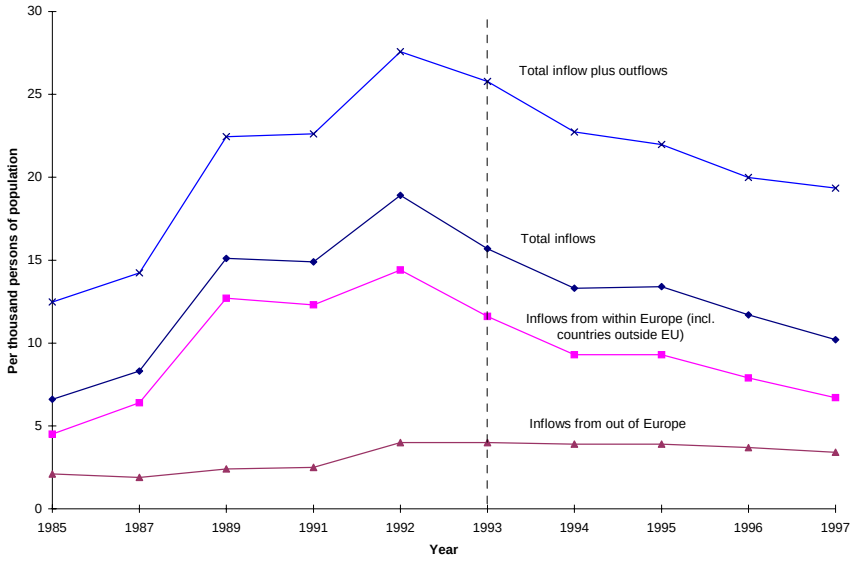
The evidence on labor mobility in Europe, surveyed by Puhani (1999), can be summarized as follows: Compared with the U.S., total migration as a share of total population was generally lower in European countries in the past. Migration in Australia, Canada or Japan was higher than in Europe. Immigration contributed to labor mobility by as much as migration within Europe[1]. Finally, migration in Europe was largely migration within the European countries, rather than between the states, whereas people in the northern states of Europe are more inclined to move than in the southern countries like Italy or Spain.

Puhani (1999) claims that these results are questionable as what would be decisive are not total migration flows between European regions but how workers' decision to move corresponds to economic conditions such as wages or unemployment rates. Based on the elasticities that he estimates it would take years until migration flows would have absorbed an economic shock.

But there is another, probably more important point to be made about these estimates as, again, the Lucas critique applies. The past may not accurately tell what happens in the future if agents' believes about how the system works change. People may become more mobile if they are convinced that policy makers will not bail them out from unemployment by devaluating the currency or establishing generous unemployment benefit systems in the future as the costs of doing this have increased significantly. However, as far as we know there is only little evidence on labor mobility that relates to the period after the completion of the single European market (c.f. Krueger 2000). If we look at figure 1 we can see that migration measured as inflows in and out of the country in relation to the population, at least for Germany, has not risen at all but declined since 1993.

[1] The evidence for Germany differs from that statement. In 1997, 840.633 people moved to Germany. 553.772 came from European countries, 180.432 from countries that belong to the European Union. Thus, migration within the European Union contributed to immigration by far less than a half of total immigration to Germany in 1997.

Figure 1: Migration flows for Germany from 1985 to 1997 [per thousand persons of population]



Source: Statistisches Jahrbuch 1999, p.77 and Statistisches Jahrbuch für das Ausland 1999, p. 39.

The evidence suggests that even with a single European market one cannot expect that labor mobility will contribute to shaping an optimal currency area within the next few years. Language, culture, or social barriers will remain and prevent a higher labor mobility, even if Europe should succeed in harmonizing social security arrangements and other barriers of mobility.

2.2 Capital Markets

Up to 1990, the degree of integration of European financial markets was rather small. This still holds true despite of the efforts of European countries to prepare for the EMU, trying to deregulate financial markets and to make them more competitive. But even at the beginning of the millenium European financial markets are rather small and highly fragmented. High differences in liquidity between the segments of the markets do lead to comparably high transactions as well as capital costs. The reasons for this are obvious: Exchange rate risks and legal restrictions have hindered an efficient allocation of resources between European countries. Fiscal, and regulatory barriers exist and imply some degree of segmentation among capital markets in Europe. Differences in bankruptcy laws make the risk of firms dependent on the country they operate in. Differences in taxation of financial instruments lead to considerable differentials in returns on financial assets.

As compared to the giant US bond market, the European bond market has no appeal to someone who wants to park a few million dollars. The market for US treasury securities is much more attractive where dealers compete fiercely with one another so that investors need incur only modest costs for buying, selling and hedging. And: there is no Euroland wide bond such as the US treasury bond. Each country in the block issues its own securities. To some

institutional investors such as pension funds and insurance companies different portfolio regulations still apply and hinder integration of markets for equities and property.

External finance in continental Europe is provided mostly through bank loans with a large share of long term loans at fixed interest rates. Given the strong bias towards the bank based system of continental Europe, the stock market is less significant as compared to the U.S. and the U.K. The anglo-saxon market approach relies on stock markets to play a prominent role for private financing. Expressed as a percentage of GDP market capitalization is high (c.f. EZB 1999, p.38), the number of companies going public is substantially higher than on the continent. Institutional investors, like insurance companies, pensions funds, and mutual funds invest intensively and hold important stocks outstanding. This also means that corporate governance is controlled by the market and not by other stakeholders.

There exists some evidence that the availability of equity has become an issue for the European equities market. With the Euro and increasing capital mobility international competition for scarce equity capital has reached major equities markets in Europe. The single currency will bring with it a fundamental reshaping of Europe's financial markets. The markets themselves will become much bigger. The Euro will lead to a deepening and widening of the markets based on structural market changes. It will unleash competition and pressure for liberalization to overcome remaining barriers. Governments will come under pressure to eliminate causes of fragmentation. In the course of this, three main features should be mentioned.

Equity market integration will be boosted by EMU because of the removal of exchange rate risk and the common interest rate. There will be strong flows from national markets into the Euro markets. Investors will diversify on a sector specific basis within the new domestic zone in Euroland. The scope for financial investment will be much higher. The creation of a larger and more liquid market is likely to become true with lower transaction costs and improved market conditions. Competition will increase. European investors accustomed to a steady diet of bond funds and simple savings accounts will be obliged to shift away from their traditional focus on currencies and look instead at credit risk. As Europe's capital markets unify, liquidity and transparency will make them much more accessible to American investors.

To keep deficits under control, European governments will be obliged to cut social spending, thus opening the door for private pension funds. This will lead to a substantial new class of equity investors. In turn these investors will bolster European stock markets. Pension funds and other financial institutions will be attracted by the widening and deepening of Euro bond markets.

Finally, the new market will call for expertise to manage them. The focus is on the major financial institutions. Integrated and efficient capital markets in Europe provide an enormous opportunity for American banks and fund managers, having the advantages of a fiercely competitive and professional fund-management industry, a most sophisticated trading expertise and a long familiarity with credit risk and bond markets. This will also open up retail financial products like mutual funds, insurance and credit cards. Until now, currency barriers have enabled local operators to maintain cosy cartels. The new market will offer economies of scale, the potential for high volume and low cost direct selling.

Widening and deepening of financial markets as well as structural changes can already be observed. Just a year after the introduction of the Euro the rise of European stock markets has already been significant. Within the first half year in 1999 the EURO has taken the lead: the

volume of Euro denominated bonds amounted to 100 billion Euro, whereas U.S. dollar denominated bonds only amounted to an equivalent of only 87,1 billions Euro. The momentum was mostly drawn by securitized bonds issued by banks, bonds issued by private companies and asset backed securities (Europäische Zentralbank 1999, pp.37). As compared to the U.S. dollar bond market the potential of a Euro-bond market will be considerably high. The new unified market for government bonds will rival the United States treasury market, both in size and liquidity.

By building a strategic alliances, Eurex, a German-Suisse cooperation passed the London International Financial Futures and Options Exchange and ranks second worldwide after the Chicago Board of Trade. And even the climate of public opinion in Europe has changed: policy makers are now inclined to focus on limiting the influence of supervisory boards, the role of auditors and industrial participation of banks and do encourage venture-capital, start-ups, mergers and takeovers - at least friendly ones.

Evidently even in Europe there is now some kind of evolution going on towards an integrated capital market based on some shareholder orientation with greater flexibility and willingness to accept risks and faster innovations. This will lead to a better allocation of capital, to more growth and lower unemployment in Europe in the medium term. The developments have been spurred by the introduction of the Euro and provide for a nice example of how efficiency of markets will be enhanced by the European currency.

However, some barriers to integration will continue to exist and will entail durable differences in the costs of capital across the Euro area. Given the differences in language, legal frameworks, contracts, accounting and so forth within the Eurozone asymmetric information will continue to exist for asset pricing for quite some time (Davis 1999). The continental banks dominated financial sectors with a relatively underdeveloped security market and the anglo-saxon market-oriented system based on transaction banking may co-exist for a while and prevent full integration, especially for bank loans, and may be the reason for a continuing segmentation of security markets in the medium run. There maybe an evolving dichotomy, as the big national companies are adjusting to the anglo-saxon rules of the game. Small and medium sized companies are not likely to undergo similar change. (Schrader and Schröder 1998, p.33).

But the overall trend is clear. Highly fragmented and not competitive capital markets in Europe are on their way to an integrated and efficient European market. The introduction of a single currency probably contributed to that development far more than any directive ever could.

3 ...it`s more important!

It goes without saying, that monetary policy has to respond to the changing structure of European financial markets. To ensure a low volatility of interest rates ECB monetary policy has to be reliable. Given the developments, the ECB policy should consider continuous liquidity management. Periodic transactions are appropriate for bank-based financial systems in which the inter-bank market can be relied on to match financial institutions with excessive demands and supply of liquidity. Securitized financial systems are characterized by more generalized excess supply and demand patterns. This requires by the central bank not just periodic intervention. In addition, the stability of the market will depend on the extent of last resort lending by the central bank. The Maastricht treaty does not make provisions for last resort lending and bank supervision by the ECB. It adopts the continental European model:

responsibility for bank supervision and the board is separated from monetary policy. There is a logic to separating monetary policy from bank supervision in bank based financial systems. In highly securitized financial markets the central bank has repeatedly acted as a lender of last resort in contrast. This is the case in the United States and the UK. One may wonder how the ECB will respond to challenges if main features of European capital markets will change, requiring some kind of last resort lending.

Almost of equal importance are fiscal policies. The pressure on policy makers to reform will grow as the possibility to devalue vanished and the Maastricht treaty and the Stability Pact, furthermore, limited the making of debts. Reforms will affect the tax system, labor markets, and welfare provisions and shape Europe to the realm of an optimum currency area. But challenges will come, given that it will still take a while until Europe has become something like an optimum currency area. A single currency can be a dangerous thing when asymmetric shocks hit.

One such threat may be seen in the international financial architecture. America's huge trade deficits are certain to produce a fall in the dollar, Europe's unusually large trade surplus suggests that part of the dollar's decline will be against the Euro. An excessive appreciation of the Euro would hurt European competitiveness and push Europe's unemployment up. A too pessimistic scenario? Just consider the long bull run and think about the consequences of a sudden drop in the U.S. stock market. This could make investors wary of falling dollar assets and send the currency tumbling. But what if the dollar were to fall too sharply? For the European economies a weaker dollar could limit growth that was triggered by exports before. A recession in the U.S. could easily end up in an economic crises with even higher unemployment rates in the EU.

Yet, there is no easy escape valve at hand. 'In effect, Europe has traded a sauce pan for a pressure cooker. The pressure cooker won't boil over as easily as the old pan. But if pressure ever get too great, the resulting explosion could be catastrophic. It's a magnificent experiment, one that could restore European grandeur and power in the world economy while at the same time make Europeans richer. And if it does not work? Don't ask. (Market Watch, Boston Globe, 1998).

References

Alogoskoufis, G./Smith, R. (1991). The Phillips curve, the persistence of inflation, and the Lucas critique: evidence from exchange-rate regimes. American Economic Review 81, 5, 1254-1275.

Ball, L. (1987). Externalities from contract length. American Economic Review 77, 4, 615-629.

Bean, C. (1998). The interaction of aggregate demand policies and labour market turnover. Swedish Economic Policy Review.

Bils, M. (1989). Pricing in a customer market. Quarterly Journal of Economics 104, 4, 699-718.

Burda, M. (1999). European labor markets and the Euro: How much flexibility do we really need? Discussion Paper March 1999, Humboldt University Berlin.

Calmfors, L. (1998). Macroeconomic policy, wage setting, and employment – what differences does the EMU make? Oxford Review of Economic Policy 14, 3, 125-151.

Davis, P. (1999). EMU and the evolution of financial structure. Financial Market Trends, OECD, 72, February, 39-55.

Dohse, D./Krieger-Boden, C. (1998). Währungsunion und Arbeitsmarkt. Kieler Studien 290. Mohr Siebeck. Tübingen.

Eichengreen, B. (ed.) (1994). The political economy of European monetary unification. Boulder. Westview Press.

Europäische Zentralbank (1999). Die internationale Rolle des Euro. Monatsbericht August.

Europäische Zentralbank (2000). Monatsbericht Januar.

Feldstein, M. (1998). EMU and international conflict. Foreign Affairs, March-April.

Feldstein, M. (2000). The European central bank and the Euro: the first year. NBER Working Paper 7517, February 2000.

Krueger, A. (2000). From Bismarck to Maastricht: The march to European Union and the labor compact. NBER Working Paper 7456, January 2000.

Mundell, R. (1961): A theory of optimum currency areas. American Economic Review, 657-665.

Puhani, P. (1999). Labour mobility – an adjustment mechanism in Euroland? Empirical evidence for Western Germany, France, and Italy. IZA Discussion Paper No. 34, March 1999.

Schrader, A./Schröder, U. (1998). The changing role of banks and corporate governance in Germany: Evolution towards the market? In: Black, S. / Moersch, M. (eds.). Competition and Convergence in Financial Markets. Amsterdam, Elsevier, 17-34.

Taylor, J. (1980). Aggregate dynamics and staggered contracts. Journal of Political Economy 88, 1-23.

Zusammenfassung

AUSWIRKUNGEN DES EURO AUF DIE EUROPÄSICHEN VOLKSWIRTSCHAFTEN

Michael Bolle[*] / Michael Neugart
Freie Universität Berlin

Die Europäsiche Union stellt keinen optimalen Währungsraum dar. Ganz abgesehen von der Trivialität dieser Aussage taugt die Kategorie „optimaler Währungsraum“ sowohl in analytischer wie auch politikberatender Hinsicht nicht viel. Der Euro muß im Hinblick auf seine Funktion, aus Europa einen optimalen Währungsraum machen zu können, beurteilt werden. Wir sind der Ansicht, daß der Euro mittelfristig zu einem Anpassungsprozeß hin zu einem optimalen Währungsraum beitragen wird –was ohne die einheitliche Währung nicht geschehen wäre. Soweit vorhanden, spekulieren wir auf der Grundlage einschlägiger Theorien sowie empirischer Evidenzen über mögliche Ergebnisse dieses Anpassungsprozesses und Reaktionen von Politik. Wir beziehen uns, wie die Literatur zum optimalen Währungsraum, auf die bekannten Charakteristika optimaler Währungsräume: Im einzelnen vermuten wir, daß (i) die Arbeitsmobilität die dynamischen Eigenschaften der europäischen Volkswirtschaften nicht verändern wird, (ii) daß aufgrund von

[*] Corresponding author.

Firmenzusammenschlüssen (mergers) und sich verändernden Finanzmärkten die Kapitalmobilität und somit die Effizienz der europäischen Volkswirtschaften steigen wird, (iii) und daß die Nominallohnflexibilität aufgrund einer höheren Variabilität der Wertschöpfung, die eine Verkürzung der Tarifvertragszeiten mit sich bringen wird, zunimmt. Da zudem die Preise rigider werden, steigt auch die Reallohnflexibilität. All dies wird zu einem signifikanten Wachstumsschub führen und die Verarbeitungskapazität Europas hinsichtlich symmetrischer sowie asymmetrischer Schocks erhöhen. Die Risiken betreffen die Politik und deren Reaktion auf die Begrenzung der Staatsverschuldung und die no-bail-out Klausel, sowie Handelsbilanzungleichgwichte zwischen Europa und den U.S.A. die zu jenen exogenen Schocks führen könnten, für deren Verarbeitung Europa noch nicht gewappnet ist.

TIME DEPENDENT EFFICIENCY OF FREE TRADE AGREEMENTS: A CASE OF SLOVENIA AND THE CEFTA AGREEMENT

Jože P. Damijan, Igor Masten
University of Ljubljana

1. Introduction

Following Baldwin (1994), Hoekman and Djankov (1997), and Freudenberg (1998), the open-up of Central and Eastern Europe has led to an extensive expansion of trade with the EU, with the trade pattern that corresponds to the comparative advantage. Similarly, after the break-up of former Yugoslavia and the loss of most of the domestic market, Slovenia embarked on an intensive drive to reorient its trade. According to the theoretical (Cooper and Massell, 1965) and empirical considerations (Vamvakidis, 1998) that broad liberalisation is better than joining a single regional free-trade area, Slovenia followed a diversified pattern of trade liberalisation. In addition to the Cooperation and Europe Agreements with the EU, Slovenia was rapidly entering into free trade agreements (FTAs) with EFTA and CEFTA member states as well as with other European countries. Trade with CEFTA countries in particular has been showing above average rates of growth.

In foreign trade theory it is a common feature that the abolishment of barriers to trade has a direct effect on the expansion of trade flows. However, in our case there are some indicator speaking in favour of the fact that the Slovenian trade with CEFTA countries would have increased even if Slovenia had not entered into the FTAs with them. The main reason for this is domestic demand, which after the loss of the former Yugoslav markets was seeking an appropriate substitute for certain deficient raw materials and semi-finished industrial products. With the imposition of barriers on trade with the former Yugoslav republics and the near complete suspension of bilateral trade which followed (war, trade embargo) Slovenia redirected its demand for the necessary inputs to the cost-effective markets of CEFTA countries. The same is true for the exports – after the break-up of Yugoslavia and the suspension of trade domestic firms have desperately needed new export markets for their large-scale production facilities.

In the present paper we explore to which extent the expansion of trade between Slovenia and CEFTA countries has been driven by the reduction of mutual trade barriers and in what extent it was autonomous and would have occurred regardless of the FTA. In order to do so we use a panel framework, which enables us to control for both the time dependent effects of trade barriers reduction and the impact of autonomous factors such as domestic demand and product-specific effects. We first employ a static model and then switch to the dynamic, partial adjustment model. The latter – via the lagged dependent variable and time dummies – enables us to capture the time dependent effects of establishing new business connections between Slovenian and CEFTA firms, which would give rise to further expansion of bilateral trade flows.

The paper is organised as follows. Section 2 gives a short overview of the volume and the structure of trade as well as the dynamics of trade barriers between Slovenia and the CEFTA countries in the period 1992-1997. Section 3 describes the methodology and the data used in the analysis. Section 4 gives an empirical estimation of the impact of reduction of trade barriers and the impact of changes in domestic demand on the expansion of bilateral trade

between Slovenia and CEFTA countries. The conclusion briefly summarises main findings of the paper.

2. Dynamics of bilateral trade and trade barriers

2.1. Dynamics and structure of bilateral trade

After the fall of the Iron Curtain and the break-up of Yugoslavia Slovenia started actively seeking new external markets. In addition to the EU Member States' markets (mostly Germany), Slovenia accelerated its push to export into CEFTA countries. For easier access to a potentially very lucrative market, a logical first step was to remove mutual barriers to trade and to join the CEFTA agreement.

The results of Slovenia's search for new markets can be seen in the rapid expansion of trade with CEFTA countries. The volume of trade with most countries more than tripled in the period from 1992 to 1998: total exports to CEFTA countries grew by an absolute 144% and imports grew by 147%. In comparison, it must be noted that total Slovenian exports in the same period grew by 36% and imports by 73%, whereas exports to the EU grew by 46% and imports by 107%.

Table 1: Geographic structure of total Slovenian foreign trade in the years 1992 – 1999 (in %)

EXPORTS

Country	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999[1]
EU	60.9	63.8	66.2	67.8	65.0	63.6	65.5	66.9
Hungary	1.1	1.5	1.4	1.3	1.3	1.4	1.6	1.6
Czechia[2]	1.4	0.8	1.2	1.6	1.8	1.8	1.7	1.7
Slovakia		0.4	0.4	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7
Poland	1.0	1.5	1.4	1.3	1.7	1.9	2.0	2.2
Romania	0.1	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5
CEFTA	3.6	4.5	4.7	5.1	5.7	6.0	6.5	6.7

IMPORTS

Country	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999[1]
EU	57.8	64.4	68.2	68.0	67.5	67.4	69.4	69.1
Hungary	2.6	2.6	2.7	2.9	2.5	3.1	2.4	2.5
Czechia[2]	2.0	1.7	2.5	2.7	2.5	2.5	2.6	2.9
Slovakia		0.4	0.8	0.9	1.0	1.1	0.9	0.9
Poland	0.3	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.8	1.1
Romania	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3	0.2	0.5	0.4
CEFTA	5.0	5.3	6.7	7.2	6.8	7.5	7.2	7.7

Source: SURS; own calculations.

1 Data for the first 8 months of 1999.

2 Data for Czechoslovakia in 1992.

The exceptional dynamics of the growth of bilateral trade with CEFTA countries is also reflected in the calculated average annual rates of growth in this period, which by far exceed average rates of growth of total Slovenian trade and trade with the EU in this period. Average growth rate of exports to all CEFTA countries is twice the growth rate of exports to EU and triple the growth rate of total exports. Possible reasons for this are the initially low level of bilateral trade, rapid elimination of trade barriers with CEFTA countries within the

framework of FTAs and/or the substitution of the former Yugoslav market with the markets of CEFTA countries with the purpose of purchasing important deficient raw materials and agricultural products as well as the sale of finished industrial products.

Table 2: Average annual rates of growth for trade between Slovenia and CEFTA countries in the period 1992-1998 (in %).

Country	Exports	Imports
Hungary	11,9	10,0
Czechia[2]	15,7	17,5
Slovakia	24,6	33,6
Poland	17,8	31,8
Romania	47,1	49,9
CEFTA	**16,3**	**17,6**
EU	**7,1**	**13,4**
Total trade	**5,7**	**10,0**

Source: SURS; own calculations.

As a result of rapidly increasing bilateral trade, the CEFTA countries' share in total Slovenian exports in the period 1992-1999 increased from 3.6 to 6.7% and their share in total imports increased from 5 to 7.7%. It is interesting to note, that the shares of individual CEFTA countries' trade in total trade increased nearly equally. In relative terms, Hungary's share experienced the slowest growth, both in exports (increasing from 1.1% to 1.6%) and in imports (decreasing from 2.6% to 2.5%), whereas – with the exception of Czechia - the other CEFTA countries' shares more than doubled.

Slovenia's exports to CEFTA countries consist nearly exclusively of manufacturing products, as the combined exports of the agricultural products and food (section A and industry DA) account for just 2.3% of the total exports. With a 40% share, chemical products (and within this industry, mainly pharmaceuticals) represent the biggest part of exports of industrial products, followed by the metal industry's products, machinery, paper, and electrical and optical equipment. CEFTA represents an important sales market for some industries (in particular for oil derivatives, chemical products, paper, rubber and plastic products, and metal products), as in these industries shares of exports of individual products in total industry's exports significantly exceed the share total of exports to CEFTA countries in total Slovenian exports. The structure of exports to individual CEFTA countries does not differ substantially from the structure of total exports to CEFTA countries.

The structure of Slovenian imports from CEFTA countries differs significantly from the structure of exports, especially by the relatively high share of imports of agricultural and food products (nearly 20% in total), chemicals, iron and steel as well as unprocessed wood. The significance of the CEFTA countries' markets as a purchasing market for the Slovenian manufacturing is evident from the fact, that 27% of all agricultural and food products that Slovenia imports originate from CEFTA countries. The situation is similar for the acquisition of iron and steel (16% of all the iron and steel, that Slovenia needs, is purchased in CEFTA countries). Of similar significance is wood, followed by certain mineral nonmetals, chemicals etc.

Table 3: Structure of Slovenia's foreign trade with CEFTA countries in 1998 (in %).

NACE	Area and industry	Share of total exports to CEFTA	Share of total exports of sector	Share of total imports from CEFTA	Share of total imports for sector
A	**AGRICULTURE, HUNTING AND FORESTRY**	**0.38**	**3.55**	**6.08**	**11.28**
B	FISHING	0.00	0.00	0.00	0.26
C	MINING	0.12	11.75	1.09	7.31
D	**FOOD PROCESSING INDUSTRY**	**99.50**	**5.74**	**92.83**	**6.77**
DA	Food, beverages, animal feed, tobacco	1.94	2.82	13.16	16.09
DB	Textiles and textile products	3.76	2.05	3.95	3.26
DC	Leather and leather products	0.73	1.70	0.40	1.80
DD	Wood and wood products	0.68	0.89	2.07	10.88
DE	Paper, cardboard, publishing and printing	9.02	10.05	3.82	6.73
DF	Coke, oil derivatives, nuclear fuels	1.48	27.71	8.18	9.61
DG	Chemicals, chemical products and artificial fibers	39.41	21.07	12.95	7.52
DH	Rubber and plastic products	5.06	6.83	2.37	4.99
DI	Other non-metal mineral products	2.56	4.85	3.14	9.48
DJ	Metals and metal products	12.82	6.57	27.31	16.44
DK	Machines and devices	10.97	5.02	4.61	3.32
DL	Electrical and optical equipment	7.59	3.84	3.63	2.11
DM	Vehicles and watercraft	1.44	0.64	5.30	2.38
DN	Furniture and other products	2.04	1.76	1.92	6.02

Source: SURS; own calculations.

The structure of imports from individual CEFTA countries differs slightly among them. Especially notable are Hungary and Romania, from which there are the least industrial imports (only about 60% and 75% of imports from Hungary and Romania, respectively, are non-food products). Hungary accounts for approximately 80% of total Slovenian imports of agricultural and food products from CEFTA countries. From a global perspective, Hungary represents more than 20% of all imports of agricultural and food products to Slovenia. The Czech Republic and Slovakia export mostly iron and steel to Slovenia (more than 40% of their exports) and in addition to this Slovakia exports chemical raw materials (16%) and the Czech Republic cars (11%). The largest part of Polish exports to Slovenia is chemical raw materials (24%) followed by iron and steel (15%).

2.2. Dynamics of Trade Barriers

To denote trade barriers in this analysis, we use exclusively data on actually paid import duties, including paid customs duties, variable import levies and other import taxes. In the general sense, of course, trade barriers have a wider meaning, as they also encompass untariffied import quotas and other forms of non-tariff barriers (rules on domestic content and the origin of goods, voluntary export restraints, phaetosanitary regulations, technical standards, public procurement, etc.), but these cannot be expressed quantitatively.

Table 4 gives a disaggregated insight (according to NACE, Rev. 3) into the reduction of actual import duties paid for Slovenian imports from four of the CEFTA countries for the period 1992 - 1998. The Table clearly shows that Slovenia’s general liberalisation of foreign trade and the implementation of FTAs with CEFTA countries have resulted in a substantial decrease of import duties for industrial products (with the exception of food products) from these countries. In 1997 the average import duty for the import of most industrial products from CEFTA countries was equal to or close to zero, which points toward completely

liberalised import of industrial products from CEFTA countries. Especially notable are Czechia and Slovakia, with which the trade in industrial products has already been completely liberalised.

Table 4: Average import duties paid[1] for imports from CEFTA in the period from 1992 to 1998 (in %).

	Hungary		Czechia		Slovakia		Poland	
NACE	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998
A	**6.59**	**3.42**	**14.31**	**3.64**	**14.31**	**1.88**	**8.92**	**8.95**
B			17.79	15.00	17.79	14.99		
CA	11.12	0.00	6.93	0.00	6.93		13.84	0.00
CB	3.28	0.09	2.50	0.39	2.50	0.00	1.47	0.00
D	**9.67**	**4.34**	**9.11**	**0.49**	**9.11**	**0.19**	**5.21**	**1.91**
DA	16.37	14.26	13.00	5.64	13.00	8.23	6.34	11.36
DB	5.23	4.60	10.65	0.70	10.65	0.63	6.31	6.26
DC	4.26	1.53	5.60	2.88	5.60	0.79	1.00	5.49
DD	1.60	1.21	1.49	0.18	1.49	0.00	1.00	0.01
DE	6.54	1.54	3.71	0.25	3.71	0.18	7.53	0.07
DF	6.80	0.11	9.69	0.01	9.69	0.00	5.61	0.00
DG	7.84	0.48	4.74	0.49	4.74	0.01	1.61	1.38
DH	9.71	1.01	14.77	0.48	14.77	0.15	24.65	1.35
DI	9.16	0.90	12.94	0.12	12.94	0.16	9.63	0.07
DJ	2.26	0.32	5.76	0.10	5.76	0.07	4.21	0.85
DK	13.72	1.22	10.55	0.56	10.55	0.21	15.77	1.51
DL	11.12	2.42	7.16	0.59	7.16	1.57	5.55	1.22
DM	2.07	0.60	25.01	0.75	25.01	0.90	21.78	4.07
DN	13.62	1.12	12.70	0.82	12.70	0.12	0.78	1.00

Source: SURS; own calculations.

[1] The average import duty paid includes customs duties, variable import levies and other import taxes.

The liberalisation of trade for agricultural and food products has been significantly slower. With the coming into force of additional protocol no. 6 (in 1998) these two sectors have also experienced more rapid reduction of import duties. However, most of the effects will only become apparent after the year 2000.

3. Methdology and data

3.1. Methodology

We model expansion of Slovenian imports from individual CEFTA countries (dependent variable) with changes in import duties on imports from these countries and changes in domestic demand for individual products. In order to do so, we first employ a static model and then switch to the dynamic, partial adjustment model. The latter – via the lagged dependent variable and time dummies – enables us to capture the time dependent effects of establishing new business connections between Slovenian and CEFTA firms, which would give rise to further expansion of bilateral trade flows. We do believe that the elimination of mutual trade barriers will have an effect on expansion of bilateral trade flows in the long run, while in the short run there are other, autonomous factors that give rise to a slower or faster trade expansion. The most important autonomous factor (in relation to tariff reductions) is, of course, domestic demand, which can be effectively expressed in terms of domestic consumption. In the case of strong domestic demand for a certain deficient product, imports

of this product will increase despite large trade barriers. Likewise, there will be no increase in imports of this product when domestic consumption is saturated, except in cases where a change of trade barriers with an individual trading partner significantly affects the competitiveness of importing this product from that country, compared to other trading partners. Of course changes in trade flows are also affected by other factors, which are tied to the characteristics of a certain product – most importantly, whether these are homogenous or differentiated products as well as the quality of the products in relation to their price. The latter factors can be empirically accounted for using the panel framework, especially the fixed effects model.

Panel data analysis has many advantages in comparison with conducting merely cross-section (or time-series) analysis (Hsiao, 1986). The first and obvious one is larger number of data points, which increases the degrees of freedom, reduces the collinearity among explanatory variables and therefore improves the efficiency of econometric estimates. Second, panel data enable us to analyse a number of important economic questions that cannot be addressed using cross-sectional or time-series data sets. In our example, panel data will allow us to capture the relationships between the levels of variables over the whole time period and to identify the role of the overall business cycle. Furthermore, panel data will enable us to disentangle time invariant country and product specific effects.

Choice between fixed effects (FEM) and random effects (REM) estimator is crucial at this point of analysis. Fixed effects are due to omitted variables that are specific to cross-sectional units or to time periods (Hsiao, 1986). In our case these fixed effects may be due to some specific characteristics of products, such as special quality of inputs, etc. Another reason for choosing the FEM is that we don't model imports from randomly selected countries and of randomly selected production items but for a predetermined selection of countries and for an exhaustive sample of production items. The third argument for FEM model is of pure econometric reasons. The performance of Hausman's test has always indicated model misspecification when estimating a partial adjustment model using REM, although this was not the case for a static model, but with regard to the above arguments we report only FEM results in the case of static model.

3.2. Data

Imports and domestic consumption are measured in mill. of SIT, while import duties are calculated as a ratio of actual import duties paid to the value of imports of each product item (in per cent).

We dispose with the data on Slovenia's foreign trade at the highest possible disaggregated level, which is accompanied by Slovenian statistics at the level of the Combined Nomenclature of Tariffs (CN). Basically, this nomenclature contains over 10,000 production items, but Slovenia's trade with individual CEFTA member countries only involves about 800 to 2500 production items. As far as foreign trade data is concerned, econometric analysis would thus be possible on a sample of the indicated size, depending on the selected country. The problem limiting the size of the sample is the consumption variable, which is defined as the sum of domestic production and of imports of a specific product, minus the exports of that product in the selected time period. Production statistics are not even near as disaggregated as the CN. Data on Slovenian industrial production is available at the level of the 3-digit NACE. When this data is adjusted for the appropriate foreign trade flows with the

appropriate partner country, we get a balanced sample of 90 import items (according to NACE-3) per each country and per each year.

The second problem of sample limitation is related to the selection of the time period, which depends on the beginning of the coming into force of the FTA with the individual CEFTA country. With Czechia and Slovakia the FTA came into force on January 1st, 1994, with Hungary on July 1st, 1994, with Poland on January 1st, 1995 and with Romania on January 1st, 1998. Hence, for Czechia, Slovakia and Hungary year 1993, for Poland year 1994 and for Romania year 1997 have been taken as the initial years before the FTA came into force. We have chosen 1997 for Czechia and Slovakia and 1998 for other countries as the final year of the elimination of trade barriers. Therefore, we have differently sized data sets for each of the selected countries (number of observations for each country varies between 180 and 450).

4. Results

4.1. Static model

Table 5 reports the estimates of the static model's coefficients using pooled OLS and FEM estimators. Left panel of table gives the estimates using pooled OLS estimator, which does not control for cross-section specific effects. All the coefficients have the correct sign and are statistically significant at high levels (except the tariff coefficient for Hungary and both coefficients for Romania). These results confirm that tariff cuts have led to an expansion of Slovenian imports from CEFTA countries, however, the impact of autonomous factors (demand) seems to be even more important.

Table 5: Results of panel data analysis of Slovenian imports from CEFTA countries – static model

		POOLED OLS				FIXED EFFECTS				No.
		const.	Tariffs	Demand	adj. R^2	Tariffs	Demand	adj. R^2	F test*	of obser.
CEFTA	coeff.	0.014	**-0.010**	**0.014**	0.16	**-0.004**	**0.013**	0.84	16.14	1,890
	t-stat	0.54	-3.60	16.33		-2.41	8.54		0.00	
CZECHIA	coeff.	-0.008	***-0.019***	**0.025**	0.22	-0.007	**0.016**	0.87	25.83	450
	t-stat	-0.12	-2.55	10.81		-1.83	5.21		0.00	
SLOVAKIA	coeff.	0.032	**-0.010**	**0.009**	0.19	-0.001	**0.016**	0.73	9.08	450
	t-stat	1.00	-3.50	8.69		-0.36	8.09		0.00	
POLAND	coeff.	**0.051**	**-0.005**	**0.004**	0.18	**-0.004**	**0.005**	0.78	11.03	360
	t-stat	3.05	-3.74	7.87		-3.39	3.43		0.00	
HUNGARY	coeff.	-0.058	-0.011	**0.026**	0.30	-0.008	0.032	0.86	12.98	450
	t-stat	-0.61	-0.74	3.56		-1.22	1.76		0.00	
ROMANIA	coeff.	0.004	-0.004	0.004	0.07	-0.008	-0.037	0.26	1.47	180
	t-stat	0.33	-1.29	1.96		-1.82	-1.76		0.06	

* F test for the presence of fixed effects. The box below the F statistic gives the underlying significance.
Bold underline – means that the coefficient is statistically different from zero at 1% level.
Bold italic – means that the coefficient is statistically different from zero at 5% level.
Underline - means that the coefficient is statistically different from zero at 10% level.

The right panel of the table reports estimated coefficients using FEM estimator. Looking first at the last column, where F statistics for the test of presence of fixed effects are reported, we can verify the presence of important fixed effects described above. All F statistics, except for Romania, are significant at negligible level, which assures us that controlling for fixed effects is a correct procedure when estimating our import equation. Right panel exhibits also a very large improvement in goodness of fit for all equations, confirming again that variation of imports in our sample is considerably due to cross-section variation between product groups, namely fixed effects.

In addition to this, one can identify that autonomous factors such as domestic demand and product specific fixed effects seem to be more important driving force behind trade expansion than reduction of tariffs. This fact is again confirmed when we look at the estimated coefficients for tariffs and demand. While - when controlling for fixed effects - coefficients for tariff reduction lose power and remain significant (at 5 per cent level) only in case of CEFTA as a whole and Poland, the coefficients for demand keep power and significance. Significance is in all cases expectedly lower since a large portion of imports variation is now due to omitted variables contained in fixed effects, but it is the tariff reduction variable that was primarily hurt by loosing significance.

4.2. Dynamic model

In addition to the static model presented in the previous section, we decided to estimate also a dynamic model, i.e. partial adjustment model. Estimation of a partial adjustment model is quite logical if we consider the establishment of free trade area as a transition process that was, from Slovenian point of view, initiated by the collapse of ex-Yugoslav market, which was the most important export and import market for Slovenian enterprises. The collapse meant that trade reorientation became a necessary condition for many enterprises to survive. A dynamic model would thus enable us to capture the effect of establishing new business connections in CEFTA countries. This means that the whole effect of tariff rate cuts and increased demand cannot be realised in only one period, but we expect this effects to become more significant and larger over time as business ties increase. Therefore, in addition to the parsimonious model, which regresses imports on lagged imports, tariff rates and total consumption, we estimate also the model with included time dummies that will enable us to analyse the evolution of regression coefficients in time.

Let us turn now to the estimates of the dynamic model in table 6. All the equations were estimated using FEM, since fixed effects proved to be significant in all cases and Hausman's specification test revealed the misspecification of REM (the underlying statistics are not reported in the table). The upper panel of the table contains impact and long-run coefficients (together with associated t-statistics) for CEFTA countries as a whole. These are followed by estimates of the same model for each country individually.[1] Table 6 contains a different division of results. The left panel reports coefficient estimated for the whole period (1993-98 for whole CEFTA and shorter periods for each individual country, conditional on the time

[1] Romania is the exemption since a very short time series of data (only two years) has forced us to estimate a static model instead of a dynamic one.

table of individual FTAs), whereas the right panel reports coefficients for each individual year.[2]

Beginning with the whole period equations, we can at first glance say that the results go along with the previous estimates of static model using panel data. Except for Romania (whose results we wont comment much, since short period of operation of the FTA did not allow us to obtain very good results), we obtained correct signs for every single equation and they also have a good fit. It's true that impact and long-run tariff coefficients are significant only for Czech Republic, but what is more important, they are significant for CEFTA as a whole, confirming this way that the FTA did have influenced import expansion. We can also confirm the positive short and long-run influence of domestic demand since the underlying coefficients all have a positive sign and are statistically significant (except for Czech Republic).

Data reveal a lot more information if we look at the time dynamics of the estimated coefficients in the right panel of table 6. The evolution of the level and significance of tariff coefficients (T94 through T98) for whole CEFTA shows that in the first two years of operation of the FTAs the tariff rate cuts did not have any significant effect on imports (coefficient for T94 variable is even wrongly signed, but statistically insignificant). However, through time the effects of the FTAs began to work in correct direction (T95 coefficient has negative sign) and became statistically significant, in year 1996 at 10 per cent and afterwards at 1 per cent level. In addition, coefficients get larger over time (in absolute terms). This confirms our initial assumption that a FTAs do not have immediate effect and that it took some time to establish proper business relations between exporting and importing business partners. Long-run coefficients confirm the above described dynamics.

The effect of domestic demand becomes significant immediately after 1994 and also increases in time, indicating again the importance of autonomous factors in first years of operation of FTAs.

[2] With regard to coefficient estimates one has to keep in mind that the LSDV estimator is no longer consistent when estimating a dynamic model with a large number of cross-section units and small number of time periods. Consistency is in this case obtained by using IV method, where lagged variables serve as instruments (Hsiao, 1986). Due to very short time period in our case we haven't used IV method. Another point to remember is the downward bias in estimated coefficients using LSDV estimator on a dynamic model. This means that actual partial adjustment coefficient might be somewhat smaller and long-run elasticities higher.

Table 6: Results of panel data analysis of Slovenian imports from CEFTA countries – dynamic model

	IM(-1)	T	C	IM(-1)	T94	T95	T96	T97	T98	D94	D95	D96	D97	D98
CEFTA	adj. R^2=0.91			adj. R^2=0.91										
Impact	**0.11**	***-0.006***	**0.012**	***0.08***	0.01	-0.001	-0.006	**-0.013**	**-0.02**	0.003	***0.006***	**0.0076**	**0.012**	**0.008**
t-Stat	3.23	-2.24	6.92	2.28	1.04	-0.12	-1.76	-3.41	-3.46	1.08	2.45	3.62	5.97	4.36
Long run		***-0.006***	**0.014**		**0.006**	-0.001	***-0.006***	**-0.014**	**-0.022**	0.0036	**0.006**	**0.008**	**0.013**	**0.009**
t-Stat		-2.22	6.91		3.15	-0.33	-2.22	-3.41	-5.69	1.42	2.83	3.80	5.86	4.44
CZECHIA	adj. R^2=0.98			adj. R^2=0.98										
Impact	**0.49**	**-0.011**	0.001	**0.454**	-0.004	***-0.013***	-0.004	**-0.018**		**-0.006**	**-0.004**	**-0.004**	-0.0004	
t-Stat	20.19	-3.27	0.615	18.91	-0.88	-2.50	-0.94	-3.39		-3.37	-2.60	-2.71	-0.023	
Long run		**-0.021**	0.002		-0.006	**-0.023**	-0.007	**-0.033**		**-0.012**	**-0.008**	**-0.008**	-0.0001	
t-Stat		-3.19	1.09		-1.36	-3.76	-1.37	-3.31		-2.62	-2.36	-2.54	-0.04	
SLOVAKIA	adj. R^2=0.87			adj. R^2=0.87										
Impact	**0.77**	-0.001	***0.005***	**0.728**	0.001	0.001	0.001	-0.01		0.004	0.003	0.003	**0.007**	
t-Stat	10.21	-0.51	2.53	8.83	0.17	0.26	0.24	-1.48		1.63	1.38	1.39	2.90	
Long run		-0.005	**0.024**		0.003	0.003	0.004	-0.036		0.016	0.012	0.012	**0.025**	
t-Stat		-0.50	5.60		0.45	0.53	0.36	-1.27		1.29	1.25	1.32	7.09	
POLAND	adj. R^2=0.91			adj. R^2=0.95										
Impact	**0.65**	-0.003	0.002	**0.596**			**-0.001**	**-0.001**	**-0.002**			**-0.001**	***-0.001***	0.0002
t-Stat	9.86	-1.61	1.40	13.81			-4.69	-3.77	-5.80			-4.34	-2.55	0.92
Long run		-0.007	**0.005**				**-0.002**	**-0.003**	**-0.006**			**-0.003**	**-0.002**	0.001
t-Stat		-1.51	3.27				-4.42	-3.55	-6.52			-3.84	-6.02	0.96
HUNGARY	adj. R^2=0.93			Adj. R^2=0.94										
Impact	**-0.92**	-0.014	**0.020**	**-0.85**				-0.019	**-0.04**				***0.028***	***0.027***
t-Stat	-11.11	-1.31	2.68	-6.05				-1.76	-2.83				2.01	2.39
Long run		-0.007	0.011					-0.01	**-0.022**				0.015	0.015
t-Stat		-1.30	1.31					-1.78	-3.39				1.07	1.92
ROMANIA	adj. R^2=0.26			adj. R^2=0.75										
Impact		-0.009	**-0.037**					-0.001	***-0.02***				**-0.069**	**-0.057**
t-Stat		-1.00	-4.87					-0.289	-2.44				-13.14	-11.97

Bold underline – means that the coefficient is statistically different from zero at 1% level.
Bold italic – means that the coefficient is statistically different from zero at 5% level.
Underline - means that the coefficient is statistically different from zero at 10% level.

For individual countries we obtained less clear-cut results. The estimate for Czech Republic, for example, show correctly signed and partially significant tariff effect, but contrary to the expectations, domestic demand turned out to have a negative effect (although with declining significance) throughout the period. FTA seems not to have any significant influence on imports expansion from Slovakia, so we can conclude that it was rather autonomous. The equation for Poland behaves a bit better, revealing a correct, significant and increasing effect of FTA. Domestic demand had initially negative effect, but it became positive in 1998. For Hungary we found correctly signed and (except for demand in 1997) significant coefficients. Negatively signed coefficient in front of lagged imports implies some oscillatory movement in imports from Hungary, but this feature will probably disappear after some years of operation of FTA. As it has been already mentioned, estimation for Romania was due to only two time periods a bit problematic, but it nevertheless reveals positive effect of tariff cuts and simultaneously negative effects of domestic demand. This equation probably suffers from heteroscedasticity, but in such a short panel there's little one can do about it.

5. Conclusion

The paper explores the reasons for the sizeable expansion of bilateral trade between Slovenia and CEFTA countries in the period from 1993 to 1998. We examine to what extent the expansion of bilateral trade was driven by the reduction of trade barriers and to what extent it was autonomous and would have occurred regardless of the FTA. In order to do so we use both static and dynamic approach in the panel framework. The latter enables us to control for both the time dependent effects of trade barriers reduction and the impact of autonomous factors such as domestic demand and product-specific effects. Estimation results show that trade liberalisation per se need time to become effective and that in the meantime the autonomous factors are of great importance for expansion of bilateral trade flows. The liberalisation of trade with CEFTA countries and Slovenia's reorientation of foreign trade took place simultaneously, but a deciding impact was most certainly the autonomous reorientation of trade due to the break-up of former Yugoslav market and trade liberalisation only served to increase the cost-effectiveness of the trade reorientation.

5. References

BALDWIN R. (1994): *Towards an Integrated Europe*. CEPR, London.

COOPER C.A. AND MASSELL B.F. (1965): *A New Look At Customs Union Theory*. Economic Journal, 75, 742-7.

FREUDENBERG M. (1998): *Trade Between the European Union and the Associated States: Prospects for the Future*. Workshop paper, ACE Programme P96-6148R.

HOEKMAN B. and DJANKOV S. (1997): *Determinants of the Export Structure of Countries in Central and Eastern Europe*. The World Bank Economic Review, 11, 3:471-87.

HSIAO C. (1986): *Analysis of Panel Data*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

VAMVAKIDIS A. (1998): *Regional Trade Agreements Versus Broad Liberalisation: Which Path Leads to faster Growth? Time-Series Evidence*. IMF Working Paper, No. 1998/40.

PIIRKONDADE INSTITUTSIONAALSE KORRALDUSE TÄHTSUS SIIRDERIIGI REGIONAALPOLIITIKA KAVANDAMISEL

Raigo Ernits
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Aja jooksul teatud piirkonnas välja kujunenud institutsionaalse korralduse eiramine poliitika kavandamisel ja teostamisel viib ühelt poolt teatud regioonide potentsiaali kasutamatajäämisele ja teiselt poolt soovitud tulemuste mittesaavutamisele teatud piirkondades, kuna rakendatavad meetmed ei toimi vastavalt prognoositule. Käesoleva artikli eesmärk on hinnata, kuidas Eesti kavandatav regionaalpoliitika arvestab ühiskonna ja majanduse institutsionaalset korraldust Eesti erinevates piirkondades.

Esmalt seletatakse lahti institutsioonide mõiste lähtuvalt institutsiooniteooria teaduslikust paradigmast ning vaadeldakse ühiskonna institutsionaalse korralduse olemust. Seejärel käsitletakse institutsioone majanduses - majandustegevuse koordineerimise vorme ja nende kasutamist erinevates majandussüsteemides. Selgitatakse võrgustiku kui turule ja hierarhiale alternatiivse koordinatsioonivormi olemust ja mitteformaalsete võrgustike erilist rolli sotsialistlikus majanduses. Peatutakse ka ühiskonna ja majanduse institutsionaalse korralduse seosel geograafilise territooriumiga. Tsehhi Vabariigi näitel uuritakse post-sotsialistlikus transformatsioonis asetleidvaid institutsionaalseid protsesse. Vaatluse all on vanade ja uute suhete vahekord ning selle mõju kohaliku kogukonna arengule. Artikli viimases osas uuritakse, kuivõrd arvestab Eesti ühiskonna ja majanduse institutsionaalseid aspekte Eesti edasise regionaalpoliitika strateegiline alusdokument “Eesti Regionaalarengu Strateegia” (Eesti Regionaal… 1999).

1. Institutsioonid ja institutsionaalne korraldus

Majandus ei eksisteeri sõltumata teda ümbritsevast keskkonnast. Viimastel aastakümnetel on seda tõsiasja ka majandusteaduse akadeemilisel tasemel hakatud üha rohkem mõistma ja arvestama. Selle üheks väljundiks on institutsiooniteooria majandusteaduslik lähenemine - uus institutsiooniökonoomika, mille alged tekkisid 1930-tel aastatel. Populaarseks muutus see paradigma 1970-tel aastatel. Institutsiooniökonoomikas nähti **alternatiivi** tolleks ajaks üliabstraheerituks ja ülimatematiseerituks muutunud neoklassikalisel paradigmal põhinevale “*mainstream*”-majandusteadusele, mis käsitles majanduse toimimist lihtsustatud, tegelikkusele mittevastavas keskkonnas.

Institutsioone on kirjanduses, sh. ka majandusalases teaduskirjanduses **defineeritud** väga erinevalt. Edquisti ja Johnssoni (1997, pp. 41-43) järgi võib välja tuua teadusliku ja mitteteadusliku lähenemise. Mitteteaduslik käsitlus samastab institutsioonid organisatsioonidega, mõistes institutsioone kui “selge eesmärgiga formaalseid struktuure, mida kutsutakse tavaliselt organisatsioonideks” (Nelson *et al* 1993, pp. 5, 9-13). Nii mõistetakse institutsioone tihti ka tavakõnepruugis. Seda käsitlust kasutatakse näiteks siis, kui räägitakse Euroopa Liidu institutsioonidest, pidades silmas Euroopa Liidu poliitikat teostavaid organisatsioone.

Käesolevas artiklis mõistame institutsioone lähtuvalt nende teaduslikust definitsioonist, mis põhineb institutsiooniökonoomika teaduslikul kontseptsioonil. Ehkki ka selle raames on institutsioonidele antud palju erinevaid definitsioone, lähtuvad need siiski ühesugusest käsitlusest, mis võimaldab institutsioone mõista kui **"asju, mis kujundavad käitumist"** (Lundvall 1992), nagu reeglid, normid, tavad, harjumused, ootused, seadused jne.

Olgu siinkohal veelkord rõhutatud, et käesolevas artiklis lähtutakse institutsioonide mõistmisel teaduslikust definitsioonist, mille järgi **organisatsioonid ei ole institutsioonid.** Institutsioonide ja organisatsioonide vahekorda on analoogiat kasutades selgitanud D.North, öeldes, et "institutsioonid on mängureeglid, organisatsioonid on mängijad" (North 1990). Schmolleri järgi on organisatsioon "institutsiooni personaalne külg" või ka "isikute ja asjade seose püsiv kindla otstarbega vorm" (Richter *et al* 1995, S. 321). Organisatsioonid on institutsioonid koos nende kasutajatega (North 1990).

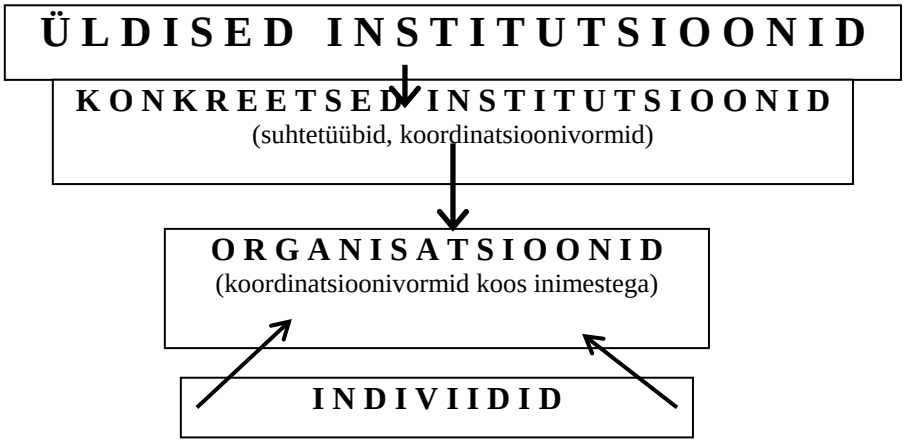
Institutsioonide arvestamine majanduse analüüsimisel ja majanduspoliitiliste otsuste kujundamisel avab kahtlemata uusi tahke ja võimaldab paremini prognoosida erinevate otsuste ja sündmuste mõju majandusele ja ka ühiskonnale tervikuna. Meie käsitluse seisukohalt tuleb arvesse võtta eelkõige kahte institutsiooniökonoomika poolt sissetoodud momenti majandustegevuse analüüsis.

1. Majanduses ei tegutse erinevad subjektid mitte üksteisest sõltumatute aatomosakestena, vaid nende vahel valitsevad mitmesugused suhted, mille eesmärk on transaktsioonikulude vähendamine.
2. Need suhted sõltuvad harjumustest ja normidest, mis pärinevad minevikust ja ei muutu momentaanselt. See võib mõjuda majanduse arengule nii positiivselt kui negatiivselt.

Institutsioone kaardistades (vt. joonis 1.) võib välja tuua üldised institutsioonid, mis mõjutavad inimeste käitumist, nagu normid, arusaamad, tavad (mitteformaalne käitumisreeglistik) ja seadused (formaalne käitumisreeglistik). Majandustegevuses on niisugusteks institutsioonideks kahtlemata ka makromajanduslikud tingimused, nagu rahasüsteem või maksusüsteem. Mõistagi on need omavahel üksteisega seoses ja mõjutavad üksteist. Üldiste institutsioonide peegelduseks inimestevahelise suhtlemise tasandil on konkreetsed suhtetüübid. Suhted, mida inimene vajab, võib jaotada kaheks. Esiteks **ärilised suhted**, kus inimene saab otseselt oma panuse eest midagi vastu, ja teiseks **mitteärilised suhted,** kus vajaduste rahuldamine ja panuse andmine on kaudsem (näiteks osalemisega valimistel või külakokkutulekul). Üldised (või raam)institutsioonid leiavad oma väljundi konkreetsetes institutsioonides - inimestevahelise tegevuse koordineerimise vormides.

Teistega suhtlemisel vajab inimene alati institutsioone (reegleid, norme, tavasid) ja see annab inimese tegevusele sotsiaalse mõõtme. Inimeste käitumine institutsioonide järgi moodustab organisatsioonid. Muidugi on see pidev protsess. Mingid institutsioonid (nt. perekonnas käitumise reeglid ja seega oma kuuluvuse perekonda kui organisatsiooni) võtab inimene omaks juba varases lapsepõlves. Elu jooksul kuulub inimene paljudesse erinevatesse organisatsioonidesse, juhindudes paljudest erinevatest institutsioonidest. Organisatsioonid võivad mõistagi olla nii formaalsed kui mitteformaalsed, nii pidevad kui ühekordsed. Erinevate organisatsioonide taga on erinevat tüüpi institutsioonid. Näiteks kuulumisel töötajana Tartu Ülikooli kui organisatsiooni lähtub inimene Eesti Vabariigi tööseadusest, TÜ töösisekorraeeskirjast ja oma ametikirjeldusest. Kuulumisel külastajana ööklubisse kui organisatsiooni on inimese käitumist kujundavateks institutsioonideks sealsed inimestevahelise suhtlemise tavad. Koos institutsioonide muutumisega (institutsionaalse

muutusega) muutuvad ka organisatsioonid. Samas võib organisatsiooni muutmine esile kutsuda muutusi institutsioonides.



Joonis 1. Ühiskonna institutsionaalse korralduse raamistik (autori koostatud).

Institutsioonid võivad, kuid ei tarvitse olla vajalikud. See, et institutsioonid täidavad ühiskonna eksistentsiks ja püsimiseks vajalikke ülesandeid, ei tähenda, et ei ole olemas ilma funktsioonideta institutsioone. Institutsioonid võivad peale oma funktsioonide lõppemist säilida mitmesugustel põhjustel. Näiteks võivad institutsiooni likvideerimise kulud olla kasudest suuremad. Institutsioonid võivad püsida ka lihtsalt inertsist. (Edquist *et al* 1997, p. 58; Kasper *et al* 1998, pp. 391-392).

2. Institutsioonid majanduses

2.1. Koordinatsioonivormid ja institutsioonide seos territooriumiga

Institutsiooniökonoomika eelse majandusteaduse käsitluses oli kapitalistlik majandus kui üks konkreetne institutsioon - turg, kus iseseisvad subjektid teevad ratsionaalsete kriteeriumite alusel valikuid - ostavad ja müüvad. Sotsialistlikus[1] majanduses oli selle järgi samuti üks institutsioon - hierarhia, kus tehti otsuseid ja valikuid ülalt tulevate käskude alusel. Uue institutsiooniökonoomika üks rajajaid Ronald Coase kirjeldas 1937. aastal oma kuulsas artiklis “Firma olemus” kapitalistlikku majandust nende kahe mudeli - turu ja hierarhia - koostoimena. Williamson ja ka teised autorid on leidnud, et nimetatud kahest mudelist ei piisa kõigi majanduse suhtetüüpide kirjeldamiseks ja on toonud sisse ka kolmanda koordinatsioonivormi (Haav 1998, lk. 75). Mitmed autorid räägivad kolmanda koordinatsioonivormi näol partnerlusest (Haav 1998). Hayter (1997, pp. 322-325) on kasutanud mõistet allhankelepingud (*subcontracting*), mida on küll vahel tõlgendatud turu eelistamisele hierarhia ees, kuid mille näol on tema sõnul siiski tegemist omaette koordinatsioonivormi tüübiga. Ehkki erinevatel mõistetel, mida kasutatakse turule ja hierarhiale alternatiivse koordinatsioonivormi tähistamiseks, on erinevad nüansid, võime need kokku võtta laialt kasutatava nimetuse alla “võrgustikud”.

Võrgustik on majandussubjektide vaheliste spetsiifiliste seoste hulk, mille omadused peegelduvad subjektide käitumises (Seufert *et al* 1999). Kui turul leiavad aset ühekordsed

[1] Ehkki autor peab põhimõtteliselt õigeks seisukohta nimetada Nõukogude Liidus ja teistes Idabloki riikides teise maailmasõja järel kehtinud majandussüsteemi riigikapitalismiks, kasutatakse siin üldlevinud nimetust sotsialism ja post-sotsialistlik transformatsioon

transaktsioonid, mida koordineeritakse hinnamehhanismi alusel, siis võrgustike puhul on tegemist korduvate transaktsioonidega, kus otsustatakse lisaks hinnamehhanismile ka eelmiste tehingute põhjal. See eeldab majandussubjektide vahelisi püsisuhteid, mida põlistavad vastavad formaalsed või mitteformaalsed lepingud, aga tihti ka pikaajalise koostöö tulemusena tekkinud traditsioonid ja usaldus. (Bergman *et al* 1991, p.4; Hayter 1997, p.322) Seega võime kokkuvõtvalt öelda, et igas tänapäeval tuntud majandussüsteemis eksisteerivad **kolm** oma olemuselt erinevat **koordinatsioonivormi - turg, hierarhia ja võrgustikud.** Need omakorda esinevad paljudes eri vormides nii ametlikul kui mitteametlikul kujul ja on ümbritsetud paljude erinevate institutsioonide - tavade, seaduste, normide poolt, mis mõjutavad inimeste käitumist nendes.

Põhimõtteline erinevus kapitalistliku ja sotsialistliku majanduse vahel ei olnud mitte erinevate koordinatsioonivormide kasutamises, vaid nende erinevates proportsioonides. Kui kapitalistlikus majanduses olid vabalt esindatud nii turg, hierarhia (töösuhted ühe firma sees, riigiasutuste omavahelised suhted ja näiteks seaduste järgimise kohustuslikkus äritehingute sõlmimisel) kui võrgustikud, siis sotsialistlikus majanduses prevaleerisid kaks viimast. Nii ametlikus käsitluses kui ka traditsioonilise majandusteaduse järgi oli ainus koordinatsioonivorm hierarhia. Turu ja võrgustike tegevus oli ametlikult väga piiratud. Paraku ei suutnud valdavalt hierarhial põhinev majandussüsteem rahuldada inimeste ootusi ja mitteametliku turu teke oli piiratud range riikliku kontrolli ning otseste seadusandlike keeldudega. Seepärast said sotsialistlikus majanduses erilise koha mitteametlikud koostöövõrgustikud, mis suutsid ennast võrreldes turuga paremini sättida seadustega lubatud piiridesse (“hallid” tehingud, “käsi-peseb-kätt” süsteem).

Sisemine (suhted firma või tootmissüsteemi sees) ja väline (majanduse üldised seaduspärasused) peavad olema kooskõlas. Välise turu loogika peaks otseselt peegelduma ettevõtte või tootmissüsteemi sisemises struktuuris (Soulsby *et al* 1996). Tootmissüsteem on kaupade, teenuste ja informatsiooni seoste hulk, mis esineb omavahel otseselt ja kaudselt koopereerunud firmade vahel ja sees, tootmaks teatud lõpp-hüvist (Fredriksson *et al* 1979). Seega võib tootmissüsteemi vaadelda kui institutsioonide kompleksi, kus esinevad vastavalt konkreetsetele tingimustele erinevad institutsionaalsed ja organisatsioonilised vormid.

Eelkirjeldatud institutsionaalsed aspektid on sageli seotud kindla territooriumiga ja annavad piirkonnalele kindla, ainult temale omase institutsionaalse eripära. Sotsiaalsete suhete mustrid sõltuvad piirkonnast ja selle ajaloost. Küla, klanni või perekonna spetsiifilised sotsiaalsed suhted ja spetsiifiline kultuuriline vundament toestab piirkonna majanduslikku organisatsiooni. **Viimastel aastakümnetel on olnud majanduses edukad piirkonnad, kus on tekkinud võrgustikud, mis koosnevad nii suur- kui väikeettevõtetest, kus on võimalik koostöö ja samal ajal siiski eksisteerib konkurents.** Tihti põhinevad ettevõtjate omavahelised suhted ajaloolistel traditsioonidel (Piore *et al* 1984). **Piirkonna institutsionaalne ülesehitus määrab suures osas ära piirkonna arengupotentsiaali.**

2.2. Institutsioonid post-sotsialistlikus majanduses

Evolutsioonilise institutsionaalse muutuse ühe alaprotsessina võib vaadelda Ida-Euroopa firmade internatsionaliseerumist seoses regionaalsete muutustega (Uhril 1998, p. 674). Sotsiaalmajanduslikku siiret kui institutsionaalse muutuse protsessi ja selle seost ümbritseva keskkonnaga on Tsehhi Vabariigis uurinud Soulsby ja Clark (1996), kes eristavad kolme samaaegselt asetleidvat protsessi: institutsionaalne inerts, deinstitutsionaliseerumine ja

reinstitutsionaliseerumine. Transformatsiooni käigus tekib mingi kombinatsioon uutest ja vanadest suhetest. “Viis, kuidas lääne- või kodumaise kapitalismi sümboolne kapital[2] toimib koos kohalikest võrgustikest pärineva sotsiaalse kapitaliga[3], varieerub juhtumite ja regioonide lõikes, luues ainulaadseid kombinatsioone. See annab palju erinevaid regionaalseid institutsionaalseid tulemusi ja põhjustab regionaalse ebavõrdsuse tõusu” (Uhril 1998, lk.679).

Praegu toimub Kesk- ja Ida-Euroopa riikides väga ulatuslik transformatsioon, mis peaks eeldama justkui ulatuslikku vanade suhete asendumist uutega, kuid eelkõige Tsehhi kogemuste põhjal tehtud uuringud näitavad, et **vanade institutsioonide säilimine on** mitmes kohas ja mitme funktsiooni jaoks **kasulik.** Tsehhi endiste riiklike ettevõtete juhid on siirdeperioodil taaselustanud oma vanad võrgustikud ja jätkanud enne 1989.aastat välja arendatud juhtimispraktika kasutamist. See ei ole nii mitte ainult sellepärast, et vanu võtteid oleks raske unustada, vaid eelnevalt loodud sotsiaalmajanduslikud võrgustikud on siirdeaja strateegilises segaduses pakkunud ellujäämiseks vajalikke vahendeid. Nad vähendavad pakkumise ja nõudluse ebakindlust ja väldivad konkurentsetele turgudele suundumisega kaasnevaid probleeme. Sellise praktika ja selliste organisatsioonidevahelist koostööd võimaldavate struktuuride jätkumine on kaugelt enam kui lihtne institutsionaalne inerts. Need pärilikud institutsioonid jätkasid sotsiaalse siirde kompleksses ärikeskkonnas ratsionaalsete ülesannete täitmist. (Soulsby *et al* 1996, pp. 575)

Uhrili (1998, pp. 679) järgi kasutati vanade süsteemide ümberkorraldamisel peamiselt kahte teed:

1) vana sotsiaalse kapitali valikuline rakendamine vanade koostöövõrgustike osalise kasutamise teel,
2) püüd luua koos välisfirmade ja -investoritega täiesti uusi koostöövõrgustikke.

Parim strateegia saavutatakse kahe meetodi sidumisel - uue sümboolse kapitali ja kapitalismi võimu kombineerimisel sotsialismiajal kogutud sotsiaalse kapitali hoolikalt valitud osadega (ibid., pp. 679). See tähendab vana sotsiaalse kapitali valikulist sidumist välisfirmade ja -investorite uute võrgustikega - vanade koostöövõrgustike sidumist uutesse. Seda nimetatakse institutsionaalseks gradualismiks (ibid., pp. 683).
Post-sotsialistlike ettevõtete võrgustike restruktureerimine on küsimus efektiivsemale (kapitalistlikule) süsteemile ülemineku ja stabiilsuse vajaduse õigest tasakaalust (Mlcoch 1997). Vanade institutsionaalsete struktuuride elementide kasutamine ja nende kombineerimine uutega viib orgaanilisema ja stabiilsema sotsiaalmajandusliku korralduseni (Uhril 1998, p. 682).

Soulsby ja Clark’i (1996) uurimus näitab samas, et ettevõtte tugev sotsiaalmajanduslik kinnistatus kohalikku kogukonda võib olla arengut pidurdavaks teguriks. See võib takistada tööhõivet, turvalisust, kohalikku heaolu ja elustandardit mõjutavate raskete otsuste vastuvõtmist.

[2] Sümboolne kapital on võime saavutada oma tegevusele aktsepteeritus ja legitiimsus (Bordieu, 1990). Erinevalt sotsiaalsest kapitalist on see seotud eelkõige tootmissüsteemi väliste subjektidega (Uhril 1998, p. 675)
[3] Sotsiaalset kapitali kutsutakse tavakõnepruugis sidemeteks (Bordieu, 1993, p.32)

3. Institutsionaalseid probleeme Eesti regionaalarengus ja regionaalpoliitikas

Ka Eesti majanduse institutsionaalne keskkond on segu nõukogudeaegsetest institutsioonidest, nostalgiahoos taastunud ennesõjaaegsetest institutsioonidest (seadusandluse, omandiõiguse taastamine, kristluse taasavastamine jne.) ning süsteemi muutusest tingitud turumajanduslikest institutsioonidest. Edaspidi tuleb juttu eelkõige esimesest ja viimasest komponendist. Ka Eestis ei tähenda 1980-tel kuni 90-tel aastatel toimunud üleminek käsumajanduselt turumajandusele mitte ühe süsteemi asendumist teisega, vaid keerukat protsessi, kus osa institutsioone tuleb kaasa vanast ajast, osa kaob või muutub, osa taastub, osa tekib juurde (või tuuakse mujalt sisse).

Järgnevalt vaatleme Eesti regionaalarengu institutsionaalseid probleeme Eesti Regionaalarengu Strateegia taustal. **Eesti Regionaalarengu Strateegia** on Eesti regionaalpoliitika strateegiline alusdokument, mis määrab kindlaks regionaalarengu soovitavad suundumused, riigi regionaalpoliitika alused ja harupoliitikate regionaalse mõju suunamise lähtekohad Euroopa Liiduga liitumise eelsel perioodil (Eesti Regionaal… 1999). Üldjoontes võib öelda, et **institutsioonide rolli tähtsust poliitika elluviimisel on mõistetud.** Institutsionaalsetele aspektidele on strateegias mitmeid kordi tähelepanu pööratud. On rõhutatud haridus-, kultuuri- ja keskkonnaalaste piirkondlike erinevuste olulisust regionaalarengut kujundavate teguritena ja rahvusvahelise konkurentsi tingimustega kohanemise vajadust. Vanade ja uute institutsioonide vahekorra dilemmas on panus tehtud valdavalt uuenduslikkusele (lk.2: “Linnade ja maakondade edukus sõltub üha enam kohaliku ühiskonna ja majanduse uuenemisvõimest…”, lk.4: “…tuleb tõsta kõigi piirkondade uuendumisvõimelisust.”, lk.5: uuenduslikkuse toetamine on Eesti regionaalpoliitika üldist suunitlust määrav põhimõte). Tähelepanu on pööratud nii mahajäänud kui arengupotentsiaaliga piirkondadele.

Kui majanduse nn. tertsiaalses sektoris on reeglina tegemist uute valdkondade ja funktsioonidega, mis alustasid “puhta lehena”, siis **tööstuses ja põllumajanduses on uute ja vanade institutsioonide vahekorra probleem igati aktuaalne.** Eriti kontrastselt ilmneb see nn. monofunktsionaalsetes tööstus- ja põllumajanduspiirkondades (ühe-ettevõtte tööstusasulates ja agrolinnakutes), kus nii majandus- kui sotsiaalelu sõltub ühest suurettevõttest ning selle tegevuse katkemise korral tekib asulas lisaks majandusraskustele ka tühimik majandusvälises elus.

Tööstuslikud investeeringud väljapoole suurlinnu on Eestis tulnud peamiselt endistesse tööstusasulatesse, kus on olemas vastavad hooned ja infrastruktuur. Monofunktsionaalsetes tööstusasulates baseeruvad nii kohalik uusettevõtlus kui ka välisinvesteeringud valdavas enamuses endise domineeriva ettevõtte varadel, kuid endiste suhete kasutamist selles keskkonnas pole põhjalikult uuritud. Eesti Vabariigi vastavate instantside poolt tehtud uuringute (Monofunktsionaalsete… 1997) põhjal võib väita, et monofunktsionaalsetest tööstusasulatest on kõige edukamad olnud need, mis on saanud välisomanikud, kes on toonud kaasa suuremahulise välisinvesteeringu ning vahetanud juhtkonda. Samal ajal on kinnitust leidnud eeltoodud (vt. punkt 2.2.) järeldus kohaliku kogukonnaga tugeva seotuse takistavast mõjust ettevõtte arengule. Tegemist ei ole olnud küll mitte raskete otsuste vältimisega, vaid pigem ühiskonda sissekasvanud passiivsusega (Võhma ja Oru… 1998). Eelnev lubab oletada hoopiski Nõukogude ajast pärit institutsioonide takistavat mõju majanduse arengule. Ka Läti regionaalpoliitikale on antud soovitusi investeerida vanade struktuuride säilitamise asemel kohanemisesse ja uute juhtimisstruktuuride arendamisse (Seliger 1996).

Eesti regionaalpoliitika elluviimiseks probleemsetes tööstuspiirkondades on kavas luua regionaalarengu strateegias sätestatud **tööstuspiirkondade programm**, mis on suunatud eelkõige tööstuse moderniseerimisele, uute investeeringute soodustamisele, väikeettevõtluse arendamisele, tööjõu ümberõppele ja mobiilsuse suurendamisele (Eesti Regionaal… 1999). Seega rõhutatakse Eesti regionaalses tööstuspoliitikas eelkõige uuenduslikkuse ja uute institutsioonide tähtsust.

Ometi vajaks lähemat uurimist vanade institutsioonide roll ja võimalik kasu ka Eestis ja Eestile omase privatiseerimissüsteemi taustal. Eestis on kasutatud erinevalt Tsehhi Vabariigist ja mitmest teisest postsotsialistlikust riigist (Leedu, Mongoolia), kus valdav osa riigiettevõtete varadest erastati nn. rahvakapitali osakute ("vautsher-")meetodil, kasutatud peamiselt ettevõtete otsemüüki ettevõttevälistele omanikele eesmärgiga kaasata strateegiline investor (Carlin *et al* 1996, p.374; Gray 1996, p.184). Selline süsteem viib vanade suhete kergemale asendatavusele. Kahtlemata positiivsete aspektide kõrval on see jätnud tahaplaanile senised suhted, mille tõttu **ei ole tekkinud efektiivseid klastreid, mis hõlmaksid ka kohalikud väikeettevõtted.** See tähendab perifeersetes piirkondades paiknevatele suurettevõtetele (kes on välisinvesteeringute kaudu tihti seotud välismaiste klastritega) ümbritseva teenindussfääri nõrkust ja kohalikele väikeettevõtetele efektiivse väljundi puudumist maailmaturule. Mõningaid klastrite elemente võib Eestis küll toiduainete- ja metsatööstuses juba täheldada (Riiklik… 1999), kuid Eesti tänases süsteemis on nende väljakujunemine võrreldes eelnimetatud riikidega tunduvalt aeglasem.

"Endiste" võrgustikud eksisteerivad põllumajanduses. Ka põllumajanduses oleks vaja teatud uute (omanikutundel rajanevad väikefarmid) ja vanade (sotsiaalne süsteem, kultuurielu, ühine masindamine) suhete koostoimet. Seejuures on uued institutsioonid alles tekkimas ning vanadega koostöö neile mitmesugustel põhjustel ei passi. **Senised suhted ilma uusi institutsioone sissetoomata on aga praeguses süsteemis väheefektiivsed ning ajaga juba hääbunud või hääbumas.** Eesti Regionaalarengu Strateegia **põllumajanduspiirkondade programm** on suunatud eeskätt "…majandusstruktuuri mitmekesistamisele alternatiivsete tootmisharudega, ettevõtluseelduste igakülgsele arendamisele, väikeettevõtluse arendamisele…" (Eesti Regionaal… 1999).

Seega valdavalt majandusliku suunitlusega programmides on regionaalarengu strateegias panus tehtud uute suhete arendamisele ja nende kasutamisele vanade institutsioonide alternatiivina. Vanade suhete tähtsust on aga hinnatud eelkõige sotsiaalse suunitlusega Saarte programmis, mis "…on suunatud peamiselt asustuse taastamisele ja säilitamisele…, samuti sihtpiirkonda kuuluvatele regioonidele omaste ainulaadsete kultuurinähtuste säilitamisele". **Seega võib öelda, et vanade institutsioonide olulist rolli ühiskonna toimimises nähakse eelkõige majandusvälises ühiskonnaelus, majanduslikus tegevuses teeb Eesti regionaalpoliitika panuse uutele institutsioonidele, milles nähakse alternatiivi senistele vormidele.**

Institutsionaalne korraldus määrab ära ka ühiskonna **keskustevõrgu** struktuuri, millega regionaalpoliitika kindlasti peab arvestama. Lähtuda tuleks siinkohal teesist, mille kohaselt kasvukeskuseks saab kujuneda ainult piirkond, millel on eelnevalt olemas vastav institutsionaalne keskkond (Seliger 1996). Praeguse Eesti teise tasandi keskustevõrk on hea näide ajaloo jooksul kujunenud institutsionaalsetest vastuoludest. Keskusfunktsioonid on jaotunud ennesõjaaegsete maakonnakeskuste, nendega osaliselt kattuvate praeguste

maakonnakeskuste ja viimaste aastate arenguga tekkinud Tallinna ja Tartu kui tugevama tõmbejõuga keskuste vahel. Eesti Regionaalarengu Strateegia (Eesti Regionaal… 1999) teeb panuse maakonnakeskustele, mis võivad olla nii praegustes kui muudetud piirides. Tallinnat nähakse igati põhjendatult eraldi staatuses kõrgema järgu keskusena, kuid Tartu erilise positsiooniga keskuste hierarhias arvestatud ei ole. Tartu on oluline tõmbekeskus kõigile Lõuna-Eesti maakondadele, samuti täidab Tartu mitmeid riiklikult olulisi funktsioone nii Lõuna-Eesti kui terve Eesti jaoks (haridus- ja meditsiinikeskus, teadustegevus). Sellise institutsionaalse baasi arvestamatajätmine ja Eesti kahekeskuselise ruumilise mustri eiramine riigi poliitika strateegilises raamdokumendis võib viia ühelt poolt **Tartu kui keskuse potentsiaali kasutamatajäämisele ja teiselt poolt väiksemate maakonnakeskuste jaoks püstitatud eesmärkide mittetäitumiseni,** kuna nende potentsiaal ei vasta strateegias loodetule ja sellest tulenevalt ei mõju rakendatavad meetmed vastavalt prognoositule.

Kokkuvõte

Institutsioonide tähtsust majanduses ja ühiskonnas on Eesti Regionaalarengu Strateegias üldjoontes mõistetud. Seniste institutsioonide säilimist ja kasutamist on peetud tähtsaks sotsiaalelus, kuid mitte majanduses. Seega rõhutab näiteks Eesti saartele suunatud regionaalarengu programm traditsioonide säilitamise vajalikkust, tööstuspiirkondade ja põllumajanduspiirkondade programmid aga teevad panuse uuenduslikkusele. Viimane on kahtlemata oluline, kuid siiski vajaks sotsialismist pärinevate institutsioonide roll ja võimalik kasu lähemat uurimist ka majanduses ja Eestile omase privatiseerimissüsteemi taustal. Kohalike klastrite teke tööstuses, mis hõlmaks nii endisi suur- kui uusi väikeettevõtteid ja mis tagaks kohaliku majanduse kui terviku efektiivse väljundi välisturule, on Eesti tööstusele omase institutsionaalse korralduse juures suhteliselt aeganõudev. Põllumajanduse institutsionaalse korralduse probleemiks on muuhulgas vanade ja uute institutsioonide mittehaakumine ja vanade mittemajanduslike suhtestruktuuride lagunemise järel tekkinud tühimik sotsiaalelus. Eesti Regionaalarengu Strateegias on sisse programmeeritud oht Tartu institutsionaalse potentsiaali kasutamatajäämiseks ja väiksemate maakonnakeskuste potentsiaali ülehindamiseks. Viimane võib viia regionaalpoliitikale püstitatud eesmärkide mittetäitumiseni, kuna poliitika lähtesituatsioon ei vasta tegelikkusele.

Kasutatud kirjandus

1. **Bordieu, P.** In Other Words: Essays Towards a Reflexive Sociology. Cambridge: Polity Press, 1990.
2. **Bordieu, P.** Sociology in Question. London: Sage, 1993.
3. **Carlin, W., Aghion, P.** Restructuring Outcomes and the Evolution of Ownership Patterns in Central and Eastern Europe. - Economics of Transition, 1996, Vol.4 (2), pp. 371-388.
4. **Edquist, C., Johnson, B.** Institutions and Organizations in Systems of Innovation. - Edquist, C. (ed.) Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organisations. London & Washington, A Cassell imprint, 1997, pp. 41-63.
5. **Eesti Regionaalarengu Strateegia.** EV Siseministeerium, Tallinn, 1999. [http://www.erda.ee/pdf/eesti_regionaalarengu_strateegia.htm]. 13/12/1999.
6. **Fredriksson, C.G., Lindmark, L.G.** From Firms to Systems of Firms: a Study of Interregional interdependence in a Dynamic Society. - Hamilton, F., Linge, G. (eds.) Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment 1. New York: Wiley, 1979, pp. 155-186.

7. **Gray, W.** In Search of Owners: Privatisation and Corporate Governance in Transition Economies. - The World Bank Research Observer, 1996, No. 2, pp. 179-197.
8. **Haav, K.** Turg, firma ja partnerlus kui efektiivsete sotsiaalsete institutsioonide süsteem. – Kalle, E. (toim.) Äritegevus ja innovatsioon. Tallinn: TTÜ, 1998, lk. 73-87.
9. **Hayter, R.** The Dynamics of Industrial Location. The Factory, the Firm and the Production System. John Wiley & Sons, 1997, 484p.
10. **Kasper, W., Streit, M.** Institutional Economics. Social Order and Public Policy. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 1998, 517 p.
11. **Lundvall, B.** National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Printer, 1992.
12. **Mlcoch, L.** Ceska economica a spolecnost mezi minulosti a budoucnosti: Institucionalni pohled (The Czech Economy and Society Between the Past and the Future: An Institutional View). Praha: Narodohospodarsky ustav Josefa Hlavky, 1997, viidatud: Uhril 1998, p. 683 vahendusel.
13. **Monofunktsionaalsete** asulate programm. Monofunktsionaalsete asulate profiil 1997. Eesti Vabariigi Siseministeerium, Tallinn, 1997.
14. **Nelson, R., Rosenberg, N.** Technical Innovation and National Systems. - Nelson, R. (ed.) National Systems of Innovation: A Comparative Study. Oxford: Oxford University Press, 1993.
15. **North, D.** Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
16. **Piore, M., Sabel, C.** The Second Industrial Divide. New York: Basic Books, 1984.
17. **Richter, R., Bindseil, U.** Institutionenökonomik. Allgemeine Wirtschaftstheorie: neuere Entwicklungen. München, 1995, viidatud: Sepp, J. Institutsiooniökonoomika. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1997, lk. 15 vahendusel.
18. **Riiklik arengukava 2000-2002.** Tööstuse ja ettevõtluse arengukava. [http://www.fin.ee/majandus/2000-2002/toostusettev.htm] 13/3/2000.
19. **Seufert, A., Krogh, G.v., Bach, A.** Towards knowledge networking. - Journal of Knowledge Management, 1999, Vol. 3, Issue 3.
20. **Seliger, B.** European Regional Policy in Latvia - Chances and Risks. Loengu teesid, Riia, Läti Ülikool, 1.oktoober 1996 [http://www.bwl.uni-kiel.de/Ordnung+Wettbewerbspolitik/german/papers/europe.html]. 6/9/1999.
21. **Soulsby, A., Clark, E.** Economic Restructuring and Institutional Change: Post-Communist Management in the Czech Republic. - Journal of Socio-Economics, 1996, Vol. 25, Issue 4, pp.473-496.
22. **Uhlir, D.** Internationalization, and Institutional and Regional Change: Restructuring Post-communist Networks in the Region of Lanshkoun, Czech Republic. - Regional Studies, 1998, Vol. 32, pp. 673-685.
23. **Võhma ja Oru** kohalike kriiside analüüs. (Ernits, R., Madalik, P., Raagmaa, G., Rõigas, A., Seepter, J.) Eesti Vabariigi Siseministeerium. Tartu, 1998.

Summary

THE IMPORTANCE OF INSTITUTIONAL ARRANGEMENT OF DISTRICTS IN THE PLANNING OF REGIONAL POLICY IN TRANSITION COUNTRIES

Raigo Ernits
University of Tartu

The institutional arrangement formed in the long run is specific to each particular district. The ignoring of this fact in the planning and realization of policy leads to the missing of potential of particular regions, on the one hand, and to the failure of planned results in particular regions, on the other, since the applied methods don't function as planned. The aim of this paper is to judge how Estonian further regional policy considers the social and economical institutional arrangement in different regions.

It is analyzed to what extent the basic strategic document for Estonian Regional Policy - "Estonian Regional Development Strategy" - takes into consideration the institutional aspects. In general we can say that there has been understood the importance of institutions in society and economy in this document. The continuity of former institutions has been considered essential in social life but not in economy. The regional policy programs about the industrial and agricultural districts put the stress on the innovativity. However, there is needed a more detailed analysis about the possible usefulness of utilizing the institutions inherited from socialist economy. The formation of efficient economy basing on clusters of local community as whole is in Estonian circumstances relatively slow process.

Estonian Regional Development Strategy includes the danger to underestimate the institutional potential of Estonian second-biggest town Tartu as regional and sub-national center and to overestimate the institutional potential of smaller county centers as natural central places for their counties. This involves the danger of disuse of the potential of Tartu and the failure of regional policy in relation to smaller centers because they don't have the adequate institutional assumptions for functioning as natural central places.

AVALIKE TEENUSTE ERASTAMISE PROBLEEME

Kostel Gerndorf
Tallinna Tehnikaülikool

1. Lähtealused

Ettevõtete erastamine on Eestis praktiliselt lõpule viidud. Järjest rohkem räägitakse ja kirjutatakse avaliku sektori majandamisest, sh avalike teenuste erastamisest.* Ka kavandatav haldusreform on sellega otseselt seotud.

Avalike teenuste all mõistetakse antud juhul riigiasutuste poolt pakutavaid kõigile soovijaile kättesaadavaid tasuta teenuseid. Poliitikute poolt on võimalike erastatavate avalike teenustena välja pakutud maanteehoolet, kiirabi, tuletõrjet, päästeteenistust, haiglaravi, riigikontrolli, tolli, sotsiaalhoolekannet. Mõnel alal, nt haridus, on paralleelselt riigi poolt pakutava teenusega tekkinud erakoolid, mille osakaal järjest kasvab. Paralleelselt politseiga on tekkinud turvafirmad. Jõuliselt toetavad avalike teenuste erastamist ettevõtjad ja nende esindusorganisatsioonid, keda ahvatlevad kogusummas miljarditesse kroonidesse ulatuvad riigitellimused. Kui mõned aastad tagasi suhtusid ettevõtjad riiki kui paratamatusse ebamugavusse, siis nüüd on olukord muutunud. Selgub, et ettevõtjatel on riiki vaja, ja just suurte ja stabiilsete riigitellimuste tõttu. On mõistetud, et riik on eraettevõtja jaoks kõige parem partner. Poliitikute ja riigi jaoks on tegemist nn igavese probleemiga riigi- ja eramajanduse vahekorrast. Kuidas ka ei otsustata, alati tekib ka valdavalt heade tulemuste korral vastuväiteid, millest traditsiooniline käsitleb maksumaksja raha kasutamist.

Antud juhul on tegemist valikuga, mis on kõige rohkem mõjutatud poliitilistest suundumustest. Teoorias on raske põhjendada ühe või teise valiku ainuõigsust, pealegi maailma riikide praktikas võib kohata lahendusi ühest äärmusest teise nii heade kui halbade tulemustega. Poliitikute sõnavõtud lubavad oletada riigi osa edasist vähendamist avalike teenuste osutamisel.

Riigil on põhimõtteliselt kaks võimalust avalike teenuste korraldamisel:
1. Jätkub praegune olukord, kus teenust osutavad riigi poolt eelarvest finantseeritavad riigiasutused. Täiustatakse finantsjuhtimist, asutuste struktuuri, ülesandeid ning töökorraldust. Optimiseeritakse koosseise. Mida ka ei tehtaks, probleemiks jääb finantskontroll ja teenuste osutamise efektiivsus.

2. Avaliku teenuse osutamist käsitletakse ettevõtlusena ning antakse opereerimiseks eraõiguslikele institutsioonidele. Riik jääb täitma tellija ja regulaatori rolle. Sel juhul jätkub, kui teenust ei muudeta tarbijale tasuliseks, finantseerimine riigieelarvest, kuid läbi riigihanke-konkursside. Selle valiku puhul loodetakse turumajanduslikule regulatsioonile, mille kaudu peaks tõusma efektiivsus ja vähenema kulud. Milliseks kujunevad tulemused, selgub tegelikult aastate pärast. Probleem maksumaksja raha kasutamise efektiivsusest jääb.

---

* Terminit “erastamine” kasutatakse antud kontekstis tinglikult. Sisuliselt on tegemist avalike teenuste osutamise lepingu alusel üleandmisega eraettevõtetele, s.o riigihankega teenuste ostmiseks. Juriidiliselt korrektselt saab terminit “erastamine” kasutada ainult Erastamisseaduse tähenduses.

Avalik teenus ettevõtlusena on rakendatav põhimõtteliselt kahel viisil:
1. Teenuse osutamiseks asutatakse riigi 100%-lise osalusega äriühing. Selle variandi analüüsile on pühendatud käesoleva ettekande teine osa.
2. Teenuse osutamine antakse riigihanke kaudu eraäriühingule. Selle üheks näiteks on käesoleva ettekande kolmandas osas kirjeldatud maanteehoolde erastamine.

Sekkumata poliitilistesse vaidlustesse teemal "kas ja mida avalikest teenustest erastada", käsitletakse antud ettekandes probleeme ja ohte, mis tekivad siis, kui on otsustatud teenus erastada.
Mõningatele nendest on juhitud tähelepanu ettekande neljandas osas.

2. Riigi osalusega äriühingute asutamine avalike teenuste osutamiseks ja erastamiseks

Riigi osalusega äriühingu asutamisel tuleb arvestada järgmisi asjaolusid:
1. Riik on ainult aktsiate (osade) omanik. See tähendab, et riik annab vara üle äriühingule ja jääb ise täitma ainult neid funktsioone, mis on seotud aktsiate või osade omamisega (sisuliselt ainult üldkoosoleku kompetents). Sellega kaotab riik võimaluse määrata ja kontrollida otseselt äriühingu arengut.
2. Põhimõttelised probleemid on seotud nõukogu moodustamise ja tegevusega. Tuleb arvestada, et riigi äriühingu nõukogu moodustamisel määrab pooled nõukogu liikmed Rahandusministeerium, mis peaks eeldatavasti kindlustama riigi rahanduspoliitika hea esindatuse nõukogudes, kuid mis vähendab arvatavasti erialaste oskuste esindatust. Nõukogude tegevuse ebaefektiivsus on olnud üheks suuremaks probleemiks riigiettevõtete valitsemisel. Paljude ettevõtete allakäik on seletatav nõukogude ebaefektiivse tööga. Võib väita, et ainult vähestel juhtudel on nõukogud suutnud oma rolli efektiivselt täita. Põhiküsimuseks näib kujunevat: kas esindatakse riiki äriühingus või äriühingut riigis. Varem või hiljem kujuneb olukord, kus nõukogu liikmed hakkavad esindama äriühingut riigis. Sellega seoses on sisuliseks ohuks ka see, et võim koondub tegevjuhtkonna, s.o juhatuse kätte. Kindlasti kujuneb probleemiks asjatundlike ja lojaalsete inimeste leidmine. Tuleb märkida, et üks inimene ei saa ning ei tohi kuuluda samal tegevusalal mitme äriühingu nõukogusse.
3. Riigi äriühingud tegutsevad turul võrdsetena kõigi teiste turul osalejatega. Neil ei ole mingeid juriidilisi eeliseid võrreldes erafirmadega, mistõttu tekivad probleemid riigihangetega. Riik ei saa otse anda tööd ja finantseerida oma äriühingut. Kui riigihankekonkurssi ei võida riigi äriühing, siis tuleb ta suure tõenäosusega likvideerida. Konkursi võitmine on tegelikult ellujäämise probleem - selle nimel tehakse tõenäoliselt ebareaalseid pakkumisi, mille tõttu ei suudeta hiljem tagada tööde mahtu või kvaliteeti ning teha vajalikke investeeringuid. Vähempakkumine seab kahtluse alla, ükskõik kes ka pakkumist ei võidaks, tööde kvaliteedi ja investeerimise suutlikkuse. Kvaliteeti saab tellija kontrollida, nõuda ning rakendada lepingust tulenevaid sanktsioone, kuid investeeringuteks võib lihtsalt raha puududa. Kui investeeringuid ei tehta, siis äriühing ei arene ja ei suuda tulevikus teistega konkureerida. Sel juhul peab riik oma äriühingute investeeringuid finantseerima, suurendades aktsiakapitali või garanteerides laene. Raha tuleb eraldada riigieelarvest ja see on poliitiliselt ilmselt ebareaalne. Riigi äriühing võib investeeringuteks raha saada laenude abil. Sel juhul on tõenäoline, et nutikad "ärastajad" mängivad ettevõtte vara erafirmade kätte, riigile jäävad väärtusetud aktsiad, võlad ja ettevõtte likvideerimine või pankrott. Senine praktika näitab, et riik jääb alati, varem või hiljem, võideldes-võisteldes erafirmadega kaotajaks.

Tõsiseks probleemiks kujuneb ka see, et osa nõukogu liikmeid on tihedalt seotud tellija rollis riigiametiga, kes on riigihankekonkursside korraldaja. See on aga ebaloogiline ja paljude silmis potentsiaalne korruptsiooni allikas.

4. Paljud avalikud teenused on spetsiifilise iseloomuga, kusjuures tugev tendents on monopoolsusele. Seetõttu tuleb nii riigi äriühingute asutamine kui ka erastamine majanduspoliitiliselt ja juriidiliselt väga põhjalikult ette valmistada. Probleem on sisuliselt riigi, kui tellija ja regulaatori tegevuses. Põhiküsimus on "Kuidas riik reguleerib monopolitunnustega tegevusvaldkonda üldsuse huvides?"

5. Erastamiseks on põhimõtteliselt kaks varianti:

Erastatakse vara	-	erastamine toimub Riigivaraseaduse alusel ja erastajaks on ministeerium. Sel juhul äriühingut ei asutata;
Erastatakse aktsiad	-	erastajaks on Erastamisagentuur. Asutuse vara baasil tuleb eelnevalt asutada riigi osalusega äriühing.

Mõlemal juhul toimub erastamine konkursi korras ning ei ole prognoositav, kelle omandisse vara läheb. Vara müügi konkurss peab olema seostatud riigihankekonkursiga avaliku teenuse ostmiseks.

Võimalik on aktsiate osaline erastamine. Võimalikud variandid on:

üle	50% riik,	alla	50% erafirma
alla	50% riik,	üle	50% erafirma
üle	2/3 riik,	alla	1/3 erafirma
üle	1/3 riik,	alla	2/3 erafirma
üle	10% riik,	alla	90% erafirma
üle	90% riik,	alla	10% erafirma

Nende variantide sisuline erinevus tuleneb Äriseadustikust. Tegemist on erinevate õigustega äriühingu valitsemisel.

Kui on tehtud poliitiline otsus teenuse erastamiseks, siis on võrratult lihtsam erastada vara koos teenuse ostmisega, kui teha sedasama riigiäriühingute kaudu. Riigi äriühingu asutamine saab olla ainult vahepealne variant erastamiseks. Praktika näitab, et riik ei suuda ühegi kombinatsiooni puhul oma huvisid äriühingutes kaitsta. Varem või hiljem leiab erafirma võimaluse aktsiate ülevõtmiseks ja riigi väljatõrjumiseks just temale soodsatel tingimustel.

3. Maanteehoolde erastamise kontseptsioon

TP Konsultatsiooni AS alustas uurimistöid maanteehoolde kui avaliku tasuta teenuse erastamiseks (ostmiseks eraettevõtetelt) 1996. aastal. Kontseptsioon valmis 1997. aastal. Praktilise rakendamiseni jõuti 1999. aastal, kui korraldati eksperiment Põlva Teedevalitsuses ning sõlmiti maanteehooldeleping konkursi võitnud eraaktsiaseltsiga. Järgnevalt on esitatud ülevaade kontseptsiooni mõningatest alustest.

Avalike tasuta teenuste rahastamine riigieelarvest ei peaks ilmtingimata tähendama seda, et riik oma asutuste kaudu peaks neid teenuseid ka ise osutama (tootma). Riik võib seda teha, kuid ei pea tegema. Riigi ülesandeks on tagada teenuse kättesaadavus. Antud kontekstis on seega riigi esmaseks ülesandeks tagada maanteehoid nõutavas kvaliteedis. Kuidas seda

saavutada on majanduspoliitiline probleem ning selleks on mitmeid võimalusi, millest üks on erastamine, s.o teenuse ostmine eraettevõtetelt.

Peale maanteehoolde erastamist jääb regulaatori põhitegevuseks maanteehoolde normidekohase taseme tagamine. See on rahastamine, kontroll, tehniline järelvalve ja lepingust tulenevate sanktsioonide rakendamine kuni lepingu lõpetamiseni. Maanteehoolde erastamisel peab riik suutma täita regulaatori rolli nii, et ühiskonna huvid oleksid kaitstud ja maksumaksja raha efektiivselt kasutatud.

Maanteehoolde kui avaliku teenuse erastamine suuremas ulatuses saab toimuda peale kahe tingimuse täitmist:
1. Normatiivne baas on vajalikul tasemel väljaarendatud. See tähendab, et Maanteeametil ja teedevalitsustel on normatiivne alus reguleerimiseks. Selle juurde kuulub ka regulatsiooni organisatsioonilise, juriidilise ja majandusliku mehhanismi väljatöötamine.
2. Tekkinud on piisavalt tugevad erastruktuurid, kellele võib usaldada maanteehooldetöid. Nende tekkimisele aitab kaasa nn abitootmise ja üleliigse tehnika erastamine.

Erastamisel läheb operaatoriroll üle eraettevõttele, regulaatoriroll jääb teedevalitsusele. See tähendab sisuliselt seda, et teedevalitsus esindab antud piirkonnas riiki ja teostab kontrolli ja järelvalvet ning kannab täit vastutust. Ilmselt võimaldab erastamine suurendada teemeistripiirkondi. Koos sellega osutub ilmselt otstarbekaks ka teedevalitsuste arvu vähendamine.

Maanteehoolde kui tegevusvaldkonna erastamist toetavad järgmised asjaolud:
1. Kaovad paljud probleemid, mis tulenevad praegustest ebaselgustest suhetes: riigi – era; tööandja – töövõtja; tellijapool – tootjapool; regulaator – operaator; riigiametnik – ettevõtja.
2. Riigiasutuse töötajaid on raskem motiveerida (nt olemasolevad palgakitsendused). Motivatsiooniprobleemid riigiasutuses võivad olla seotud ühtaegu nii heade töötulemuste vähese kompenseerimise kui ka vastutamatusega ebarahuldavate töötulemuste eest.
3. Riigiasutuse töötajate kvalifikatsioonitase võrreldes eraettevõtlusega omab langustendentsi. Põhjus on selles, et valikuvõimalusel paremad töötajad lahkuvad eraettevõtetesse. Seetõttu suurenevad koolituskulud, kusjuures koolitamine ei pruugi arvestatavaid tulemusi anda. Koolitamine muutub eraettevõtetele töötajate ettevalmistamiseks.
4. Riigiasutusel ei ole tarvis muret tunda konkurentide pärast. Sisuliselt on tegemist suletud süsteemiga, mida on raske, kui mitte võimatu mõjutada.

Põhiliseks erastamise vastu rääkivaks asjaoluks on see, et eraettevõte püüab maksimeerida kasumit, mitte nõutavat kvaliteeti ja tööde mahtu. Nagu näitab ka teiste riikide praktika, ei ole hoolduslepingus võimalik kõike ette näha, mistõttu lepingut tuleb pidevalt täiendada ja täpsustada, mis viib asjaajamise mahu olulisele kasvule. Kui suvihoolduse puhul erandlikud olukorrad (teetammi ärauhtumised, vandaalitsemised jm) jätavad vähemalt teoreetiliselt aega tellija ja töövõtja vaheliste täiendavate kirjalike kokkulepete sõlmimiseks, siis talihoolduses võivad tekkida olukorrad, mis halvendavad oluliselt teede sõidetavust, selle tagamise operatiivsust ja liiklusohutust. Eraettevõtja ei esinda ühiskondlikke huvisid. Tuleb märkida, et see on regulatsiooni ja regulaatori põhiprobleemiks. Hoiduda tuleb ülereguleerimisest. Tuleb püüda säilitada regulatsioon ühiskonna huvides. Väga lihtsalt võib tekkida olukord, kus mõne grupi huvisid eelistatakse, või esitatakse need ühiskonna kui terviku huvidena.

Riigi majanduspoliitilist olukorda arvestades tundub, et maanteehoolde kui tegevusala erastamisele ei ole tulevikus olulist alternatiivi. Raske on arvestatavate argumentidega

tõestada, et riik peab jätkuvalt omama teehooldusmasinaid ja maanteid hooldama, s.o tegema operaatorteenust. Nii nagu paljudel teistel aladel peaks ka siin riigi rolliks olema avaliku teenuse rahastamine ja tagamine, s.o regulaatoriroll.

Maanteehoolde erastamiseks tuleb konkursi korras:
– müüa maanteehooldeks kasutatav tehnika erafirmale, kes hakkab teenust osutama. Aluseks on Riigivaraseadus ja Riigivara võõrandamise kord,
– välja rentida hooned ja rajatised, mis on vajalikud maanteehoolde teostamiseks (teemeistripunktid, garaažid, laoplatsid jm). Aluseks on Riigivaraseadus, Riigivara kasutusse andmise kord ja Rendiseadus,
– leida parim maanteehoolde teostaja s.o erafirma. Aluseks on Riigihankeseadus.

Kõik kolm konkurssi peab võitma üks pakkuja, vastasel korral ei ole võimalik maanteehoolet korraldada. Seda võimalust ei ole seadusandja ette näinud. Antud juhul on see probleem lahendatud nii, et kõik pakkujad peavad tegema kõik kolm nõuetekohast ja vastuvõetud pakkumist, kusjuures kvalifitseerimistingimusteks on osalemine kahel teisel pakkumisel. Teadaolevalt on ettevalmistamisel Riigihankeseaduse uus versioon, mille kohaselt on võimalik osta teenuseid pikaajalise lepingu alusel ning vajadusel ühitatuna müügi ja/või rendiga.

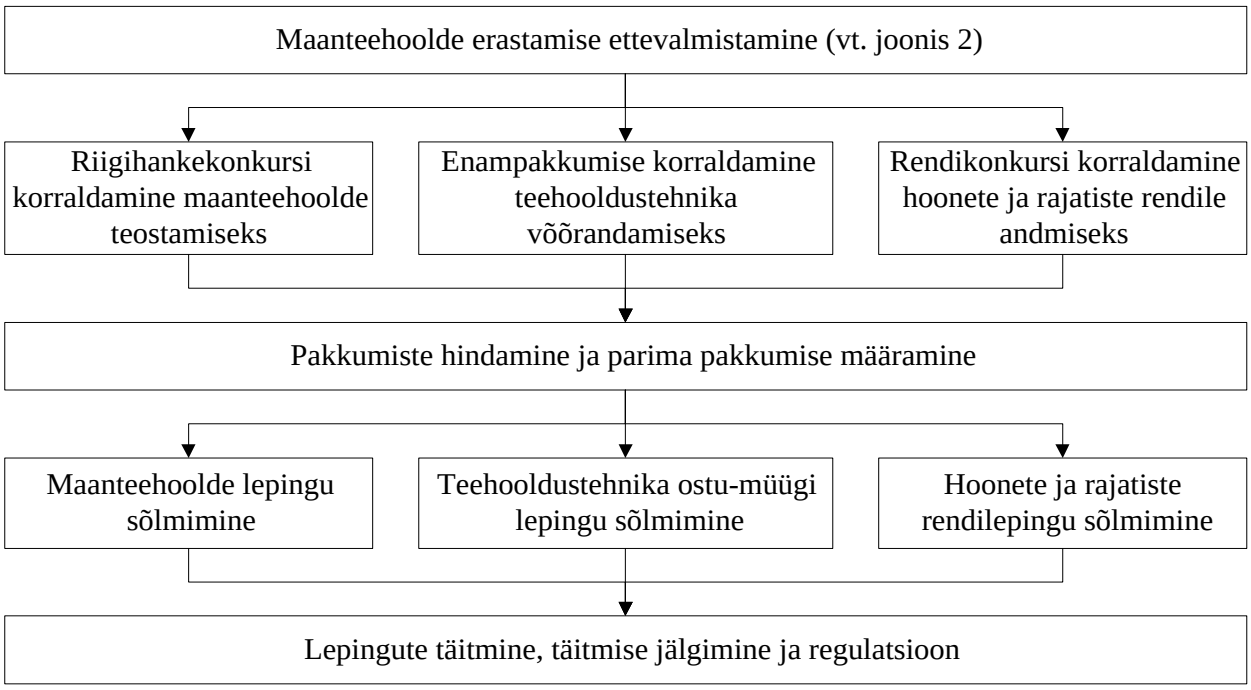
Kehtivate seaduste juriidiline analüüs näitas, et suhteliselt keerulise organisatsioonilise mehhanismi abil on siiski võimalik eri konkursse ühitada ning sellega leida kompleksselt parim avaliku teenuse osutaja. Erastamisprotseduuride seos on esitatud joonisel 1. Erastamisel kogu edasist protsessi määrava osa “Maanteehoolde erastamise ette-valmistamine” sisu ja tööde seos on esitatud joonisel 2.

Esitatud erastamisskeem on kehtivate seaduste alusel kunstlikult konstrueeritud, kuid juriidiliselt korrektne. Iga protseduur sisaldas tegevusi, mida tuli teha esmakordselt ning kus puudusid eeskirjad. Hulgaliselt tuli lahendada mitmesuguseid eri seaduste ühitamisega tekkinud juriidilisi probleeme. Esitatud skeem võib olla aluseks, juhul kui seadusi ei muudeta, ka teiste avalike teenuste ostmisel eraettevõtetelt.

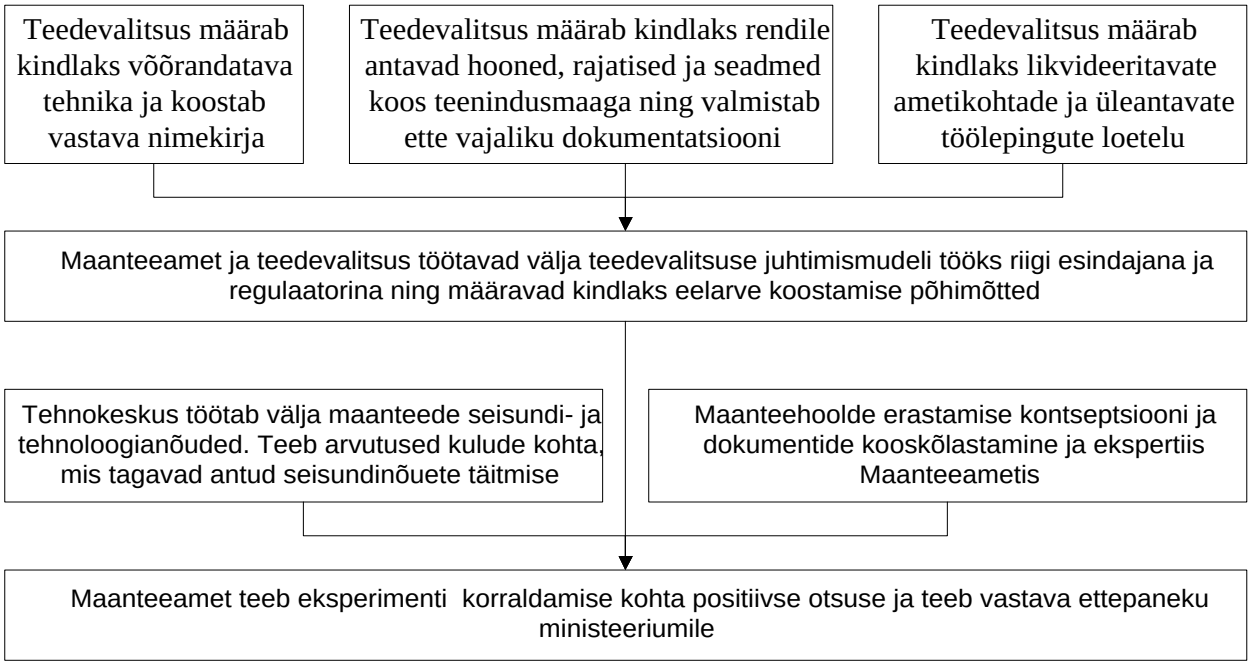
4. Avalike teenuste erastamise ohud ja probleemid

Senine kogemus võimaldab teha mõningad üldisemad järeldused ja osutada võimalikele edaspidistele ohtudele.
1. Üheks poliitikute esitatud avalike teenuste erastamise eesmärgiks on kulude kokkuhoid, s.o väidetavalt suudab eraettevõtja teenust osutada odavamalt kui riik oma asutuste kaudu on suuteline seda tegema. Autori arvates võib see osutuda ainult soovunelmaks. Praegune majanduspoliitika lähtub arvamusest, et “riik on halb peremees” ja valitsused ei ole püüdnudki avaliku sektori finantsjuhtimist uurida ja täiustada. Päris kindlasti on ka praeguse avalike teenuste osutamise süsteemi juures võimalik kulusid vähendada. Teiselt poolt on eraettevõtja huviks igal juhul kasum, mida suhetes riigiga püütakse kindlasti maksimeerida. Riik peab, ja see on täiesti loomulik, kinni maksma eraettevõtja investeeringud ja kasumi.

Joon. 1. Maanteehoolde erastamise protseduuride seos



Joon. 2. Maanteehoolde erastamise ettevalmistustööd ja nende seos



Erastamisel on äärmiselt raske, kui mitte võimatu, üheaegselt saavutada mitut üksteist välistavat
eesmärki:
- töötajate arvu vähenemist ja kulude kokkuhoidu,
- teenuse kvaliteedi tõusu,
- osutatava teenuse mahu kasvu.

Lootus, et eraettevõtlus kõigi nende eesmärkidega kogumis arvestama hakkab, on lihtsalt naiivne. Mõndagi saab muidugi suunata teenuse ostmise lepingu kaudu, kuid mitte kõike.

Kui lähtuda sellest, et materjale ja tehnikat ostavad nii riik kui eraettevõtja sama hinnaga ning nende osa omahinnas võib olla väga kõrge (maanteehoolde puhul näiteks kuni 80 %), siis muutub avalike teenuste erastamise majanduslik otstarbekus kindlasti küsitavaks.

Regulaatorirolli juurde kuulub järelvalve tehtud tööde mahu ja kvaliteedi üle. Eeltoodut arvestades võivad need kulud osutuda ootamatult suureks. Summaarsete kulude määramisel tuleb need kulud lisada lepingu maksumusele.

2. Tõelise võistupakkumise ja konkurentsi loomine erastamisel võib osutuda ületamatuks probleemiks. Põhjuseid on vähemalt kolm.

Esiteks, konkurssidel on mõtet siis, kui on vähemalt kaks pakkujat, kes tahavad kindlasti võita, kuid jäävad pakkumistes reaalsuse pinnale. Probleem tuleneb sellest, et tugevaid pakkujaid lihtsalt ei pruugi olla ning võistupakkumist ei teki.

Teiseks, pakkujad võivad omavahel kokku mängida ja sellega konkursi nurjata või panna riigi neile soodsasse sundseisu.

Kolmandaks, vaatamata keerulistele protseduuridele ja mitmekordsele kontrollile ei ole kuidagi võimalik välistada korruptsiooni. Suurte riigitellimuste puhul on ka ahvatlused suured.

Kui tõelist võistupakkumist ei teki, siis muutub kogu tegevus mänguks riigi huvidega, kus on ainult üks võitja - eraettevõtja.
3. Enne konkurssi tuleb selgelt määratleda pakkujate kvalifitseerumise tingimused, s.o kes võivad pakkumisel osaleda. Järgnevalt mõned üksikküsimused. Kas pakkumisel võivad osaleda ka välisriikide residendid? Kas on mingeid eeliseid kohalikel (maakonnas, linnas) tegutsevatel ettevõtetel? Kui suur tähtsus on, kui üldse on, eelneval töökogemusel? Kas võivad osaleda pakkujad teistelt tegevusaladelt? Kui tähtis on pakkuja suurus, näiteks bilansimaht? Kui tähtis on pakkuja majanduslik olukord? Kuidas teha kindlaks pakkuja usaldusväärsus? Kas piirata “suurte tegijate” osavõttu, püüdes vältida monopolide teket? Vastustes neile küsimustele väljendub riigi majanduspoliitika.
4. Konkreetse teenuse erastamise ajakava määratlemine on äärmiselt oluline lõpptulemuste seisukohalt. Näiteks, kas teenus erastada korraga ja lühikese aja jooksul kogu riigis, või samm-sammult, näiteks 10 aasta jooksul? Vastus sõltub reaalsest turusituatsioonist, kusjuures iga otsus mõjutab turgu. Küsimus on selles, millist olukorda riik tahab turul kujundada. Konkreetse avaliku teenuse erastamiseks tuleb välja töötada pikaajaline kava, mis sisaldaks tööde ajalise programmi koos majandus-, regionaal- ja sotsiaalpoliitiliste eesmärkidega.

5. Praegu on sisuliselt lahendamata avaliku teenuse ostmise finantseerimine aastateks ette, s.o kogu lepinguperioodiks. Lepingus võib/tuleb esitada metoodika hinnamuutuste arvestamiseks. Riigi esindajad ei saa anda allkirja aastateks ette, s.o võtta riigile kohustusi. Sisuliselt on see riigi eelarve koostamise probleem. Kui korraldada konkurss nii, et pakkumine toimub ainult esimese aasta tööde mahule ja edasine on läbirääkimiste teema, siis annab see võimaluse bluffimiseks ja kõikvõimalikeks kokkulepeteks.

6. Mitmekülgset läbimõtlemist nõuab teenuse ostmise periood. Tundub, et lepinguperiood avalike teenuste ostmiseks võiks olla 5-10 aastat. Pikem periood soodustab investeerimist ja annab põhjenduse kogu organisatsiooni väljaarendamiseks tulemuslikuks tööks. Lepingu lõppemisel on kolm võimalust:
- lepingu jätkamine sama täitjaga,
- uue riigihankekonkursi väljakuulutamine,
- avaliku teenuse "taasriigistamine".

Avalike teenuste ostmine eraettevõtjatelt on kogu kompleksis keerukam, kui esialgu, poliitiliste mõtteavalduste tasemel, tundub. Tuleb arvestada, et otsused tehakse paljudeks aastateks ning ettevalmistustöödel on eriliselt suur tähtsus.

Summary

SOME PROBLEMS OF BUYING PUBLIC SERVICES FROM PRIVATE FIRMS

Kostel Gerndorf
Tallinn Technical University

Privatisation of enterprises has been practically completed in Estonia. Management of the public sector, including transition of public services presently rendered free of charge to private firms, that is purchasing services by the state, has become of increasing importance. Such services include maintenance of roads, emergency medical aid, hospital treatment, fire service, education, social work etc.

The report consists of four parts.

Part one formulates the problems to be discussed and clarifies their place and importance in Estonian political context. Problems connected with public services will become especially topical as a part of the planned administrative reform. If the state treats a free public service as a business activity, there will be two alternatives:
- it can be rendered by a state-owned company
- or bought from a private firm.

Part two analyses the situation when the service is rendered by a state-owned company. The author arrives at a conclusion that the establishment of a state-owned company is useful only in the case its shares will be rapidly privatised.

Part three treats the problems connected with buying a free public service from private firms. As an example, the concept used in buying road maintenance is discussed. This concepts was developed by TP Consulting Ldt. in 1996–1997 and introduced in Põlva County in 1999. Legal, economic and organisational bases of the concept will be presented.

Part four presents some conclusions and draws attention to problems and dangers inherent in buying public services. Suspicion is cast on politicians' statement that buying services from the private sector is always cheaper than rendering them through state-owned enterprises. It is extremely difficult to gain simultaneously objectives that exclude one another:

- economy of costs,
- improvement of the quality of the service,
- increase in the volume of the service rendered.

It would be naive to expect that a private firm will simultaneously pursue all these objectives.

Creating real bidding for buying the service may become an insurmountable problem. There need not be strong suppliers, possible suppliers may conclude an agreement and we cannot exclude the possibility of corruption either.

Problems underlying the qualifications of all offerers are extremely important. Participation is directly dependent upon the required qualifications. The government's economic policy is to a large extent reflected in offers.

One problem needing attention is the schedule of buying public services, that is whether to transfer the whole service to competitive bidding simultaneously or, say, in ten years.

Several problems are connected with financing the purchase of a service for many years ahead and with the length of the duration of the agreement.

Buying public services from private firms is more complicated than it seems when just political opinions are expressed.

EESTI VABARIIGI ARVESTUSPOLIITIKA RAHVUSVAHELISED ASPEKTID

Toomas Haldma
Tartu Ülikool

EV Raamatupidamise seadus, peamine majandusarvestust reguleeriv seadusandlik akt Eesti Vabariigis, jõustus 1995. a. algusest. Raamatupidamise seadusega kehtestati õiguslikud ja metoodilised alused hea raamatupidamise tava põhimõtete juurutamisele arvestuse praktikas ja teoorias. Hea raamatupidamistava areng Eesti arvestuskeskkonnas eeldab arvestuspoliitika selgelt määratletud lähtepunkti ja orientatsiooni, süsteemsust ja laia toetuspinda praktikas. Nimetatud aspekte tuleb Eestis kui Euroopa Liiduga ühinevas riigis vaadelda rahvusvahelises kontekstis. Käesolev artikkel analüüsib Eesti riiklikult tasandilt kujundatava arvestuspoliitika ülalnimetatud aspekte.

Eesti arvestuspoliitika lähtepunkt ja orientatsioon

EV Raamatupidamise seaduse esimeses paragrahvis on määratletud, et seaduse eesmärgiks on "õiguslike aluste loomine ning põhinõuete kehtestamine rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetest lähtuva raamatupidamise arvestuse- ja aruandluse korraldamiseks Eesti Vabariigis" (Hea raamatupidamistava, 1). Seaduse § 3 punkt 13 vaatleb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuse ja aruandluse põhimõtetena Euroopa Ühenduse arvestuse direktiive ja Rahvusvahelise Arvestusstandardite Komitee (IASC – International Accounting Standards Committee) poolt kinnitatud ja väljatöötatud põhimõtted, standardid ja soovitused (IAS-International Accounting Standards). Euroopa Ühenduse (Liidu) Nõukogu kahe ettevõtlusdirektiivi – neljanda direktiivi, mis võeti vastu 1978.a. ja seitsmenda direktiivi (aastast 1983) – peamiseks eesmärgiks olid ühtlustada ettevõtete finantsaruanded. Neljas direktiiv kujundab äriühingute aruandlust, seitsmes direktiiv äriühingute grupi konsolideeritud aruandlust. Mõlemad direktiivid on soovitusliku iseloomuga raamtingimusi loovad aktid.

Neljanda direktiiviga taotleti rahvuslike aruannete sisu ja esitlust puudutavate normide ühtlustamist, kusjuures tähelepanu pöörati hindamismeetoditele ja aruannete avaldamisele. Sellega tagatakse äriühingute aruandluse esitusviiside sarnasus ja temas sisalduva informatsiooni võrreldavus (Kallas, 1997a, 87). Neljanda direktiiviga saavutati minimaalne majandusarvestuse reguleerimise tase Euroopas tervikuna, mis on olnud edukam finantsaruannete vormilises osas ja vähem edukas varade väärtuse arvestamise osas (Kallas, 1997b, 57). Samas kulus kakskümmend aastat nimetatud direktiivi Euroopa Komisjoni esimesest eelnõust 1971.a. kuni direktiivi rakendamiseni viimasel (tolleaegsel) Euroopa Liidu liikmesmaal Itaalias 1991.a. (Flower, 1997, 286). Neljandat direktiivi ei ole alates 1978.a. sisuliselt muudetud. Peamine probleem direktiivis määratletud aruandluse kasutamisega on tekkinud rahvusvahelisel tasandil tegutsevate ettevõtetega. Aruanded, mis koostatakse nimetatud ettevõtete poolt kooskõlas rahvusliku seadusandlusega, mis põhineb EL direktiividel, ei ole aktsepteeritavad rahvusvahelistel kapitaliturgudel. Seetõttu nimetatud ettevõtted sunnitud koostama kaks aruandluspaketti – üks vastavuses EL arvestuse direktiividega, teine vastavuses rahvusvahelise kapitalituru nõudmistega (European Commission, 1995, paragraph 3.3).

Rahvusvahelised arvestusstandardid (IAS), milliseid oli 2000.a. alguseks välja antud 39 (International Accounting Standards 1999), kuuluvad regulaarsele täiustamisele nii sisult kui ka hulgalt. Kui 1995. aastaks, millal toimus arvestusstandardite oluline sisuline täiustamine

koos ümberstruktureerimisega, oli välja antud 31 standardit (International Accounting Standards 1995), siis 2000.aastaks, nagu eespool märgitud, oli nende arv suurenenud 39-ni.

Aastal 1995 toimusid kaks sündmust, mis omavad olulist mõju aruandlusele rahvusvahelisel tasandil (Flower, 1997, 302):

- Kokkulepe Rahvusvahelise Väärtpaberinõukogude Organisatsiooni (International Organization of Securities Commissions – lüh. IOSCO) ja Rahvusvahelise Arvestus-standardite Komitee (International Accounting Standards Committee – lüh. IASC) vahel, mille kohaselt peamised väärpaberibörsid aktsepteerivad välisriikide äriühingute aruandeid, mis vastavad IASC standarditele;
- Euroopa Komisjoni avaldus, millega tehti ettepanek lubada Euroopa rahvusvahelisi (multinatsionaalseid) ettevõtteid kasutada IASC standardeid.

Eesti Raamatupidamise seadus, mis kujutab endast raamseadust, määratleb ühtsed põhimõtted ja nõuded ettevõtete poolt koostatavatele raamatupidamisaruannetele. Sellega luuakse baas võrreldava informatsiooni tekkeks ettevõtete, majandusharude ja kogu riigi tasandil. EV Raamatupidamise seadust täiendavad EV Raamatupidamise Toimkonna juhendid, milliseid on välja antud 16. Raamatupidamise seadust on aastatel 1995-1999 korduvalt täiendatud. Juhul kui toimuvad olulised muudatused rahvusvahelistes arvestus-standardites või teistes arvestust reguleerivates aktides, tuleb vastavad muudatused sisse viia ka Eesti arvestust kujundavatesse regulatiivsetesse kogumikesse. 1997.a. täiustati rahvusvahelist arvestusstandardit nr.1 (IAS 1) “Raamatupidamisaruannete esitamine” (Presentation of Financial Statement). Kuni 1997. aastani kujundati esitatavat informatsiooni rahvusvahelise arvestusstandardi nr.5 (IAS 5 – Information to be Disclosed in Financial Statements) abil. Vastavalt sellele standardile olid raamatupidamisaruannete kohustuslikeks elementideks bilanss, kasumiaruanne ja aastaaruande lisad (International Accounting Standards, 1995, 104). Täiustatud standardis nr. 1 (IAS 1) on kohustuslikeks elementideks(International Accounting Standards 1999, 80):

- bilanss;
- kasumiaruanne;
- omakapitali muutuste aruanne;
- rahavoogude aruanne;
- arvestuspoliitika ja kommenteerivad lisad.

Nimetatud olulised täiendused sobivad hästi EV Raamatupidamise seaduse konteksti. Ehkki seaduse §-s 18 on nimetatud kohustuslike elementidena bilanssi, kasumiaruannet ja aastaaruande lisasid, sisaldavad viimased nii rahavoogude aruannet (lisa 11), arvestusmeetodite muudatusi (lisa 1) ja omakapitali aktsiaseltsis (lisa 10). Viimases nime-tatud lisas tuleb teha teatavaid täiendusi, et esitatu vastaks IAS 1 nõuetele.

Eesti arvestusvaldkonna reguleeritus on enamal määral rahvusvaheliste arvestusstandardite suunitlusega. Kuigi 1994. aastal, kui võeti vastu EV Raamatupidamise seadus, sellega ei arvestatud (Ilisson, 1999, 41). Õigussüsteemi seisukohast on Eesti arvestussüsteem teatav kompromiss kahe erineva suunitluse vahel. Ühelt poolt on Eesti Vabariigi õigussüsteem oma alustelt rooma-õiguslik süsteem, mida iseloomustab ka EV Raamatupidamise seadus. Teisalt võib EV Raamatupidamise Toimkonna poolt välja antavaid juhendeid teatavas mõttes vaadelda standardite analoogidena ja iseloomustab tavaõiguslikku lähenemist. Sellele viitab ka Raamatupidamise Toimkonna ingliskeelse vaste modifitseerumine. Kui Raamatupidamise seaduses tuuakse Raamatupidamise Toimkonna vastena inglise keeles *The Estonian*

Accounting Board (Hea raamatupidamistava, 38), siis hilisemates väljaannetes tuuakse vastena *The Estonian Accounting Standard Board* (Ilisson, 41). Kuigi toimkonna juhendeid käsitletakse inglise keeles mõistega *guideline* (*ibid*., 42), nähakse ette analoogiliselt Rahvusvahelises Arvestusstandardite Komitees (IASC) kujunenud tavaga nende iga-aastane täiendamine. Nagu näeme, kujutab Eesti arvestussüsteem endast õnnestunud integratsiooni Euroopa Liidu direktiivide ja rahvusvaheliste arvestusstandardite kaudu teostatavast majandusarvestuse regulatsioonist.

Arvestuse süsteemsus Eestis

Igas riigis toimiv arvestussüsteem peab lähtuma ühtsetest kontseptuaalsetest alustest. EV arvestussüsteemi alused on fikseeritud EV Raamatupidamise seaduses. Raamatupidamise seaduse §-s 2 on sätestatud organisatsioonide ja institutsioonide liigid, millised peavad oma töös lähtuma nimetatud seadusest. Nimetatud paragrahv toob ära ka erinevate institutsioonide arvestuse korraldamise erisused raamatupidamise seaduse kontekstis. Nii on raamatupidamise seadus aluseks arvestuse korraldamisel teiste institutsioonide hulgas ka eelarvelistele riigi- ja omavalitsusasutustele, avalik-õiguslikele organisatsioonidele jt. Vaatamata raamatupidamise seaduse jõustumisele 1995. aastast, algab esmane otsingute periood avalik-õiguslike institutsioonide arvestuse reguleerimiseks 1997. aastal (Haldma, 56). Eelarveliste riigi- ja omavalitsusasutuste arvestuse põhimõtteid on kujundatud EV Rahandusministeeriumi määrustega. Rahandusministri määrusega nr. 5 (26.01.1998) kehtestati eelarvelistele asutustele tekkepõhine arvestusprintsiip ja bilansiskeem nn. kasvava likviidsuse järjekorras. Kasvava likviidsuse põhimõte eeldab, et bilansikirjed algavad kõige vähem likviidsete varade kirjetega (immateriaalne põhivara) ja lõpevad kõige enam likviidsete varade kirjetega (kassa ja pangakontod). Selline bilansiskeem vastab Euroopa Liidu 4.direktiivis sätestatule. Vastavalt 1995.a-l jõustunud EV Raamatupidamise seaduse lisale 1 kasutatakse Eestis nn. kahaneva likviidsuse järjekorras üles ehitatud bilansiskeemi. IAS 1 käsitleb bilansikirjete sisu, kuid ei käsitle bilansiskeeme e. kirjete järjekorda. Ei ole põhjendatud, et ühes riigis kasutatakse kahte erineva põhimõtte järgi üles ehitatud bilansiskeemi. Rahandusministri määrusega nr. 113 (28.12.1999) kehtestati valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute, kohaliku omavalitsuse üksuste aastaaruande esitamise ühtne kord, mis lähtub vastavalt raamatupidamise seaduses toodud kahaneva likviidsuse põhimõttel üles ehitatud bilansi skeemist. See on oluliseks sammuks arvestuspõhimõtete ühtlustumisel Eesti Vabariigis.

Hea raamatupidamistava toetuspind

Hea raamatupidamistava laiaulatuslik ja süsteemne rakendamine eeldab ühelt poolt arvestusalaselt kaadri kõrget kvalifikatsiooni. Teiselt poolt, on vajalik efektiivne otse- ja tagasisidet arvestuspoliitikat reguleeriva Raamatupidamise Toimkonna ja organisatsioonides ning institutsioonides toimiva arvestuspraktika vahel. Selline infoside eeldab teatav organisatsioonilist struktuuri, mis ühendaks arvestusala praktikuid ja oleks suhtluspartneriks Raamatupidamistoimkonnale. Antud organisatsioon peaks kaasama, ühelt poolt, võimalikult erinevate arvestuse või sellega seonduvate valdkondade (finantsarvestus, juhtimisarvestus, audiitorlus jt.), teisalt, erinevate elualade esindajad (finantsjuhid, raamatupidajad, ökonomistid, õppejõud jne.). Antud organisatsiooni peamisteks ülesanneteks oleksid:

- kiire tagasisideme teostamine ja täienduste tegemine Raamatupidamistoimkonna välja töötatavatele juhenditele;
- arvestusvaldkonna probleemide tõstatamine, nende kontseptuaalsetele lahendustele kaasa aitamine koos laiemate arutelude korraldamisega;

- sidemete arendamine teiste riikide analoogiliste organisatsioonidega (majandusarvestuse assotsiatsioonidega, föderatsioonidega jt.).
- arvestusvaldkonda kui elukutset suunavate metoodiliste juhendmaterjalide väljaandmine

Praegu selline praktikuid organisatsioon Eestis puudub ja sellega ka oluline vahelüli Raamatupidamise Toimkonna ja praktikute vahel. Eestis on loodud Raamatupidajate Koda, mis ühendab paljusid praktikas töötavaid raamatupidajaid ja vastavalt Audiitortegevuse seadusele ka Audiitorite Koda. Nimetatud organisatsioonid võiksid olla aluseks oluliselt laiapõhjalisemale organisatsioonile (Eesti Majandusarvestuse Assotsiatsioonile), mille tegevus oleks enam suunatud teoreetilis-praktilise tegevuse arendamisele. Elujõulised raamatupidajate ja audiitorite assotsiatsioonid on loodud Ida-Euroopa riikidest Leedus, Venemaal ja mujal. Eesti on väikesearvuliselt esindatud Euroopa Majandusarvestuse Assotsiatsioonis (European Accounting Association - EAA). 1999.a. olid selle organisatsiooni liikmeteks viis Eesti kõrgkoolide ja koolituskeskuste esindajat (kolm Tartu Ülikoolist, üks Tallinna Tehnikaülikoolist ja Invicta koolituskeskusest). Oluline oleks laiendada Eesti-poolsete liikmete arvu nimetatud organisatsioonis, kaasates s.h. audiitoreid, õppejõude ja Raamatupidamise Toimkonna esindajaid. Osalemine Euroopa Majandusarvestuse Assotsiatsioonis ja teistes analoogilistes assotsiatsioonides laiendaks oluliselt eesti teadlaste ja praktikute koostöö võimalusi rahvusvahelisel tasandil ja kiirendaks Eesti arvestussüsteemi integratsiooni rahvusvahelisse keskkonda.

Kasutatud kirjandus

European Commission, 1995. Accounting harmonization: a new strategy vis-a-vis international harmonization, Communication from the Commision Internal document, COM95(508).

Flower J., 1997. The future shape of harmonization: the EU versus the IASC versus the SEC. The European Accounting Review, 6:2, p. 281-303.

Haldma T., 1999. Avalik-õiguslike organisatsioonide tegevuse arvestus- ja maksustamispoliitika kujunemine Eesti Vabariigis. - Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit. Tallinn, lk.55-60.

Hea raamatupidamistava, 1998. Tallinn: EV Raamatupidamise Toimkond, 555 lk.

Ilisson, 1999. Accounting in Estonia. Accounting Perspectives on the Threshold of the 21st Century. Tartu, p. 41-46.

International Accounting Standards 1995. London, 791 pp.

International Accounting Standards 1999. London, 1287 pp.

Kallas K., 1997a. Raamatupidamisarvestuse rahvusvahelisest harmoniseerimisest. Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja integreerumine Euroopa Liiduga. Tallinn, lk.82-90.

Kallas K., 1997b. Raamatupidamisarvestuse rahvusvaheline kooskõlastamine. Tallinn: Külim, 71lk.

Summary

INTERNATIONAL ASPECTS OF ESTONIAN ACCOUNTING POLICY

Toomas Haldma
University of Tartu

The paper gives a brief overview of the Estonian accounting policy in the international framework. The main aspects of the Estonian accounting policy are described in the Estomian Accounting Law and in the guidelines issued by the Estonian Accounting Board. The main impact on the accounting policy in Estonia have the 4th Company Directive of European Union and International Accounting Standards. The year 1995 witnessed two events which have a ajor impact on financial reporting on international level:

- The agreement between the International Organization of Securities Commissions (IOSCO) and the International Accounting Standards Committee (IASC) which envisaged that the IASC standards would be accepted by the major stock exchanges for the accounts of foreign companies.
- The announcement by the European Commission that it proposed to allow European multi-national companies to use the IASC standards.

In this context the Estonian accounting policy, which is regulated by the Estonian Accounting Law and the guidelines issued by the Estonian Accounting Board, has a good conformance with international accounting harmanization framework.

Although the accounting framework has been successfully set up, there has been different approaches concerning balance sheet formats. The balance sheet format, prescribed in the accounting law, is built up in accordance with the “diminishing liquidity” principle. The balance sheet format, used by state municipal and local authorities was built up in accordance with the “rising liquidity” principle.

The professonal linkage between the Estonian Accounting Board and practicians needs to be more closed. Reasonable would be to join the professional organizations of accountants and auditors.

ENTERPRISE RESTRUCTURING IN TRANSITION ECONOMIES: OWNERSHIP TYPE AND MANUFACTURING DEVELOPMENT

Helena Hannula
University of Tartu

Introduction

Transition of Central and East-European Countries to market economy includes the comprehensive process of economic restructuring as a whole. It comprises as well as state systems reorganisation and reconstruction of former state-owned enterprises. The efforts in restructuring depend to a great extent on availability of resources and finances as well as speed and method of privatisation. Privatisation may refer as the key of enterprise restructuring. The important criterion of enterprise efficiency improvement is the change of ownership structure.

As the existence of natural resources in many transition economies does not matter the availability of finances necessary for process is very limited. In this case, we could think in two ways – foreign aid in the sense of loan or promotion of foreign direct investment inflow. In many cases the first one is excluded, because state does not have guarantees. For promotion of foreign finance inflow government should put in use policies, which attract foreign investors – trade and price liberalisation, macroeconomic stability, privatisation and so on. Several studies have been proved that necessary foreign direct investment for improvement of enterprise competitiveness is possible result through adoption of proper privatisation policy by government. These are the privatisation methods, which favour foreign investor participation.

The aim of this study is to prove how important it is to apply privatisation policy encouraging foreign investors' participation for manufacturing enterprise progress in transition economies. To accomplish the purpose it is necessary to evaluate, whether enterprises with foreign direct investment have been achieved bigger efforts in restructuring and efficiency-enhancing progress than enterprises with domestic ownership. Therefore the performance of seven manufacturing industries by domestic and foreign ownership in five transition economies are analysed. These countries are Estonia, Czech Republic, Hungary, Slovakia and Slovenia.

Enterprise restructuring: determination, measurement and privatisation

Restructuring may be seen from two point of views. In a macroeconomic sense, it refers to governmental measures adopted at national level for making general structural changes; it means creating a market economy. Seen from the microeconomic point of view, it can be used to refer to actions taken in order to change the existing structure of the enterprise along five dimensions: general business philosophy, internal organisation, employment, growth of output and increase/decrease in investment (Sharma 1997, p.1).

Bonin has characterised **enterprise restructuring** as good corporate governance, that you know when you see it, but is difficult to define (Bonin 1998, p.3). Recent literature has been determined enterprise restructuring in many ways. *Hunya* indicates that restructuring refers to the redeployment of assets in order to increase efficiency, it covers mainly the adaptation of enterprise to the new market economy (Hunya 1997, p. 275). *Pohl, Djankov, Anderson* defines restructuring as a complex and continuos process to maintain profitability in the face of changing economic environment, technological progress, and competition from the other

firms (Pohl *et al.* 1996, p.1). *Ericson* claims that restructuring should be understood as the fundamental rebuilding of economic capacities, and the reorganisation of activity and economic integration, which leads to the creation of marketable, innovative agents, responsive to market demand and cost pressure (Ericson 1998, p.1).

Common to three definitions is the concept of adjustment process. **Enterprise restructuring in the context of transition means adjustment process to the market economy, involving rebuilding of enterprise capacities, achievements to maintain profitability and to become internationally competitive.** Adjustment process is divided into two different types: "defensive-reactive-passive" and "strategic-active-deep". This type of restructuring, to improve cost competitiveness without major investment in plant and equipment, including labour shedding, wage reductions and ensuring the survival of enterprise, is called passive restructuring (Lieberman 1994, p.185; Bonin 1998, p. 3; Carlin *et al.* 1997, p.1). But deep restructuring involves a forward-looking strategic orientation – radical reorganisation of product lines and processes, new product entry, quality improvement, designing and implementing new business plans, which often requires new management expertise and investment in new technology (*Ibid*.). Usually local firms made progress in terms of passive restructuring. In many studies it has been indicated as the first stage of restructuring. In deep restructuring equity by foreign investors is needed. Foreign-owned firms are more actively engaging in it.

Restructuring is **measured** either by performance measures or by using survey information from case studies. Almost all studies, which examines enterprise performance in restructuring involve following indicators: sales increases, labour productivity, export performance, total factor productivity, profitability, rate of return on capital or investment intensity and spread (Hunya 1997, p. 277; Bonin 1998, p. 5-6; Ericson 1998, p. 3; Pohl *et al.* 1996, p. 4; Uhlenbruck 1998, p.10). Measuring all these items is crucial to mention that restructuring is an at least medium-term process, so positive results may not show up immediately and enterprises undergoing adjustment may temporarily appear to be loss-makers. Therefore, an analysis of the profitability and financial state of enterprises needs careful interpretation (Dobrinsky 1995, p.11). And another aspect, which includes with interpretation, is the reliability of financial data. All authors draw attention to the fact that balance sheet data should be viewed with special caution: they are likely to differ from real figures for a variety of different reasons.

Progress in restructuring depends to a great extent on privatisation methods. Experiences in enterprises privatisation indicates to the three most frequently used methods: direct sales to outsider (in Estonia and Hungary), management-employee buyouts (in Poland, Slovenia and Russia), and equal-access voucher privatisation (Czech Republic, Slovakia). Each approach has own advantages and disadvantages. But if the objective is deep restructuring, the largest positive impact is guaranteed by **direct sales to outsider**. According to the transition theory the deep restructuring requires additional capital and expertise, which only an outsider investor can bring (Carlin *et la*. 1996, p. 383). At the same time it has been mentioned that such sales can work when market institutions are in place, but they are problematic when such institutions are in their infancy (Gray 1996, p. 185). Nevertheless, in Estonia and Hungary that programme has been worked better than expected. Privatisation has been surprisingly successful. In 1995 was sold by direct sales 60% of former state-owned enterprises in Estonia and 40% in Hungary, but in Poland was sold by management-employee buyouts 14% of former state-owned firms and 54% from enterprises were still in state hand (*Ibid*., p.184).

In theory, **voucher privatisation** has been considered even better than direct sales. The main reason is that the programme involves the creation of large and powerful finance inter-

mediaries and the development of market institutions, which are necessary for successful privatization. Exists equal access to outsider as well as insider. In practical life, the purchase of companies' shares through vouchers can create situation, where the company by more than one owner have been acquired. Then, the questions about "real owner" move up. The owners are unaware of decisions, which belong to their competence. That restrains the run of restructuring process. Studies have been confirmed that comprehensive restructuring has been stalled because of ownership uncertainty (Carlin *et al.* 1996, p. 381).

Management-employee buyouts have been primary method in Poland. As seen above the progress in privatisation has been quite slow. An important advantage of this approach is its feasibility and political popularity. Problems arise if insiders maintain a veto power over privatisation decisions and block or sabotage outsider privatisation, either at the firm or political level. The question is how to go from insider privatisation (imposed by political constraint) to outsider ownership (required for comprehensive restructuring). Aghion and Blanchard have tried to explain that in their "resale to outsider" model (Gray 1996, p. 187; Aghion *et al.* 1996, p. 382).

Thus, the most favoured privatisation programme should promote direct sales to outsider. The foreign capital is necessary condition for deep restructuring. Reasons, why insider ownership could not guarantee a good progress in restructuring is following (Carlin *et al.* 1996, p.381):
1) inability of firms to arise the required amount of capital and to pay for expertise;
2) it is difficult to protect outsider minority interest and raise minority equity capital;
3) access to debt finance is limited;
4) expertise, which needed for restructuring is too expensive to buy and reward.

The above mentioned confirms the importance of foreign investors in enterprise restructuring. In the next part the role of foreign direct investments in manufacturing industries is studied.

The role of foreign ownership on manufacturing restructuring

Recent analysis concentrates to the main indicators, which characterise enterprises restructuring efforts. The changes in performance of domestically owned enterprises (DEs) and foreign investment enterprises (FIEs) are analysed. There are seven manufacturing industries under consideration[1]: foodproducts, beverages and tobacco; textiles; wearing apparel, dressing; wood; petroleum, coke and chemicals; office machinery[2]; and furniture, manufacturing n.e.c[3]. The reason for the choice of selected industries was because in 1995 only in these industries the (Estonian) data were comparable by ownership type (domestic and foreign).

The analytical period in Estonia is 1995-1997. Data for Estonian enterprises stem from the Estonian Statistical Office (ESO) Database. ESO includes FIEs with at least 50% foreign ownership. The data cover enterprises with 50 and more employees. Data for the other four transition countries stem from WIIW Database on Foreign Investment Enterprises. The analytical period is 1993-1996. In the case of Hungary and Slovenia the coverage has been limited to enterprises with at least 10% foreign ownership. For other countries, it has been even lower. In Hungary and Slovenia only very small enterprises have been left out, most of the

[1] Manufacturing industries have been classified according to ISIC-code. The Estonian Statistical Office treat some industries under one classification, therefore the reclassification of industries in the other countries for comparison with Estonia has done. The data are not completely comparable across countries. Derived from that have been focussed mainly on tendencies taken place during analytical period.
[2] Includes also electrical machinery and apparatus; radio, TV sets; medical, precision, optical instruments.
[3] n.e.c. that means not elsewhere classified.

data for Czech Republic cover only firms with 100 and more employees and for Slovakia with 25 and more employees.

Analysis is based on the average indexes, which express annual changes over the period. For each manufacturing industry the changes have been measured in sales, labour productivity (sales per employee), export performance (export share in sales), growth in tangible assets (for whole period) and share of new capacities in invested assets.

Analysis of **sales** (see table 1) indicated that the biggest growth has been in Estonian and Hungarian FIEs (in five industries more than 20%). In Czech FIEs the increase in sales has been quite modest. Almost in all Czech DEs the sales has been decreased. In return the performance of Slovakian and Slovenian manufacturing has been quite similar. It is seen that the changes in sales don't depend on ownership type, except in Slovenian foodproducts and furniture industries. Accordingly, the largest growth in sales has been achieved in Hungarian and Estonian manufacturing, that denotes the enterprises have paid attention to corporate covernance, especially to sales promotion and marketing processes. Also, the growth in sales occurs in the case of the product quality improvements and investments into the new technology through which production capacity can be increased. According to analysis it can be said that restructuring has taken place in Hungarian, Estonian and Czech FIEs.

T a b l e 1

Annual changes in sales of DEs and FIEs in the manufacturing

(per cent)

		Estonia		Czech		Hungary		Slovakia		Slovenia*	
ISIC	Industries	DE	FIE	DE	FIE	DE	FIE	DE	FIE	DE	FIE
15,16	Foodproducts	**33**	**21**	-6	2	14	**21**	7	1	4	**33**
17	Textiles	-29	**58**	-2	6	0	**20**	-10	-11	-1	5
18	Wearing apparel	17	**37**	-1	6	**20**	9	-7	13	2	-30
20	Wood	**28**	-40	-3	10	9	**27**	1	-7	5	-67
23,24	Chemicals	-7	15	3	7	-42	**91**	2	17	11	14
30-33	Office machinery	**39**	**22**	-2	19	**27**	**46**	-3	18	-40	-2
36	Furniture	-1	**33**	6	**67**	6	14	5	-9	3	**72**

*- data on 1995-1996, office machinery do not include 30

Source: WIIW Database on Foreign Investment Enterprises, Vienna, 1998 and Database on Manufacturing Industries in Estonia 1995-1997, ESO, Tallinn, 1999; authors calculations.

Labour productivity analysis showed (see table 2) two important things: first, almost in all countries the productivity of DEs has increased; second, in several industries the productivity of FIEs has been decreased or increased less than in DEs. Domestic enterprises have risen productivity at the expense of number of reduced employees. It is especially feasible in Czech DEs (see table 1), where the sales in all DEs decreased. Such behaviour is typical in some Slovakian, Slovenian and Estonian domestic industries, also. The stunt of FIEs productivity might be due to following circumstances. At first, in enterprises with higher productivity further increase is slower than in enterprises with lower productivity. Secondly, the inhibited productivity growth derived from the increasing labour force. For example, in Estonian foreign office machinery the increase in sales was 22%, but productivity decreased 34%. That confirms the job creation effect by foreign direct investments. The above mentioned indicates that DEs are more engaged in passive restructuring. The smaller growth of FIEs efficiency is the result of larger investments into the human resources.

Actually, the growth in labour productivity is not a good restructuring indicator. Sometimes the growth of efficiency takes place in enterprises, which previously have performed inefficiently and then little by little improved their performance. It does not mean the restructuring has been taken place. Nevertheless, the increase in productivity denotes, whether the waste of capacities has been finished or reduced. Recent analysis confirmed that statement. Especially it is so in Hungarian, Czech and Slovakian industries.

T a b l e 2

Annual changes in labour productivity of DEs and FIEs in the manufacturing

(per cent)

		Estonia		Czech		Hungary		Slovakia		Slovenia*	
ISIC	Industries	DE	FIE	DE	FIE	DE	FIE	DE	FIE	DE	FIE
15,16	Foodproducts	17	24	4	19	31	34	10	20	14	17
17	Textiles	17	15	13	11	11	28	6	14	19	30
18	Wearing apparel	18	4	6	7	22	16	7	17	13	-15
20	Wood	25	-65	10	5	24	31	8	21	8	-18
23,24	Chemicals	15	16	17	13	-2	49	24	29	13	10
30-33	Office machinery	25	-34	12	17	46	42	19	7	14	12
36	Furniture	4	13	11	48	18	26	19	4	14	43

*- data on 1995-1996, office machinery do not include 30

Source: WIIW Database on Foreign Investment Enterprises, Vienna, 1998 and Database on Manufacturing Industries in Estonia 1995-1997, ESO, Tallinn, 1999; authors calculations.

The competitiveness of enterprises becomes apparent from the **export share in sales**. Table 3 indicates that predominantly in all FIEs the export share in sales is larger than in DEs. Only in case of Estonia it is not valid to the full extent. Estonian foodproducts and light industries export more than the same foreign industries. The bigger export share in domestic foodproducts industry may derive from non-attractiveness of that industry for foreign investors. In light industries many contract works ordered by foreign firms are used. Above shows, that the FIEs production is more export-oriented, that means they have better access to foreign markets, which helps to become more quickly internationally competitive. Also, it indicates the positive impact of foreign direct investment on countries trade intensity.

T a b l e 3

Export as a share of sales of DEs and FIEs in the manufacturing

(per cent)

		Estonia		Czech*		Hungary		Slovenia**	
ISIC	Industries	DE	FIE	DE	FIE	DE	FIE	DE	FIE
15,16	Food	**34**	27	10	**17**	13	**19**	12	**17**
17	Textiles	**42**	40	44	**72**	25	**51**	60	**84**
18	Wearing apparel	**60**	32	51	**81**	43	**71**	57	**67**
20	Wood	62	**84**	40	**79**	16	**36**	53	**66**
23,24	Chemicals	41	**75**	32	**46**	28	**28**	**60**	56
30-33	Office machinery	52	**57**	27	**45**	21	**52**	58	**69**
36	Furniture	59	**95**	44	**73**	17	**45**	48	**52**

*- data on 1993-1994, **- data on 1995-1996, office machinery do not include 30

Source: WIIW Database on Foreign Investment Enterprises, Vienna, 1998 and Database on Manufacturing Industries in Estonia 1995-1997, ESO, Tallinn, 1999; authors calculations.

As the data for **changes in tangible assets** are available only for Estonian enterprises, it is not possible to compare results with the other countries. The growth in tangible assets indicates, whether an enterprise has been taken place deep restructuring. From figure 1 it is seen that quite a clear difference exists between foodproducts and light industry and other

four industries. FIEs investments into the assets in light industry have been considerably smaller than in DEs. It can show that those industries are more labour-intensive. In the beginning of restructuring foreign-owned firms transferred necessary technology and stopped further investments into the assets. Domestic-owned firms exchanged socialist equity, which was amortised and needed reconstruction. In return the growth in FIEs tangible assets in other four industries exceeded many times DEs investments. That indicates those FIEs is more capital-intensive and have made bigger investments into the production process. Thus, it can be claim that in those enterprises deep restructuring has taken place.

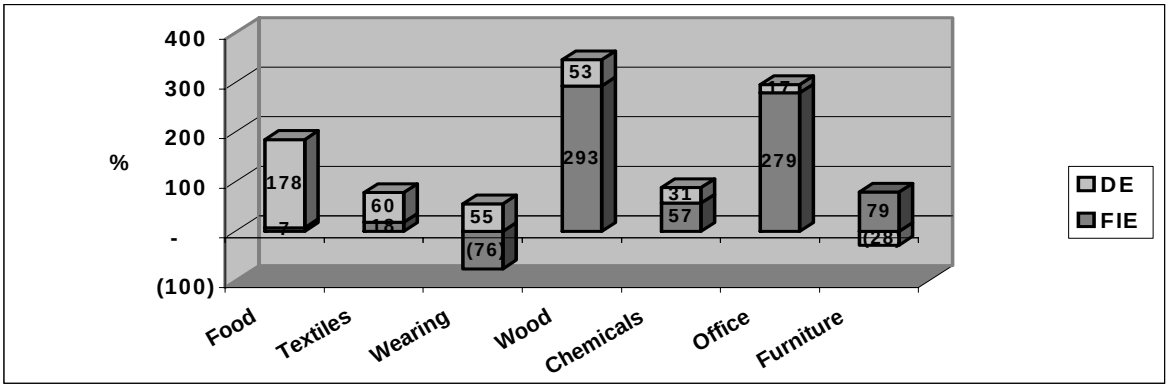


Figure 1. The growth in tangible assets in Estonian manufacturing, 1995-1997.
Source: Database on Manufacturing Industries in Estonia 1995-1997, ESO, Tallinn, 1999; authors calculations.

The **share of new assets in incoming assets** shows, whether enterprises have been invested into the new equity and technology or has adopted already used technology in their production process. Analysis (see figure 2) indicated that it is not possible to conclude that FIEs invest more into the new technology than DEs. The share of new assets in incoming assets is remarkable in case of both ownership types during that period. Interesting is that in 1995 almost in all DEs the share of new assets was bigger than in FIEs, but in 1997 the situation is just the opposite. That can be result from preliminary adjustment of used technology by foreign-owned enterprises. Later they started to replenish the old one with the new plant and equipment, while the DEs technology was contemporary and competitive, too.

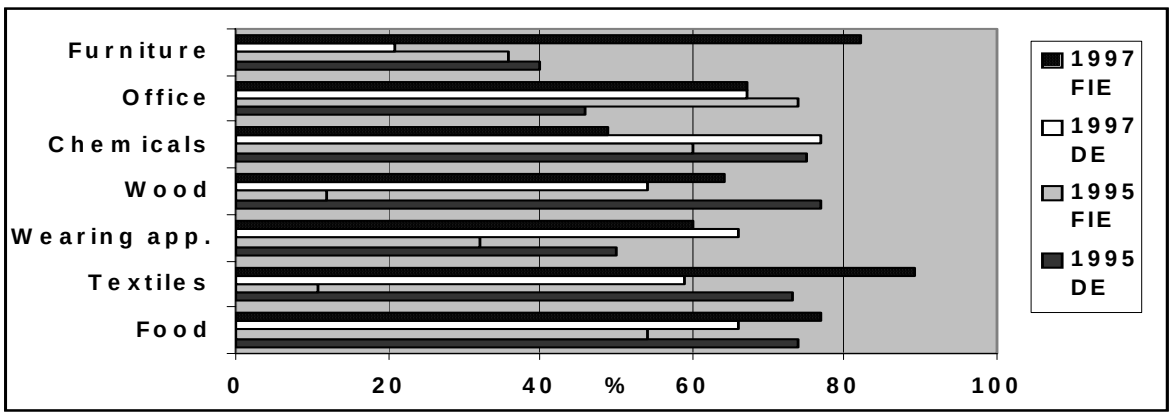


Figure 2. Share of new tangible assets in incoming assets in Estonian manufacturing.
Source: Database on Manufacturing Industries in Estonia 1995-1997,ESO, Tallinn, 1999; authors calculations

Conclusion

Enterprise restructuring in the context of transition means adjustment to the market economy involving rebuilding of enterprise capacities, achievement to maintain profitability and to become internationally competitive. For overcoming this path, enterprises can use between two ways: "passive" or "deep" restructuring. The first one is most common in the beginning of restructuring. Usually the domestic owned enterprises are engaged in it. The second one needs already more strategic approach and the existence of foreign capital. Most frequently using indicators for measuring enterprise restructuring are: sales increases, labour productivity, changes in the structure of exports, total factor productivity, profitability, rate of return on capital or investment intensity and spread.

Progress in restructuring depends to a great extent on privatisation methods. Studies have proved that most positive impact on enterprise restructuring appears with privatisation methods, which favour foreign investor's participation. Those are direct sales to outsider and outsider voucher privatisation. Recent analysis indicated that enterprises with foreign ownership have been achieved bigger efforts in restructuring. Their general efficiency has been enhanced more than in domestic owned enterprises. Especially good indicators appeared in Estonian and Hungarian industries. Thereafter come Czech republic, Slovakian and Slovenian industries. Some contradictionary results appeared in the analysis of labour productivity growth and investments into the new assets. The labour productivity growth has been larger in some domestic industries than in foreign industries. According to that analysis it is not possible to conclude that foreign investment enterprises invest more into the new assets. Nevertheless, the analysis supports argument, that the privatisation policy, which promotes foreign direct investment inflow results with bigger efforts in manufacturing progress.

Altogether, it could justify the privatisation policy adopted in Estonia and Hungary. The voucher privatisation used in Czech Republic and Slovakia has not been influenced on manufacturing performance in restricted way, but the progress has been slower. In case of Slovenia the efforts in restructuring have not been so significant. According to this analysis, it is complicated to make conclusions separately for domestic or foreign enterprise efforts.

References

1. **Bonin, J.** Enterprise Restructuring: What Is It? Centre for East European Studies, Copenhagen Business School, August 20-22, 1998, 26 p.
2. **Carlin, W; Aghion, P.** Restructuring Outcomes and the Evolution of Ownership Patterns in Central and Eastern Europe. – The Economics of Transition, 1996, Vol. 4, pp. 371-388.
3. **Carlin, W; Landesmann, M.** From Theory into Practice? Corporate Restructuring and Economic Dynamism in Transition Economies. - Research Reports. WIIW, 1997, No. 240, pp. 1-37.
4. Database on Manufacturing Industries in Estonia 1995-1997, ESO, Tallinn, 1999.
5. **Dobrinsky, R.** Microeconomic Adjustment in the Transition to Market Economy: an Overview of Enterprise Behaviour in Central and Eastern Europe. - Research Reports. WIIW, 1995, No. 221, pp. 1-33.
6. **Ericson, R. E.** Restructuring in Transition: Conception and Measurement. – Comparative Economic Studies, 1998, Vol. 40, No. 2, pp. 103-108.
7. **Gray, C. W.** In Search of Owners: Privatization and Corporate Governance in Transition Economies. – The World Bank Research Observer, 1996, Vol. 11, No. 2., pp. 179-197.
8. **Hunay, G.** Large Privatisation, Restructuring and Foreign Direct Investment. In:

Zecchini. Lessons from the Economic Transition. Kleuver, 1997, pp. 275 – 300.
9. **Lieberman, I. W.** Restructuring of Enterprises in Eastern and Central Europe. In: Böhn, A; Korže, U. Privatization Through Restructuring. CEEPN Workshop Series, No. 4, Ljubljana: CEEPN, 1994, pp. 183 – 193.
10. **Pohl, G; Djankov, S; Anderson, R.E.** Restructuring Large Industrial Firms in Central and Eastern Europe: An Empirical Analysis. – WB Technical Paper, 1996, No. 332, 38 p.
11. **Sharma, S.** Major Issues in Restructuring and Transition in Eastern Europe. In: Elgar, E; Sharma, S. Restructuring Eastern Europe. The Microeconomics of the Transition Process, Cheltenham, 1997, pp. 1-13.
12. **Uhlenbruck, K.** Enterprise Restructuring in Central and Eastern Europe: Foreign Direct Investment and Performance Implications. CEES Workshop, August 20-23, 1998, 23 p.
13. WIIW Database on Foreign Investment Enterprises, Vienna, 1998.

Kokkuvõte

ETTEVÕTETE ÜMBERSTRUKTUREERIMINE SIIRDERIIKIDES: OMANDIVORM JA TÖÖTLEVA TÖÖSTUSE ARENG

Helena Hannula
Tartu Ülikool

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide üleminek turumajandussüsteemile seisneb ühelt poolt majanduse kui terviku ümberstruktureerimises. Ta hõlmab kogu riigi väärtusstruktuuri muutmist, milles oluline osa seisneb endiste riigiettevõtete rekonstrueerimises. Restruktureerimise edu sõltub suurel määral olemasolevatest ressurssidest ja finantside kättesaadavusest. Tähtsat rolli omab siinjuures ka valitsuse poolt rakendatav erastamispoliitika. Omandistruktuuri muutumine on oluline ettevõtete efektiivsuse tõstmise kriteeriume. Alles nüüd saame teha järeldusi selle kohta, kuivõrd õigeid poliitilisi meetmeid on rakendatud majanduse aktiivse ümberstruktureerimise tagamiseks.

Käesoleva uurimuse eesmärk on tõestada, et otseseid välisinvesteeringuid soosiv erastamispoliitika avaldab positiivset mõju töötleva tööstuse konkurentsivõime kasvule. Eesmärgi saavutamiseks hinnatakse kodumaise ja väliskapitaliga ettevõtete progressi ümberstruktureerimisel ja efektiivsuse tõstmisel. Analüüsitakse seitset tööstusharu: toiduainete, tubaka- ja alkoholitööstus; tekstiili-; rõiva-; puidu-; keemia-; elektri- ja optikaseadmetetööstus; ning mööblitööstus. Mõõdetakse muutusi ettevõtete käibes, tööjõuproduktiivsuses, ekspordiintensiivsuses, materiaalse põhivara juurdekasvus ja uue põhivara osakaalu sissetulnud põhivarast. Saadud tulemusi võrreldakse viie riigi vahel: Eesti, Tšehhi, Ungari, Slovakkia ja Sloveenia. Muutusi Eestis analüüsitakse perioodil 1995-1997, teistes riikides 1993-1996.

Siirderiikide kontekstis saame rääkida ettevõtete ümberstruktureerimisest, kui on toimunud muutused ettevõtte ärifilosoofias, organisatsioonikultuuris, tööhõives, toodangu kasvus ja investeeringute intensiivsuses. Eristatakse kahte tüüpi ettevõtete käitumist: passiivne ja strateegiline restruktureerimine. Esimesel juhul on ettevõtte peamiseks eesmärgiks kulukonkurentsivõime tõstmine. Teisel juhul toimuvad ettevõttes radikaalsed muutused juhtimis- ja tootmisprotsessis. See nõuab uut juhtimislikku kogemust ja investeeringuid kaasaegsesse tehnoloogiasse, mis on sageli omased üksnes välisinvestoritele. Restruktureerimise üheks võtmeteguriks on erastamine. Uurimused on näidanud, et nimelt nendes riikides, kus on rakendust leidnud otseseid välisinvesteeringuid soosivad erastamismeetodid (näiteks varade

müük välisinvestoritele ja vautšer erastamine välisosalejate kaudu) on kohandumine ettevõtetes olnud kiirem ja tulemuslikum.

Käesolev uurimus näitas, et välisosalusega ettevõtted on edukamad ja arenenud kiiremini kui kodumaise kapitaliga firmad. Väliskapitaliga ettevõtete käibe kasv on eriti märgatav Ungari, Eesti ja Tšehhi tööstusharudes. Tööjõuproduktiivsuse kasv on olnud tagasihoidlikum, kuid see-eest ei tulenenud see töötajate arvu vähendamise arvelt, mida ei saa aga öelda kohaliku kapitaliga ettevõtete kohta. Tööjõuproduktiivsuse kasv ei näita alati seda, et ettevõttes on toimunud restruktureerimine, kuid ta osutab ressursside raiskamise lõpetamisele. See on nii kohaliku- kui ka väliskapitaliga ettevõtetes aset leidnud peaaegu kõikides riikides. Ekspordiosalus käibes on samuti suurem peaaegu kõigis välisosalusega firmades ning Eesti välisosalusega ettevõtted on enam soetanud materiaalset põhivara. Üksnes uute seadmete osakaal on nii kohalikes, kui ka välisosalusega ettevõtetes perioodi vältel olnud sarnane.

Analüüs tõestas, et otseseid välisinvesteeringuid soosiv erastamispoliitika kiirendab töötleva tööstuse arengut ja ümberstruktureerimist. Seega on õigustatud Eestis ja Ungaris rakendatud erastamispoliitika, milleks on riigivarade müük rahvusvahelise pakkumise vormis. Tšehhis ja Slovakkias aset leidnud vautšer erastamine pole tööstuse arengut mõjutanud pidurdavalt, kuid areng on olnud aeglasem, ehkki ühtlasem. Sloveenia puhul on areng olnud üsna segane ja konkreetseid poliitilisi järeldusi on analüüsi põhjal raske välja tuua.

TELEKOMMUNIKATSIOONITURU ARENG EESTIS

Sven Heil
Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Liikumine infoühiskonna poole toob endaga kaasa tarbijate vajaduste pideva ja kiire muutumise. Telekommunikatsiooni operaatoritele tähendab see arengusuundade õiget prognoosimist ja operatiivset reageerimist turuvajadustele. Edukaks tegevuseks on vajalik pidev tulemuste analüüs ning eesmärkide korrigeerimine vastavalt keskkonnale. Telekommunikatsiooniturg liigub maailmas s.h. Euroopa Liidus globaliseerumise ja liberaliseerumise suunas, mis seab Eestile ühtlasi väljakutse võtta osa infoühiskonna arengust.

Lõppemas on Eesti Telefoni kontsessioonileping, mis ühelt poolt on andnud monopoolseid õigusi, kuid ka kohustusi investeeringute näol ka majanduslikult mittetasuvatesse projektidesse. Loodud on telekommunikatsiooniturgu jälgiv erapooletu üksus – Sideamet ning vastu on võetud telekommunikatsiooniseadus Ka Eesti liigub sarnaselt maailma arenenud riikidega telekommunikatsiooniturru liberaliseerimise suunas, kus palju on tehtud ja palju on teadmatust, mida see endaga kaasa toob.

Käesoleva töö eesmärgiks on esile tuua telekommunikatsiooniturru arengusuunad maailma arenenud riikides ning võrrelda neid trende Eesti telekommunikatsiooniturruga. Lähtudes sellest, et eelkõige mõjutab muu maailma areng Eestit, mitte vastupidi, on töös käsitletud pikemalt telekommunikatsiooni turu arenguid maailmas ning seejuures püüdes tuua esile Eesti senise arengu positiivseid ja negatiivseid külgi.

Telekommunikatsiooni regulatsioon Euroopas

90-ndate alguses hakkas telekommunikatsioon lääne Euroopas muutuma avalikust teenusest turukaubaks. Üleminek ei tulenenud evolutsiooni protsessist, vaid iga samm oli vastava regulatsiooni tulemus. 1998 aastast on kohalikud ja kugekõneteenused avatud vabale konkurentsile enamikes Euroopa Liidu (EL) liikmesriikides. Debatid riiklikest barjääridest kestavad, nii nagu see on ka teistes ärivaldkondades. Järgmise 3-5 aasta jooksul oodatakse regulaatoritelt fundamentaalseid muudatusi EL telekommunikatsiooniturul. See ei ole aga ainult litsentseerimine ja ausa konkurentsi jälgimine, vaid eelkõige: kindlustada massturul võimalused juurdepääsuks lairiba[1] kanalitele üle uute tehnoloogiate, näiteks ADSL[2]; luua vabakonkurentsi keskkond “Euroopa turul” kui ka kohalikel turgudel ning luua soodsad tingimused klientide, eelkõige väikeste ning keskmiste äriklientide jaoks; tasakaalustada võrkude ühendamise küsimusi operaatorite vahel; ning kõrvaldada takistusi e-äriks, näiteks vananenud tehnoloogia. EL õigusaktide kohaselt on regulaatoritel vastavad volitused olemas, et seda eelnevat elluviia. Mõned kohalikud regulaatorid väldivad kohati efektiivselt rakendamast vastavaid EL direktiividest tulenevaid meetmeid, mille põhjuseks võib olla antud valdkonna komplekssus. Selline ettevaatlikus aga ei ole põhjendatud, kuna kogemused

[1] *Broadband,* sidekanali tüüp, mis võib sagedusmultipleksimise abil üle kanda samaaegselt mitu signaali ühes kaablis.
[2] *Asymmetric Digital Subscriber Line,* digitaalandmete edastusmeetod telefoniliinis kiirustel kuni 8 Mbit/s. Asümmeetrilisus seisneb selles, et suurt läbilaskevõimet vajatakse ainult ühes suunas.

nii USA-st kui ka teatud Euroopa riikidest, näiteks Suurbritanniast, tõestavad, et sellised sammud õigustavad ennast. [1, lk 10]

Regulatsioonil on üldjuhul määratletud eesmärgid – luua konkurents keskkonnas, kus seda ei ole või kindlustada tarbija kasu, kus see ei ole garanteeritud. Regulatsiooni täiendab konkurentsiseadus. Regulatsioon defineerib operaatorite kohustused, eelkõige endiste riiklike operaatorite, tarbijate ja konkurentide suhtes. Konkurentsiseadus kontrollib aga antikonkurentsi küsimusi kõigi turuosaliste suhtes, kel on oluline turuosa. Ilma regulatsiooni reegliteta ei oleks telekommunikatsiooniturgu. Üheks põhjuseks on endiste riiklike operaatorite positsioon turul, kellel on suuremal või vähemal määral kontroll turu üle, kuna:

- erastatud riiklikud operaatorid omavad olulist turuosa, mille nad pärisid kaasa eelmisest keskkonnast ning mis annab ühtlasi juurdepääsu enamike klientideni;
- riiklik operaator ei ole ainult konkurent, vaid ka oluliste ühenduste pakkuja. Telekommunikatsioon on "võrgustatud tööstus" – erinevad väiksemad võrgud peavad olema ühendatud, et pakkuda teenust efektiivselt. Üldjuhul vajavad väiksemad turuosalised rohkem riiklikku operaatorit, kui viimane vajaks teisi;
- turule tulevad operaatorid kohtavad turubarjääri, s.o. kõrged esmased investeeringud pika tasuvusajaga, mida endine riiklik operaator ei kohta, kuna vajalik infrastruktuur, personal ja kliendibaas on tal juba olemas;
- riiklikul operaatoril on konkurentsieelis lisaks turuosale, mis võimaldab tal vähendada jaehinda või saada suuremat kasumit.

Seega regulatsiooni eesmärgiks on luua tasakaalustatud konkurentsikeskkond erastatud riiklike operaatorite ja uute turule sisenejate vahel. Teiseks eesmärgiks on ka kiirendada antud konkurentsist tulenevat kasu tarbijale. Enamik EL telekommunikatsiooni turge on kunstliku struktuuriga, ilma milleta ei oleks konkurentsiteke võimalik. Regulaatori peamised vahendid, millega ta aitab kaasa konkurentsi tekkele on esitatud alljärgnevalt:

- õigus sekkuda vahele võrkude vastastikuse ühendamise tasude määramisele;
- õigus määrata tähtajad ja tingimused turule sisenejatele juurdepääsuks infra-struktuurile, mis määrab ühtlasi millist teenust on võimalik pakkuda.

Antud meetmete efektiivne rakendamine sõltub eelkõige regulaatori tahtest ja tema personalist. Arvestades regulaatori tahte olemasolu, kujuneb turu struktuur välja kolme parameetri alusel: EL direktiivid, liikmesriigi majanduspoliitika ning operaatorite äritegevus. Regulatsioon ja konkurents peaksid olema vastastikuses proportsioonis: mida efektiivsem konkurents, seda vähem on vaja regulatsiooni. See ei ole muidugi absoluutne reegel. Konkurents võib olla efektiivne lühiajaliselt, kuid mitte pikaajaliselt. Näiteks võimaldab võrkude vastastikuse ühendamise kohustus tuua alla kaugekõnede hinnad tarbijale. Kui aga regulaator lõpetab seoses sellega tegevuse, siis on üldjuhul võimatu uutel tulijatel turule tulla. Seega kui ka pikaajaliselt on märke, et konkurents on efektiivne, ei ole kindel järeldada, et turg ei vajaks edaspidist regulaatori sekkumist. Operaatorid, kes jäävad ellu järgmiste aastate jooksul, on arusaanud regulaatori tegevusest. Selleks, et konkureerida, tuleb edaspidi mõista, mida inimesed tegelikult vajavad ning seejärel neile seda pakkuda võimalikult efektiivselt. Interneti ja HDSL[3] võrk muudavad oluliselt telekommunikatsiooni äritegevust. Nähes ette neid muutusi, on võimalik endistel operaatoritel ka tulevikus teenida kasumit. [2, lk 20-30]

[3] *High bit-rate Digital Subscriber Line*, kiire (2 Mbit/s) digitaalandmete edastusviis kahe juhtmepaari abil.

Eesti regulatiivne keskkond

Vabariigi Valitsuse tegevuskava kohaselt, Eesti integreerimiseks Euroopa Liitu, on üldisteks majanduspoliitilisteks seisukohtadeks säilitada üldiselt liberaalne, turule orienteeritud poliitika, mis on suunatud turgude korraliku funktsioneerimise ja Eesti konkurentsivõime kasvu tagamisele. Selle nimel, ning ka kooskõlas antud poliitikaga kogu majandusliku ülemineku jooksul, ei vii Valitsus sisse ühtegi poliitilist abinõu, mis põhjustaks vajaliku kohanemise edasilükkumist. Vabariigi Valitsuse 2000 aasta peamiseks eesmärgiks telekommunikatsiooni valdkonnas on EL nõuetele vastava telekommunikatsiooni valdkonna seadusandluse väljatöötamine ja rakendamine.

EL otsus kohustab EL liikmesriike kehtestama ühtse hädaabinumbri 112. Telefonikompaniid peavad nulliga algavad numbrid vabastama kaugvalimiskoodiks ja minema üle numbrile 112. Eelnevast peavad juhinduma ka EL kanditaatriigid s.h. Eesti. [8]

Vabariigi Valitsuse aastate 2000 – 2003 prioriteedid on:
- Maakondlike häirekeskuste väljaehitamine;
- Häirekeskuste vahelise andmesidebaasi loomine;
- Eelduste loomine maakondade kodanikukaitsekomisjonide tööks;
- Koolitusbaasi väljaarendamine;
- Raadioside võrgu väljaarendamine.

Regulaator – Sideamet loodi 1. augustil 1998 Elekterside Inspektsiooni baasil. Sideamet on Teede- ja Sideministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on temale pandud ülesannete ulatuses juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelvalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alusel ja ulatuses ning korraldab riigile rahvusvaheliste telekommunikatsioonialaste lepetega võetud kohustuste täitmist.

Telekommunikatsiooniseadus jõustus 19. märtsil käesoleval aastal, mille eesmärgiks on telekommunikatsiooni arenguks soodsate tingimuste loomine avatud turumajanduse tingimustes ja telekommunikatsiooniteenuse kasutajate kaitse ausa konkurentsi soodustamise teel ning kasutajatele telekommunikatsiooniteenustele juurdepääsu tagamine. Seaduses sätestatakse nõuded telekommunikatsioonivõrkudele, telekommunikatsioonivõrkude opereerimisele, telekommunikatsiooniteenusele ning sätestatakse riikliku järelevalve kord nende nõuete täitmise üle ehk Sideameti pädevus. Seadus tunnistab kehtetuks senise Sideseaduse enamik §-d, kehtima jäänud paragrahvid sätestavad eelkõige postisaadetiste küsimused.

2000 aastal jätkatakse Postisideseaduse eelnõu ettevalmistamist, mis sätestab universaalse postiteenuse tagamise mehhanismi konkurentsi tingimustes ning postivaldkonna üldise regulatsiooni koos vastava reguleeriva sõltumatu institutsiooni – Sideameti funktsioonide laiendamise ja rakendamisega postivaldkonnas. [9]

31. detsembril 2000 lõpevad AS Eesti Telefonile Vabariigi Valitsuse poolt kontsessiooni-lepinguga antud eriõigused ja alates 1. jaanuarist 2001 avaneb telekommunikatsiooniturg vabaks konkurentsiks. [11]

Kaabelleviseadus on vastu võetud 10. veebruaril 1999, mille ülesandeks on luua Eestis tingimused toimiva konkurentsi tekkimiseks telekommunikatsiooni valdkonnas ja kaitsta tarbijat ebakvaliteetsete kaabelleviteenuste eest ning mis sätestab: kaabellevivõrkude rajamise

tingimused; kaabellevivõrkude opereerimise tingimused; ja kaabellevivõrgu omanikule ja operaatorile esitatavad nõuded.

Digitaalallkirja seadus võeti Riigikogus vastu 9. märtsil käesoleval aastal. Antud seadus kaudu saavad edaspidi võimalikuks mitmed uued elektroonsed teenuseliigid ning laialdane elektrondokumentide ja digitaalallkirjade kasutamine Eestis.

Telekommunikatsioonituru arengusuunad maailmas

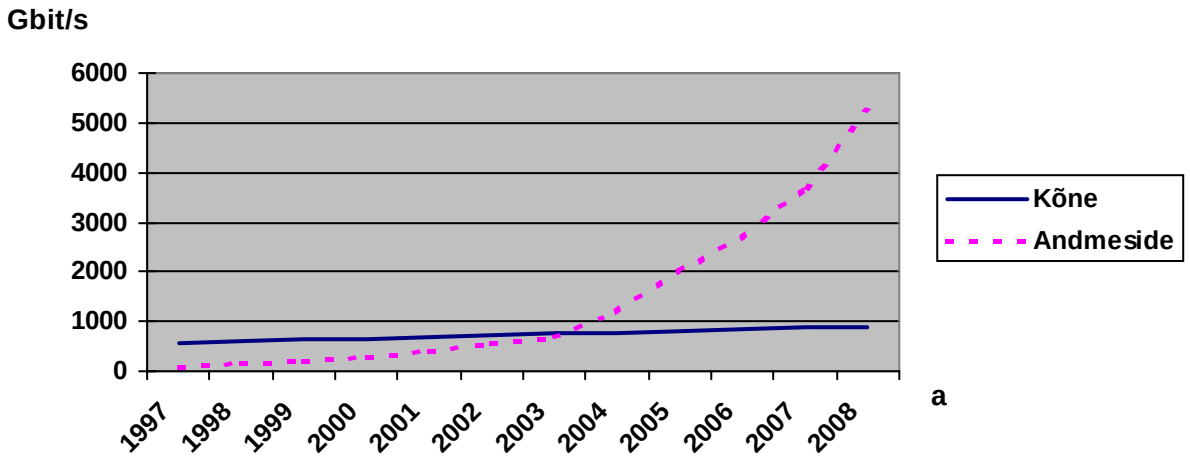
Globaalses telekommunikatsiooni sektoris on toimumas fundamentaalsed ja revolutsioonilised muutused. Muutused on pretsedenditud ajaloos ja võrreldamatud teiste tööstusharudega tänapäeval - senini ehitatud baastehnoloogia ning selle võrgu opereerimine, samuti monopoolsete turgude avamine vabale konkurentsile. Nii operaatorid kui ka seadmete tarnijad puutuvad kokku konkurentsiga, liitumistega ja ülevõtmistega ning liikumisega täiesti uue ärimudeli poole. Senised riiklikud firmad on sunnitud optimeerima oma kulusid, muutma oma organisatsioone efektiivsemaks ning tegutsema vastavalt turu nõudlusele. Selleks, et ellu jääda, tuleb firmadel kasutada neid muutusi kui strateegilist relva. Järgnevalt käsitleme 6 valdkonda, mis mõjutavad käesolevaid muutusi: turunõudlus ja klientide vajadused; tehnoloogia dünaamika; infrastruktuur; kapitalituru tingimused; regulatsiooni tingimused; konkurents. [4, lk 46-51]

Turunõudlus ja klientide vajadused. Ärikliendid nõuavad parema kvaliteediga ja soodsamate hindadega teenuseid. See viitab sellele, et enam ei piisa traditsioonilisest klientide segmenteerimisest suurteks, keskmisteks ja väikesteks. Endised operaatorid vajavad uusi lähenemisi, et oma kliente segmenteerida vastavalt kliendi proofilile. Ühed ärikliendid eelistavad pigem usaldusväärsust ja kvaliteeti, teised aga pööravad tähelepanu hindadele. Teenuste pakkujatel on veel palju õppida klientidest ja nende vajadustest. Tulevikus tuleb teenuste pakkujatel pakkuda kindlasti enamat, kui tehniliselt defineeritud tooteid. Ärimaailm nõuab kliendile orienteeritud lahendusi, mis lahendavad kliendi äriprobleemid. Massturundusest enam tuleb fokuseerida kliendi lojaalsusele ning tema valmisolekule vahetada teenuse pakkujat. Seetõttu on vaja firmadel teostada uuel kujul turunduslikke võtteid, et saavutada efektiivne klientide haldamine. Seetõttu peavad teenuste pakkujad teadma:

- mida kliendid ostavad;
- millisel kujul nad ostavad neid teenuseid,
- kuidas nad ostavad neid teenuseid;
- kui mitu klienti on valmis maksma ja kui palju vastava teenuse eest.

Tehnoloogia dünaamika. Koos ülekande mahtude suurenemisega telekommunikatsioonis ning pakett tehnoloogial põhinevate teenuste efektiivsusega on telekommunikatsiooni tehnoloogias toimunud viimase 12 kuu jooksul rohkem muutusi, kui eelneva kahekümne aasta jooksul. Ei ole kahtlust, et telekommunikatsioon liigub pakett tehnoloogia suunas, millel põhineb Interneti protokoll (IP[4]) või ATM[5]. Pakett tehnoloogia muudab fundamentaalselt hääle ülekandele fokuseeritud tööstust minema üle andmetele fokuseeritud tööstusele (vt. joonis). See omakorda mõjutab võrgu infrastruktuuri. Eelistatud olukorras on firmad, kellel on tugev positsioon arvutite ja serverite tarkvara turul.

[4] *Internet Protocol*, TCP/IP osa, standardne võrgukihi protokoll Internetis.
[5] *Asynchronous Transfer Mode*, asünkroonne andmesidemeetod, mis sobib eriti video- ja multimeediaandmete edastamiseks; kasutab püsipikkusega (53 baidist) paketti, mida nimetatakse andmerakuks; standardne töökiirus on 155 Mbit/s, teoreetiliselt võimalik aga kuni 1,2 Gbit/s.



Joonis. Oodatav andme- ja kõneside maht maailmas

Internet, kui avatud platvorm, seab uued tingimused endistele operaatoritele, kes riskivad kaotada teenuste arenduse ning oma kliendid. Sellega seoses jaotuvad lähitulevikus sektori väärtusahelas ümber ka tulud. Prognoositakse, et 45% tuludest läheb sisu pakkujale, 45% neile, kes omavad kliente ja saadavad neile arveid ning 10% infrastruktuuri pakkujale. See on eeldusel kui teenuste arendus toimub eraldi infrastruktuuri ärist. See on ka eeldusel kui vaba konkurents areneb fikseeritud võrgu (fiksvõrk) turul, nii nagu on see arenenud mobiilvõrgu turul. Antud stsenaarium on tõenäoline, kuna arvuti ja kommunikatsiooni sektor on hetkel konkurentsivõimelisem, kui suured telekommunikatsiooni operaatorid. Võrguoperaatorid võivad leida end madala tulususega äride hulgast, kui nad ei haara endale osa väärtusahela kõrgemast ärist. Tehnoloogia dünaamika mõjutab oluliselt telekommunikatsiooniteenuste kulusid. Interneti kiire arenguga saab võimalikuks edastada ka selle kaudu kõne, mis on ohuks fiksvõrgu operaatoritele, kuna konkurentidel on võimalus seda pakkuda edaspidi tasuta lisateenusena oma põhiteenuse sees.

Infrastruktuur. Telekommunikatsiooni tööstuse arengut mõjutavad edaspidi kaks olulisemat trendi: kõne- ja andmeside integratsioon (s.h. video); andmesidemahtude olulisest suurenemisest tulenevad efektid. Otsustavaks küsimuseks saab ka pakkumise ja nõudluse suhe fiksvõrgu andmemahtudes edasimüüjate turul. Võrguoperaator seisab valiku ees, kas ehitada ise võrk, rentida või osta teiselt tarnijalt. Investeeringute tasuvus suurtest andmesidevõrkudest on seotud turu nõudluse ja pakkumisega. Mobiilside puhul on ressursi oksjonid indikaatoriks, kas turul on üle- või alapakkumine. Minevikus oli vastav ressurss olemas, nüüd aga, konkurentsi ning agressiivse investeeringute keskkonnas on olukord teine. Fiksvõrgu infrastruktuur on käesolevaks ajaks arenenud tänu fiiber-optilisele süsteemile. Fiksvõrk võib muutuda tavakaubaks, kuna ainult lairibavõrku investeerinud firmad ei pruugi leida kliente, kes seda kasutaksid.

Kapitalituru tingimused. Telekommunikatsioonituru ja infrastruktuuri areng nõuab olulisi investeeringuid, millega kaasneb ka teatud ebakindlus ja risk. Kapitaliturud on olnud traditsiooniliselt soosivad telekommunikatsiooni investeeringutesse. Näiteks uustulnukad, Level 3, Qwest, fiiber-optilise võrguoperaatorid, kes opereerivad rahvusvaheliselt ning konkureerivad endiste operaatoritega, on investeerinud miljardeid dollareid, hetkel kasumit tootmata. Antud finantseerimine tugineb tulevikuootustele ja kasumile. Kapitaliturud hindavad ka suhteliselt positiivselt endiseid operaatoreid.

Regulatsiooni tingimused. Deregulatsioon ja liberaliseerimise poliitika mitmetes maailma riikides on andnud telekommunikatsiooni tööstusele uue näo ning muudab seda ka jätkuvalt. Domineerivad küsimused on hetkel regulatsiooni poliitikast ja omaniku rollist, vabast konkurentsist, kulupõhisest hinna kalkulatsioonist, poliitikast välisinvestoritesse. Kogemused ütlevad, et kui poliitiliselt defineeritud faas saab läbi, siis selle elluviimine on juba keerulisem. Poliitikud jätkavad ilmselt ka edaspidi telekommunikatsiooniäri mõjutamist s.h. hindade reguleerimist võrkude ühendamisel.

Konkurents. Telekommunikatsiooni sektoris on toimumas fundamentaalsed muutused konkurentsikeskkonnas seoses uute konkurentide tulekuga turule: edasimüüjad, kes pakuvad telekommunikatsiooni teenuseid investeerimata eelnevalt vajalikku infrastruktuuri; uued tegijad, nagu Qwest, Level 3, kes ehitavad täiesti uue fiiber-optilise võrgu; endised riiklikud firmad teistest riikidest, kes sisenevad uutele turgudele; kaabeltelevisiooni firmad, kel on lubatud pakkuda oma võrgus nii telekommunikatsiooni kui ka teisi interaktiivseid teenuseid; energia firmad, kes saavad kasutada oma elektrikaableid telekommunikatsiooniteenuste edastamiseks. Peale selle, tarkvara ja arvutitööstuse sektor teeb ettevalmistusi sisenemaks telekommunikatsiooniturule kliendilahenduste ja tarkvara rakenduste osas. E-äri ja kliendi teenindus, mis rõhub kliendi olemasolevatele ja tuleviku vajadustele, on ühtlasi Trooja hobuseks infosektorile s.h. Oracle, Microsoft, IBM, Sun, Compaq, Hewlett-Packard, kes püüavad ennast positsioneerida strateegiliselt tähtsas kohas - kliendi juures. Käesoleval hetkel on raske öelda, milline ärimudel saab olema kõige efektiivsem, selge on aga see, et iga edukas firma peab olema paindlik. Eelkõige on küsimus, kui paindlik suudab olla firma turunduse ja kliendi haldamise küsimustes. Seetõttu tuleb ka võrguoperaatoritel valida teatud strateegia, nii nagu on teinud seda firmad teistes konkurentsis olevates sektorites. Erinevate strateegiate edu faktorid on erinevad. Need demonstreerivad seda, et on olemas erinevaid teid, kuidas saavutada edu konkurentsikeskkonnas ning seda, et valik tuleb teha, kuna kõiki strateegiaid üheaegselt rakendada ja ühtlasi olla edukas, pole võimalik.

Telekommunikatsiooni sektori uues maailmas on võitjad need, kes ei karda muutusi, vaid kasutavad seda oma strateegilise relvana. Nende strateegia on keskendunud lisaväärtustele, milles äri on tulevikus kontsentreeritud, mitte sellele, kus see on täna. See eeldab hoopis sügavamat arusaama kliendi vajadustest. [5, lk 44-47]

Eesti telekommunikatsiooniturg

Eesti telekommunikatsiooniturg on suhteliselt kiiresti arenev turg, mida illustreerivad allpool olevad tabelid. Telefoni põhiliinide arv on kasvanud 1996 kuni 1999 aastani 16%, 100 elaniku kohta on see näitaja kasvanud 30,0-lt kuni 34,9-ni, seejuures digitaliseerituse tase on kasvanud 28%-lt kuni 52%-ni. Tallinna fiksvõrk on planeeritud digitaliseerida 100 %-lt käesoleval aastal, teised suuremad linnad on valdavalt digitaliseeritud. ISDN[6] teenuste kasutajate arv on hakanud kasvama viimase paari aasta jooksul (vt. tabel 1, 2). Interneti-ühenduste ja mobiilsideteenuste poolest on Eesti Euroopa Liiduga võrreldaval tasemel. Eestis on kasutusel kaasaegne tehnoloogia - mobiiloperaator EMT plaanib käesoleva aasta alguses tulla turule WAP[7] teenustega, fiksvõrgu operaatorid pakuvad ATM ja ADSL tehnoloogial põhinevaid lahendusi Kohalik telekommunikatsiooni- ja infotehnoloogiasektor annab 5,2% SKTst. See on üle kahe korra kõrgem Euroopa keskmisest ja võrdub rahas 4 miljardi

[6] *Integrated Services Digital Network*, rahvusvaheline digitaalvõrk kõne, video ja andmete samaaegseks edastamiseks digitaalsete sideliinide kaudu; põhivariandi edastuskiiruseks on 64 kbit/s, valguskaabliga lairibavariandis (B-ISDN) kuni 2 Mbit/s.

[7] *Wireless Application Protocol*, protokoll, mis võimaldab mobiiltelefoni ühendust Internetti.

krooniga. Rohkem kui veerandil Eesti elanikest on mobiiltelefon, internetikasutajate arv kasvab kiiresti, viimane näitaja on seotud ühtlasi ka personaalarvutite arvuga (vt. tabel 2,3,4). Uuringufirma Datamonitoring prognooside kohaselt kasvab maailmas telefoniside kasutamine lähima kahe aastaga 10%, interneti kasutamine aga 1000%. Seega puudutavad muudatused telekommunikatsiooniturul enamik elanikke s.h. Eestis. [18] Telemeedia ja s.h. kaabeltelevisioon on üks alternatiivseid telekommunikatsiooniteenuste vahendusvõimalusi Eestis juba alates 2001 aastast. Nende turgude tihedat konkurentsi täna kajastab tabel 5. Kapitalituru tingimused on Eestis rahuldavad, Eesti Telekomi rahvusvaheline aktsia-emissioon märgiti mitmekordselt üle.

Tabel 1. Elanikkond

	1996	**1997**	**1998**	**1999**
Elanike arv seisuga 1. Jaanuar	1 476 301	1 462 130	1 445 580	1 445 580

Allikas: Eesti Statistikaamet, www.stat.ee/

Tabel 2. Sidevõrgud

Telefonivõrgud	**1996**	**1997**	**1998**	**01.07.99**	**01.10.99**
Telefoni põhiliinide arv	438 811	468 593	493 245	506 043	ca510 000
Telefoni põhiliine 100 elaniku kohta	30,0	32,2	34,1	34,6	34,9
Telefoni analoogliinid	317 699	292 871	255 501	242 901	
Telefoni digitaalliinid	121 112	175 722	237 744	263 142	53,7%
ISDN teenusekasutajate arv				25 867	
Mobiilsidevõrgud					
Mobiiltelefoniteenuste operaatorite arv	2	3	3	3	3
Mobiilside abonentide arv kokku	64 000	151 500	246 000	ca 312 000	353 000
- Eesti Mobiiltelefon	57 000	102 000	151 500	204 200	230 000
- Radiolinja Eesti	7000	29 000	51 000	66 000	70 500
- AS Ritabell (Q GSM)	0	20 500	43 500		52 000
Mobiilside abonente 100 el kohta	4,3	10,4	17,0	ca 21,0	ca 24,0
Mobiilsidega kaetud territoorium (%)		75%	ca 98%		
Mobiilsidega kaetud elanikkonna osa (%)		95%	üle 99%		
Kaugotsinguvõrgud					
Kaugotsinguteenuse operaatorite arv	2	2	2	2	
Kaugotsingu abonentide arv	15 000	16 500	15 000	ca 14 000	
Kaugotsingu abonentide arv 100 el/kohta	1,0	1,1	1,4	ca 1,0	
Arvutiside laivõrgud					
Laivõrguühenduste väliskanalite pakkujaid	5	6	6	10	
Internetiteenuste pakkujate arv			31		
- sh püsiühenduste pakkujate arv			11		
Pakettsideteenuste pakkujad	2	2	2		

Allikas: Telefonivõrkude andmed: http://www.et.ee/misuudist/misuudist.html ; http://traat.tsm.ee/side.html ; http://www.telekom.ee/ ; http://www.radiolinja.fi/ . Mobiilside andmed: http://www.telekom.ee/mobiil.htm ; http://www.vm.ee/eesti/index.html, http://www.vm.ee/eesti/majandus/1999/oktoober/Valdkond.htm#SIDE.
Laivõrkude andmed: http://www.ee/www/Ari/Internet/Sissehelistus/ , http://www.ee/www/Ari/Internet/Pusiuhendus/.
Kaugotsinguteenuse andmed: http://www.postimees.ee/leht/97/12/09/majandus.htm#neljas, http://www.postimees.ee/leht/99/08/27/ ;

Tabel 3. Arvutid

	1997
Personaalarvuteid	ca 165 000
Personaalarvuteid 1000 el kohta	ca 114

Allikas: Eesti Arvutifirmade Assotsiatsiooni (AFA) hinnang (Estonian IT Compass 1998); Baltic Media Facts (BMF), http://www.bmf.ee/internet98_1/

Tabel 4. Internet

	1997	1998	1999 (I kv)
Internetti ühendatud arvutitearv	18 075	24 158	25 160
Domeeni .ee alamdomeenide arv	1459	2439	2711
Kodumaiste veebilehekülgede üldarv			üle 9000

Allikas: RIPE NCC DNS hostcounts 1996-99 (http://www.ripe.net/statistics/hostcount.html);
Veebilehtede arv. Eesti Päevaleht nr 77, 5.04.99

Tabel 5. Telemeedia

	1997	1998
Televisioon		
Kodumaiste televisioonijaamade arv		8
- sh riigitelevisioonijaamade arv	1	1
Televiisorite arv 100 perekonna kohta		166
Kaabeltelevisioon		
Kaabel-TV võrkude arv	150	
Kaabel-TV abonentide arv	145 000	
Raadio		
Kodumaiste raadiojaamade arv		36
sh riigiraadio jaamade arv		5

Allikas: Telejaamade arv. http://www.rhm.ee/tele.html. Telerite arv: Eesti Päevaleht 30.03.99. Kaabel-TV võrkude arv: http://www.ciesin.ee/undp/nhdr.98/et/pohitab.html. Raadiojaamade arv. http://www.rhm.ee/raadio.html

Kokkuvõte ja järeldused

Eesti telekommunikatsiooniturg areneb maailma arenenud riikide telekommunikatsiooni sektori arengu suunas, eelkõige Euroopa Liidu telekommunikatsioonituru suunas, seoses Eesti staatusega, kui EL kandidaatriik. Vabariigi Valitsuse 2000 aasta peamiseks eesmärgiks telekommunikatsiooni valdkonnas on EL nõuetele vastava telekommunikatsiooni valdkonna seadusandluse väljatöötamine ja rakendamine. Sideamet alustas oma tegevust 1. augustil 1998, kes teostab riiklikku järelvalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alusel ja ulatuses ning korraldab riigile rahvusvaheliste telekommunikatsioonialaste lepetega võetud kohustuste täitmist. Telekommunikatsiooniseadus jõustus 19. märtsil käesoleval aastal, mille eesmärgiks on telekommunikatsiooni arenguks soodsate tingimuste loomine avatud turumajanduse tingimustes ja telekommunikatsiooniteenuse kasutajate kaitse ausa konkurentsi soodustamise teel ning kasutajatele telekommunikatsiooniteenustele juurdepääsu tagamine.

Alljärgnevalt võib teha positiivseid järeldusi Eesti telekommunikatsioonituru arengu kohta:
- Valitsus pooldab konkurentsi keskkonna loomist, on loodud regulaator – Sideamet;

- telekommunikatsiooniseadus on jõustunud, mille eesmärgiks on reeglite kehtestamine kõigile turuosalistele;
- on olemas nõudlus uute telekommunikatsiooniteenuste järele, mis näitab elanike tahet võtta osa infoühiskonna arengust s.h. on jõustunud digitaalallkirja seadus, mis eeldatavasti kiirendab oluliselt ametlike protsesside kiirust ühiskonnas;
- kasutusel on kaasaegne tehnoloogia, mis võimaldab juurutada uusi ja kaasaegseid telekommunikatsiooni lahendusi;
- mobiilside võrguga on kaetud valdavalt kogu riik, fikseeritud võrgu digitaliseerituse tase kasvab jätkuvalt;
- kapitalituru tingimused on Eestis rahuldavad, Eesti Telekomi aktsiaemissioon märgiti mitmekordselt üle, mis näitab üldist usaldust meie riigi majanduskeskkonna vastu;
- Eesti Telefoni kontsessioonilepingu eriõiguste osa lõpeb käesoleval aastal, millega avaneb konkurents ka kõneteenuste turul, andmeside ja kaabelleviturul on konkurents juba käesoleval ajal, mis peaks garanteerima põhimõtteliselt efektiivse ja objektiivse hinna ning teenuse kvaliteedi suhte.

Samas Eesti telekommunikatsioonituru nõrkadeks külgedeks võib lugeda järgnevat:
- Sideamet on loodud alles hiljuti ning ta pole veel kõiki plaanitavaid rolle enda peale võtnud.
- telekommunikatsiooniseadus on jõustunud hiljuti ja vastavad rakenduslikud õigusaktid on veel kehtestamata;
- käesolev aeg on teatud määral ülemineku aeg, kus lõppemas on Eesti Telefoni kontsessioonilepingust tulenevad eriõigused, mis tekitab ühtlasi juba vaidlusi nii Vabariigi Valitsuse kui potentsiaalsete konkurentide poolt;
- reaalne elu tahab liikuda kiiremini kui seadusandlus järele jõuaks, näiteks võib tuua kaabelleviseaduse, mille tulemusena on ühes Tallinna piirkonnas õigus ainult ühel kaabellevi firmal opereerida, eesmärk oli luua küll konkurents Eesti Telefoni telefoniteenustele, kuid nüüd on piiratud ka telefoniteenuste pakkumine teistel operaatoritel alates 2001 aastast.

Seega peab Sideamet nii ruttu kui võimalik võtma endale kõik need rollid, mis tulenevad seadusandlusest s.h. olema liidriks telekommunikatsioonialaste rakenduslike õigusaktide väljatöötamisel. Seejuures tuleb luua keskkond, kus nii avalik sektor kui erasektor suudavad eelnevalt selgeks vaielda põhimõttelised küsimused, eesmärgiga edendada Eesti telekommunikatsioonituru arengut ning kogu elanikkonna kaasamist tänapäeva infoühiskonda, eeldades, et telekommunikatsiooni sektor oleks lähitulevikus üheks oluliseks majanduse kasvumootoriks Eestis.

Kasutatud kirjandus

1. Telecoms Liberalisation in Europe – 1998. Communication International & Marketing Tracking International Ltd, 1998.
2. 1999 guide to telecoms and satellite lawyers. Global Telecoms Business. Euromoney Institutional Investor PLC, UK 1999.
3. Global Telecoms Business Yearbook 1998/99. Euromoney Publications PLC, USA 1998.
4. How telcos can respond to the telecoms revolution.Global Telecoms Business, November 1999, p 46-51.
5. Telecoms vision for future. Global Telecoms Business, October 1999, p 44-47.
6. J. Pihalu. Infotehnoloogia – käsiraamat koolidele ja iseõppijatele I. Külim, 1997.
7. J. Pihalu. Infotehnoloogia – käsiraamat koolidele ja iseõppijatele II. Külim, 1998.

8. Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liitu Integreerumiseks. www.riik.ee/valitsus/euroopasse.html
9. Telekommunikatsiooniseadus. Sideameti põhimäärus. Sideamet, www.sa.ee/sa/
10. Sideseadus, kaabelleviseadus. Sideamet, www.sa.ee/sa/seadus.html
11. Valitsuse ja Eesti Telefoni vaheline kontsessioonileping. Eesti Telekom, www.telekom.ee/
12. The 1999 Communications Review. European Commission, www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy
13. Total Telecom. http://www.totaltele.com/
14. Public network. http://www.pnewire.com/
15. J. E. Stiglitz, R. W. Boadway. Economics and the Canadian Economy. New York 1994
16. Eesti Statistikaamet, www.stat.ee/
17. A. Käärik. Mõttekillukesi telekommunikatsioonituru arengutrendidest. A&A nr 4, 1999.
18. V. Korpan. Seadus muudab side odavamaks. Äripäev, 9.02.2000.

Summary

DEVELOPMENT OF THE TELECOMMUNICATION MARKET IN ESTONIA

Sven Heil
Tallinn Technical University

In the early1990s telecommunications in Western Europe began to metamorphose from a public service into a marketable commodity. The transition was not an evolutionary process – each step was brought about by regulation. In 1998, an European Union (EU) market was created by the dismantling of decade-old national monopolies and their replacement with new market structures based on EU-wide rules. This activity generated opportunities for competition, limited only by the vision of entrepreneurs and the generosity of the capital markets. In this world the winners will be those that do not fear change, but treat it as a strategic weapon. Their strategic focus will be on adding value where business in the future will be concentrated – not where it is today. This means achieving a much deeper understanding of customer requirements.

Estonian telecommunication market follows the trends taking place in the developed countries in the world, especially in EU, as a candidate of the Member State. Implementation of the legislation and regulatory acts is a main target for the government in telecommunication sector in the current year. The regulator - National Communications Board was created from 1.08.2000. Telecommunication act came into force at 19.03.2000, which gives a basic rules for effective conditions of the telecommunication market and hopefully affect positively to the development of the market.

Some of the positive criteria's in the market development:
- the Government is in favour of competition environment, National Communications Board has been created;
- telecommunications act is approved, which is comparable to the EU rules;
- there are the demand for telecommunication services, which helps the development toward information society;
- operators using up-to-date technology (for example WAP, ATM, ADSL);
- the whole country is covered by mobile network (98%), digitalizing process is continuing in the fix-network (at the present 52%).

- conditions in capital market is stabilised, Estonian Telecom IPO was highly overmarked in 1999.
- the concession agreement for Estonian Telephone Co will finish in the end of current year and there will be free competition in voice market, competition at mobile and data market have been some years.

At the same time the weaknesses of the Estonian telecommunication market:
- National Communications Board was created lately and thus hasn't took over all the roles of the Board;
- Telecommunication act is new and therefore there are only some regulatory acts based on the law.
- concession agreement for Estonian Telephone Co will finish in the end of the current year, but it still create a lot of disagreements between Estonian Telecom, competitors and government.
- the real life wants to move faster than legal acts.

AUßENWIRTSCHAFTLICHES GLEICHGEWICHT ALS WIRTSCHAFTSPOLITISCHES ZIEL

Manfred O. E. Hennies
Fachhochschule Kiel/University of Applied Sciences

I. Rechtliche Grundlagen

Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wird als wirtschaftspolitisches Ziel im 'Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft' der Bundesrepublik Deutschland (kurz: Stabilitätsgesetz[1], vom 8. Juni 1967) genannt. Dort steht es unter dem umfassenden Begriff g e s a m t w i r t s c h a f t l i c h e s G l e i c h g e w i c h t gleichrangig neben[2]

- Stabilität des Preisniveaus,
- hohem Beschäftigungsstand und
- stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum.

Über den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist das Stabilitätsgesetz im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert. Dort heißt es im Art. 109, Abs. 2: "Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen." Insofern haben die genannten Ziele Verfassungscharakter.

Außerdem wird das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in § 2 der Bundeshaushaltsordnung, § 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes sowie in den Gemeindeordnungen der Länder genannt. Über den verbindenden wirtschaftspolitischen Oberbegriff wird somit auch in diesen Rechtsvorschriften auf das außenwirtschaftliche Gleichgewicht Bezug genommen. Ausdrücklich wird auf das außenwirtschaftliche Gleichgewicht noch in § 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hingewiesen.

Der Umstand, daß das außenwirtschaftliche Gleichgewicht unter dem übergeordneten Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gleichrangig neben den binnenwirtschaftlichen Zielen steht, macht deutlich, daß der Gesetzgeber diese Ziele in einem engen Zusammenhang zu sehen wünscht.

II. Zahlungsbilanzausgleich und Zahlungsbilanzgleichgewicht

Zur begrifflichen Klärung ist wichtig, die Struktur der Zahlungsbilanz und die in ihr enthaltenen Steuerketten zu analysieren. Die Wirkungszusammenhänge zu den inländischen Kreislaufströmen werden die Bedeutung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts als Ziel der Wirtschaftspolitik verdeutlichen.

---

[1] Diese Kurzbezeichnung ist im Grunde unkorrekt, weil das Gesetz nicht nur Maßnahmen zur Förderung der Stabilität der Wirtschaft, sondern auch zur Förderung des Wirtschaftswachstums unter Wahrung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts vorsieht.

[2] "Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen." (§ 1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)

Die Zahlungsbilanz[3] setzt sich aus folgenden Teilbilanzen zusammen.[4]

		Warenausfuhr
	–	Wareneinfuhr
1)	Σ	Handelsbilanz
		Dienstleistungen geleistet
	–	Dienstleistungen empfangen
2)	Σ	Dienstleistungsbilanz
		$_{E+V}$Einkommen empfangen
	–	$_{E+V}$Einkommen geleistet
3)	Σ	$_{E+V}$Einkommen
		$_{laufende}$Übertragungen empfangen
	–	$_{laufende}$Übertragungen geleistet
4)	Σ	$_{laufende}$Übertragungen
I.	**ΣΣ**	**Leistungsbilanz**
		$_{einmalige}$Übertragungen empfangen
	–	$_{einmalige}$Übertragungen geleistet
II.	**Σ**	**Vermögensübertragungen**
		aktive Direktinvestitionen
	–	passive Direktinvestitionen
1)	Σ	Direktinvestitionen
		Wertpapierkäufe durch GA von GF
	–	Wertpapierverkäufe durch GA an GF
2)	Σ	Wertpapiertransaktionen
		langfristige Kredite von GA an GF
	–	langfristige Kredite von GF an GA
3)	Σ	langfristiger Kreditverkehr
		kurzfristige Kredite von GA an GF
	–	kurzfristige Kredite von GF an GA
4)	Σ	kurzfristiger Kreditverkehr
III.	**ΣΣ**	**Kapitalbilanz**
IV.	**Σ**	**statistisch nicht aufgliederbare Posten**
		Währungsreserven der ZB Zugänge
	–	Währungsreserven der ZB Abgänge
V.	**Σ**	**Devisenbilanz**

"Güterbilanz" = Außenbeitrag zum Brutto-inlandprodukt

Leistungsbilanz nach alter Gliederung (**Finanzierungssaldo**)

Abbildung 1: Teilbilanzen der Zahlungsbilanz (neue Gliederung)

[3] Die Bezeichnung 'Zahlungsbilanz' ist im Grunde in doppelter Hinsicht unkorrekt, genau genommen sogar falsch, und deshalb möglicherweise irreführend: Zum einen enthält sie keine Bestandsgrößen, wie das in einer Unternehmungs b i l a n z der Fall ist. Die 'Zahlungsbilanz' besteht ausschließlich aus Stromgrößen (Bewegungsgrößen)! Zum anderen werden in ihr nicht nur Zahlungsströme erfaßt, sondern Transaktionen aller Art, also auch Güterbewegungen, die während eines Zeitraumes (Stromgrößen) zwischen dem Inland und dem Ausland stattfinden. Insofern müßte man korrekt von einer 'Auslandsrechnung' sprechen (im Englischen also nicht von: Balance of payments, sondern: Foreign account).

[4] In Abbildung 1 bedeuten: $_{E+V}$Einkommen = Erwerbseinkommen + Vermögenseinkommen (Arbeitseinkommen + Zins- und Gewinneinkommen); GA = Gebietsansässige; GF = Gebietsfremde; ZB = Zentralbank.

Zum Verständnis der Zahlungsbilanz muß auf eine institutionelle Abgrenzung hingewiesen werden, die in der einschlägigen Literatur nicht immer deutlich wird. Es könnte zunächst verwirren, daß neben der Bilanz des kurzfristigen Zahlungsverkehrs (in Abbildung 1 Teilbilanz III., 4) noch eine gesonderte Devisenbilanz (Teilbilanz V.) geführt wird. D e v i s e n im engeren Sinne sind auf (währungs)gebietsfremde Währungseinheiten lautende und an (währungs)gebietsfremden Bankplätzen zahlbare Forderungen [entweder Sichtguthaben (= Kassadevisen) oder Terminguthaben (= Termindevisen)].[5] Die Besonderheit der Zahlungsbilanz, über die man sich in diesem Zusammenhang im klaren sein muß, besteht darin, daß in der Devisenbilanz ausschließlich die Änderungen der Auslandspositionen der Zentralbank einschließlich ihres Goldbestandes ausgewiesen werden. Und diese Währungsreserven ändern sich im wesentlichen nur dann, wenn der Träger der Geldpolitik an den Devisenmärkten zur Kursstützung interveniert.

Die eigentliche Devisenbilanz ist in die Kapitalbilanz integriert. Und zwar werden die von den gebietsansässigen Wirtschaftssubjekten (gebietsansässigen Unternehmungen einschließlich Kreditinstituten, privaten Haushaltungen und Gebietskörperschaften) empfangenen und zu leistenden Kassadevisen und Termindevisen bis zu einem Jahr in der Bilanz des kurzfristigen Zahlungsverkehrs (Bilanz III., 4) und die übrigen Termindevisen in der Bilanz der langfristigen Kredite (Bilanz III., 3) erfaßt.

Rein formal ist die Zahlungsbilanz immer ausgeglichen, weil in ihr alle zwischenstaatlichen Güter- und Zahlungsströme nach Art der doppelten Buchführung jeweils auch mit Gegenbuchungen in den Kapitalbewegungsbilanzen — ggf. auch in den Übertragungsbilanzen, wenn den Leistungen keine Zahlungsströme gegenüberstehen[6] — erfaßt werden. Das bedeutet: Die Summe aller Salden auf Aktivseiten in Teilbilanzen der Zahlungsbilanz ist immer gleich der Summe aller Salden auf Passivseiten.[7] Wenn es also gemäß der Konstruktion der Zahlungsbilanz als 'Doppik' keine 'unausgeglichene' Zahlungsbilanz geben kann, was bedeutet dann Zahlungsbilanzgleichgewicht oder Zahlungsbilanzungleichgewicht?

In der Zahlungsbilanz werden – wie zuvor festgestellt worden ist - alle grenzüberschreitenden Güter- und Zahlungstransaktionen erfaßt. Sind die Güterbewegungen nicht ausgeglichen, werden beispielsweise von einem Land mehr Güter importiert als exportiert, so entsteht für diese Volkswirtschaft ein Finanzierungsbedarf. Wird dieser durch entsprechende (Geld)Kapitaltransaktionen gedeckt, so befindet sich die Zahlungsbilanz der betrachteten Wirtschaft im Gleichgewicht. Mit anderen Worten: Zahlungsbilanzgleichgewicht liegt vor, wenn sich Güter- und Zahlungsströme die Waage halten. Dabei ist ggf. ein aus den unentgeltlichen Übertragungen (laufende Übertragungen[8] und einmalige Übertragungen[9]) resultie-

---

[5] Im weiteren Sinne können – wie das zuweilen geschieht – auch noch die 'Sorten', also die (währungs)gebietsfremden Barzahlungsmittel (Banknoten und Münzen) zu den Devisen gerechnet werden. ∧ Hinweis: Hier wird von w ä h r u n g s g e b i e t s f r e m d e n Währungseinheiten, Bankplätzen und Barzahlungsmitteln gesprochen. Das mutet sprachlich sicherlich recht umständlich an. Dennoch ist das im Interesse einer korrekten Formulierung notwendig, weil z. B. das Euro-Währungsgebiet (noch) nicht mit einem staatspolitischen Gebiet kongruent ist, sondern sich aus mehreren gebietsfremden Regionen zusammensetzt.

[6] es sich dabei also um unentgeltliche Leistungen handelt.

[7] Insofern sind Formulierungen wie: Unausgeglichene, aktive oder passive Zahlungsbilanz, aktiver oder passiver Zahlungsbilanzsaldo, Zahlungsbilanzüberschuß oder –defizit inhaltlich völlig unsinnig, da es einen Saldo der Zahlungsbilanz in ihrer Gesamtheit aufgrund der Doppik nicht geben kann. Salden können nur in den einzelnen Teilbilanzen der Zahlungsbilanz auftreten.

[8] z. B. Heimatüberweisungen ausländischer Arbeitskräfte (private 'remittances'), öffentliche Transferzahlungen (z. B. Renten), Zahlungen an/von EG, Zahlungen an sonstige internationale Organisationen, Versicherungsleistungen ohne deren Wertschöpfungskomponenten (also ohne die Verwaltungsleistungen und Ertragskomponenten, die – wie bisher – in der Dienstleistungsbilanz erfaßt werden), Entschädigungszahlungen und Rückvergütungen.

render Unterschiedsbetrag bei den aus den Güterbewegungen sich ergebenden Differenzen zu berücksichtigen, so daß lediglich der Finanzierungssaldo durch den Kapitalbilanzsaldo zum Ausgleich gebracht zu werden braucht. Zahlungsbilanzgleichgewicht ist also – wenn von den statistisch nicht aufgliederbaren Posten einmal abgesehen wird[10] – gleichbedeutend mit einer ausgeglichenen Devisenbilanz. Sie ist zugleich Zeichen dafür, daß die Zentralbank nicht zur Stützung des Wechselkurses der Inlandswährung zu intervenieren brauchte.

III. Zahlungsbilanz und Devisenmärkte

Aus den in der Zahlungsbilanz erfaßten Gütertransaktionen sowie international ausgetauschten Anteils- und Forderungsrechten resultieren als Gegenbuchungen kurzfristige Forderungen[11] gegen die jeweils Güter importierenden und (Geld)Kapital exportierenden - also die Anteils- und Forderungsrechte erwerbenden - Länder. Die (Kassa)Devisenmärkte bleiben im Gleichgewicht, solange die multilateral entstehenden kurzfristigen Forderungen sich gegenseitig ausgleichen. Dabei ist unerheblich, daß im praktischen Geschehen kurzfristig immer wieder wechselseitige Divergenzen auftreten, die ständig oszillationsartige Wechselkursbewegungen bewirken. Wichtig ist, daß das Niveau der Wechselkurse im Zeitablauf stabil bleibt.

Sobald sich aber aus diesen normalen Votalitäten der Wechselkurse einseitige Entwicklungstendenzen herauskristallisieren, sind das Zeichen für außenwirtschaftliche Ungleichgewichte. Bei interventionsfreien, also von der Zentralbank unbeeinflußten Wechselkursen bleibt davon die Zahlungsbilanz zunächst noch unberührt, weil frei sich bildende Wechselkurse außenwirtschaftliche Ungleichgewichte zahlungsbilanzneutral absorbieren.

Entschließt sich jedoch die Zentralbank, aufgrund vertraglicher Verpflichtungen, aus beschäftigungspolitischen Gründen[12] oder zur Verhinderung einer drohenden Kosteninflation[13] durch Interventionen an den (Kassa)Devisenmärkten den Wechselkurs der eigenen Währung zu stabilisieren, können die Ungleichgewichte an den Devisenmärkten zwar beseitigt werden, so daß das Wechselkursnivau gewahrt bleibt. Dafür resultiert dann in der Devisenbilanz ein Saldo. Nunmehr befindet sich die Zahlungsbilanz im Ungleichgewicht. Die Währungsbestände der Zentralbank verändern sich.

Nach den bisherigen Überlegungen können folgende Feststellungen getroffen werden:

∧ Zahlungsbilanzgleichgewicht ist gleichbedeutend mit einer ausgeglichenen Devisenbilanz, d. h. mit einer per Saldo unveränderten Valutakasse der Zentralbank.

∧ Zahlungsbilanzgleichgewicht liegt vor, wenn

- entweder sowohl Leistungsbilanz[14] als auch Kapitalbilanz in sich ausgeglichen sind oder

---

[9] z. B. Entwicklungshilfe, Schuldenerlasse, Reparations- und Wiedergutmachungsleistungen, Erbschaften und Schenkungen sowie Steuern hierauf, bestimmte Investitionszuschüsse, auch Zuschüsse der EG zu Infrastrukturmaßnahmen, Vermögensmitnahmen von Aus- und Einwanderern.

[10] Im folgenden wird aus Gründen der Übersichtlichkeit und der einfacheren Argumentation von den 'statistisch nicht aufgliederbaren Posten', die vor allem aus der unvollständigen und fehlerhaften Erfassung der außenwirtschaftlichen Transaktionen zu erklären sind, abgesehen.

[11] Kassadevisen; bei Güterexporten mit Zahlungszielen auch längerfristige Forderungen, also Termindevisen.

[12] bei steigender Mengennotierung der eigenen Währung, weil sich dadurch die Exporte verteuern.

[13] bei sinkender Mengennotierung der eigenen Währung, weil sich dadurch die Rohstoffimporte verteuern.

[14] einschließlich der Bilanz einmaliger Vermögensübertragungen.

- einem Leistungsbilanzüberschuß (Leistungsbilanzdefizit)[14] ein gleich großer(s) Überschuß (Defizit) in der Kapitalbilanz gegenübersteht.

∧ Auf der anderen Seite haben die vorstehenden Überlegungen gezeigt, daß das Zahlungsbilanzgleichgewicht jederzeit gewahrt bleibt, wenn frei schwankende Wechselkurse für einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf den Devisenmärkten sorgen. Insofern sind nicht nur Salden in der Devisenbilanz (Zahlungsbilanzungleichgewicht), sondern auch einseitige Wechselkursveränderungen Zeichen für außenwirtschaftliche Ungleichgewichte.

Eine positive Aussage für ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht ist schwieriger, weil nicht jedes Zahlungsbilanzgleichgewicht bei stabilen Wechselkursen auch außenwirtschaftliches Gleichgewicht bedeuten muß. Nach dem bisher erarbeiteten Erkenntnisstand kann lediglich festgestellt werden, daß außenwirtschaftliches Gleichgewicht allenfalls dann vorliegen kann, wenn auf den Devisenmärkten Angebot und Nachfrage summa summarum weitgehend ausgeglichen sind, so daß die Zentralbank die Wechselkurse nicht durch Interventionen zu stützen oder auf bestimmte Bandbreiten einzusteuern brauchte.

IV. Bedingungen für ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht

A. Wechselkurs- und Zinsniveau als Schnittstellen zwischen Außen- und Binnenwirtschaft

Bisher ist im wesentlichen nur berücksichtigt worden, daß die Wechselkurse sich passiv verhalten, also bei Divergenzen von Angebot und Nachfrage auf den Devisenmärkten gemäß dem Ausgleichsprinzip reagieren. Auch ist der Fall berücksichtigt worden, daß die Zentralbank durch Ankauf oder Verkauf von Devisen aus ihren Währungsbeständen den Wechselkurs stabilisieren kann.

Die Wechselkurse verhalten sich aber nicht nur passiv bei auftretenden Angebots- oder Nachfragelücken an den Devisenmärkten, sondern wirken ihrerseits aktiv auf Komponenten der Zahlungsbilanz. Darauf beruht im Grunde ihre Ausgleichsfunktion an den Devisenmärkten bei währungspolitischer Enthaltsamkeit der Zentralnotenbank.

In erster Linie beeinflussen die Wechselkurse die Güterexport- und -importströme.[15] Steigt der als Mengennotierung definierte Wechselkurs, so verteuern sich auf den währungsgebietsfremden Märkten die Güter aus inländischer Produktion, und die auf den Inlandsmärkten angebotenen Güter aus währungsgebietsfremden Ländern werden billiger. Mit steigendem Wechselkurs bildet sich c. p. ein anfänglich etwaig bestehender Exportüberschuß (positiver Außenbeitrag) zurück, bis schließlich die Importe die Exporte übersteigen (Abb. 2, linkes Koordinatensystem).

Die Kapitaltransaktionen sind - neben politischen Risiken - in erster Linie vom Unterschied des Zinsniveaus im Inland (z) und im Ausland abhängig. Und zwar wird ein etwaiger Überschuß von Kapitalexporten über die -importe c. p.[16] um so kleiner sein, je höher das inländische Zinsniveau ist (Abb. 2, rechtes Koordinatensystem).
Eine Tatsache muß noch einmal besonders herausgestellt werden: Exportüberschüsse bewirken zusätzliche kurzfristige Forderungen des Inlandes gegenüber dem Ausland, wohingegen Kapitalexportüberschüsse zu zusätzlichen kurzfristigen Forderungen des Auslandes gegen das Inland führen. Umgekehrt verhält es sich bei Defiziten. Stabilität der Wechselkurse und Zahlungsbilanzgleichgewicht sind dann gewahrt, wenn dem Zuwachs an kurzfristigen Forde-

[15] Unter bestimmten Bedingungen auch die 'Direktinvestitionen' und Wertpapiertransaktionen; von diesen soll hier durch Beschränkung auf die wesentlichen Zusammenhänge abgesehen werden.

[16] d. h. vor allem bei unveränderten ausländischen Zinsniveaus, inländischen und ausländischen Steuergesetzgebungen, Ertragserwartungen, politischen Risiken und Wechselkursänderungserwartungen.

rungen des Inlandes gegen das Ausland (vor allem durch Güterexportüberschüsse und Kapitalimportüberschüsse) ein gleich großer Zuwachs an kurzfristigen Forderungen des Auslandes gegen das Inland (vor allem durch Kapitalexportüberschüsse und Güterimportüberschüsse) gegenübersteht.[17]

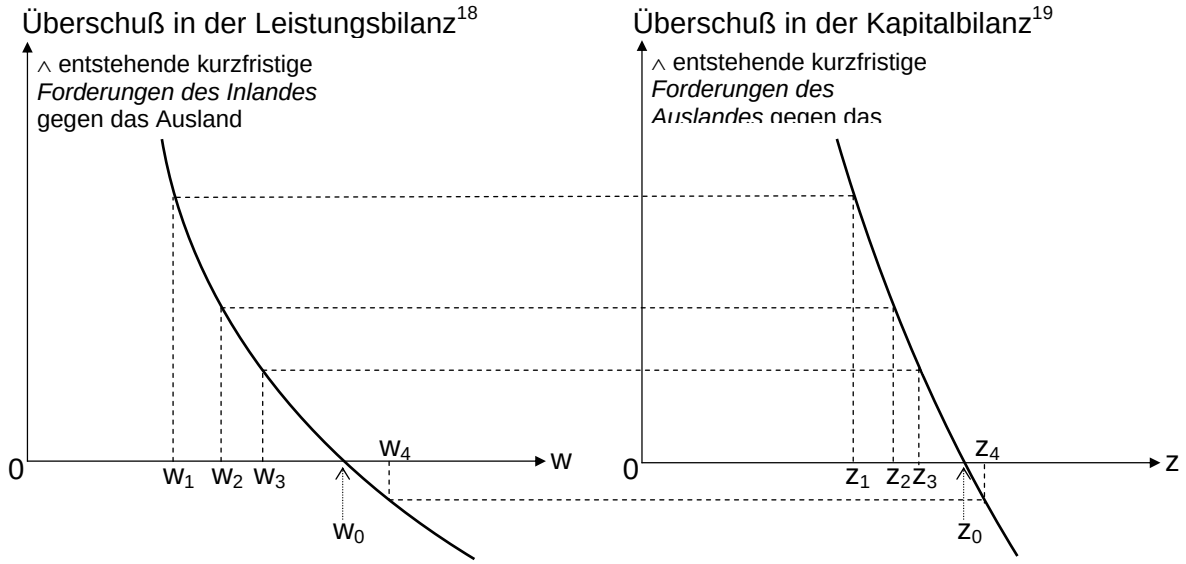
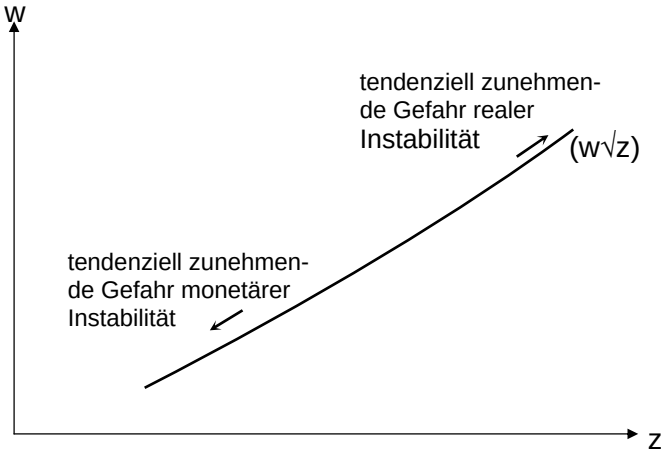


Abb. 2: außenwirtschaftlicher Zusammenhang zwischen Wechselkurs und Zinsniveau

Stabile Wechselkurse und Zahlungsbilanzgleichgewicht sind folglich unter Zugrundelegung der in Abb. 2 dargestellten funktionalen Abhängigkeiten nur bei ganz bestimmten Wechselkurs-Zinsniveau-Konstellationen möglich. Das bedeutet, daß im Hinblick auf das außenwirtschaftliche Gleichgewicht jeder Höhe von w ceteris paribus eine ganz bestimmte Höhe von z entsprechen muß, und zwar muß w um so geringer sein, je niedriger z ist und umgekehrt. Dieser Zusammenhang ist in Abb. 3 durch die (w√z)-Kurve dargestellt:



[17] Damit ist zwar noch nicht gesagt, daß dann auch die kurzfristigen Forderungen, die von ihren Inhabern nicht mehr zu halten gewünscht, also auf den Devisenmärkten angeboten werden, sich gegenseitig ausgleichen - und darauf kommt es ja für die Stabilität der Wechselkurse als einer der Indikatoren für außenwirtschaftliches Gleichgewicht letztendlich an. Die Wahrscheinlichkeit hierzu ist aber unter den genannten Bedingungen am größten, wenn die betrachteten Währungen als internationale Reservewährungen weder an Bedeutung gewinnen noch verlieren.

[18] aus Vereinfachungsgründen hier ohne Kapitalerträge und ohne Übertragungen.

[19] aus Vereinfachungsgründen hier ohne nicht-kommerziellen Kreditverkehr und ohne 'Direktinvestitionen'.

Abb. 3: Wechselkurs-Zinsniveau-Konstellationen (w√z), die stabile Wechselkurse und Zahlungsbilanzgleichgewicht bewirken

Wechselkurs und Zinsniveau sind andererseits wichtige Steuerungsgrößen für inländische Nachfragekomponenten. Die volkswirtschaftliche Endnachfrage setzt sich zusammen aus:[20]

$$EN = E_{pr} + B^{au} + E_{\ddot{o}} + IN^{fra} + {}_{n}I + {}_{er}I + \left(X - M\right)$$

Der Zins ist generell ein – mehr oder weniger - wichtiger Bestimmungsfaktor für die inländischen erwerbswirtschaftlichen Investitionen (I). Einen starken Einfluß übt der Zins erfahrungsgemäß auch auf die Nachfrage der privaten Haushaltungen nach Eigenheimen und Eigentumswohnungen (B^{au}) aus.[21] Der Wechselkurs beeinflußt andererseits in starkem Maße Exporte (X) und Importe (M).

Die für stabile Wechselkurse und Zahlungsbilanzgleichgewicht relevanten w-z-Relationen wirken also simultan auf mehrere Komponenten der volkswirtschaftlichen Endnachfrage. Insofern ist es für die Realisierung der binnenwirtschaftlichen Ziele von großer Bedeutung, bei welcher w-z-Paarung beide Bedingungen für ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht erfüllt werden.

Aus Abb. 2 ist zu erkennen, daß stabile Wechselkurse und Zahlungsbilanzgleichgewicht sowohl bei Leistungsbilanzüberschüssen mit korrespondierenden Kapitalexportüberschüssen (zum Beispiel $w_1\sqrt{z_1}$, $w_2\sqrt{z_2}$, $w_3\sqrt{z_3}$) als auch bei Leistungsbilanzdefiziten und Kapitalimportüberschüssen (beispielsweise $w_4\sqrt{z_4}$) denkbar sind. Unterschiedliche Höhen von w und z haben aber unterschiedliche Wirkungen auf Investitionen, Exporte und Importe, Bauausgaben der privaten Haushaltungen und damit auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage im Inland. Und zwar ist die Endnachfrage ceteris paribus um so niedriger (höher), je höher (niedriger) w und z sind. Unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten gilt es, die Endnachfrage auf das Leistungsvermögen der Wirtschaft (das maximal mögliche Bruttoinlandprodukt, das bei Vollauslastung der zur Verfügung stehenden Produktionskapazitäten erzeugt werden kann) so einzusteuern, daß weder konjunkturelle Erwerbslosigkeit (reale Instabilität) entsteht, wie das bei zu hohen w-z-Konstellationen zunehmend der Fall ist, noch Überschuß-Nachfrage-Inflation (monetäre Instabilität) resultiert, wie das bei zu niedrigen w-z-Paarungen droht. Daraus wird deutlich, daß Zahlungsbilanzgleichgewicht und stabile Wechselkurse nicht unbedingt zugleich auch außenwirtschaftliches Gleichgewicht bedeuten müssen, welches nach den Vorstellungen des Gesetzgebers (s. o.) unter dem verbindenden Oberbegriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts untrennbar mit den binnenwirtschaftlichen Zielen verbunden ist. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht setzt vielmehr voraus, daß das Zahlungsbilanzgleichgewicht bei stabilen Währungsrelationen und einer Wechselkurs-Zins-Kombination zustande kommt, bei der sich keine "Nachteile oder Gefahren für die binnenwirtschaftlichen Ziele (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und angemessenes Wachstum) ergeben."[22]

---

[20] Dabei bedeuten: EN = Endnachfrage (Auftragseingänge in der gewerblichen Wirtschaft der betrachteten Volkswirtschaft); E_{pr} = Konsumausgaben im engeren Sinne der privaten Haushaltungen; B^{au} = Ausgaben der privaten Haushaltungen zum Erwerb von Eigenheimen und Eigentumswohnungen; $E_{\ddot{o}}$ = Konsumausgaben im engeren Sinne der öffentlichen Haushaltungen (Staat); IN^{fra} = Infrastrukturausgaben; ${}_{n}I$ = Nettoinvestitionen; ${}_{er}I$ = Ersatzinvestitionen; X = Exporte; M = Importe.

[21] Inwieweit das Zinsniveau auch die Konsumausgaben der privaten Haushaltungen (E_{pr}) beeinflußt, ist, zumindest was die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland anbelangt - im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten von Amerika –, empirisch nicht gesichert.

[22] Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1968/69, Ziffer 193a.

Man kann sogar noch weiter gehen und sagen: Außenwirtschaftliches Gleichgewicht bedeutet Zahlungsbilanzgleichgewicht bei stabilen Wechselkursen und einer Wechselkurs-Zins-Konstellation, welche die Verwirklichung der binnenwirtschaftlichen Ziele fördert.

B. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Leistungsbilanz

Die Merkantilisten hatten noch den Standpunkt vertreten, daß ein Handelsbilanzüberschuß immer positiv zu beurteilen und unter allen Umständen anzustreben sei. Dieser vergrößere die Bestände an Edelmetallen und damit den Reichtum der Nation.

Die heutige Außenwirtschaftslehre sieht im Export nur ein Mittel zur Finanzierung der Einfuhren und zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen.

Die Außenwirtschaftsbeziehungen ermöglichen die internationale Arbeitsteilung. Und diese ist es, die den Reichtum der Nationen (Adam Smith: The Wealth of Nations), oder besser gesagt: den Wohlstand der Nationen begründen. Die Außenwirtschaftsbeziehungen können nur dann auf Dauer von Bestand sein und unterliegen nur dann nicht einem sich langsam anbahnenden Zersetzungsprozeß, wenn sich längerfristig keine strukturellen, chronischen Schuldner- und Gläubigerländer - zumindest unter den führenden Industrienationen - herausbilden. Es handelt sich hierbei im Grunde um eine Art Null-Summen-Spiel.

Dabei geht es weniger um Kreditpositionen, die sich zunächst innerhalb der Kapitalbilanz aufbauen können. Jedem Zuwachs an längerfristigen Verbindlichkeiten steht uno actu ein gleich großer Zuwachs an kurzfristigen Forderungen gegenüber. Es kommt vielmehr darauf an, wie das kreditaufnehmende Land die verfügbaren Devisen verwendet. Erst wenn diese Mittel (Devisen) zu Transaktionen in der Leistungsbilanz führen, also eine Verwendungsentscheidung getroffen wird, entsteht ein Nettoschuldenzuwachs.

Jedem Schuldner muß früher oder später die Chance geboten werden, seine Schulden abzutragen. Real ist das nur durch entsprechende Exportüberschüsse möglich, also durch Hergabe von Inlandprodukt. Wird dies den Schuldnerländern verwehrt, so kann damit die Ursache für ein wirtschaftliches Debakel geschaffen werden. Die 'Politik des neutralen Geldes' der Siegermächte nach dem 1. Weltkrieg in Verbindung mit den Reparationszahlungen des Deutschen Reiches ist dafür ein beredtes Beispiel.

Von einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht kann nur dann gesprochen werden, wenn längerfristig auch die Güterbilanz (als Zusammenfassung von Handels- und Dienstleistungsbilanz, zuweilen auch als Leistungsbilanz im engeren Sinne genannt) ausgeglichen ist. Zwischenzeitlich kann außenwirtschaftliches Gleichgewicht - auch über mehrere Jahre hinweg - durchaus mit Salden in der Güterbilanz vereinbar sein, wenn es gilt, in Vorjahren aufgebaute Schuldpositionen wieder abzubauen oder finanzielle Entwicklungshilfe güterwirtschaftlich abzudecken.[23] Darüber hinaus verbieten sich länger andauernde Güterbilanzüberschüsse. Werden sie dennoch angestrebt, um beispielsweise durch erhöhte Exporte inländische Beschäftigungsprobleme zu lösen (St. Florianspolitik, beggar-my-neighbour-policy), so 'exportiert' man gewissermaßen Erwerbslosigkeit. Ein solches Verhalten kann allenfalls vorübergehend eine Entlastung von binnenwirtschaftlichen Problemen bringen. Es ist dann nur eine Frage der Zeit, bis andere, im Wettbewerb unterlegene Länder dirigistische Gegenmaßnahmen treffen (Retorsionsmaßnahmen, wie zum Beispiel Importzölle, Einfuhrverbote, Einfuhr-

[23] Oder umfassender: Überschüsse in der Handels- und Dienstleistungsbilanz sind längerfristig nur dann gerechtfertigt, wenn es darum geht, Defizite bei den Übertragungen (aufgrund von 'Gastarbeiter'-Transfers, Nettoleistungen an den EG-Agrarfonds, Wiedergutmachungen und Entwicklungshilfe) auszugleichen oder einen auf mittlere Sicht wünschenswerten (?) Kapitalexportüberschuß realwirtschaftlich zu 'finanzieren'. (Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1968/69, Ziffer 79).

kontingente, administrative Handelshemmnisse aller Art, Exportsubventionen, Valutadumping usw.). Die dadurch bewirkten Anpassungsstörungen im Welthandel sind unüberschaubar. Die Schäden insgesamt sind größer als die meist nur geringen kurzfristigen Vorteile einzelner Länder.

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Bedingung für ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht ist eine Wechselkurs-Zinsniveau-Konstellation,

- bei der sich die Zahlungsbilanz im Gleichgewicht befindet,
- bei der die Wechselkurse stabil (nicht starr!) sind und
- die unter den aktuellen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen die Verwirklichung der binnenwirtschaftlichen Ziele (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum) am besten gewährleistet.

Längerfristig erfordert außenwirtschaftliches Gleichgewicht darüber hinaus auch eine ausgeglichene Leistungsbilanz.

Literatur

Deutsche Bundesbank, Änderungen in der Systematik der Zahlungsbilanz, Monatsbericht März 1995, S. 33 ff.; Föhl, C., Außenwirtschaftliches und binnenwirtschaftliches Gleichgewicht, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 14 (1963), Heft 3, S. 606 ff; Hennies, M. O. E., Allgemeine Volkswirtschaftslehre für Betriebswirte, Band 3, Geld – Konjunktur – Außenwirtschaft - Wirtschaftswachstum, Berlin 2000 (4. Auflage), S. 320 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, alle Jahresgutachten, vor allem Gutachten 1968/69 (Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung).

Kokkuvõte

VÄLISMAJANDUSLIK TASAKAAL KUI MAJANDUSPOLIITILINE EESMÄRK

Manfred O. E. Hennies
Kieli Rakenduskõrgkool

Välismajanduslik tasakaal majanduspoliitilise eesmärgina on olnud tihti vaidlusalaseks küsimuseks, aga harva on seda korrektselt interpreteeritud. Tihti samastatakse seda maksebilansi tasakaaluga. Selline lähenemisviis on aga ebaküllaldane. Välismajanduslik tasakaal on hoopiski kompleksem mõiste.

Välismajanduslik tasakaal eeldab teatud kindlat, rahvamajanduslikest struktuuriandmetest sõltuvat vahetuskursi ja intressitaseme konstellatsiooni,

- mille puhul maksebilanss on tasakaalus,
- mille puhul vahetuskursid on stabiilsed (mitte jäigad!)
- mis kõige paremini garanteerib sisemajanduslike eesmärkide (hinnataseme stabiilsus, kõrge tööhõive, pidev ja adekvaatne majanduskasv) realiseerimist antud majanduspoliitiliste raamtingimuste korral.

Pikemas perspektiivis nõuab välismajanduslik tasakaal sellele lisaks veel tasakaalustatud kaubandusbilanssi kitsamas mõttes (kaupade ja teenuste vahetamise bilanss).

LÄTI JA LEEDUGA SÕLMITUD VABAKAUBANDUSLEPINGUTE KATKESTAMISE MÕJU EESTI MAJANDUSELE

Anneli Ivanov, Kristina Toming
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti integreerumisel Euroopa Liitu (EL) tuleb Eesti majanduspoliitika viia vastavusse EL poliitikaga. Et EL rakendab kolmandate riikide suhtes ühtset väliskaubanduspoliitikat, siis liikmesriigid siin oma suva järgi käituda ei saa. Ka Eestil tuleks EL-ga ühinemise korral see poliitika üle võtta, mis tähendab, et Eesti liitumisel Euroopa Liiduga toimuvad eelkõige järgmised muutused Eesti väliskaubanduspoliitikas:

- Eestil tuleb üle võtta EL tollitariifide süsteem suhetes kolmandate riikidega ja tühistada EL suhtes tollid;
- Eesti on kohustatud üle võtma EL tollimaksuvälised kaubanduspoliitilised vahendid;[1]
- Eesti peab harmoniseerima oma kaubanduslepingud EL vastavate lepingutega ja üle võtma EL poolt kolmandate riikidega sõlmitud väliskaubanduslepingud.

Just viimati mainitud muutuse osas satuvad ohtu Eesti vabakaubanduslepingud Läti ja Leeduga. Need lepingud hõlmavad ka põllumajandussaadusi. Et Lätil ja Leedul on sõlmitud vabakaubanduslepingud EL-ga tööstustoodete osas, on muutusi oodata eelkõige toiduainete ja põllumajandussaaduste osas. Käesolev artikkel keskendubki Läti ja Leeduga sõlmitud vabakaubanduslepingute katkestamise majandusliku mõju analüüsile eeldusel, et Eesti liitumine EL-ga saab teoks enne Läti ja Leedu liitumist. Lihtsustavalt on eeldatud, et Eesti liitumine võiks toimuda aastal 2003 ning selleks ajaks ei muutu EL kaubanduspoliitika Läti ja Leedu suhtes ning nende riikide kaubanduspoliitika EL suhtes. Sellisel juhul peab Eesti hakkama impordile neist riikidest rakendama kaubanduspiiranguid, mis on kehtestanud EL nende riikide suhtes, samas hakkavad Läti ja Leedu rakendama Eesti ekspordi suhtes piiranguid, mis nad on kehtestanud impordile EL-st. Vaatluse all on eelkõige tollimaksudega seonduv mõju.

1. Läti ja Leedu tähtsus Eesti väliskaubanduses

Läti ja Leedu osatähtsus Eesti väliskaubanduses on suhteliselt oluline: 1998.a. oli Läti suuruselt neljas ja Leedu seitsmes ekspordipartner (vt tabel 1). Seejuures oli otsese e. lõpliku ekspordi (s.o. Eestis registreeritud juriidiliste isikutele kuuluvate kaupade eksport[2]) osakaal 1998.a. Läti puhul 71,4% ja Leedu puhul 70,7%. Samal ajal oli suurimate ekspordipartnerite Soome, Rootsi ja Venemaa puhul lõpliku ekspordi osakaal väga väike (s.t. reekspordi osakaal oli suhteliselt suur).

[1] EL tollimaksude ja mittetariifsete kaubanduspiirangute süsteemi ülevõtmise mõju kohta on kirjutanud U. Varblane 1999.a. Värska konverentsi kogumikus.
[2] Väliskaubandus 1999/2, lk. 39.

Tabel 1

Eesti ekspordi struktuur riigiti 1998. a. ja 1999. a. esimesel poolaastal

Riik	Üldeksport (milj. EEK)		Lõplik eksport (milj. EEK)		Lõpliku ekspordi osa üldekspordis (protsentides)	
	1998	1999 *	1998	1999*	1998	1999*
Soome	8542	3829	3728	1844	43,6	48,2
Rootsi	7596	4015	3014	1537	39,7	38,3
Venemaa	6089	1785	1973	550	32,4	30,8
Läti	**4296**	**1777**	**3069**	**1241**	**71,4**	**69,8**
Saksamaa	2513	1502	1948	1118	77,5	74,4
Ukraina	2269	671	1080	344	47,6	51,3
Leedu	**2126**	**790**	**1504**	**544**	**70,7**	**68,9**
Suurbritannia	1953	1016	1429	679	73,2	66,8
Taani	1656	871	998	537	60,3	61,7
Holland	1002	562	793	442	79,1	78,6
Kokku	**45568**	**20488**	**23831**	**11011**	**52,3**	**53,7**

* esimese poolaasta andmed
Allikas: autorite arvutused Väliskaubandus 1998/4 ja 1999/2 alusel

Eesti impordis on Läti ja Leedu tähtsus tagasihoidlikum – 1998.a. vastavalt kaheksas ja üheksas kaubanduspartner (vt tabel 2). Samas jääb neist riikidest tulevast impordist sisetarbimiseks (mis ei hõlma kaubavahetust tolliladude kaudu[3]) suhteliselt suur osa: Läti puhul 74% ja Leedu puhul 66%.

Tabel 2

Eesti impordi struktuur riigiti 1998. a. ja 1999. a. esimesel poolaastal (miljonites kroonides)

Riik	Üldimport (milj. EEK)		Import sisetarbimiseks (milj. EEK)		Sisetarbimise osa üldimpordis (protsentides)	
	1998	1999*	1998	1999*	1998	1999*
Soome	15222	6300	9385	3590	61,7	57,0
Saksamaa	7302	2539	5736	2050	78,6	80,7
Rootsi	6091	2736	3569	1476	58,6	53,9
Venemaa	7479	3594	3337	1506	44,6	41,9
Holland	1727	680	1407	554	81,5	81,5
Taani	1858	662	1225	484	65,9	73,1
Suurbritannia	2001	720	1195	490	59,7	68,1
Läti	**1362**	**571**	**1009**	**440**	**74,1**	**77,1**
Leedu	**1102**	**409**	**729**	**260**	**66,2**	**63,6**
Ukraina	704	322	451	214	64,1	66,5
Kokku	**67351**	**27533**	**40296**	**16409**	**59,8**	**59,6**

* esimese poolaasta andmed
Allikas: autorite arvutused Väliskaubandus 1998/4 ja 1999/2 alusel

Kuid nende riikide osakaalu Eesti väliskaubanduses selgitab täpsemalt järgnev tabel 3, milles on näidatud Läti ja Leedu osa nii üldekspordis, üldimpordis kui ka lõplikus ekspordis ja

[3] Väliskaubandus 1999/2, lk. 43.

impordis sisetarbimiseks. Lätisse minev eksport moodustas 1998. aastal üldekspordist 9,4 protsenti ja 1999. aasta esimesel poolaastal 8,7 protsenti. Läti osa lõplikus ekspordis on veelgi suurem, ulatudes peaaegu 13 protsendini. Leedu on eksporditurunа olnud suhteliselt väiksema tähtsusega, moodustades 1998.a. üldekspordis 4,7% ja lõplikus ekspordis 6,3%. Mõlema analüüsitava riigi osa Eesti impordis on olnud hoopis tagasihoidlikum. Nii moodustasid nad vaid ca 2 protsenti ja koos arvestatuna ca 4 protsenti Eesti üldimpordist.

Tabel 3

Läti ja Leedu osakaal Eesti väliskaubanduses 1998 ja 1999. a. (protsentides)

	Osakaal üldekspordis		Osakaal lõplikus ekspordis		Osakaal üldimpordis		Osakaal impordis sisetarbimiseks	
	1998	1999*	1998	1999*	1998	1999*	1998	1999*
Läti	9,4	8,7	12,9	11,3	2,0	2,1	2,5	2,7
Leedu	4,7	3,9	6,3	4,9	1,6	1,5	1,8	1,6

* esimese poolaasta andmed
Allikas: autorite arvutused kasutades mitmeid ESA materjale väliskaubanduse kohta

Kaubavahetus Läti ja Leeduga on oluline Eesti kaubandusbilansi tasakaalustamise seisukohalt. 1998.a. oli Eesti üldkaubanduse bilanss defitsiidis ca 22 miljardi krooniga, Läti ja Leeduga kokku aga ülejäägis 4 miljardi krooniga (vt tabel 4). Kui ka nende riikide puhul ületaks import eksporti neisse, oleks kaubandusbilansi saldo veelgi suuremas puudujäägis.

Tabel 4

Eesti kaubandusbilanss Läti ja Leeduga 1998-1999 (miljonit krooni)

	Kaubandusbilansi saldo üldkaubanduse meetodil	
	1998	1999*
Läti	2934	1206
Leedu	1024	381
Läti ja Leeduga kokku	3958	1587
Kokku Eestil	-21783	-7045

* esimese poolaasta andmed
Allikas: autorite arvutused Eesti Väliskaubandus 1998, Väliskaubandus99/2 alusel

2. Kaubavahetus Leeduga

2.1. Import Leedust

Järgneva analüüsi käigus on uuritud ainult kaubandust põllumajandussaaduste ja toidukaupadega, mis moodustavad 52% Eesti põhiimpordist[4] Leedust ja 18% Eesti põhiekspordist[5] Leedusse. Kui Eesti liitumisel EL-ga tühistatakse Eesti ja Leedu vaheline vabakaubandusleping, tuleb Eestil rakendada impordile Leedust tollimakse jt EL poolt Leedu

[4] Põhiimpordi all mõistetakse kaupade sissevedu Eestisse sisetarbimisvajaduste rahuldamiseks, ajutist sissevedu töötlemiseks taasväljaveo kohustusega ja taassissevedu pärast töötlemist väljaspool Eestit. Ei hõlma sissevedu tolliladudesse (vt Väliskaubandus 1999/2, lk. 5).

[5] Põhiekspordi all mõistetakse Eestis toodetud kaupade ja Eesti juriidilistele isikutele kuuluvate kaupade väljavedu ning ajutiseks töötlemiseks sissetoodud kaupade väljavedu. Ei hõlma taasväljavedu tolliladudest ning tarneid vee- ja õhusõidukite varudeks tolliladudest (vt Väliskaubandus 1999/2, lk. 5).

suhtes rakendatavaid kaubandustõkkeid. Sisuliselt tähendab see, et kaup Leedust muutub Eesti tarbija jaoks kallimaks. Importööride küsitlusest[6] selgus, et peamiseks põhjuseks kaupade sisseveol Leedust on just tollimaksude puudumine (ning välja kujunenud ärisidemed). Leedu toiduainete hinnad on tunduvalt madalamad EL omadest, moodustades 40-80% EL keskmistest hindadest (vt tabel 5). Erandina võib siin välja tuua nisu, mille hind Leedus on keskmiselt 116% EL hinnast. Mida madalam on Leedu hind EL-ga võrreldes, seda tõenäolisem on, et hind ka pärast tollimaksu kehtestamist EL omast madalamaks jääb ning importi Leedust jätkatakse.

Tabel 5

Valitud loomasaaduste ja põllukultuuride hinnad Balti riikides ja EL-s 1997 (Eurodes ja protsendina EL tasemest)

	Piim		Loomaliha		Sealiha		Kodulinnud		Nisu		Oder		Suhkrupeet	
	Euro	%	Euro	%	Euro	%	Euro	%	Euro	%	Euro	%	Euro	%
Eesti	166	56	1145	43	1605	96	1561	121	123	98	106	89	-	-
Läti	141	48	942	35	1444	86	1605	124	119	95	93	78	35	71
Leedu	119	40	1145	43	1304	78	735	57	146	116	-	-	-	-
EL-15	297	100	2662	100	1672	100	1290	100	126	100	119	100	50	100

Allikas: East Europe. Agriculture and Food, No 196, January, 1999

Tollimaksude rakendamise mõju majandusele on järgnevalt hinnatud osalise tasakaalu mudeli abil. Selle puhul eeldatakse, et uuritav majandusharu ei ole oluliselt seotud teiste majandusharudega. Väikeriigi poolt tollimaksude rakendamine ei mõjuta maailmaturu ega partnerriigi hindasid. See tähendab, kui väikeriik, antud juhul Eesti, kehtestab väikese kodumaise majandusharu kaitseks konkureerivatele importkaupadele tolli, tõuseb kauba hind tolli täissumma võrra. Imporditollide rakendamisel kodumaiste tarbijate heaolu väheneb hinna tõustes, kodumaiste tootjate ülejääk aga suureneb, lisaks saab riik tollitulu. Puhaskahju tollimaksude rakendamisest kujuneb tarbija kaotuse ning riigi ja kodumaiste tootjate võidu vahena ning seda võib arvutada järgmise valemi abil:

$$\text{Puhaskahju}=1/2\{t-[t/(t+1)](1-tE)\}M_0h_0,$$

kus t tähistab tollimaksu, E impordi nõudluse hinnaelastsust (absoluutväärtuses), M_0 impordi kogust enne tollimaksude kehtestamist ning h_0 kodumaist hinda enne tollimaksude kehtestamist. Seega tähistab M_0h_0 impordi mahtu rahalises väärtuses enne tollimaksude kehtestamist.

Kuna Eesti tootjate pakkumine on lühiajaliselt peaaegu mitteelastne, siis impordi nõudluse elastsuse võib võtta võrdseks nõudluse elastsusega. Järgnevas analüüsis on kasutatud A. Focki (Fock 1999, p. 46) poolt leitud Eesti toiduainete nõudluse elastsusi. Traditsiooniliselt loetakse toidukaupu mitteelastseteks, st nõudluse elastsuse absoluutväärtus on alla 1. Selline elastsus tähendab, et importkauba hinna tõustes 1% võrra väheneb kauba nõudlus alla 1%. Näiteks 1970ndate aastatel USA andmetel hinnati toidukaupade hinnaelastsuseks -0.042 kuni -0.459 (Chavas, Cox 1997, pp. 75-95).

Iga kaubajaotuse jaoks on leitud kaubajaotuses sisalduvate kaupade mahtudega kaalutud keskmine tollimäär. Analüüsides 10 suurima osakaaluga kaubagruppi, mis andsid 95% kogu

[6] Tartu Ülikooli uurimisgrupi poolt läbi viidud küsitlus Eesti suuremate eksportööride ja importööride seas.

põllumajandussaaduste ja toidukaupade impordist Leedust, selgub, et lähtudes 1998.a. kaubavahetuse mahtudest tuleb majanduse puhaskahjuks 113,699 mln EEK (vt tabel 6). Seejuures tuleneb ligi 92% kahjust kaubagrupi 24 – tubakas ja tööstuslikud tubakaasendajad – ning täpsemalt sigarettide arvelt. Selle põhjuseks on eelkõige EL poolt selle kaubagrupi impordi suhtes rakendatav 180-protsendiline tollimaks. On aga ebareaalne arvata, et kahju kujuneks ka tegelikkuses nii suureks, kuna võib-olla on võimalusi lülituda ümber sigarettide impordile Euroopa Liidu siseselt. Samas võib nende hind sealsel turul olla kõrgem.

Analüüsist lähtuvalt kannatavad kõige enam teraviljade import, kus EL kaitseb oma turgu koguselise tollimaksu abil (kaubagrupi 11 kahju oleks 4,736 mln EEK), piima ja piimatoodete, linnumunade, naturaalse mee jm import (kahju 2,703 mln EEK). Piima ja piimatoodete puhul on oluline rõhutada, et nende keskmine hind Leedus on ca 40% EL keskmisest. Suhteliselt väike oleks kahju kaubagrupi 07 (köögivili ning söögiks kasutatavad juured ja mugulad) puhul – 8300 EEK.

Tabel 6

Kahjude analüüs toidukaupade ja põllumajandussaaduste impordi kohta Leedust 1998.a. alusel

Kaubakood	Kauba nimetus	Impordi maht 1998.a.	Osatähtsus toiduainete impordis Leedust	Toll (kaalutud keskmine)	Impordi nõudluse elastsus	Puhaskahju 1998.a. kaubavahetuse mahu juures
		mln EEK				mln EEK
04	Piim ja piimatooted; linnumunad; naturaalne mesi; muud mujal nimetamata loomse päritoluga toidukaubad	117,5	31,3%	20,00%	-0,38	2,70
24	Tubakas ja tööstuslikud tubakaasendajad	112,7	30,1%	180,00%	-0,60	104,33
22	Joogid, alkohol ja äädikas	46,2	12,3%	19,94%	-0,50	1,15
21	Mitmesugused toidukaubad	28,7	7,7%	10,71%	-0,51	0,22
17	Suhkur ja suhkrust kondiitritooted	13,5	3,6%	11,71%	-0,41	0,12
18	Kakao ja kakaotooted	12,5	3,3%	11,99%	-0,51	0,12
11	Jahu, tangud ja kruubid; linnased; tärklis; innuliin; nisugluteen	10,4	2,8%	131,45%	-0,22	4,74
16	Lihast, kalast, vähilaadsetest, molluskitest ja muudest veeselgrootutest tooted	6,4	1,7%	18,69%	-0,68	0,16
20	Köögi- ja puuviljadest, pähklitest ning teistest taimeosadest tooted	4,6	1,2%	23,43%	-0,51	0,15
07	Köögivili ning toiduks kasutatavad juured ja mugulad	4,1	1,1%	5,31%	-0,51	0,01
	Kokku	**356,6**	**95,1%**			**113,70**

Märkus: kaubagrupi 11 osas on koguseline tollimaks ümber arvestatud väärtuseliseks
Allikas: autorite arvutused Eesti Tolliameti andmete ja Euroopa Liidu tollitabelite alusel; Fock 1999, p. 46.

Muidugi on oluline arvestada, et elastsushinnangud on küllaltki subjektiivsed ja tegelikkuses võivad kahjud kujuneda kas suuremaks või väiksemaks. Kasutatud elastsushinnanguid võib pidada tegelikult rohkem arenenud tööstusriike kui transformatsioonimaid nagu Eesti

kirjeldavateks. Kui arvestada sellega, et keskmine tarbija Eestis kasutab suhteliselt suure osa oma tuludest toidukaupade peale ja on seega väga hinnatundlik, siis võiksid elastsushinnangud olla kõrgemad ja sellest tulenevalt kahju veelgi suurem. EL-ga liitumise puhul on samuti oluline arvestada, et tollitulu ei saa mitte liikmesriigid, vaid see kogutakse EL eelarvesse. Seega suureneks kahju tollimaksude rakendamisest Leedust tuleva impordi suhtes tollitulu võrra.

Analüüsis on tehtud eeldus, et Eesti liitumine Euroopa Liiduga saab teoks aastal 2003 ning sel ajal ei ole Leedu veel EL-ga liitunud, samuti ei ole toimunud muutusi Leedu ega EL-i kaubanduspoliitikates. 2003.a. kaubavahetuse mahu prognoosimiseks on leitud kaubajaotuste seniste üldkaubanduse mahtude arengut statistiliselt kõige paremini kirjeldav regressioonivõrrand ja eeldatud seniste arengusuundade jätkumist. Lihtsustaval eeldusel, et kaubagrupi põhikaubanduse (impordi või ekspordi) osakaal vastava kaubajaotuse üldkaubanduse (impordi või ekspordi) mahus ei muutu, on leitud kaubagruppide põhikaubanduse mahu hinnangud aastaks 2003 (vt tabel 7). Need hinnangud võivad loomulikult tunduvalt erineda kaubavahetuse tegelikest arengusuundadest, kuid kõiki tegureid, mis kaubavahetust mõjutavad, ei ole prognoosimisel võimalik ette näha ja arvesse võtta.

Tabel 7

Kahjude analüüs toidukaupade ja põllumajandussaaduste impordi kohta Leedust 2003.a. alusel

Kauba-kood	Kauba nimetus	Impordi mahu prognoos 2003.a.	Puhaskahju 2003.a. kaubavahetuse mahu juures
		mln EEK	mln EEK
04	Piim ja piimatooted; linnumunad; naturaalne mesi; muud mujal nimetamata loomse päritoluga toidukaubad	344,80	7,93
24	Tubakas ja tööstuslikud tubakaasendajad	254,39	235,49
22	Joogid, alkohol ja äädikas	104,29	2,59
21	Mitmesugused toidukaubad	64,79	0,51
17	Suhkur ja suhkrust kondiitritooted	30,47	0,26
18	Kakao ja kakaotooted	28,22	0,27
11	Jahu, tangud ja kruubid; linnased; tärklis; inuliin; nisugluteen	71,99	32,78
16	Lihast, kalast, vähilaadsetest, molluskitest ja muudest veeselgrootutest tooted	14,45	0,36
20	Köögi- ja puuviljadest, pähklitest ning teistest taimeosadest tooted	10,38	0,35
07	Köögivili ning toiduks kasutatavad juured ja mugulad	28,38	0,06
	Kokku	**952,16**	**280,61**

Allikas: autorite arvutused

Tabel 7 näitab prognoositud impordi mahtu 2003.a. 10 suurima Leedusse imporditava kaubagrupi osas ning vastavalt sellele leitud majanduse puhaskahju vabakaubanduslepingu katkemisel. Nagu tabelist näha, on kõige suuremat kahju oodata tubaka ja tööstuslike tubakaasendajate (kahju 235,5 mln EEK, mis moodustab 83,9% kogukahjust), jahu, tangude jms (32,8 mln EEK) ning piima ja piimatoodete, linnumunade jms (7,9 mln EEK) osas. Et

prognoos näitab kaubavahetuse mahtude olulist kasvu, siis on ka majanduse puhaskahju 2003.a. andmetele tuginedes suurem kui oleks see 1998.a. alusel (10 kaubagrupi osas vastavalt 280,6 ja 113,7 mln EEK).

2.2. Eksport Leedusse

Ekspordi puhul on puhaskahju raske välja arvutada, kuna puuduvad andmed partnerturgude impordi (s.o. Eesti ekspordi Leedusse) nõudluse elastsuse kohta. Seetõttu on järgnevalt piirdutud ekspordimahu vähenemise arvutamisega. Vaatluse all on 10 olulisemat kaubagruppi, mis annavad 97% kogu põllumajandussaaduste ja toiduainete põhiekspordist Leedusse (mis moodustab 18% Eesti ekspordist Leedusse). Küsitlusest selgus, et hinna 20% tõusul langeks Eesti toiduainetetööstuse ekspordi maht keskmiselt 47% võrra, mis teeb ekspordi pakkumise elastsuseks 2.35. See arv näitab Eesti toiduainete ja põllumajandussaaduste ekspordi väga kõrget hinnatundlikkust. Eesti toidukaupade ekspordi probleemiks on asendusturgude puudumine. Lääne pool saavad ekspordile takistuseks kvaliteedistandardid, ranged sanitaar- jm nõuded, ida poolel aga kõrged tollimaksud ja madala ostujõuga nõudlus. See viib sisuliselt olukorrani, kus Leedu (ja ka Läti) turule vaba sissepääsu takistamisel kodumaine tootmine langeb.

Koguselised tollid on viidud üle väärtuselisteks, seejuures on USD ja EEK kursiks arvestatud 15,4. Kasutatud on nii 1998.a. ekspordimahte kui ka ekspordi mahu prognoose 2003. aastaks.

Tabel 8 näitab, et Leedu vabakaubanduslepingu katkestamise korral väheneb ekspordi maht eelkõige kaubagrupi 11 – jahu, tangud ja kruubid, linnased, tärklis jm – korral, 1998.a. ja 2003.a. ekspordi mahtudele tuginedes vastavalt 49 ja 112 mln EEK võrra. Sellele kaubagrupile Leedu poolt rakendatav kaalutud keskmine tollimäär on 46,9%. Kaubagrupi 22 – joogid, alkohol ja äädikas – osas oleks ekspordi vähenemine vastavalt 20 ja 35 mln EEK, kaubagrupi 16 (lihast, kalast jm tooted) puhul vastavalt 14 ja 24 mln EEK. Märkimisväärne on kaubagrupi 04 (piim ja piimatooted jm) olukord: Leedu poolt rakendatava tollimaksu, mis on ca 40%, kehtestamisel väheneks nende toodete eksport peaaegu 94 protsendi võrra. See tähendab sisuliselt kaubagrupi 04 ekspordi lakkamist Leetu. Samas on selle kaubagrupi ekspordi maht Leetu küllaltki tagasihoidlik – ca 6 mln EEK 1998.a.

Tabel 8

Toiduainete ja põllumajandussaaduste ekspordi mahu vähenemine Leetu

Kauba-kood	Kauba nimetus	Ekspordi maht 1998.a.	Osakaal toiduainete ekspordist Leetu 1998.a.	Kogutoll (kaalutud keskmine)	Ekspordi mahu vähenemine 1998.a. alusel	Ekspordi mahu prognoos 2003.a.	Ekspordi mahu vähenemine 2003.a. alusel
		mln EEK			mln EEK	mln EEK	mln EEK
22	Joogid, alkohol ja äädikas	88,83	32,87%	9,60%	20,04	155,78	35,14
11	Jahu, tangud ja kruubid; linnased; tärklis; inuliin; nisulguteen	44,62	16,51%	46,90%	49,17	101,95	112,37
16	Lihast, kalast, vähilaadsetest, molluskitest ja muudest veeselgrootutest tooted	40,95	15,15%	14,73%	14,18	71,82	24,86

02	Liha ja toidukõlblikud subproduktid	21,41	7,92%	10,31%	5,19	26,98	6,54
09	Kohv, tee, mate ja maitseained	20,89	7,73%	8,78%	4,31	47,74	9,85
17	Suhkur ja suhkrust kondiitritooted	17,84	6,60%	10,17%	4,27	31,29	7,48
21	Mitmesugused toidukaubad	8,31	3,07%	10,60%	2,07	14,57	3,63
18	Kakao ja kakaotooted	7,59	2,81%	8,61%	1,54	13,32	2,69
20	Köögi- ja puuviljadest, pähklitest ja teistest taimeosadest tooted	6,65	2,46%	16,65%	2,60	11,66	4,56
04	Piim ja piimatooted; linnumunad; naturaalne mesi; muud mujal nimetamata loomse päritoluga toidukaubad	5,98	2,21%	39,89%	5,60	7,53	7,06
	Kokku	**263,07**	**97%**		**108,96**	**482,66**	**214,19**

Allikas: autorite arvutused Eesti Tolliameti andmete ja Leedu tollitabelite alusel

3. Kaubavahetus Lätiga

3.1. Import Lätist

Kui Eesti liitub EL-ga enne Lätit ja kui selleks ajaks EL kaubanduspoliitika Läti suhtes ei muutu, tuleb Eestil hakata toidukaupade ja põllumajandussaaduste impordile Lätist rakendama EL ühtseid tollimakse. Järgnevalt on kahjude analüüsi aluseks võetud 1998.a. toiduainete ja põllumajandussaaduste põhiimpordi maht Lätist, mis moodustas 34% kogu põhiimpordist Lätist (vt tabel 9). Kümme peamist kaubagruppi moodustasid 87,6% toidukaupade impordist. Analüüsi metoodika on toodud alapeatükis 2.1. Impordi nõudluse elastsusteks on võetud eelnevalt kirjeldatud A. Focki poolt Eesti kohta arvutatud nõudluse elastsused.

Kui võrrelda tabelites 6 ja 9 välja toodud tollimäärasid, siis tulenevad siin erinevused Läti ja Leedu suhtes rakendama hakatavates tollimaksumäärades sellest, et leitud on kaubajaotuse lõikes kaalutud keskmine tollimäär. Erinevate kaupade osatähtsused kaubajaotuses on aga Läti ja Leedu puhul erinevad.

Analüüsi tulemusena võib öelda, et tollimaksude rakendamisel impordile Lätist on eelkõige mõjutatud kaubagrupid 04 (piim ja piimatooted, linnumunad jm) ja 16 (lihast, kalast jm tooted)(vt tabel 9). 1998.a. impordi mahtude alusel oleks nende kaubagruppide osas majanduse puhaskahju vastavalt 13,2 ja 2,2 mln EEK. Kaubagrupi 04 impordile rakendatav keskmine kaalutud tollimaks oleks 72%, mis näitab EL poolset tugevat oma piimatööstuse kaitset. Ka liha- ja kalatooteid kaitseb EL tugevalt – nendele toodetele peaks Eesti hakkama rakendama tollimaksu, mis moodustab keskmiselt 56% kauba väärtusest. Ka kaubagrupi 19 – linnastest, jahust jm tooted ning kondiitritooted – impordile tuleb rakendada kõrget tollimaksu – 54%, mille tulemusena oleks selle kaubagrupi osas puhaskahju 1,8 mln EEK. Kuna Läti puhul on vaadeldavate gruppide kaubavahetuse mahud küllalt väikesed, siis on ka saadud kahju väiksem kui Leedu puhul. Ka siin kujuneksid tegelikud kahjud suuremaks, kuna liitumisel EL-ga Eesti riik tollitulu ei saaks, vaid see läheks otse EL-i eelarvesse.

Tabel 9

Kahjude analüüs toidukaupade ja põllumajandussaaduste impordi kohta Lätist 1998.a. alusel

Kauba-kood	Kauba nimetus	Impordi maht 1998.a.	Osatähtsus toiduainete impordis Lätist 1998.a.	Kogutoll (kaalutud keskmine)	Impordi nõudluse elastsus	Puhaskahju 1998.a. kaubavahetuse mahu juures
		mln EEK				mln EEK
04	Piim ja piimatooted; linnumunad; naturaalne mesi; muud mujal nimetamata loomse päritoluga toidukaubad	63,33	18,52%	72,00%	-0,38	13,17
22	Joogid, alkohol ja äädikas	46,53	13,61%	13,60%	-0,50	0,57
20	Köögi- ja puuviljadest, pähklitest ning teistest taimeosadest tooted	38,8	11,34%	17,95%	-0,51	0,80
03	Kalad ja vähilaadsed, molluskid ja muud veeselgrootud	36,87	10,78%	19,46%	-0,51	0,88
08	Toiduks kasutatavad puuviljad, marjad ja pähklid; tsitrusviljade ja melonite koored	31,25	9,14%	2,88%	-0,51	0,02
17	Suhkur ja suhkrust kondiitritooted	22,52	6,59%	19,56%	-0,41	0,51
09	Kohv, tee, mate ja maitseained	16,18	4,73%	2,73%	-0,51	0,01
23	Toiduainete tootmise jäägid ja jäätmed; tööstuslikult toodetud loomasöödad	15,81	4,62%	8,29%		0,05
19	Linnastest, jahust, tärklisest ja piimast valmistatud tooted; jahust kondiitritooted	15,47	4,52%	53,90%	-0,22	1,78
16	Lihast, kalast, vähilaadsetest, molluskitest ja muudest veeselgrootutest tooted	12,73	3,72%	56,49%	-0,68	2,18
	Kokku	**299,5**	**87,58%**			**19,97**

Allikas: autorite arvutused Eesti Tolliameti andmete ja Euroopa Liidu tollitabelite alusel; Fock 1999, p. 46.

Tabel 10

Kahjude analüüs toidukaupade ja põllumajandussaaduste impordi kohta Lätist 2003.a. alusel

Kauba-kood	Kauba nimetus	Impordi mahu prognoos 2003.a.	Puhaskahju 2003.a.
		mln EEK	mln EEK
04	Piim ja piimatooted; linnumunad; naturaalne mesi; muud mujal nimetamata loomse päritoluga toidukaubad	92,26	19,19
22	Joogid, alkohol ja äädikas	101,53	1,24
20	Köögi- ja puuviljadest, pähklitest ning teistest taimeosadest tooted	84,66	1,75
03	Kalad ja vähilaadsed, molluskid ja muud veeselgrootud	53,71	1,29
08	Toiduks kasutatavad puuviljad, marjad ja pähklid; tsitrusviljade ja melonite koored	53,86	0,03

17	Suhkur ja suhkrust kondiitritooted	49,14	1,11
09	Kohv, tee, mate ja maitseained	27,89	0,02
23	Toiduainete tootmise jäägid ja jäätmed; tööstuslikult toodetud loomasöödad	34,50	0,11
19	Linnastest, jahust, tärklisest ja piimast valmistatud tooted; jahust kondiitritooted	33,75	3,89
16	Lihast, kalast, vähilaadsetest, molluskitest ja muudest veeselgrootutest tooted	27,78	4,76
	Kokku	**559,08**	**33,37**

Allikas: autorite arvutused

Tabelis 10 on analüüsitud impordile Lätist EL tollimaksude kehtestamisega kaasnevat puhaskahju 2003.a. impordi mahu prognoosi alusel. Seniste kaubavahetuse arengutendentside jätkumisel suureneks impordi maht 10 analüüsitava kaubagrupi osas kahekordselt (kokku 559 mln EEK). Sellele vastav puhaskahju oleks 33 mln EEK. Peamiselt tuleneks see kaubagruppide 04 (kahju 19 mln EEK), 16 (4,8 mln EEK) ja 19 (3,9 mln EEK) arvelt.

3.2. Eksport Lätisse

Järgnevalt on analüüsitud Eesti ja Läti vabakaubanduslepingu katkestamisest tulenevat Eesti ekspordi vähenemist Lätisse kümne tähtsama toiduainete ja põllumajandussaaduste ekspordi kaubagrupi lõikes, mis moodustavad kokku 97% Eesti toiduainete ja põllumajandussaaduste põhiekspordist Lätisse. Eesti kogu põhiekspordist Lätisse moodustab see ca 21%. Analüüsi aluseks on võetud Eesti eksportööride seas läbi viidud küsitluse tulemused, mille järgi eksportkauba hinna suurenedes 1 protsendi võrra (Läti poolt Eesti ekspordile rakendatavate kaubanduspiirangute korral) väheneks Eesti toiduainete ja põllumajandussaaduste ekspordi maht 2,35 protsendi võrra. Läti-poolsete tollide peale panemisel väheneb Eesti eksport peamiselt kaubagruppide 04 ja 02 osas (vt tabel 11).[7]

Tabel 11

Toiduainete ja põllumajandussaaduste ekspordi mahu vähenemine Lätisse

Kauba-kood	Kauba nimetus	Ekspordi maht 1998.a.	Osakaal toidukaupade ekspordis Lätisse 1998.a.	Toll (kaalutud keskmine)	Ekspordi mahu vähenemine 1998.a. alusel	Ekspordi mahu prognoos 2003.a.	Ekspordi mahu vähenemine 2003.a. alusel
		mln EEK			mln EEK	mln EEK	mln EEK
04	Piim ja piimatooted; linnumunad; naturaalne mesi; muud mujal nimetamata loomse päritoluga toidukaubad	242,84	38,43%	26,48%	151,08	807,44	502,36
22	Joogid, alkohol ja äädikas	130,17	20,60%	6,61%	20,22	201,00	31,23
02	Liha ja toidukõlblikud subproduktid	90,93	14,39%	30,58%	65,34	302,34	217,27
16	Lihast, kalast, vähilaadsetest, molluskitest ja muudest veeselgrootutest tooted	57,66	9,12%	14,86%	20,14	89,04	31,09

[7] Analüüsi metoodika on täpsemalt kirjeldatud alapeatükis 2.2.

21	Mitmesugused toidukaubad	23,40	3,70%	5,55%	3,05	36,13	4,71
18	Kakao ja kakaotooted	23,36	3,70%	27,01%	14,82	36,07	22,89
20	Köögi- ja puuviljadest, pähklitest ning teistest taimeosadest tooted	15,86	2,51%	12,80%	4,77	24,49	7,37
17	Suhkur ja suhkrust kondiitritooted	15,32	2,42%	0,87%	0,31	23,65	0,49
09	Kohv, tee, mate ja maitseained	9,31	1,47%	0,50%	0,11	15,81	0,18
03	Kalad ja vähilaadsed, molluskid ja muud veeselgrootud	5,19	0,82%	4,59%	0,56	17,26	1,86
	Kokku	**614,05**	**97,17%**		**280,42**	**1553,24**	**819,46**

Allikas: autorite arvutused Eesti Tolliameti andmete ja Läti tollitabelite alusel

Piima ja piimatoodete, linnumunade jms osas oleks oodatav ekspordi vähenemine 1998.a. alusel 151 mln EEK ning liha ja toidukõlblike subproduktide osas 65 mln EEK. Kuna 2003.a. ekspordi mahtude prognoos nende kaubagruppide osas näeb ette kaubandustingimuste samaks jäädes olulist mahtude kasvu, siis on 2003.a. arvatavad kahjud ka tunduvalt suuremad: kaubagrupi 04 osas langeks ekspordi maht 502 mln EEK võrra (s.o. 62%) ning 02 osas 217 mln EEK võrra (ehk 71%). Kaubagrupi 18 – kakao ja kakaotooted – eksport väheneks 63%.

Seega võib öelda, et Lätiga (nagu ka Leeduga) vabakaubanduslepingute katkestamine mõjutaks eelkõige piimatoodete ja lihasaaduste eksporti. Need kaubagrupid on enim kaitstud nii Läti, Leedu kui ka EL poolt.

Kokkuvõte

Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga peab Eesti võtma üle EL ühtse väliskaubanduspoliitika, sealhulgas harmoniseerima oma kaubanduslepingud EL vastavate lepingutega. Kuna EL-l on Läti ja Leeduga sõlmitud vabakaubandusleping ainult tööstustoodete osas, siis tuleb Eestil EL-ga ühinedes eeldatavalt tühistada Läti ja Leeduga sõlmitud vabakaubandusleping toidukaupade ja põllumajandussaaduste osas. Lätist ja Leedust tulevale impordile peame kehtestama praegu EL-s kehtivad imporditollid ning Läti ja Leedu omakorda kehtestavad Eesti ekspordile tollid, mis neil praegu on EL suhtes.

Läti ja Leedu on meile suhteliselt olulised kaubanduspartnerid (1998.a. Läti suuruselt neljas ja Leedu seitsmes ekspordipartner, impordis vastavalt kaheksas ja üheksas), kusjuures ekspordis on suhteliselt kõrge osatähtsusega just põhieksport ja impordis import vabaks ringluseks. Eesti põllumajandussaaduste ja toidukaupade ekspordil on probleemiks just asendusturgude vähesus ning Läti ja Leedu on meile seetõttu kaubavahetuse seisukohalt väga olulised.

Kahju majandusele on hinnatud osalise tasakaalu mudeli abil. Impordi puhul on arvutatud puhaskahju majandusele, ekspordi puhul ekspordi mahu vähenemine. Analüüsitud kümne tähtsaima kaubagrupi osas tuleks Leedu impordi puhul 1998.a. kaubavahetuse mahtusid kasutades puhaskahjuks majandusele 114 miljonit ja 2003.a. prognoosi järgi 281 miljonit. Seejuures tuleneb üle 90% kahjust sigarettide arvelt, millele EL on kehtestanud 180%-lise tolli. Kahju on suurem veel kaubagrupi 11 (jahu, linnased) ja 04 (piim, munad) osas. Läti impordi puhul tuli 1998.a. andmetel puhaskahjuks 20 miljonit ja 2003.a. prognoosi järgi 33

miljonit. Kõige enam on tollimaksudest mõjutatud kaubagrupp 04 (piim, munad) ja 16 (lihast ja kalast tooted). Kuna Leedust on toiduainete import suurema tähtsusega kui Lätist, siis on ka majanduse puhaskahju Leedu puhul tunduvalt suurem. Kõige enam kannatavad EL poolt enim kaitstud sektorid: piimatööstus, lihatööstus, teraviljatooted.

Ekspordi puhul on lähtutud eksportööride küsitluse andmetest, mille kohaselt hinna tõustes 20% võrra väheneb toiduainetetööstuse ekspordi maht keskmiselt 47% võrra. See näitab ekspordi suurt hinnatundlikkust. Eksport Leedusse väheneb eelkõige kaubagrupi 11 (jahu, linnased) ja 04 (piim, munad) osas, kus Leedu poolt rakendatav toll on kõige kõrgem. Läti puhul on kõige rohkem mõjutatud kaubagrupid 04 (piim, munad), 02 (liha) ja 18 (kakao ja kakaotooted). Kuna Leedu põllumajanduslik tootmine on efektiivsem kui Läti oma, siis on Eestil sinna ka raskem oma tooteid eksportida kui Lätisse ning ekspordi mahud Leedusse on väiksemad kui Lätisse. Seetõttu väheneb eksport Lätisse absoluutmahus rohkem kui Leedusse.

Läti ja Leedu on meie toiduainete ja põllumajandussaaduste eksportööride jaoks oluliseks turuks, mida on raske asendada. Samuti on Lätist ja Leedust pärinev importkaup Eesti tarbija jaoks tihti odavaim. Vabakaubanduslepingu kaotamise ohtudeks on Eesti ekspordi vähenemine ja sellest tulenevalt teatud määral ka kodumaise tootmise vähenemine ning samuti tarbija heaolu vähenemine hinnatõusu tõttu. Seetõttu tuleks arutada EL-ga liitumisel Eesti enim ohus olevatele tööstusharudele kas kahjude kompenseerimist või üleminekuperioodi kehtestamist, mille jooksul toidukaupade ja põllumajandussaaduste vabakaubandus Läti ja Leeduga säiliks.

Kasutatud kirjandus

Chavas, Cox. On Nonparametric Demand Analysis. - European Economic Review, No 41, 1997, pp. 75-95.

East Europe. Agriculture and Food, No 196, January, 1999.

Eesti eksportööride ja importööride seas läbi viidud küsitlus, Tartu Ülikooli töögrupp, 1999.

Eesti Tolliameti andmed, 1999.

Eesti Väliskaubandus 1998, ESA Statistikaamet, Tallinn 1999.

Euroopa Liidu tollitabelid. COMMISSION REGULATION (EC) No 2261/98 of 26 October 1998 amending Annex I to Council Regulation (EEC) No 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff.

Fock, A. Adopting an EU Agricultural policy: The Effects on Estonian Consumers of Food Products. 66th EAAE Seminar/NJF Seminar No. 301, 1999, p. 46.

Leedu tollitabelid. [http://www.ekm.lt/UMUITAI_T.HTM] 10. veebruar 2000.

Läti tollitabelid. Välisministeeriumi materjalid, 1999.

Väliskaubandus 1998/4 (1999), ESA Statistikaamet, Tallinn 1999.

Väliskaubandus 1999/2 (1999), ESA Statistikaamet, Tallinn 1999.

Summary

THE IMPACT OF CANCELLING FREE TRADE AGREEMENTS WITH LATVIA AND LITHUANIA ON ESTONIAN ECONOMY

Anneli Ivanov, Kristina Toming
University of Tartu

While joining the EU, Estonia has to adopt the principles of common foreign trade policy of the EU. Among other things, it includes harmonising its trade agreements with those of the EU. As the EU currently has free trade agreements with Latvia and Lithuania on industrial products only, Estonia has to cancel free trade agreements with Latvia and Lithuania on agricultural products and foodstuffs. This article emphasises on the evaluation of effects resulting from cancelling these free trade agreements on Estonian economy.

We have assumed that Estonia accedes to the EU in 2003 (earlier than Latvia and Lithuania) and there will be no changes in the foreign trade policy of neither the EU nor Latvia and Lithuania. In that case Estonia has to adopt tariffs and other trade restrictions of the EU on the imports originating from Latvia and Lithuania and they, in turn, impose tariffs on our exports.

In the analysis the partial equilibrium model has been used. As to imports, the net loss to the economy has been calculated. The net loss consists of the sum of the decrease in consumer surplus owing to higher prices, the increase in producer gain due to higher prices and tariff revenue. Having analysed ten most important commodity groups, the net loss on the economy resulting from the decreasing imports from Lithuania was 114 millions (based on 1998 trade data) and 281 millions (using forecasts for trade in 2003). However, about 90% of this loss should be attributed to cigarettes as the EU has imposed a tariff of 180% on this product. Other most affected product groups will be 11 (flour, malt) and 04 (milk, eggs). Net loss resulting from the decreasing imports from Latvia will be 20 millions (based on 1998 data) and 33 millions (based on forecasts for 2003). Most affected product groups are 04 (milk, eggs) and 16 (products of meat and fish).

As to exports, the expected decrease in exports to these countries has been calculated. The analysis is based on the assumption that when due to tariffs the export prices rise 20%, then exports decreases, on average, by 47% (results of the survey of food exporters). This shows the relatively great price sensitivity of Estonian exports to these countries. In case of exports to Lithuania, most affected product groups will be 11 (flour, malt) and 04 (milk, eggs) as the Lithuanian tariffs will be the highest for these product groups. As to Latvia, then exports will decrease most in product groups of 04 (milk, eggs), 02 (meat) and 18 (cocoa and cocoa products).

It has been shown in the article that Latvia and Lithuania are quite important trading partners of Estonia. They make up all together about 14% of Estonian exports and 4% of imports. Their share in permanent exports is, however, even more significant – about 20%. Their importance becomes clearer when taking into account the fact that Estonian producers find it difficult to replace these markets. Therefore the compensation of damages or transition period (during which the free trade in agricultural products with Latvia and Lithuania remains) for the most affected industries should be considered in order to prevent great losses on Estonian economy.

EESTI MAJANDUSMUDELI ERIPÄRADEST ANGLO-SAKSI NING KONTINENTAAL-EUROOPA KORPORATIIVSE KONTROLLISÜSTEEMI TAUSTAL

Andres Juhkam
Tartu Ülikool

Käesoleva artikli eesmärgiks on võrrelda anglo-saksi ja kontinentaal-euroopa majandusmudeleid ning hinnata, millise majandusmudeliga enam sarnasust kätkeb endas Eesti majandusmudel. Millise majandusmudeliga võiks Eesti omada tulevikus suuremat sarnasust? Kas Eestis toimiv majandusmudel sarnaneb tulevikus enam nn. USA või siis kontinentaal-euroopa (k.a. Jaapani) majandusmudelile?

Korporatiivset kontrollisüsteemi nimetatakse vahel ka majandusmudeliks, mis määratleb äriettevõtte kontrollmehhanismi ja tegutsemise eesmärgid. Antud juhul toimib maailmas kaks erinevat majandusmudelit: USA ehk anglo-saksi korporatiivse kontrolli mudelit ning Euroopas ja eriti Jaapanis seni toiminud kontinentaal-euroopa mudelit. Järgnevalt käsitleme lähemalt mõlemaid majandusmudeleid.

Anglo-saksi majandusmudel

USA majandusmudeli kohast aktsionäride kapitalismi on nimetatud kõlavalt ka globaliseeruva majanduse religiooniks. Antud religioon postuleerib ettevõtte tegevuse ülima eesmärgina aktsionäri rikkuse maksimeerimise. Kapitaliturud ja sh. aktsiaturud (suured institutsionaalsed investorid) suunavad ettevõtete tegevust. Ettevõtte peamine eesmärk on maksimeerida aktsionäri rikkust ning olla võimalikult atraktiivne oma aktsionäridele ja potentsiaalsetele investoritele. Lähtuvalt nimetatud strateegilisest eemärgist kujundavad ettevõtted ka oma tegevusstrateegiad (investeerimisstrateegia, finantseerimisstrateegia ja põhitegevuse juhtimisstrateegia). Nimetatud tegevusstrateegiad on suunatud ettevõtte aktsionäride rikkuse maksimeerimisele.

Lähtutakse kontseptsioonist, mille kohaselt ettevõtte väärtuse aktsionäride jaoks loovad tulevikus sissetulevad puhtad rahavood diskonteerituna tänapäeva. Diskonteerimisel kasutatav diskontotegur kajastab ettevõtte rahavoogude riskantsust omanike jaoks, ning seda väljendatakse investori nõutava tulunormina ehk omakapitali hinnana. Ettevõtte strateegiliseks eesmärgiks aktsionäride rikkuse maksimeerimisel on seega tulevikus sissetulevate aktsionäride jaoks vabade diskonteeritud rahavoogude maksimeerimine (Copeland 1996, lk. 22–24). Ettevõtte juhtimisstrateegiad on suunatud seega ettevõtte väärtust loovate edutegurite (*value-driver*) juhtimisele. Näiteks finantseerimisstrateegia eesmärgiks on kapitali kaalutud keskmise hinna minimiseerimine läbi optimaalse kapitali struktuuri kujundamise. Investeerimisstrateegia eesmärgiks on varade tulususe säilitamine teatud tasemel läbi investeeritud kapitali efektiivse ja tulusa kasutamise. Tegevusstrateegia eesmärgiks on käibemarginaali tõstmine või varade efektiivsem kasutamine. Ettevõtte väärtuse juhtimine kätkeb endas kompromisside leidmist kasvu, tulususe ja riski vahel, mis on samuti suunatud strateegiate leidmiseks aktsionäri rikkuse maksimeerimise eesmärgil.

Antud mudeli sotsiaalse teoreetilise põhjendusena on toodud asjaolu, et kõik turud (tööjõuturg, aktsiaturg, võlakirjaturg, kaubaturud) on efektiivsed. See kindlustab ettevõttega seotud osapooltele (v.a. aktsionärid) selle, et nende sissetulekud ei ole sõltuvad otseselt konkreetsest ettevõttest. Vaid aktsionäride heaolu on seotud konkreetse ettevõttega. Kui

ettevõttel läheb halvasti, siis töötajad lähevad konkurendi juurde tööle, pank enam laenu ei anna ja kaupade müüjad enam kaupa ei tarni. Selle tulemusena finantsraskustesse sattumise kulud (*financial disstress costs*) tuleb tasuda omanikel. Kuna omanike heaolu on seotud vaid konkreetse ettevõttega ja seega lasuvad neil suurimad riskid, siis ettevõte peab arvestama eelkõige aktsionäride huvidega. Teiste osapoolte huvide eest hoolitsevad efektiivsed turud (Rooth 1998, lk. 4–5).

Investorite hinnang ja suhtumine ettevõtete perspektiividesse ja suutlikkusse ellu viia strateegilist eesmärki kajastub ettevõtete aktsia hindades börsil. Juhul kui ettevõttel on selge strateegia ettevõtte väärtuse juhtimiseks, siis peab ta sellest teavitamata omi investoreid. See võimaldab viimastel hinnata ettevõtte poolt kasutatavaid strateegiad ja plaane. Investorite usk nimetatud plaanidesse (tulevikku) ja suhtumine ettevõtte suutlikkusse nimetatud plaane realiseerida (risk), väljendub aktsia hinnas turul. Läbi kapitaliturgude osutatakse pidevat survet firma juhtkonnale, maksimeerimaks aktsiatootlust. Ettevõtte tegevuse edukust hinnatakse eelkõige aktsia hinna tulususe järgi või siis loodud lisandväärtuse näitajate alusel teatud perioodil. USA kapitaliturud on seetõttu olnud efektiivsemad kui Aasias ja Euroopas, kuna majandust kontrollivad kapitaliturud. USA-s on turud olnud strateegilise äriinfoga paremini varustatud, erinevalt Jaapani mudelist, kus peamine strateegiline informatsioon oli koondunud grupi (emapanga või valdusfirma juhtkonna) kätte. Börsil kauplevatele väike-investoritele teavitati strateegilisi plaane oluliselt vähem (Black 1998, lk. 215–230).

USA majandusmudel on loonud vajaduse aktsionäride rikkuse juhtimise kontseptsiooni järele, mis oleks raamistikuks juhtimisotsuste langetamisel. Maksimeerimaks aktsionäride rikkust, on ettevõtetes käivitatud läbi 5 erineva protsessi ettevõtte väärtuse juhtimise (*value-based management*) põhimõtted. Ettevõtte juhtkond juhindub strateegiliste otsuste langetamisel eeskätt aktsionäride huvidest.

USA majandusmudelile iseloomulikult hinnatakse ettevõtte aktsia väärtust ja tegevuse edukust (ajaloolist tulusust) institutsionaalsete investorite poolt vabadel rahavoogudel põhinevate näitajate alusel, mitteraamatupidamislike näitajate alusel. Mitmed läbiviidud uurimused USA-s on osutanud, et raamatupidamislikud näitajad ei omanud tähtsust investorite investeerimisotsustele ja seeläbi aktsia hinnale, millele heidetakse ette näitajate lühiajalisust, minevikku suunatust ja milledega saab ettevõte ka manipuleerida. Kuna investorid investeerivad siiski aktsiaid ostes sularaha, siis neid ei huvita miski muu kui saada tagasi tulevikus samuti sularaha (Page 1998). Tõsi, loomulikult võib olla raamatupidamislik kasum loodud sularaha allikaks, kuid võib esineda ka olukordi kus ettevõte on kasumis, kuid ei ole loodud sularaha, mille arvelt investoritele tasuda dividendi või tagastada laene (ettevõtte võib olla end üleinvesteerinud).

Seega nõuavad Ameerikas suured institutsionaalsed investorid informatsiooni ettevõtetelt tulevikus loodavate sissetulevate rahavoogude kohta, mis on aluseks aktsia fundamentaalsele hinnale. Investorid nõuavad ettevõtetelt aruandlust ettevõte strateegiliste plaanide kohta tulevikuks, ehk kuidas ettevõtte juhtkond kavatseb maksimeerida aktsionäride rikkust. Nimetatud strateegiate olemasolu võimaldab hinnata ettevõtte juhtkonna jooksvat tegevust strateegiliste eesmärkide elluviimisel. Läbi USA majandusmudeli on paremini kaitstud ka väikeinvestorite huvid, mis on probleemiks kontinentaal-euroopa mudelis.

Ameerika majandusmudeli arengule on aidanud kaasa portfelliinvesteeringute koondumine finantsinstitutsioonide (investeerimisfondid, pensionifondid, investeerimispangad jne.) kätte, kes omavad ettevõtete üle kontrolli läbi kapitaliturgude. USA-s aktsiaturust 1996. aastal

umbkaudu 50% oli erinevate finantsinstitutsioonide omanduses, kes olid selgelt portfelli-investorid ja olid huvitatud vaid aktsia tulususest börsil (Black 1998, lk. 198).

Suurte institutsionaalsete ettevõtete esindajad on avalike börsiettevõtete nõukogudes. Investorite (pensionifondid, investeerimisfondid, kindlustusseltsid jne.) poolt on tugev surve ettevõtete sularaha baasil arvutatud pikaajalisele tulususele, mis on aluseks aktsia hinna muutustele. Kui ettevõtte aktsia hinna tulusus on madalam võrreldes oma konkurentidega (antud majandussektori aktsiaindeks), turuindeksiga või on sootuks negatiivne, sel juhul avaldatakse ettevõtte juhtkonnale tugevat survet kuni juhtkonna mahavõtmiseni. Ameerika süsteemis eksisteerib tugev omanike kontroll ja surve läbi kapitaliturgude.

Ameerika majandusmudelis on ettevõtete tippjuhid kõrgelt tasustatud ning lisaks on juhtkonna ja töötajate motiveerimiseks juurutatud erinevaid optsiooniskeeme. Selle eesmärgiks on samastada omanike ja juhtkonna majanduslik huvitatus ja luua eesmärkide samasus. Ameerika mudelis on suur võim majanduses suurtel pensionifondidel. Pensionifondid (suurim erainvesteerimiskapital) omavad suurt osa USA aktsiaturust (*Ibid*.). Töötajad on paigutanud oma säästud pensionifondidesse ja elukindlustusseltsidesse, millised omavad suures koguses börsil noteeritud aktsiaid ja läbi selle on ka lihttöötajate huvitatus seotud ettevõtete aktsionäride väärtuse kasvuga, mis kajastub börsil.

Kui näiteks suur pensionifond sekkub ettevõtte tegevusse vahetades välja juhtkonna siis tähendab see seda, et teised investorid tõttavad juba selle ettevõtte aktsiad endale soetama. Ameerikas teostatud uurimused on näidanud, et kui ettevõtte aktsia tulusus oli väiksem USA aktsiabörsi aktsiaindeksi S&P 500 tulususest ja kui suur pensionifond hakkas ettevõttesse investeerima või vahetas juhtkonna välja, siis oli see koheseks ostusignaaliks teistele investoritele. Seejärel ettevõtte aktsia hind tõusis turul oluliselt. Kui ettevõtte juhtkond ei suuda toime tulle aktsionäride rikkuse (aktsia väärtuse) loomisega, siis võib ettevõte sattuda potentsiaalsete ülevõetavate ettevõtete hulka. Selle ettevõtte võivad rikkamad (suurema turukapitalisatsiooniga) ja paremini juhitud ettevõtted (k.a. konkurendid) omandada. Ettevõte kaotab iseseisvuse. Sel juhul võib ülevõetava ettevõte saamatu juhtkond jääda töötuks. See motiveerib neid veelgi pingutama aktsionäri rikkuse loomisel.

USA mudel eeldab ettevõtte aktiivset suhtlust seniste omanikega ning potentsiaalsete investoritega, kus antakse teada oma strateegilistest plaanidest ning meetoditest, nendeni jõudmiseks. Ettevõtetes on loodud aktiivselt tegutsevad investorsuhete (IR) osakonnad (Supid 1998).

USA-s on peamiseks lühiajaliseks krediidi vormiks lühiajalised kommertspaberid millega kaubeldaks turgudel. Kui ettevõtte soovib hankida kapitali teostab ta sel juhul võlakirja või aktsia emissiooni kapitaliturgudel. Pankade finantseerimise osakaal on Ameerikas minimaalne.

Keskmine ameeriklane omab kas otseselt või kaudselt tükikest aktsiaturust. Hetkel hinnanguliselt 52% Ameerika majapidamisi on investeerinud aktsiaturule. Sama näitaja oli 1983. aastal veel 19% ja 1995. aastal 41%. See näitab asjaolu, et suur osa ühiskonnast soovib aktsiahindade kasvu ehk soovib näha, et ettevõtte juhtkonna põhieesmärgiks oleks aktsionäri rikkuse suurendamine. Seega laiemapõhjaliselt ühiskonna materiaalne heaolu on seotud aktsiaturu käitumisega. Ei saa enam tõmmata ranget piiri töötajate ja investorite (omanike) huvide vahele seda eriti tõusva börsi tingimustes, mida ameerika aktsiaturg on olnud ka pikema aja jooksul 90-ndatel aastatel. USA aktsiaturud on kasvanud 90-ndatel aastatel

keskmisel 350% (Economist 1999, dets. lk. 85). Elanikkonna sissetulekute sünonüümiks, ei ole seega enam ammu vaid palgatulu, vaid siia kuuluvad ka lisaks kapitalikasumid. Seega elanikkonna heaolu on üha enam ja enam seotud kapitaliturgudega ja sealsete arengutega.

Majanduste globaliseerumise, portfelliinvesteeringute institutsionaliseerumise, kapitali mobiilsuse ja infotehnoloogia arengu tingimustes leiab Ameerika tüüpi korporatiivse kontrolli mudel enam kasutamist viimastel aastatel ka teistes riikides Euroopas ning Jaapanis. Võim majanduses koondub üha enam ja enam institutsionaalsete ja professionaalsete portfelliinvestorite kätte. Eriti kiiresti on aktsiaturu kontrollimudelile olnud vastuvõtlik Suurbritannia (UK) majandus Euroopas, mis on muutnud avalike börsiettevõtete juhtimiseesmärke ja põhimõtteid. Kui UK-s moodustab aktsiaturu kogukapitalisatsioon 124% SKPst siis Euroopas on see seni olnud keskmiselt 44% ning Jaapanis ja Saksamaal 30% juures (1998. a). USA-s oli see 1996. aastal 94%, kuid nüüd on see samuti üle 100%, kuna börs on viimase 3 aastaga kasvanud oluliselt kiiremini kui SKP. Näiteks kui tuumikinvestorite (üle 50% aktsiate arvust) osakaal aktsiaturu kogukapitalisatsioonist moodustas Itaalias 60% siis nimetatud arv oli UK-s ja USA-s oli 5% ümber 1996. aastal (Black 1998, 215–230). See näitab et ettevõtetes puudub 1 suur tuumikinvestor, vaid ettevõtet kontrollitakse kapitaliturgude kaudu suurte institutsionaalsete investorite poolt, kellede esindajad kuuluvad ettevõtte nõukogudesse. Nõukogud valivad tegevjuhtkonna ja kontrollivad aktsionäride eesmärkide elluviimist ettevõttes läbi strateegiliste otsuste langetamise.

Üheks Ameerika mudeli leviku põhjuseks on samuti asjaolu, et paljud Euroopa suurfirmad on end noteerinud USA aktsiabörsil või Londoni aktsiabörsil, kus tuleb tahes tahtmata arvestada Ameerika mudelile kohase investorite suhtumisega ja peavad selle tulemusena kujundama oma juhtimiseesmärgid ja strateegiad, selleks et konkurentsis püsida kapitali hankimisel ning kindlustamaks, et mõni konkurent ettevõtet üle ei võtaks. USA mudelis ettevõtete ülevõtmised on ülimalt levinud, erinevalt Euroopa mudelist. Uurimused on näidanud, et eriti suurde ülevõtmise ohtu jäävad finantsraskustes olevad ja ilma selge tulevikustrateegiata ettevõtted, millede eduka restruktureerimise tulemusena oleks võimalik luua omandavale ettevõttele olulist lisandväärtust (Damodaran 1999, *http://www.stern.nyu.edu/~adamodar/*).

Kontinentaal-euroopa ja Jaapani majandusmudel

Euroopa ja Jaapani süsteemi võib nimetada panganduskeskseks majandusmudeliks. Euroopa süsteemis ei ole juhtkond pühendunud ainult ettevõtte aktsionäride rikkuse maksimeerimisele. Vähestes ettevõtetes oli teadvustatud ettevõtte peamise eesmärgina aktsionäri rikkuse maksimeerimine ja veelgi vähesemates ettevõtetes oli rakendatud väärtuse juhtimise süsteem (*value-based management system*). Ettevõtted oma strateegilistes juhtimisotsustes ei arvesta ainult aktsionäri rikkuse suurendamise kriteeriumiga. Ettevõtte strateegiaid ei kujundata vaid lähtuvalt omanike vara väärtuse suurendamise motiivist. Seda põhjendatakse asjaoluga, et aktsiaturud ei ole efektiivsed ning seetõttu ei ole arukas hinnata ettevõtte juhtkonna tegevust ainuüksi aktsia hinna tulususe järgi. Ettevõtetele asetati ka muid sotsiaalseid eesmärke – tööhõive tagamine, palgatase, kontserni või grupi sisene stabiilsus, emapanga tegevuse edukus, emapanga intressitulude eest hoolitsemine, jne. Seda majandusmudelit on iseloomustatud ka kui nn. stakeholder mudelit (Copeland 1996, lk. 3–30). Ettevõtte peab looma väärtust, mis kuulub jaotamisele sotsiaalse kompromissina kõikide ettevõttega seotud osapoolte vahel (töötajad, pank, omanikud, hankijad, kliendid, ametiühingud, valitsus, kindlustusseltsid). Leitakse, et ettevõtetel on kanda ka laiemaid sotsiaalseid kohustusi või kohustusi kontserni ees, kuhu ta kuulub. Analoogiliselt mõeldi USA-s 60-ndatel, mil leiti, et

ettevõtted ja suurkorporatsioonid ei tohi teenida ainuüksi omanike huve, vaid neil on ka teatud sotsiaalne vastutus vastutasuks nende monopoolsele rollile (Reich 1997, lk. 53–58).

Näiteks Saksamaal on ettevõtte nõukogudes esindatud olnud ka töötajate ja pankade (kreeditorina) esindajad. Töötajatel on suurem otsustusõigus ettevõtte juhtimisprotsessis kui USA süsteemis. See on välistanud töötajate kohese ja suurearvulise vallandamise (Copeland 1996, lk. 3–30). Jaapanis on jälle kontserni emapankade (peamise kreeditori ja omaniku) esindajad ettevõtete nõukogudes.

Teine erinevus kontinentaal-euroopa süsteemis on ettevõtte finantseerimisallikates:
Saksamaal ja Jaapanis on finantseerimisallikad pärit peamiselt pankadest, mitte kapitaliturgudelt. Euroopas ja Jaapanis on olnud kaduvväike turgudel kaubeldavate kommertspaberite ja võlakirjade osakaal ettevõtete finantseerimises. Uute investeeringute finantseerimist taotletakse enamasti ettevõtte emapangalt, kes on antud ettevõttes oluline aktsionär. Seega kapitali- ja rahaturgude osatähtsus finantsvahenduses on olnud väike. See on ka põhjus, miks Euroopa ja eriti Jaapani kapitaliturd olid väheefektiivsemad ja vähelikviidsemad kui USA kapitaliturud. Neil ei olnud täita sellist rolli majanduses, kui USA majandusmudelis. Suuremad ettevõtted on koondunud kommertspankade juurde, millistelt taotletakse vajadusel finantseerimist (Black 1998, lk. 215–220).

Saksamaal oli kuni 1996. aastani, mil privatiseeriti Deutsche Telecom omasid vähem kui 6% elanikest aktsiaid ja Prantsusmaal oli see arv 10%. Elanikkond üldiselt vältis seniajani aktsiatesse investeerimist. Eelistati hoida sääste pangas. Aktsiaturust viiendik kuulus strateegiliste investeeringute eesmärgil pankadele ja kindlustusettevõtetele, kelle esindajad on ettevõtete juhtkondades. Otseselt sekkutakse vaid siis juhtimisse, kui panga laenud sattuvad ohtu. Aktsia hinnale seni suurt tähelepanu ei ole osutatud, kuna ettevõtte osaline omamine kandis mitte portfelliinvesteeringute vaid majanduse strateegilise kontrolli funktsiooni. Eesmärgiks Jaapani majandusmudelis ei olnud üksiku ettevõtte heaolu, vaid kogu kontserni heaolu. Saksamaal Deutche Bank omab 25% Daimler-Benz`ist. See pärineb juba 20-ndatest aastatest. Saksamaal 40% aktsiaturust on nn. free float, mida omavad institutsionaalsed investorid ja milledega kaubeldakse börsil (Black 1998, lk. 206–210).

Jaapani süsteemi nimetatakse ka ring-omandussüsteemiks, kus pangad oma aktsionärid ettevõtetes ja need omakorda omavad oma emapanga aktsiaid (Ibid, lk. 232). See on ka põhjus miks Aasia finantskriis mõjutas raskelt Aasia pangandust – grupi sisesed ettevõtted läksid pankrotti, mis pani löögi alla nii emapanga laenud kui ka omandatud aktsiad. Pangad meenutasid pigem suurkorporatsioonide haldusfirmasid. Jaapanis liigutati rahasid süsteemi siseselt ja ei tehtud eriti tegemist finantsturgude ja börsiga.

Jaapanis kontsern rõhutas gruppi kuuluvate ettevõtete, kui terviku väärtuse loomist läbi kvantitatiivse arengu ja kasvu. See lõi juurde uusi töökohti läbi uute investeeringute, mis võimaldas teenida samuti emapangale intressitulu ja komisjonitasusid ja uusi investeeringuid gruppi kuuluvatele investeerimisfondidele ja elukindlustusseltsidele aga ei arvestatud ettevõtte aktsionäride huve (aktsia hinna kasvuga). Aktsiaid omati vaid grupi sisese võrgustiku loomiseks, mis pidi tekitama majandusliku ja finantsilise stabiilsuse ja tugeva grupi sisese kontrolli. Seega ettevõtete poolt loodav rikkus kuulus laialijagamisele grupi liikmete vahel. Uusi projekte finantseeriti süsteemi sisestest allikatest (panga laen, elukindlustusselts ostis ettevõtte aktsiate uusemisiooni). Seega laenu anti sageli mittemajanduslikel eesmärkidel. Elukindlustusseltsid said preemiaid jälle oma süsteemi töötajatelt jne. Süsteemis siseselt hoiti oma töötajaid – palgad ja pensionid olid kõrged kontsernis pikaajalist karjääri teinud

töötajatel. Juhtimisotsuste langetamisel ettevõtetes olid olulised käibe kasv ja varade kasv mitte niivõrd efektiivsuse näitajad, mis oleks loonud rikkust aktsionäride jaoks. Gruppi kuuluvad ettevõtted tegutsesid kui "lüpsilehmad".

Suurettevõtete käes on samuti 25% Jaapani aktsiaturu kapitalisatsioonist, mis sisaldas endas peamiselt oma emapanga aktsiaid ja emapank ning selle ümber koondunud finantskontsern omab omakorda antud ettevõttes kontrolli – seda nimetatakse ka *mochiai* või *keiretsu* süsteemiks. Pangaaktsiad moodustasid 20% kogu aktsiaturu kogukapitalisatsioonist. See muutis Jaapani aktsiaturgu välisinvestorite jaoks veelgi ebaatraktiivsemaks (halvad laenud ja halvad investeeringud). Ei olnud just eriti atraktiivne soetada börsilt ettevõtte aktsiat, mida juhiti teiste ettevõttega seotud osapoolte (grupi) huvides (Ibid., lk.232–242).

On esinenud olukordi, kus Jaapani väikeaktsionärid on andnud ettevõtte juhtkonda 1000-ndeid kordi kohtusse väikeaktsionäride huvidega mittearvestamise pärast oma juhtimisotsuste langetamisel ja see on viinud isegi praktikani, kus ettevõtte juhtkond kindlustab end kindlustusettevõtetes kohtukahjude vastu (Economist, november 1999).

Jaapani aktsiaturud on olnud välisinvestoritele portfelliinvestoritele kuni tänase päevani tulenevalt majandusmudelist mitteatraktiivsed. Samuti soovitakse ring-omanduse süsteemiga kaitsta Jaapani korporatsioone välisinvestorite poolsete ülevõtmiste ja ühendamiste eest. Sooviti, et suurkorporatsioonide kontroll kuulub emapangale, mida kontrollib üks või kaks perekonda. Nii püütakse end kaitsta väliskapitali sissetulemise eest. Vaid vähesel määral aktsiaid on väikeinvestorite käes, kes siis nendega börsil loiult kauplevad.

Kuni 1996. aastani oli välisinvestorite osakaal omanike ringis vaid 10%! Püüti iga hinna ees säilitada kodumaise kapitali kontrolli ettevõtete üle. Jaapanisse oli teostatud otseinvesteeringuid väliskapitali poolt vaid 0,6% SKP-st 1997. aastal ja Jaapani ettevõtted olid teinud 6,5% SKP-st otseinvesteeringuid väljapoole Jaapanit. Samas analoogilised näitajad olid UK-s vastavalt 22% ja 30% ja USA-s vastavalt 8% ja 12%. Samas kus üldine trend oli maailmas selgelt välisinvesteeringute kiire kasvamine ja turgude avanemine ehk avatud globaliseeruv majandus (Black 1998, lk. 232–242).

Erinevalt ameerika mudelist ei kasutatud töötajate motiveerimiseks optsioone, kuna see ei sobinud kokku ettevõtte juhtimiseesmärgi filosoofiaga. Pigem motiveeriti töötajaid fikseeritud suurusega palga ja pensioniga. Samas peab tunnistame, et 1999. aastal tippjuhtkonna keskmised sissetulekud olid USAs 1,35 miljonit dollarit aastas, millest baaspalk moodustas vaid 30% ja ülejäänud olid igasugu boonused, töötajate aktsiad ja aktsiaoptsioonid. Seevastu Jaapanis oli tippjuhtkonna palk 0,5 miljonit USD, millest 75% oli fikseeritud palk ja ülejäänud tulemuspalk (see tulemuspalk võis olla aga seotud rohkem kasumiga kui aktsiatulususega turul). Seega ei saa siiski nimetada Jaapani kapitalismi mudelit päris töötajate paradiisiks, kuna palgad on siiski väiksemad. Töötajate palk ja tööhõive grupi sees oli suhteliselt garanteeritud ja eriti hinnati pikaajalisi tööstaaži ühes kontsernis. Selline firmatruudus tõstis muidugi töötajate töömoraali. Töötajad tegid pidevalt ettepanekuid töö efektiivsemaks muutmiseks ja suur osa neist ka aktsepteeriti. Firma edust sõltus otseselt nende palk ja pikaajaline karjäär. Samas liigne töötajate sidumine ühe ettevõtte või grupi külge muutis raskeks ettevõtete efektiivsuse tagamise majanduslanguse perioodil (Economist, detsember 1999).

Ettevõtete tulusused on olnud tagasihoidlikud ehk 10-neid kordi väiksemad võrreldes sarnaste ettevõtetega USA-s. Selge on ka see, et Jaapani firmad ei suudaks pikaajaliselt sellise mudeli

tingimustes väliskonkurentsile vastu pidada, kuna see soodustas paljuski ebaefektiivsust ja kahandas jaapani toodete konkurentsvõimet globaliseerumise tingimustes välisturgudel (väike tulusus, suured kulud). Kaubad kaotaks oma konkurentsivõimet rahvusvahelistel turgudel (Black 1998, lk. 245–248).

Rahvusvaheline trend – Jaapani ja Euroopa majandusmudelid muutustes

Viimase 5 aasta jooksul on märgata siiski olulisi muutusi ja on hakatud prioriteetsemaks pidama aktsionäride rikkuse suurendamist, ning omakapitali ja varade tulusust. Sellele trendile on omaltpoolt kaasa aidanud ka Aasiat raputanud finantskriis, mis esitas Jaapani ühiskonnale väljakutse struktuurseteks muutusteks nii majandusmudelis, kui ka juhtimis-filosoofias. Alles nüüd võetud suund finantsturgude rahvusvahelistumise suunas. Nüüdseks on oluliselt suurenenud välismaiste finantsinstitutsioonide ja ettevõtete osakaal Jaapani ettevõtete omanike ringis. Ettevõtted on enam emiteerima võlakirju ja aktsiaid turgudele, ning pangad on hakanud loobuma kontrollist ettevõtete üle, ning on keskendunud oma põhitegevusele (Ibid, lk. 245–248).

Avanemine turgudele on nõudnud ettevõtte juhtimisalaste väärtushinnangute muutumist, aktsionäri rikkuse maksimeerimise prioriteetsuse suunas. Olukord on muutunud nii Euroopas kui ka Jaapanis – suurenenud on finantsturgude osakaal ettevõtete finantseerimises, väliskapitali on juurde tulnud olulisel määral, ettevõtted on hakanud emiteerima aktiivsemalt kapitaliturgudel omi aktsiaid ja võlakirju. Kapitali- ja rahaturud on muutunud aktiivsemateks ja likviidsemateks. Ettevõtted on asunud koondama omi töötajaid efektiivsuse suurenda-miseks ja tulususe tõstmiseks. On toimunud suured pankade ühinemised, valitsus on toetanud pankasid omapoolselt suurte rahasüstide ja riiklike garantiidega väljumaks rahanduskriisist.

Väliskorporatsioonid on omandama olulisi strateegilisi aktsiapakke Jaapani majanduse “lipulaevades” (Renault omandas 37% Nissanist, Ford omandas Mazda). Parandamaks aktsiatootlust on ettevõtted hakanud kokku ostma omi aktsiaid kapitali struktuuri optimeerimiseks. Samuti on tehtud algust kontsernide restruktureerimisega – ühinemised ja ülevõtmised on muutunud igapäevasteks. Müüakse maha negatiivset lisandväärtust loovaid ettevõtteid ja omandatakse uusi ettevõtteid. Tõstetakse ettevõtete tegevuse efektiivsust ja tulusust eesmärgiga tõsta aktsionäride rikkust. Suurenenud on finantsturgude osakaal (institutsionaalsed investorid) ettevõtete tegevuse juhtimisel. Pangad on hakanud müüma omi osalusi ettevõtetes turgudele. Sarnane trend on maad võtnud ka Euroopas. Seega on viimastel aastatel Jaapan ja Euroopa liikumas ameerikaliku majandusmudeli poole ja sellest tulenevate juhtimispõhimõtete poole.

Rõhku on hakatud panema enam investorsuhete (*IR*) alasele tegevusele ettevõtetes. Ettevõtted on muutunud avatumateks ja transparentsemateks. Suureneb investorite surve ettevõtete tulususele ja efektiivsusele, ning aktsionäride huvisid on väärtuse jagamise protsessis asutud seadma esiplaanile. Investoritele antakse jooksvalt teda ettevõtte väärtuse loomisest (v*alue communication*) ja plaanidest tuleviku suhtes väärtuse loomisel (Supid 1998).

Soome ja Rootsi olukord

Skandinaavia riikide majandusmudelite iseloomustamise olulisus seisneb põhjamaade kapitali olulisusega Eestis ettevõtetes. Näiteks 46% Eesti väärtpaberituru kogukapitalisatsioo-nist kuulub Soome ja Rootsi ettevõtetele (http://www.tse.ee/stat/share/est/ma290200.html). Koos kapitaliga on kaasnenud ka ettevõtete strateegilised eesmärgid ja juhtimiskultuur.

Rootsis kontrollivad turgu samuti institutsionaalsed investorid, ning eraisikute käes on aktsiaid siiski vähe. Selle põhjusena on asjaolu, et Rootsis on kehtinud dividendide topeltmaksustamise kord. See on peletanud ka väikeinvestoreid turult. Välisinvestorite ja institutsionaalsete (investeerimisfondid) investorite seisukohast on olnud maksupoliitika soosivam. Nende gruppide huvi on aga selgelt aktsionäri rikkus. Aktsionäri rikkuse maksimeerimisest on aga laiemalt hakatud Rootsis rääkima 90-ndate teisel poole. Paljud ettevõtted on avalikult deklareerinud oma strateegilise eesmärgina aktsionäri rikkuse maksimeerimise. Ettevõtte juhtkond on motiveeritud läbi aktsiatulususe (aktsiaoptsioonid, töötajaaktsiad) (Black, A. 1998, lk. 220–223).

Soomes viidi 1998. aastal läbi uurimus Helsingi börsil noteeritud ettevõtete hulgas, uurimaks ettevõttes väärtuse juhtimise praktikat. Uurimuse tulemused osutasid, et 52% küsitletutest ettevõtetest kinnitasid, et nende ainueesmärk on aktsionäri rikkuse maksimeerimine. Sama suurusjärk vastanuist tunnistas, et investeerimisotsuste langetamisel lähtutakse loodava lisandväärtuse kriteeriumist. Kolmandik küsitletutest olid rakendanud ettevõtte väärtuse juhtimise süsteemi ja rakendasid seda oma juhtimisotsustes läbi erinevate tasandite ja protsesside. Samas on see mõtteviis ettevõtete juhtimisel levinud eriti kiirest just viimastel aastatel. Antud gruppi kuulunud ettevõtete puhul täheldati, et nende ettevõtete aktsia oli keskmiselt 40% suurema tulususega kui ettevõtete puhul, kus ei rakendatud ettevõtte väärtuse juhtimise süsteemi. 15% ettevõtetes oli töötajate tasustamine seotud aktsia hinnaga turul läbi erinevate kompensatsioonisüsteemide ja ka nende ettevõtete puhul täheldati aktsiate keskmisest 10% võrra kõrgemat tulusust börsil (Rindanen 1999).

Ettevõtte väärtuse ja ettevõtetes strateegiliste otsuste hindamisel on hakatud kasutama rahavoo-põhiseid (*cash flow based*) näitajaid – hindamaks otsuste mõju aktsionäridele loodava lisandväärtuse seisukohalt. Paljud Soome ettevõtted (s.h. Nokia) on hakanud omi aktsiaid turult tagasi ostma eesmärgiga optimeerida kapitalistruktuuri (Black 1998, lk. 223).

Eesti majandusmudeli eripäradest

Esmalt tuleb ilmselt tõdeda, et Eestis ei ole seni selgepiiriliselt välja kujunenud ühte ülalkirjeldatud majandusmudelit. Teatud iseloomulikud jooned viitavad ameerikalikule anglo-saksi majandusmudelile ja mõningad momendid osutavad vastupidiselt kontinentaal-euroopalikule majandusmudelile. Autori arvates on aga Eestis pikemaajalises perspektiivis siiski selge suund anglo-saksi majandusmudeli suunas. Püüaksin alljärgnevalt oma mõtet põhjendada.

Arvestada asjaolu, et pangad püüavad väljuda põhitegevusega mitteseotud tegevustest, müües ettevõtteid, mis on neile jäänud kas läbi raskustesse sattunud ettevõtete krediteerimise või läbi erastamisskeemide. See viitab enam nihkumisele ameerikaliku majandusmudeli poole, kus kommertspanganduse ei soovi ettevõtteid kontrollida, mis ületaks laenu garanteerimise vajadust. Näiteks on Eesti Ühispank kehtestanud enda jaoks prioriteedi – tegeleda vaid klassikalise kommertspangandusega, investeerimispanganduse ja elukindlustusega, võimalikult efektiivselt ning realiseerida põhitegevusega mitteseotud ettevõtete tuumikosalused (Koovit, lk. 7). Ilmselt on selline suund võetud ka põhiomaniku SEB (*Scandinaviska Enskilda Banken*) nõudmisel (Rootsist pärit juhtimismentaliteet). Printsiibiks on põhimõte, et ettevõte peaks tegelema oma põhitegevusega, milles tal on konkurentsieelis ja seda võimalikult efektiivselt ja tulusalt.

Hardo Pajula on (Tamberg 1999, lk. 7) avaldanud mõtet, et Eesti liigub praegu kontinentaal-euroopa majandusmudeli poole, kus ettevõtteid kontrollib tugevalt konsolideerunud pangandussektor ning et ettevõtetele toob üleminek kaasa uue pankade mõjul toimuva restruktureerimislaine. Samas võib sellele vastu väita, et enamus nimetatud restruktureerimisi oli pankade poolt seotud mitte nende poolt deklareeritud põhitegevusega. Pangad olid sunnitud oma laenude päästmiseks ettevõtete juhtimise ajutiselt üle võtma, ettevõtte restruktureerima ja seeläbi maha müüma. See ei ole aga nende põhitegevus ja eesmärgiks on siiski võetud need ettevõtted maha müüa. Seetõttu selle baasil ei saa veel väita, et Eesti majandus liiguks selgelt kontinentaal-euroopa majandusmudeli suunas.

Lisaks on Eesti pangandussektor kandnud hilisajaloos suuri kaotusi ebaõnnestunud börsi-spekulatsioonidest, mis viis nii mõnegi panga (Forekspank, Eesti Maapank, EVEA Pank, ERA Pank) "hauda". Börsikrahhi tulemusena on pangad loobunud iseseisvatest spekulatsioonidest aktsiaturgudel. Prioriteediks peetakse klienditehingute vahendamisel komisjonitasude teenimist.

Kontinentaal-euroopalikule majandusmudelile viitab ka asjaolu, et ettevõtete peamiseks võõrkapitali allikaks on seni Eestis olnud pangalaenud. Võlakirjaemisioone on teostatud väga vähe.

Lausa igapäevaselt võime lugeda lehtedest börsiettevõtete avaldusi, kus ei kommenteerita kavatsetavaid ja isegi juba sõlmitud strateegilisi tehinguid (ühinemised, omandamised, tütarettevõtete müügid) börsile. Lausa levinud praktikaks on saanud tehingu hindade ja muude oluliste tingimuste mitteavaldamine (Koovit 1999, lk. 7), mida põhjendatakse nn. tehingupoolte vahelise kokkuleppega. Samuti jäid AS Norma väikeaktsionärid strateegilisi tulevikuplaane puudutava info suhtes "pika ninaga", kui Rootsi Autoliv omandas AS-s Norma olulise osaluse. Investoritel puudub tulevikku suunatud informatsioon, mis võimaldaks hinnata ettevõtte aktsia õiglast väärtust. See kõik viitab vaid asjaolule, et ilmselt ei ole ettevõtted aru veel saanud, mida tähendab avalikuks ettevõtteks olemine. Börsiettevõtte jaoks eksisteerivad justkui täieõiguslikud aktsionärid ja vähemtähtsamad väikeaktsionärid, kes kauplevad aktsiatega. Viimaste kohta kehtiks justkui põhimõte – mida vähem informatsiooni seda mugavam ettevõtte juhtkonnale, ebameeldivate küsimuste vältimiseks. Nendega kaasneks justkui vaid tüli ja kulutused. Paljud ettevõtted on hakanud viimatimainitud põhjusel börsilt seetõttu lahkuma (AS Eesti Näitused, AS ESS). Loomulikult on paremini ettevõtte kohta käiva strateegilise informatsiooniga varustatud suuraktsionärid, kelle esindajad on valitud ettevõtte nõukogusse. Neil on võimu kujundada ettevõtte strateegiat. Väikeinvestoritel jääb üle vaid loota ja uskuda, et ka nende huvidega arvestatakse. Seega väikeinvestori jaoks on investeerimine aktsiaturule pigem õnnemäng. Kui lugeda börsireglemendi emitendi kohta käiva info avalikustamist, siis jääb tahtmatult mulje, et selle on koostanud vaid juristiharidusega inimesed. Siit tulenevalt julgeks väita, et Eesti börsiettevõtted ja majandusmudel on hetkel veel kaugel ameerikalikule börsimudelile kohasest juhtimisalasest mõtteviisist. Selles suhtes sarnaneb Eesti kindlasti hetkel pigem kontinentaal-euroopa majandusmudeliga, kus kapitaliturgude (finantsinvestorite) roll on väike majanduslike protsesside juhtimisel. Sellele viitab ka asjaolu, et võrreldes kõrge aktsiaturu kultuuriga riikidega on Eesti aktsiaturu kogukapitalisatsioon 3–4 korda väiksem SKP suhtes. Eestis on see number vaid 36–38%.

Eesti börsiettevõtete puhul on enamus ettevõtetes 1 suur tuumikinvestor, kes sisuliselt kontrollib tegevust ja suunab ettevõtte strateegiaid ja nn. free float (kaubeldavad aktsiad) on oluliselt alla 50% aktsiatest. Samas strateegilise investori huvitatus ei lange sugugi kokku

väikeaktsionäride huvidega, kes oma olemuselt on portfelliinvestorid ja soovivad (üldjuhul) aktsia turuhinna tõusu. Strateegilisel investoril võib olla aga kõikvõimalikke muid nn. stakeholder mudelile omaseid huvitatusi ettevõtte eesmärgi ja strateegiate kujundamisel. Nende jaoks sisaldab ettevõtte aktsia ka nn. kontrolliväärtust, mis moodustab tihtilugu suure osa väikeaktsionäri aktsia väärtusest. See viitab selgelt kontinentaal-euroopa majandusmudelile. Ameerikaliku mudeli kohaselt, kus kõik aktsionärid on võrdsed juba tulenevalt majandusmudelist ja juhtimisfilosoofiast, tuumikomanik ei oma (kui teda üldse on) kontrolliväärtust (Damodaran 1999, http://www.stern.nyu.edu/~adamodar/,). Kontinentaal-euroopalikule mudelile kohase mõtlemise põhjenduseks võib muidugi väita, et aktsiaturg on nagunii ebaefektiivne, ning ei kajasta aktsia tegelikku väärtust. Seetõttu ei peaks justkui üldse pingutama väikeaktsionäride nimel.

Samas võib siiski mõningate suuremate ja välisbörssidel paralleelselt noteeritud börsiettevõtete puhul, lähtuvalt investoritega suhtlemise kõnepruugist, oletada et avaliku ettevõtte juhtkond on endale teadvustanud eesmärgi maksimeerida aktsia hinda turul. Näiteks on AS Eesti Telekom plaaninud osta turult tagasi omi aktsiad, selleks et langetada kapitali kaalutud keskmist hinda ja tõsta aktsia väärtust. Samuti on ülekapitaliseeritud Hansapank avaldanud soovi, juhul kui ei leita investori oodatavat tulusust rahuldavat investeeringut, osa rahast aktsionäridele tagasi maksta. Need esimesed positiivsed näited lisavad siiski usku, et ka Eesti börsiettevõtete juhtkondades hakatakse üha enam ja enam mõtlema finantsinvestorite huvides. Pealegi on nimetatud ettevõtted enamaltjaolt väliskapitali kontrolli all, kelle eesmärgiks on aktsiatulusus.

Usun, et mida enam Eesti ettevõtted end välisbörssidel noteerivad, seda enam peaks kapitaliturgude keskne mõtlemine juurduma ettevõtete juhtimisse. See oleks kooskõlas ka globaalsete trendidega ja trendidega Skandinaavias, kust pärit börsiettevõtetele paljud Eesti ettevõtted (eelkõige pangad ja AS Eesti Telekom) juba kuuluvad. **Kuna Soomes ja Rootsis levib kiiresti kapitaliturgude keskne mõtteviis, siis läbi Eestisse tehtavate investeeringute peaks see ka varem või hiljem jõudma meie börsiettevõtete juhtide teadvusse ja juhtimisotsustesse**. Samuti peaksid koos investeeringutega jõudma Eestisse ka juhtimisoskused ja meetodid. Kindlasti vajab see protsess omajagu aega. Novembri 1999. a. lõpu seisuga moodustasid lisaks Rootsi ja Soome investoritele UK ja Ameerika investorite omandus kokku üle 60% Eesti aktsiaturust (http://www.tse.ee/stat/addstat.htm). Need on riigid, kus on selgeks valitsevaks trendiks anglo-saksi majandusmudel. Kui Eesti ettevõtted soovivad noteerida omi aktsiad välisbörssidel ja muuta enda välisinvestorite jaoks atraktiivseks, siis peavad nad tahes-tahtmata kaasa minema anglo-saksi mudelile iseloomulike juhtimiseesmärkide ja strateegiatega, et olla konkurentsivõimelised. Üheks sammuks sel pikal teel võib olla ka Tallinna Väärtpaberitebörsi tulevane liitumine põhjamaade börsside liiduga NOREX, mis integreerib meid veelgi sealsete käitumismudelite ja "mängureeglitega".

Eestis käivituva pensionireformiga seoses tekkib Eestis kindlasti palju vaba pikaajalist raha, mis otsib aktiivselt paigutamisvõimalusi finantsturgudele. Arvestades USA majanduse kogemusi eelmise sajandi 50-ndatel aastatel, siis peaks nimetatud institutsionaalne muutus kaasa aitama oluliselt finantsturgude (aktsia ja võlakirjaturud) arengule ja majandusmudeli muutumisele turgudekeskseks.

Artikli järeldusena julgeks väita, et anglo-saksi aktsiaturumudeli globaliseerumise ja Eesti avatud majanduse tingimustes peaks Eestis 5–10 aastaga juurduma kapitaliturgude keskne majandusmudel. Mudeli kujunemisel liikumapanevaks jõuks on integreerumine Skandinaavia majandusmudeliga ja sealsete juhtimispõhimõtete ja väärtushinnangute ülevõt-

mine. Pangad loovutavad oma keskse vahendaja rolli kapitaliturgudele. Majandust hakkavad üha enam juhtima ja suunama portfelliinvestorid – investeerimisfondid, pensionifondid, kindlustusseltsid, investeerimisfirmad, kelle huvi on aktsia hinna maksimeerimine.

Kasutatud kirjandus

Black Andrw, **Wright Philip**, **Bachman John E.**, **Davis John**. In Search of Shareholder Value. Pitman Publishing, 1998.

Copeland Tom, **Koller Tim**, **Murrin Jack**. Valuation – measuring and managing value of companies. John Wiley & Sons, 1996.

Damodaran, A. *http://www.stern.nyu.edu/~adamodar/*, 1999.

Economist, 27. november 1999.

Economist, detsember 1999.

Koovit, K. Ühispank müüs Läti Päikesepanga. – Äripäev, 21. detsember 1999. Page, N. Informing the stock market. Director, London, 1998.

Reich, R. Piirideta maailm. Fontes Kirjastus, 1997.

Rindanen, E. Study: Shareholder value produces results. Helsinki Marketplace, 2/1999.

Rooth, L. What Drivers Shareholder Value. Rothman School of Management, 1998.

Supid, R. Promoting Europe`s best management; Global Investor. London, märts, 1998.

Tallinna Väärtpaberitebörs, *http://www.tse.ee/stat/addstat.htm*, *04/12/*1999

Tallinna Väärtpaberibörs, *http://www.tse.ee/stat/share/est/ma290200.html*, 06/03/2000

Tamberg, K. Analüütik ennustab majanduskasvuks nulli. – Eesti Päevaleht, 30. juuli 1999.

Summary

PECULIARITIES OF ESTONIAN FINANCIAL MODEL AGAINST THE BACKGROUND OF ANGLO-SAXON AND CONTINENTAL-EUROPE MODEL OF CORPORATE CONTROL

Andres Juhkam
University of Tartu

Shareholder capitalism is named as a new religion of global business. It determines that businesses must act in the best interest of shareholders. It is more spread in USA and UK economy and have effect more and more to Europe and to the rest of the world. Stakeholder capitalism is balancing in the interests of customers, suppliers, workers and shareholders. This has been the situation in Japan and in Europe. But at the present time this model is loosing his importance. This article has purpose to compare Anglo-Saxon and Continental-Europe model of corporate control and to find which model will be more appropriate for Estonia in the future. I wound that Estonia has not yet clear characteristics of both models, but I strongly believe that we move toward shareholder capitalism in the long run. Commercial banks will give up its central roll to capital markets. Economy gradually will be

more and more directed by portfolio investors – mutual funds, investment banks, pension funds and insurance companies. The aim of portfolio investors is maximisation of stock yield and minimisation of risk.

EESTI TERVISHOIUMAJANDUSE EFEKTIIVSUS

Anneli Kaasa
Tartu Ülikool

Sissejuhatuseks

Heaolu maksimeerimine on üldiseim ühiskonna ees seisev majanduspoliitiline eesmärk. Tavapäraselt eeldab majandusteooria, et võrdse algjaotuse korral viib vaba konkurents sotsiaalselt õiglase lahendini. Tervishoius vaba konkurentsi ei eksisteeri (vt. Parman, lk 13), mistõttu pole ka turul võimalik jõuda kõiki ühiskonnaliikmeid rahuldava maksimaalselt efektiivse ja õiglase lahendini. Siinkohal tekibki vajadus riigipoolse tervishoiupoliitika järele. Lisaks sellele on tervishoiumajanduse iseärasuste tõttu raske saavutada ka ainuüksi maksimaalset efektiivsust, isegi kui õiglus vaatluse alt välja jätta. Niisiis on kõige muu kõrval tervishoiupoliitika oluliseks eesmärgiks efektiivsuse parandamine. Käesoleva artikli eesmärgiks ongi hinnata Eesti tervishoiupoliitika tulemuslikkust efektiivsuse alal võrreldes Euroopa riikidega. Selleks püütakse luua efektiivsuse näitajat, mis oleks vastavuses majandusteaduslike arusaamadega efektiivsusest kui tulemuste ja kulutuste suhtest.

Suhtelise efektiivsuse näitaja

Efektiivsus on tervishoiumajanduses enamasti defineeritud tootmiskulude kohta saadava tulemusena, tulemuse all mõeldakse tihti rahva tervise üldist seisundit. Suhtelise efektiivsuse all mõistetakse siinkohal protsentuaalset osa efektiivsusest, mis on juba saavutatud arvestades minimaalset ja maksimaalset võimalikku efektiivsust. Siinkohal tõusetuvad probleemid efektiivsuse hindamisel. Nimelt pole maksimaalne efektiivsus täpselt määratav ja see peaks pidevalt suurenema seoses teaduse ja tehnoloogia arenguga, kuid viimasele töötab vastu tervishoiule eraldatud vahendite järjest mõttetum kulutamine. Kuna pole võimalik määrata maksimaalset võimalikku tulemust kulutatud rahaühiku kohta, tuleb siin kasutada ligilähedast hinnangut seni saavutatud suurima efektiivsuse abil. Teiseks, milline peaks olema minimaalne tulemuse suurus, mis on võimalik ühe rahaühiku kulutamisel saavutada? Kuna keegi tegelikult ei soovi tegutseda minimaalselt efektiivselt, siis tuleb minimaalse efektiivsuse ligikaudseks hinnanguks kasutada seni esinenud madalaimat efektiivsust.

Kasutada olevad andmed

Et saada suhtelise efektiivsuse hinnangut Eesti tervishoiumajandusele, tuleks vaadelda võrdlusandmetena teiste Euroopa riikide andmeid. Vaatluse all oli 29 Euroopa riiki, neist 11 Ida-Euroopa riigid. Andmed on saadud Maailma Tervishoiu Organisatsiooni andmebaasist “Health for All. Statistical Database.” (WHO 1999), mis hõlmab ajavahemikku 1970-1997. Kahjuks on paljude näitajate kohta andmed siiski puudulikud, kuna erinevates riikides tehakse statistikat erinevatel alustel; samuti ei olda alati ühisel seisukohal, mis on oluline, mis mitte. Seetõttu on ka lõpptulemusena saadud efektiivsussuhtarvud olemas väiksema arvu riikide kohta. Majandusteaduses mõistetakse efektiivsuse all enamasti tulude või tulemuste ja kulude suhet. Kahjuks ei ole autorile teadaolevatel andmetel uurimust, kus efektiivsust tervishoius oleks hinnatud efektiivsussuhtarvu abil. Seega pole olemas ka eeskujusid, kuidas sellist suhtarvu arvutada. Efektiivsuse võrdlemiseks tulemuste ja kulutuste suhte alusel on vajalik luua nii nimetaja kui ka lugeja jaoks näitajad, mis maksimaalselt peegeldaksid tervishoiuteenuste tulemuslikkust ja kulutusi nende osutamiseks. Vajalikud näitajad peaksid

olema võrreldavad nii ajaliselt kui ka ruumiliselt. Järgnevalt tuligi erinevaid näitajaid vastavalt korrigeerida.

Kulutuste näitajate korrigeerimine

Vaatleme esiteks andmeid erinevate riikide kulutuste kohta tervishoiule. Maailma Tervishoiu Organisatsiooni andmebaasis olemasoleval kujul ei olnud andmed võrreldavad ei riikide ega ka aastate lõikes. Olemas olid andmed kogu tervishoiukulutuste kohta riigis ostujõupariteediga korrigeeritud USD-des ühe elaniku kohta. Ostujõupariteediga korrigeerimine tegi andmed võrreldavaks riikide lõikes elimineerides erinevused erinevate maade hinnatasemetes. Siiski on ka niimoodi töödeldud andmed võrreldamatud aastate lõikes üldise inflatsiooni tõttu. Andmed on kõik USD-des, kuid USD infleerumise tõttu on aegridadel ilmne liigne kasvutendents. Selle probleemi kõrvaldamiseks, st. inflatsiooni mõju ignoreerimiseks on käesolevas uurimistöös USA tarbijahinnaindeksite alusel (IMF, International… 1998) leitud kumulatiivsed tarbijahinnaindeksid võttes baasaastaks 1970. Jagades konkreetse aasta näitaja väärtuse selle aasta kumulatiivse tarbijahinnaindeksiga on aastate 1971-1997 tervishoiukulutused viidud 1970. aasta andmetega võrreldavaks, nii on loodud näitaja THK_i, tervishoiukulutused, millest on kõrvaldatud inflatsiooni mõju.

Ka peale seda on küsitav võrreldavus riikide kaupa, kuna tervishoiukulutuste struktuur on erinevates riikides väga erinev. Suurim erinevus on palgakulutuste osatähtsus tervishoiukulutuste hulgas. Nimelt on palgad meditsiinisektoris tugevalt seotud üldise palgatasemega riigis, seetõttu kipuvad palgad vaesemates riikides olema madalamad, kui nn. rikastes riikides. Muud kulud, näiteks kulutused diagnostikaaparatuurile sõltuvad aga hindadest maailmaturul. Seetõttu on vaesemates riikides suurem osakaal kulutustel ravimitele, tehnoloogiale jms. Võib juhtuda, et vaesemates riikides võib efektiivsusnäitaja olla moonutatud väiksemate palgakulude tõttu ja suurem, kui ta tegelikult on. Kahjuks on andmed palkade osatähtsuse kohta küllaltki lünklikud. Kuna kättesaadud andmete põhjal oli märgatav erinevus Ida-Euroopa ehk endiste sotsialismimaade ja ülejäänud Euroopa riikide vahel, siis on edasise analüüsi jaoks riigid jaotatud kahte rühma, millele on leitud keskmised palgakulutuste osatähtsuse koefitsiendid, mis peaksid aitama ligikaudselt välja arvutada ülejäänud kulutuste suurust. Ida-Euroopa riikide jaoks on see koefitsient 0,4, st. 40 % kogukulutustest moodustavad palgad. Ülejäänud riikide jaoks on see koefitsient 0,65. Inflatsiooni ja palgakulutustega korrigeeritud tervishoiukulud THK_{ip} on arvutatud järgmise valemi alusel:

$$THK_{ip} = THK_i\ (1 - 0{,}4) \quad \textit{Ida-Euroopa riikide jaoks}$$
$$THK_{ip} = THK_i\ (1 - 0{,}65) \quad \textit{teiste riikide jaoks.}$$

Näitajat THK_{ip} ongi käesolevas töös kasutatud nn. efektiivsuse suhtarvu leidmisel jagajana.

Tervishoius ei pruugi tehtud kulutused anda kohe tulemusi. Seetõttu kerkib üles küsimus, kas ikka konkreetse perioodi tulemusi võib jagada selle perioodi tervishoiukulutustele. Võib-olla on antud perioodi tulemused suurimas sõltuvuses hoopis mingi eelneva perioodi kulutustest. Selle probleemi uurimiseks on kasutatud regressioonanalüüsi. Analüüsis oli sõltuvaks muutujaks spetsiaalselt loodud näitaja SDR_t – suremus tervislikel põhjustel 1000 inimese kohta. Nimelt on püütud vähendada tervishoiumajanduse väliste faktorite mõju leides korrigeeritud suremusnäitaja lahutades tavalisest suremusnäitajast suremuse liiklusõnnetuste tõttu, endale põhjustatud vigastuste ja enesetappude, kallaletungil tekitatud vigastuste ja

mõrvade tulemusel ja suremuse muude väliste mõjurite tõttu. Nii on saadud korrigeeritud suremus SDR_t - vaid tervise (alaindeks t) seisundit iseloomustav näitaja. Sõltumatuteks muutujateks olid SDR_t-ga samal ja kuuel eelmisel perioodil tehtud tervishoiukulutused, mis on korrigeeritud inflatsiooni ja palgakulutustega.

Regressioonanalüüsi on alustatud mudelist, kus on sees kõik sõltumatud muutujad. Sellest mudelist järjest kõige ebaolulisemate muutujate kõrvaldamise teel on jõutud kõige olulisemate muutujateni. Niisiis sõltub tulemus tervishoius enim samal aastal ja kuus aastat tagasi tehtud kulutustest. Ilmselt on siin tegu kahte tüüpi mõjuritega. Nimelt kuus aastat tagasi tehtud kulutused avaldavad mõju näiteks profülaktika, elundivahetusoperatsioonide jms kaudu. Samas on aga oluline ka samal aastal tekkinud ja suhteliselt lühikese raviperioodiga seotud haiguste ravimiseks tehtud kulutuste osa. Kuna oluline oli Eesti andmete võrreldavus teiste riikidega ja Eesti kohta on andmed tervishoiukulutuste kohta peale tervishoiusüsteemi reformimist vaid nelja aasta kohta, ei tule kõne alla kuus aastat varasemate tervishoiukulutuste kasutamine. Kuus aastat tagasi tehtud kulutuste väljalülitamine mudelist vaid parandas mudeli kirjeldavust. Niisiis võib järeldada, et ilmselt on üks aasta siiski piisavalt pikk aeg, et tulemused rahva tervises võiksid ilmsiks tulla. Järelikult võib ka efektiivsuse suhtarvu leidmisel kasutada THK_{ip} –d samal perioodil.

Tulemusnäitajate korrigeerimine

Järgnevalt vaatleme efektiivsuse näitaja teist poolt — tulemust kirjeldavat näitajat. Siinkohal oli valida eeldatava eluea ja suremuse vahel. Kuna suremuse kohta olid juba olemas andmed suremuse kohta tervislikel põhjustel, on edaspidise uurimise alla neist kahest valitud just suremus. Muutuja SDR_t kirjeldab suremust tervislikel põhjustel, st. suremust haiguste tõttu. Samas aga, nagu teada, sõltub tervislik seisund vaid 10 % ulatuses tervishoiukulutustest. Teised mõjurid on pärilikkus, keskkond ja elustiil. Pärilikkuse kohta on raske andmeid koguda ja eeldatavasti on pärilikkus mõjur, mis erinevate riikide lõikes kõige vähem erineb. Küll on aga erinevad erinevate rahvaste elustiil ja elukeskkond erinevates riikides. Niisiis tuleks muutujat SDR_t veel korrigeerida elukeskkonna seisundit ja elustiili iseloomustavate faktoritega.

Sobivate mõjurite väljavalimiseks on kasutatud jälle regressioonanalüüsi. Sõltuvaks muutujaks oli SDR_t, sõltumatuteks muutujateks SDR_t-ga samal perioodil tehtud tervishoiukulutused THK_{ip}, elustiili ja keskkonda iseloomustavate muutujatena rasvainete kogus grammides tarbimiseks kättesaadavas toidus inimese kohta päevas, rasvainetest saadava energia osatähtsus toidust saadavas koguenergias, proteiinide (valkude) kogus grammides tarbimiseks kättesaadavas toidus inimese kohta päevas, proteiinidest saadava energia osatähtsus toidust saadavas koguenergias; elustiili iseloomustava muutujana puhta alkoholi kogus liitrites aasta jooksul müüdud/tarbitud piirituses, veinis, õlles jms. üle 15-aasta vanuste elanike hulgas ja müüdud/tarbitud sigarettide arv aastas inimese kohta; keskkonda iseloomustavate muutujatena kiviõli põletamisel tekkiva vääveldioksiidi õhku paisatud kogus kg-des inimese kohta aastas ja aasta jooksul toimunud tööõnnetuste arv, mis on lõppenud haiguse, vigastuse või surmaga, 100 000 inimese kohta. Kahjuks on andmed elustiili ja elukeskkonna kohta eriti lünklikud, seejuures erinevate muutujate olemasolu ei kattu: kui mingi perioodi kohta on andmed näiteks alkoholi tarbimise kohta, siis ei ole selle perioodi jaoks olemas jälle näiteks andmeid töövigastuste arvu kohta. Seetõttu on analüüsis sõltuvalt kaasatud muutujatest võimalik kasutada vaid 200 juhtu maksimaalselt võimalikust 812 (28 aastat ja 29 riiki) juhust.

Regressioonanalüüsi eesmärgiks oli valida välja muutujad, mis oluliselt mõjutavad suremust ja mille seose suund suremusega vastab eeldatule. Tingimuseks oli ka, et esindatud oleks nii elustiili kui ka elukeskkonda iseloomustavad muutujad. Muutuja THK_{ip} peaks jääma mudelisse alati sisse. Kõigepealt koostatud regressioonmudel sisaldas kõiki sõltumatuid muutujaid. Osa muutujaid osutus ebaoluliseks ja tuli seega mudelist välja lülitada. Katsetamise ja ebaoluliste muutujate väljajätmise teel on saadud mudel, mis sisaldab peale tervishoiukulutuste veel kolme muutujat: alkoholi tarbimine iseloomustab elustiili, vääveldioksiidi kogus elukeskkonda ja kättesaadav proteiinide kogus mõlemat. Mudeli valikul osutus määravaks, et see oli ainus variant, kus alkoholi tarbimise ja SDR_t-i seose suund vastas eeldatule (positiivne seos) ja samas muutuja "Alkohol" olulisuse tõenäosus oli kõige lähemal 0,05 piirile. Saadud on järgmine mudel:

$$SDR_t = 11{,}655^{**} - 0{,}0212^{**}\ THK_{ip} - 0{,}0193^{**}\ Prot. + 0{,}0226\ Alkohol + 0{,}0086^{**}\ VäävelDO + u$$

Tähistus "**" märgib, et koefitsiendi olulisuse tõenäosus p oli alla 0,01, st. tõenäosus, et koefitsient on statistiliselt oluline, oli üle 99%. Ühe inimese kohta aastas kulutatud üks 1970. a USA dollar vähendab suremust tervislikel põhjustel 1000 inimese kohta 0,0212 juhtumi võrra. Proteiinide tarbimine päevas 1 grammi võrra rohkem vähendab suremust 0,0193 juhtumi võrra. Ühe liitri puhta alkoholi tarbimine aastas inimese kohta suurendab suremust 0,0226 juhtumi võrra ja ühe kilogrammi vääveldioksiidi tootmine inimese kohta aastas 0,0086 juhtumi võrra. Kõik muutujad peale "Alkohol"i on statistiliselt olulised, viimane ei ole aga ilmselt oluline takistus mudeli kasutamiseks suremusnäitaja loomiseks, mis sõltuks vaid tervishoiukuludest.

THK_{ip} koefitsient näitab, kuidas mõjutab üheühikuline muutus tervishoiukulutustes suremuse määra muude faktorite samaks jäädes. Avaldis $\alpha + \beta$ THKIP + u väljendab siis suremust, mis on mõjutatud vaid tervishoiukuludest. Kui teised tegurid mõju ei avalda, on nende koefitsiendid võrdsed nulliga ja siis

$$SDR_t = \alpha + \beta_1\ THK_{ip} + \beta_2\ Prot + \beta_3\ Alkohol + \beta_4\ VäävelDO + u =$$
$$\alpha + \beta_1\ THK_{ip} + 0 \times Prot + 0 \times Alkohol + 0 \times VäävelDO + u =$$
$$\alpha + \beta_1\ THK_{ip} + u$$

Avaldades regressioonimudelist selle avaldise, saame

$$SDR_{tek} = \alpha + \beta_1\ THK_{ip} + u = SDR_t - \beta_2\ Prot - \beta_3\ Alkohol - \beta_4\ VäävelDO,$$

kus SDR_{tek} on korrigeeritud suremus tervislikel põhjustel, korrigeerimisel on arvestatud elustiili (e) ja keskkonna (k) mõjutustega lahutades suremusest tervislikel põhjustel alkoholi tarbimise, vääveldioksiidi tootmise ja proteiinide tarbimise mõju. Saadud näitaja on ligikaudne hinnang suremusele, mis on otseselt seotud tervishoiuteenuste ja nende puuduliku kvaliteediga, ja peaks niisiis olema sobiv kasutamiseks efektiivsuse suhtarvu leidmisel.

Hinnang Eesti tervishoiu efektiivsusele efektiivsussuhtarvu alusel ja suhteline efektiivsus

Efektiivsust iseloomustava suhtarvu saab leida tulemuste ja kulutuste jagatisena. Nii saadakse ühe inimese kohta kulutatud ühe rahaühiku (v.a. palgakulutused, kuna need kulutuste korrigeerimisel kõrvaldati) tagajärjel saavutatu. Üks variant on leida suhe $E = SDR_{tek} / THK_{ip}$, kus E tähistab efektiivsust. See oleks n.ö. ühe inimese kohta kulutatud ühele rahaühikule vastav suremus. Sellisel juhul, mida suurem on suremus, seda suurem on ka efektiivsuse näitaja. Efektiivsusnäitaja tõlgendamisel tuleks siis silmas pidada, et mida suurem on leitud näitaja väärtus, seda väiksem on efektiivsus ise. Probleemiks on aga, et efektiivsusnäitaja suureneb ja seega efektiivsus väheneb, kui suremusnäitaja väärtus suureneb, mis on igati loogiline. Samas kui tervishoiukulud on väiksemad, siis efektiivsusnäitaja väärtus suureneb (tulemus jagatakse väiksemate kuludega) ja efektiivsus ise väheneb. Tegelikult aga peaks kulude vähendamine hoopis efektiivsust suurendama. Niisiis ei sobi selle vastuolu tõttu efektiivsuse suhtarvu lugejaks muutuja, mille väärtuse kahanemisel tulemus ehk rahva tervise seisund paraneb.

Seega tuli leida võimalus olemasoleva suremusnäitaja SDR_{tek} teisendamiseks selliseks näitajaks, mille suurenedes tulemus paraneks. Suremust arvutatakse tavaliselt ja ka SDR_{tek} näitab suremust 1000 inimese kohta. Seega suremuse lahutamisel 1000-st saame nn. ellujäänute arvu (EJ). Muutuja $EJ_{tek} = 1000 - SDR_{tek}$ näitab niisiis inimeste arvu 1000 inimese kohta, kes oleksid antud aasta üleelanud, kui ei oleks olnud välistekkelisi surmapõhjusi (mõrvad, avariid, enesetapud jne) ja kui inimeste elustiil ja nende elukeskkond oleks igati tervislik (alkoholi ei pruugita, õhku ei saastata ja tervislik toitumine on võimalik). Sobiv efektiivsuse suhtarv oleks niisiis $E = EJ_{tek} / THK_{ip}$, mida võib tõlgendada ühe rahaühiku kulutamise tagajärjel ühe elaniku kohta tervishoiuteenuste osutamiseks (v.a. palgakulutused) tagatud ellujäänute ehk aasta üleelanute arvuna. Kuna lugeja varieerub suhteliselt vähe võrreldes nimetajaga, samas tervishoiukulutused on ka inflatsiooniga korrigeeritult pidevalt suurenenud, siis on lõppnäitaja kujunemisel määrav roll just kulutuste poolel. Efektiivsussuhtarvud on toodud tabelis 1.

Riikides, kus SKP ja tervishoiukulutused on suhteliselt väikesed, kipub efektiivsus olema suurem, kuna rikkamates riikides tehtavate tervishoiukulutuste puhul teatud piirist alates on ilmselt tehtud kulutuse piirtulemus väga väike või isegi negatiivne. Keskmine tulemus selletõttu langeb. Viimase staadiumi vähihaigele kulutatud summad on õigluse ja humaansuse seisukohalt enesestmõistetavalt põhjendatud, kuid majandusliku mõtlemise ja efektiivsuse seisukohalt on nad vähetulemuslikud. Võib ka arvata, et riikides, kus on suurem suremus, on rahva tervis kehvem ja selle parandamiseks on vaja suuremaid kulutusi. Seega väiksema EJ juures on seal suuremad kulutused ja nii on seal efektiivsus väiksem. Seega võiks arvata, et efektiivsus on väiksem just neis riikides, kus suremus on suurem. Selle oletuse lükkab aga ümber saadud efektiivsussuhtarvude võrdlus. Efektiivsus on tulemuste kohaselt pigem suurem neis riikides, kus suremus on suurem, näiteks Iirimaa, Portugal, Eesti.

Tabeli 1 alusel võib öelda järgmist. Üldine on efektiivsuse languse tendents kogu Euroopas, erandiks on Austria vahemikus 1980.-1985., Soome vahemikus 1991.-1995., samuti Eesti kogu selle aja ulatuses, mille kohta on olemas võrreldavad andmed: 1992.-1995. Kui 1970. aasta tulemuste alusel paistavad silma kõrge efektiivsuse poolest Portugal, Norra, Soome ja Suurbritannia (1975. a ja 1980. a andmete põhjal ilmselt ka Hispaania ja Iirimaa), siis Soomes ja Norras on efektiivsus kiiresti langenud ja 1995. aastal oli nende riikide efektiivsus

üldisel madalal tasemel. Teistes loetletud riikides on langus olnud aeglasem ja ka 1992. aastal oli nende tervishoiumajandus keskmisest efektiivsem. Eestis oli efektiivsussuhtarvu väärtus 1992. a 19,8 ja see tõusis 1995. aastaks 26,5-ni. See on kaugelt üle keskmise tulemus, mis annab alust arvata, et puhtmajanduslikust seisukohast on Eesti tervishoiumajandus üks efektiivsemaid. Kui võrrelda Eesti 1992.–1995. a efektiivsussuhtarve sama perioodi teiste riikide tulemustega, pole kahtlust et nende riikide hulgas, mille kohta on olemas andmed, on Eesti tervishoid efektiivseim.

T a b e l 1

Efektiivsussuhtarvud (E) erinevates riikides

	1970	1975	1980	1985	1990	1992	1995
Austria			8,60	9,62	8,07		
Belgia			10,20	8,81	7,64	6,70	
Taani	13,17	11,28	10,09	9,61	8,91	8,44	8,11
Soome	17,11	12,56	11,52	9,20	7,37	7,34	8,09
Prantsusmaa	13,60	9,86	8,39	7,21	6,20	5,71	
Saksamaa					5,80	5,38	
Kreeka			31,60				
Island		13,30	9,43	8,45	6,93	6,78	6,30
Iirimaa		16,30	12,79	13,35	12,72		
Itaalia	18,00	13,28	10,15	9,40	7,21		
Luksemburg			9,72	8,75	6,35		
Holland	13,80	9,61	8,67	8,42	7,19	6,62	6,43
Norra	20,96	12,73	9,40	8,62	6,98	6,04	
Portugal	63,42	25,39	22,69	20,24	15,44		
Hispaania		20,64	18,10	17,25	11,73	10,67	
Rootsi	10,34	8,25	6,93	6,69	6,39		
Šveits	10,47	7,50	7,07		5,35		
Suurbritannia	18,96	14,09	13,24	11,70	9,95	8,74	
Tšehhi					10,31	9,09	8,64
Eesti						19,76	26,47

Hinnangu Eesti tervishoiumajanduse suhtelisele efektiivsusele saab arvutada järgmise valemi alusel: $E_S = \frac{E_{EESTI} - E_{MIN}}{E_{MAX} - E_{MIN}}$. Kui võtta maksimaalseks tulemuseks 1970. aasta Portugali tulemus (63,419), siis on hinnangud Eesti tervishoiumajanduse suhtelisele efektiivsusele vahemikus 25% - 37% (vt. ka tabel 2). Siiski tuleks võib-olla vaadelda 1970. aasta Portugali kui erandit, kuna järgmine tulemus on koguni poole väiksem, see on 1980. aasta Kreeka tulemus(31,5981). Kasutades seda tulemust maksimaalsena, on Eesti tervishoiumajanduse suhtelise efektiivsuse vähimaks hinnanguks 55% 1992. aastal ja suurimaks 81% 1995. aastal.

T a b e l 2

Suhteline efektiivsus Eestis

Aasta	1992	1993	1994	1995
Eesti efektiivsussuhtarv	19,7581	25,5067	23,61	26,4728
E_S, kui min 5,0989, maks 63,419	0,25	0,35	0,32	0,37
E_S, kui min 5,0989, maks 31,5981	0,55	0,77	0,70	0,81

Kuna kahjuks ei olnud kättesaadavad efektiivsussuhtarvu leidmiseks vajalikud näitajad Eesti kohta järgnevatel aastatel, siis võib olemasolevate andmete põhjal vaid oletada efektiivsuse tõusutendentsi. Samas jõutakse ka Eestis ilmselt kunagi punkti, kust alates algab riigi majanduse üldise arengu tõttu efektiivsuse langus.

Suhtelise efektiivsuse näitajate kasutamisega seoses kerkib üles rida probleeme. Esiteks võib märgata, et efektiivsus on enamuses riikides aja jooksul vähenenud, kuigi teaduse ja tehnoloogia areng peaks tervishoiu efektiivsust pigem tõstma. Siiski võib seda põhjendada sellega, et kuigi tehnoloogia areng võimaldab paremat ja kiiremat ravi, on uus ja keerulisem tehnoloogia vähemalt esialgu ilmselt ka kallim. Teiseks võib kahelda suremuse kui suhteliselt vähesel määral otseselt tervishoiumajanduse tulemusi peegeldava näitaja sobivuses tulemusnäitajaks põhjendusega, et isegi kui poleks üldse arstiabi ja tervishoiumajandust, oleks ellujäänute arv kindlasti suurem nullist — st. suremus ei saa lõpmatult tõusta. Samuti on osa suremusest paratamatu ka parima arstiabi korral, nimelt vanadusest tingitud suremus. Siiski võib autori arvates öelda, et läbi viidud tulemusnäitajate korrigeerimine terviseväliste põhjustega, elukeskkonna ja elustiili näitajatega võimaldab kasutada saadud tulemusnäitajat (EJ_{tek}) suhteliselt hea ligikaudse hinnanguna tervishoiumajanduse tulemusele.

Kolmas probleem seondub otseselt suhtelise efektiivsuse näitajaga. Nimelt kuna on teada vaid mõnede riikide efektiivsussuhtarvud ja seda ka mitte kõigi aastate kohta, siis pole kindel, et teadmata näitajate hulgas ei võiks olla väärtus, mis oleks praegusest minimaalsest madalam või maksimaalsest kõrgem. Kuid isegi kui oleks olemas täielikud andmed siinkasutatud meetodil leitud efektiivsuse suhtarvudest kogu maailma riikide kohta, ei pruugi nende hulgast vähim efektiivsus olla veel minimaalne efektiivsus, mis on võimalik saavutada, ja suurim efektiivsus maksimaalne võimalik efektiivsus. Seega on absoluutselt suurima võimaliku efektiivsuse leidmine võimatu, sest võimatu on arvestada kõigi faktoritega, mis mõjutavad tulemust tervishoiumajanduses. Niisiis tuleb tugineda käesolevatele andmetele ja võib öelda, et käesolevas töös kasutatud efektiivsuse suhtarvu alusel leitud Eesti tervishoiumajanduse suhteline efektiivsus arvestades olemasolevaid andmeid maksimaalse ja minimaalse saavutatud efektiivsuse kohta oli 1995. aastal umbes 81%.

Kokkuvõtteks

Tervishoiupoliitika ühe osa — efektiivsuse tagamise — hindamiseks Eestis võrreldes Euroopa riikidega on käeolevas uurimuses püütud luua suhtelise efektiivsuse näitajat korrigeerides nii tulemus- kui ka kulutuste näitajaid. Tervishoiule tehtud kulutusi on korrigeeritud ostujõupariteediga, arvesse on võetud USD inflatsiooni ja palkade erinevat osatähtsust kogukulutustest Ida-Euroopa ja Euroopa Liidu riikides. Tulemusnäitaja leidmiseks on suremust tervislikel põhjustel (välja on arvatud liiklusõnnetused, enesetapud, mõrvad jms) korrigeeritud elustiili ja -keskkonda iseloomustavate näitajatega. Efektiivsussuhtarvu leidmisel on tõlgendusprobleemide vältimiseks leitud nn. aasta üleelanute arv 1000 inimese kohta. Viimase jagamisel korrigeeritud kulutustega ongi saadud efektiivsussuhtarvud. Efektiivsuse võrdlemisel erinevates riikides erinevatel aastatel selgus, et kogu Euroopas valitseb üldine tervishoiumajanduse efektiivsuse languse tendents ja suurem on efektiivsus vähem arenenud riikides. Riikide hulgas, mille kohta on olemas kõik efektiivsussuhtarvu leidmiseks vajalikud andmed, on Eesti tervishoiumajandus efektiivseim. Arvestades minimaalset ja maksimaalset saavutatud efektiivsust arvutatud Eesti tervishoiumajanduse suhtelise efektiivsuse hinnang on 1995. aastal 81%.

Kasutatud kirjandus

IMF. International Financial Statistics. Yearbook. Vol. LI, 98
Parman, A. Efektiivsus ja sotsiaalne õiglus Eesti tervishoiumajanduses. Diss. Tartu, 1999, 148 lk
WHO. Health for all. Statistical Database. [http://www.who.dk/country/country.htm]. 21. Jaan. 1999.

Summary

EFFICIENCY OF ESTONIAN HEALTH CARE SECTOR

Anneli Kaasa
University of Tartu

In the health care sector market is unable to reach the equilibrium point. Hence, there is a need for a health care policy, which among the other aims has to guarantee the efficiency of health care. The main aim of this paper is to evaluate the efficiency of Estonian health care sector compared to other European countries. Efficiency is usually defined as an outcome of health care services divided by health care expenditure. The relative efficiency is defined as the part of efficiency already reached considering the maximum and minimum possible efficiency. The problem is that neither maximum nor minimum efficiency is known and can only be can be approximately estimated. This study uses the database of World Health Organisation, which includes different indicators connected with health and health care for years 1970 – 1997 in European countries. By creating efficiency ratio as the most important indicator of efficiency both the outcome and expenditure indicators are corrected.

The data about health care expenditure in different European countries in USA dollars (corrected with purchasing power parity) are made more comparable in time by correcting them with inflation rates. To improve comparability between countries are the expenditure on salaries excluded. Regression analysis supported presumption that health care expenditure made in some year has statistically significant effect on health outcome of the same year. Mortality is influenced by many factors, which are not connected with health status. So the mortality connected with health is found by subtracting mortality connected with murders, suicides, traffic accidents and other external causes from gross mortality. To get an appropriate indicator for outcome — mortality connected with health care—, the mortality connected with health is corrected with indicators describing influence of life stile and environment (consumption of alcohol, production of sulphur dioxide and quantity of proteins available in food).

To avoid possible problems with interpretation of efficiency ratio from this new mortality indicator by subtracting it from 1000, so-called number of people lived through the year is calculated. By dividing this indicator by corrected expenditure is finally efficiency ratio reached. After comparing these ratios among different European countries, one can detect tendency of decreasing efficiency in whole Europe and more effective was the health care economy in less developed countries. Among countries about which author has comparable data, at the present time Estonian health care system is the most effective. Taking into account the maximum and minimum efficiency reached is computed the estimate of relative efficiency in Estonian health care. It was 55% in year 1992, 77% in 1993, 70% in 1994 and 81% in 1995.

TULUJAOTUSE JA MAJANDUSARENGU SEOS

Helje Kaldaru
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Tulujaotuse ja majanduse arengu (kitsamalt võttes majanduskasvu) seoste temaatika on majandusteoreetikuid huvitanud aastasadu. Olgu siinkohal meenutatud kasvõi klassikalise koolkonna esindajaid D. Ricardot ja K. Marxi, kelle töödest väärivad tänapäevalgi märkimist tulujaotuse kujunemist ja selle mõju majanduse arengule käsitlevad teooriad. Käesoleva sajandi esimesel poolel majandusteoreetilise mõtteviisi peasuunana valitsenud neoklassikalise koolkonna kasvuteooriad on (igaüks omal kombel) kokku võtnud N. Kaldor, S. Kuznets, W. Lewis ja R. Solow oma viiekümnendatel aastatel ilmunud paljutsiteeritud artiklites. Uuesti sattus teema uurijate huviorbiiti üheksakümnendatel. Üheks põhjuseks oli asjaolu, et varasemates teoreetilistes mudelites esitatud seisukohad ei leidnud empiiriliste uuringute tulemusena kinnitust. Ka on viimase poolsajandi jooksul muutunud nii majandustingimused kui ka inimeste hoiakud, mis ongi sundinud uurijaid probleemile uue vaatenurga alt lähenema.

Poliitikutele on alati meeldinud lihtsad lahendused. Nii ultraliberaalse majanduspoliitika pooldajate (turufundamentalistide) loosung "kasta tuleb seda kapsast, mis kasvab" kui ka heaoluühiskonna apologeetide hüüdlause "heaolu kõigi jaoks" on ühekülgsed lähenemised, mis võivad osutuda äärmiselt kahjulikeks. Ja seda siis, kui need realiseeritakse konkreetsetesse tingimustesse sobimatu majanduspoliitikana. Siit ka käesoleva artikli eesmärk: uurida tulujaotust Eestis nii siirdemaade kui ka Euroopa Liidu liikmesmaade kontekstis, selgitada välja analoogiad ja erinevused. Probleemil on nii majanduslik kui ka poliitiline aspekt. Majanduslikust seisukohast vaadates tuleks selgitada, kas praeguse tulujaotuse muutumine ebaühtlasemaks tagaks tulevikus kiirema majandusarengu. Või tuleks selle saavutamiseks püüda tulujaotust hoopiski ühtlustada? Riigi osa vähenemine majanduses viib eeldatavasti tulujaotuse ebaühtlustumiseni, kas see võib hakata arengut takistama? Poliitiliselt tuleb Eestil Euroopa Liitu vastuvõtmiseks üles ehitada liikmesmaade poolt aktsepteeritav (euroopalik) ühiskonnakorraldus. Tulujaotust võiks vaadelda selle ühe, ja sealjuures küllaltki olulise aspektina.

Tulujaotuse majandusteoreetilised käsitlused

Tulujaotuse all mõistetakse teenitud kogutulu (koguprodukti rahalise ekvivalendi) jagunemist ühiskonnaliikmete vahel. Teoreetiline vastus küsimusele, kas majanduse arengut soodustab suhteliselt ühtlane või ebaühtlane tulujaotus, sõltub sellest, mida peetakse majandusarenguks ja millist tootmisressurssi selle põhiliseks tagatiseks. Kõige üldisemas mõttes seisneb majandusareng heaolu tõusus. Et see realiseeruks, peab lisaks rikkuse suuremisele (mida tavaliselt käsitletakse majanduskasvuna), ühiskonnaliikmetele tagatama ka põhiväärtused nagu vabadus, edukus, õiglus ja turvalisus. Kõiki nimetatuid korraga maksimeerida ei saa, sest tegemist on vastuoluliste taotlustega. Vabadust ja edukust peetakse tavaliselt majanduskasvu eelduseks, majandusarengu saavutamiseks ei tohi ära unustada ka kahte viimast.

Kuna majanduskasv ja majandusareng on tõepoolest omavahel seotud nähtused, kasutatakse viimase levinuima mõõdupuuna tulutaset *per capita* võrreldavas vääringus. Maailmapanga klassifikatsiooni kohaselt kuuluvad 1997. aasta andmetel kõik Euroopa Liidu liikmesriigid kõrgeltarenenud riikide (*high-income economies*) hulka. Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikidest on ainus sellesse gruppi kuuluv riik Sloveenia. Eesti koos Horvaatia, Ungari, Poola ning

Tšehhi ja Slovaki vabariikidega on arvatud järgmisse gruppi. Ülejäänud siirderiigid (sealhulgas ka Läti ja Leedu) kuuluvad selle klassifikatsiooni kohaselt veelgi vähem arenenud riikide hulka (*Classification*...1998). Seega on siirderiikide jaoks loomulik eesmärk kiire majanduskasv, et selle kaudu saavutada kõrgem arengutase. Kuivõrd on see eesmärk aga reaalne? Samal 1997. aastal oli ostujõu pariteedi järgi arvutatud tulutasemete erinevus Saksamaal ja Eestis *ca* neljakordne (vastavalt 21388 $ ja 5241 $) (*GDNGD*, 1999). Kui tahta aastaks 2007 jõuda Saksamaa 1997. aasta tasemele, peaks aastane *per capita* tulutaseme juurdekasv olema 15%. Isegi meile äärmiselt soodsal 1997. aastal oli see eespool viidatud andmetel vaid 11,5%. Seega ei saa siirderiikide jaoks olla majanduskasv ainus arengueesmärk ega arengut kindlustav tegur.

Ühiskonnaliikmete subjektiivselt tajutava heaolu (rahulolu) oluliseks aspektiks on poliitiline stabiilsus ja sotsiaalne turvatunne. Soov iga hinna eest majanduskasvu tagada viib paratamatult nende vähenemiseni (*Alesina/Perotti*, 1993: 3). Samas on liialt ebaühtlase tulujaotuse ühtlustamisel ühiskonda stabiliseeriv toime. Enamik inimesi võrdleb oma elatustaset teiste tarbimisvõimalustega sama riigi piires. Kui erinevusi tajutakse suurel määral põhjendatutena, ollakse oma eluga rahul. Seda muidugi juhul, kui sissetulekud võimaldavad normaalselt (majanduse ja ühiskonna arengutaset arvestades) ära elada.

Rahulolu kaudu saab majanduse arengutaset hinnata vaid käesoleval ajahetkel. Heaolu pikaajaliseks kindlustamiseks on majanduskasv vältimatu. Siiani laialdaselt levinud seisukoht on seejuures, et ebaühtlasel tulujaotusel on majanduskasvu soodustav toime. Nii klassikaline kui ka neoklassikaline majandusteooria peab tootmisressurssidest majanduskasvu tagamisel olulisemaks kapitali (sh ka maad ja teisi loodusressursse). Elavtöö võimaldab vaid olemasolevat tootmispotentsiaali ära kasutada. Olgu siinkohal meenutatud K. Marxi poolt esile toodud kapitali esialgse akumulatsiooni perioodi, mis viib suure osa elanikkonna suhtelise vaesumiseni, kuid on tulevase arengu tagamisel vältimatu. Analoogiline protsess toimus Eestis kümmekond aastat tagasi. Küsimus, kas selle üheks põhjuseks võis olla asjaolu, et rõhuva enamiku poolt ainus süstemaatiliselt tundma õpitud majandusteoreetiline teos oli sel ajal “Kapital”, jäägu siinkohal püstitamata. Kapitali akumuleerimiseks on vaja investeerida, selleks omakorda tuleb säästa. Kui arvestada asjaolu, et suhteliselt rikkamad kihid säästavad lisanduvast tuluühikust suurema osa kui vaesemad, peaks ebaühtlasem tulujaotus tõepoolest majanduskasvu soodustama. Kapitali mingi kontsentratsiooni juures läheb selle kvantiteet üle kvaliteediks — toimub muutus tootmistehnoloogias, mis kiirendab tulevast arengut veelgi. Miks aga empiirilised uuringud ebaühtlase tulujaotuse ja majanduskasvu igati loogilist positiivset korrelatsiooni ei kinnita?

Üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et inimteguril on tänapäeval majandusarengus tunduvalt suurem osa kui seda varem eeldati. Uue tehnoloogia loomiseks on tõepoolest vaja väga suurt algkapitali, kuid selle rakendamiseks mujal (ka teistes riikides) piisab hoopis väiksemast kapitalipanusest. Väliskapitali kaudu riiki tuleva kõrgetasemelise tootmistehnoloogia ülekandeefektide rakendamiseks majanduskasvu teenistusse vajatakse kvalifitseeritud ja õpivõimelist tööjõudu (*Barro/Sala-I-Martin*, 1995:265). Ebaühtlane tulujaotus, mis võib küll soodustada üksikute väga kõrge kvalifikatsiooniga tippteadlaste (-inseneride, -poliitikute) kujunemist, viib tööjõu üldise kvalifikatsiooni paratamatu allakäiguni. Vaesus taastoodab vaesust, harimatus harimatust. See nõiaring on tänases Eestis juba käivitunud ning kardetavasti ei ole kaugel aeg, mil koos välisinvesteeringutega tulevad kaasa ka uut tehnoloogiat kasutada oskavad spetsialistid. Muutunud on ka säästude ja investeeringute seos. Tõsiseid investeeringuid ei tehta tänapäeval enam omakapitali arvel (siis peaks tõepoolest kapitalilt teenitud tulu kapitaliomaniku kätte jätma). Arenenud kapitalituru kaudu

koondatakse ka suhteliselt väikesed säästud ja antakse need investorite käsutusse. Võib arvata, et keskmistesse (ja alla selle) tulugruppidesse kuuluvad inimesed on eriti huvitatud oma säästude paigutamisest kindlana tunduvatesse tootmisprojektidesse (ja mitte spekuleerima nendega rahvusvahelisel väärtpaberiturul). Kuigi esmapilgul tundub säästude jagunemine suurema hulga inimeste kätte majanduskasvu pidurdavat, võib tegelikult realiseeruda hoopis vastupidine tulemus.

Tulujaotuse mõõtmine ja võrdlev analüüs

Tulujaotuse ühtluse hindamisel on aluseks eri tulugruppidesse kuuluvate isikute tulu osatähtsus kogutulus. Tavaliselt võetakse vaatluse alla kümme (tuludetsiilid) või viis (tulukvintiilid) tulugruppi. Esimesse tulugruppi kuulub seejuures vastavalt 10% või 20% elanikest, need kelle tulutase on kõige madalam, viimasesse sama hulk kõige kõrgema tulu saajaid. Kui tulujaotus oleks täiesti ühtlane, oleks iga grupi tulu osatähtsus kogutulus samuti 10% (või 20%). Tulujaotuse ühtluse üldnäitajana on kasutusel Gini indeks (koefitsient), mis leitakse tulugruppide kumulatiivset osatähtsust kogutulus väljendava Lorenzi kõvera ja perfektselt ühtlase tulujaotuse korral joonistuva sirge vahelise pindala suhtena mainitud sirge alusesse pindalasse (protsentides). Seega oleks täiesti ühtlase tulujaotuse korral Gini koefitsiendi väärtus null ja juhul, kui kogu tulu saaksid vaid kõrgeimasse tulugruppi kuuluvad isikud, sada. Kuna mõlemad nimetatud situatsioonid on hüpoteetilised, jääb empiiriliste andmete alusel arvutatud Gini indeks alati nulli ja saja vahele.

Eri riikide (ja perioodide) tulujaotuse võrdlemisel on oluline teada kelle ja millise tulu ning mitme tulugrupi alusel on Gini indeks leitud. Mõnikord vaadeldakse linna- ja maaelanike tulujaotust eraldi, arvesse võivad olla võetud vaid palgasaajad jne. Gruppidesse jagamisel võib arvestusüksuseks olla majapidamine (perekond) tervikuna või tulu pereliikme kohta *per capita*. Tulemus on erinev. Majapidamiste lõikes arvutatud tulujaotus on ebaühtlasem. Madalaima grupi tulu osatähtsus on väiksem ja kõrgeima grupi tulu osatähtsus suurem kui *per capita* hinnatud tulujaotuse korral. Brutotulu jaotub arusaadavatel põhjustel ebaühtlasemalt kui netotulu. Näiteks oli Taani 1992 aasta *per capita* andmetel arvutatud netotulu Gini indeks 24,3, sama näitaja brutotulu kohta aga 28,8. (*WIID*, 1999) Netotulu jagunemises avaldub maksude kaudu toimunud ümberjaotus.

Gini koefitsiendi väärtus sõltub ka kasutatud arvutusmetoodikast. Tuludetsiilide alusel arvutatud Gini indeksi väärtus on alati väiksem kui samadel andmetel kvintiilide põhjal arvutatud indeksi väärtus. See on üldine seaduspärasus, mis tuleneb arvutusvalemist. Järelikult ei saa omavahel võrrelda indekseid ilma täpseid arvutusreegleid teadmata.

Tulujaotuse võrdlevat analüüsi takistabki asjaolu, et eri riikides ja eri perioodidel on Gini indekseid arvutatud erinevate metoodikate järgi. Järgnevas analüüsis võrreldakse tulujaotust Euroopa Liidu tänastes liikmesriikides ja siirdemaades 90-te aastate alguses Maailmapanga andmetele toetudes. Võrreldavaid hilisemaid andmeid autor kahjuks ei leidnud. Vaatluse alla võetud tänastest Euroopa Liidu maadest (Kreeka ja Portugali kohta andmed puudusid) oli tulujaotus kõige ühtlasem Austrias, kus Gini indeksi väärtus oli 23,1 ja kõige ebaühtlasem Iirimaal (35,9) (vt. tabel 1). Rahvaarvuga kaalutud Gini koefitsiendi keskmine väärtus oli 30,5. Madalaimat tulu saavale viiendikule elanikest osanes Austrias 10,4% ja Iirimaal vaid 6,7% tulust (keskmine 8,0%). Kõrgeimat tulu saava viiendiku osatähtsus kogutulus oli Austrias 33,4% ja Iirimaal 42,9% (keskmine 38,6%). Kõige vähem erines riigiti IV detsiili tulu osatähtsus (keskmine 22,8%), mis kõikus 22,4% ja 23,1% vahel.

Siirdemaades oli tulujaotus riigiti ebaühtlasem kui arenenud maades, kuid grupi keskmisena enam-vähem samal tasemel (Gini koefitsiendi väärtus 29,0). Vaatlusalustest riikidest oli ühtlaseim tulujaotus Slovaki Vabariigis (19,5) ja konkurentsitult kõige ebaühtlasema tulujaotusega riik oli Eesti (39,5). Vaeseima viiendiku tulu osatähtsus oli kõrgeim Slovaki Vabariigis (11,5%) ja madalaim Eestis (6,6%). Rikkaima viiendiku tuluosa kaal oli täpselt vastupidine: väikseim Slovakkias (31,4%) ja suurim Eestis (46,3%). Slovakkia ja Eesti olidki äärmuslikud näited kogu valimis. Siirderiikide keskmisena oli madalaima grupi tuluosa pisut suurem (8,4%) ja kõrgeima grupi osa pisut väiksem (37,4%) kui arenenumates riikides.

Tabel 1

Tulujaotus Euroopa arenenud riikides ja siirderiikides[1]

Riik	Gini indeks	Tulukvintiili osatähtsus netotulus(%)				
		I	II	III	IV	V
Austria	23,1	10,4	14,8	18,5	22,9	33,4
Soome	25,6	10,0	14,2	17,6	22,3	35,8
Luksemburg	26,9	9,5	13,6	17,7	22,4	36,7
Saksamaa	28,1	9,0	13,5	17,5	22,9	37,1
Itaalia	31,2	7,6	12,9	17,3	23,2	38,9
Hispaania	32,5	7,5	12,6	17,0	22,6	40,3
Suurbritannia	32,6	7,1	12,8	17,2	23,1	39,8
Prantsusmaa	32,7	7,2	12,7	17,1	22,8	40,1
Iirimaa	35,9	6,7	11,6	16,4	22,4	42,9
EL maade keskmine	30,5	8,0	13,1	17,3	22,9	38,6
Slovaki Vabariik	19,5	11,9	15,8	18,8	22,2	31,4
Valgevene	21,6	11,1	15,3	18,5	22,2	32,9
Rumeenia	25,5	9,2	14,4	18,4	23,2	34,8
Tšehhi Vabariik	26,6	10,5	13,9	16,9	21,3	37,4
Läti	27,0	9,6	13,6	17,5	22,6	36,7
Poola	27,2	9,3	13,8	17,7	22,6	36,6
Ungari	27,9	9,7	13,9	16,9	21,4	38,1
Leedu	33,6	8,1	12,3	16,2	21,3	42,1
Kõrgõztan	35,3	6,7	11,5	16,4	23,1	42,3
Turkmeenia	35,8	6,7	11,4	16,3	22,8	42,8
Eesti	39,5	6,6	10,7	15,1	21,4	46,3
Siirdemaade keskmine*	29,0	8,4	13,2	17,7	23,3	37,4

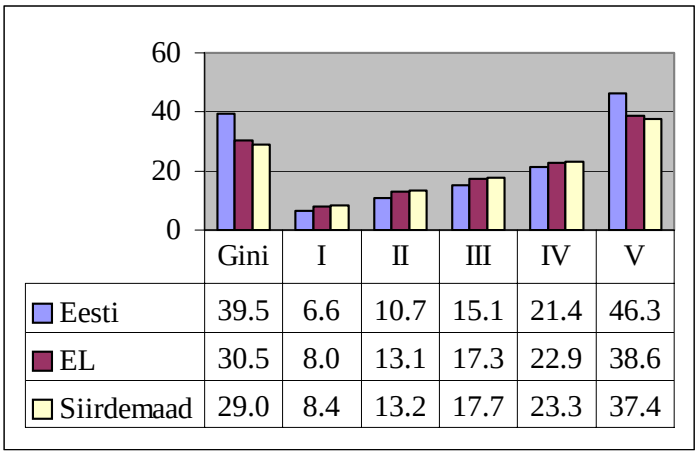
*Andmed puudusid Albaania, Makedoonia, Taga-Kaukaasia riikide ning Tadžikistani ja Usbekistani kohta
Allikas: *WDI* 1998

Tabeli andmetel ei saa teha järeldust, et riigi arengutase (rikkus) ja tulujaotuse ühtlus on omavahel mingil kombel seotud. Soome ja Rumeenia tulujaotuse näitajad on väga analoogsed, tulu *per capita* ostujõu pariteedi järgi hinnatuna aga esimeses üle nelja korra kõrgem. Samuti on tabelis kõrvuti tulujaotuse poolest sarnased Eesti ja Turkmeenia, kuigi viimases on tulutase peaaegu kaks korda madalam. Muidugi ei saa üksiku näitaja väärtuse järgi veel otsustada selle üle, kas tulujaotus on ühiskonna hetkeseisu arvestades optimaalselt ebaühtlane või mitte. Küll aga annab kummagi grupi lähedane keskmine esialgse hinnangu vaatlusalusel perioodil ja piirkonnas normaalseks peetavale tulujaotuse ühtlusele.

Eesti tulujaotuse näitajate võrdlus Euroopa Liidu liikmesriikide ja siirdemaade keskmiste näitajatega on toodud joonisel 1. Eesti tulujaotus erineb nii ühe kui ka teise grupi keskmisest

[1] Tabelis on toodud väljavõttelised andmed, keskmised on arvutatud kogu grupi kohta

oluliselt. Tulud ei ole mitte ainult äärmusrühmade suhtes ebaühtlasemalt jaotunud, vaid suhteliselt vaesemad kui teistes riikides on ka vahepealsetesse tulukvintiilidesse kuuluvad elanikud. Eriti drastiline on teise kvintiili olukord. Vaatlusaluste riikide hulgas ei leidunud ühtegi teist, kus II detsiili tuluosa oleks olnud alla 11%, ning leidus viis riiki, kus üle 10% tulust sai vaeseim viiendik. Siirdeperioodi alguses iseloomustas Eesti ühiskonda vaatlusaluste riikide hulgas erandlikult ebaühtlane tulujaotus, mis pani aluse elanikkonna varandusliku kihistumise süvenemisele. Analoogilise tulujaotusega olid mitmed traditsiooniliselt arengumaade hulka kuuluvad, geograafiliselt ja kultuuriliselt kauged riigid nagu näiteks Boliivia, Hiina ja Uganda (*WDI*, 1998). Märkimist väärib asjaolu, et teistes samal ajal suuri majandusreforme üle elanud riikides oli ühiskonna nii tugevat polariseerumist suudetud vältida. Turkmeenia ja Kõrgõztaniga me tavaliselt oma majandusnäitajaid ei võrdle. Seetõttu on Eestis majandusarengu oluliseks eesmärgiks siirdeperioodil reaalse *per capita* sissetuleku kasvu kõrval ka tulujaotuse ühtlustamine.



	Gini	I	II	III	IV	V
Eesti	39.5	6.6	10.7	15.1	21.4	46.3
EL	30.5	8.0	13.1	17.3	22.9	38.6
Siirdemaad	29.0	8.4	13.2	17.7	23.3	37.4

Allikas: *WDI*, 1998, autori arvutused ja joonis

Joonis 1. Eesti tulujaotuse võrdlus gruppide keskmistega

Tulujaotuse dünaamika

Tulujaotuse dünaamika uurimisel on pikaajalised traditsioonid Kagu-Aasia ja Ladina-Ameerika riikides. Võrreldavaid andmeridu leidub Euroopa Liidu tänaste liikmesmaade kohta kuni 90-te aastateni ja siirderiikide kohta just viimastel aastatel. Üldiselt võib öelda, et stabiilses majandussituatsioonis olevates arenenud riikides suuri muutusi tulujaotuses tavaliselt ei toimu. Näiteks Saksamaal ei ole tulujaotus kahekümne aasta jooksul (1973–1993) peaaegu üldse muutunud. Suurbritannias, kus varem oli Saksamaaga täiesti analoogiline tulujaotus, on see 90-te aastate alguseks muutunud pisut ebaühtlasemaks. Leidub riike, kus tulujaotus on traditsiooniliselt olnud suhteliselt ühtlane (Põhjamaad, aga ka näiteks 70-tel aastatel Tšehhoslovakkia ja Ungari), ning riike, kus see on suhteliselt ebaühtlasem (Itaalia, Prantsusmaa). (*WIID*, 1999)

Siirderiikides oli siirdeperioodi alguses tulujaotus küllaltki erinev (vt. tabel 1). Seetõttu pakub huvi, millised muutused on siin edaspidi toimunud. Tabelis 2 toodud Gini indeksid on arvutatud tuludetsiilide põhjal, seetõttu ei ole need näitajad otseselt võrreldavad eelmises tabelis toodutega (samade andmete põhjal arvutatud Gini indeksi väärtus on siin väiksem). Tabelist võib välja lugeda nii stabiilsust (Ungari, Valgevene, Rumeenia, Leedu) kui ka riikide konvergentsi. Tšehhi ja Slovaki vabariigile on iseloomulik tulujaotuse ebaühtlustumine, Eestile ja Bulgaariale aga ühtlustumine. Vaid Poolas, kus ka perioodi alguses oli tulujaotus keskmisest ebaühtlasem, on see veelgi süvenenud. Riikidevaheliste erinevuste vähenemine tõstatab hüpoteesi, et tõepoolest eksisteerib mingi konkreetsetes oludes optimaalne

tulujaotuse ebaühtlus. Eesti tulujaotus on vaatlusalusel perioodil küll tublisti teiste siirderiikidega sarnasemaks muutunud, kuid jäänud siiski suhteliselt ebaühtlaseks. Kahjuks ei jäänud Eestis tulujaotuse ühtlustumistendents püsima. Eesti Panga andmete kohaselt kahanes Gini indeksi väärtus kuni 1997. aastani, saavutades siis oma minimaalväärtuse 32,7, ning suurenes 1998. aastal uuesti väärtuseni 35,4 (*Eesti*…, 1998). Ka rikkaima ja vaeseima kümnendiku tulude suhe, mis selle ajani pidevalt vähenes, muutus 1998. a. jälle suuremaks.

Tabel 2

Tulujaotuse dünaamika siirderiikides 1995–1997
(tuludetsiilide alusel arvutatud Gini indeks)

Riik	1995	1996	1997	1997/1995
Slovaki Vabariik	20,0	24,8	23,4	1,17
Ungari	24,3	24,5	24,6	1,01
Valgevene	24,7	24,2	24,9	1,01
Tšehhi Vabariik	21,5	28,1	27,6	1,28
Rumeenia	31,2	30,6	30,3	0,97
Leedu	33,3	34,4	32,4	0,97
Eesti	39,0	37,4	34,1	0,87
Poola	32,4	33,1	34,2	1,06
Bulgaaria	37,2	34,8	34,6	0,93
Keskmine	30,8	31,3	31,5	1,02

Allikas: *WIID*, 1999

Tulujaotuse seos majanduse makronäitajatega

Järgneva analüüsi tarbeks on ühendatud andmebaasi *WIID* ja Maailmapanga kahe andmebaasi andmed (*GDNGD*, 1999 ning *CC*, 1998 ja 1999). Eesmärgiks oli uurida tulujaotuse ühtlust väljendava Gini indeksi seost üldiste majanduse makronäitajatega. Kahjuks ei tulnud selle andmestiku põhjal tulujaotuse ja majanduskasvu seos üldse esile. Ilmselt oli siin põhjuseks majanduskasvu näitajate suhteliselt väike varieeruvus vaatlusalustel aastatel ning asjaolu, et esines tulujaotuse konvergents. Küll aga väärib siinkohal osundamist autori varasem tulemus, mille kohaselt Gini koefitsiendi väärtus *ca* 30 maksimeerinuks siirderiikide majanduskasvu siirdeperioodi esimestel aastatel (*Kaldaru*, 1999: 92). R. Barro (1999) hinnangu kohaselt pärsib liiga ebaühtlane tulujaotus majanduskasvu just vaesemates riikides. Milline võiks olla situatsioon siirderiikides täna, sellele saab vastata alles mitme aasta pärast, kui võrreldavad andmed on kätte saadud.

Kinnitust leidis (vähemalt edasiuurimisele innustaval määral) artikli alguses püstitatud hüpotees, et ühtlasem tulujaotus soodustab säästmist. Säästude suhe SKP-sse (keskmine säästmiskalduvus) oli statistiliselt olulises positiivses korrelatsioonis investeeringute suhtega SKP-sse (0,437), seega ei lõika tulude ühtlustumine ära tulevase arengu kapitalieressurssi. Keskmise säästmiskalduvuse ja Gini indeksi regressioonivõrranditest osutus parimaks allapööratud harudega parabool, mille maksimumpunkt langes Gini indeksi väärtusele 14,8. Mudel oli statistiliselt usaldatav tõenäosusega 0,999 ning kirjeldas 37,7% keskmise säästmiskalduvuse varieeruvusest. Seega väheneb siirdemajanduse tingimustes keskmine säästmiskalduvus seda kiiremini, mida ebaühtlasemaks tulujaotus osutub. Kodumaiste investeeringute suhe SKP-sse oli Gini indeksiga seotud veelgi tugevamini. Langev sirge (korrelatsioonikordaja –0,69) kirjeldas 48,1% resultaatnäitaja variatsioonist. Seega, mida

ühtlasem on tulujaotus, seda kiiremini kapital akumuleerub ja seda kiiremini tulevikus majandus areneb. On ju tehnoloogia uuendamine üks siirdemajanduse arengu võtmetegureid.

Siirderiikide andmete põhjal osutus tulujaotus seda ebaühtlasemaks (korrelatsioonikordaja 0,86), mida suurem oli erasektori osa kogutarbimises, ja seda ühtlasemaks (korrelatsioonikordaja –0,72), mida suurem oli riigieelarve ja SKP suhe. Eesti kuulus oma *ca* 60%-se eratarbimise osatähtsusega ja *ca* 40%-se riigieelarve ja SKP suhtega valimi keskmiste hulka. Kuna on võetud majanduspoliitiline suund riigi osa vähendamisele, avaldab (ongi juba avaldanud) see asjaolu survet jaotuse ebaühtlustumisele.

Kui harilikult ei ole võimalik vahetult seostada tulutaset ja tulujaotuse ühtlust (vt. eespool tabeli 1 analüüs), siis siirderiikide andmetel oli ostujõu pariteediga korrigeeritud SKP *per capita* seotud Gini indeksiga korrelatsioonikordajaga –0,69. Järeldus: mida ebaühtlasem tulujaotus, seda vaesem riik, oleks küll intrigeeriv, kuid ilmselt ebaloogiline. Pigem võib teha järelduse, et tulujaotuse suur ebaühtlus on vaesuse ja madala arengutaseme tunnus, selle ületamiseks peab olema riik juba pisut rikkust kogunud. Regressioonianalüüsi tulemusena selgus, et tulu varieeruvusest kirjeldas Gini indeksi nõgus parabool 60,7% (nii mudel kui ka regressioonikordajad oli usaldatavad kaduvväikese eksimistõenäosusega). Kuni rikkuse suurusjärguni 8000 – 9000$ *per capita* on tulujaotusel ühtlustumistendents, rikkamates riikides ebaühtlus suureneb. Kuna Eesti ei ole sellist tulutaset veel kaugeltki saavutanud, ei saa tulujaotuse ebaühtlustamise vajadust ka selle seaduspärasusega põhjendada.

Kokkuvõte

Tulujaotus ja majandusareng on kahtlemata seotud, kuid selle seose avaldumisvorm sõltub riigi arengutasemest ning ajaloolisest ja kultuurilisest eripärast. Kuna perfektselt ühtlane ning absoluutselt ebaühtlane tulujaotus on vaid teoreetilised konstruktsioonid, peab igas konkreetses situatsioonis eksisteerima mingi optimaalne tulujaotuse ebaühtlus, mis võimaldab riigil oma tulevast arengut kindlustada. Paljude suhteliselt vaeste riikide (ka osade siirderiikide) probleemiks on liiga ebaühtlane tulujaotus, mis destabiliseerib ühiskonda. Kahjuks kuulub nende riikide hulka ka Eesti, mis on tulujaotuse aspektist võrreldav geograafiliselt ja kultuuriliselt kaugete arengumaadega. Valitud üliliberaalne majanduspoliitiline suundumus suurendab järjest rohkem varanduslikku kihistumist ning viib üha suuremale tulujaotuse ebaühtlustumisele. Varem või hiljem osutub see majandusarengut pidurdavaks teguriks. Euroopalike tavade (ka tulujaotuse seisukohalt) mittejärgimine võib osutuda ka poliitiliseks takistuseks Eesti Euroopa Liitu vastuvõtmise otsustamisel.

Kirjandus

1. *Alesina, A., Perotti, R.* Income Distribution, Political Instability and Investment . – NBER, Cambridge, 1993.
2. *Barro, R.* Inequality, Growth and Investment. – NBER Working Paper 7038, 1999.
3. *Barro, R.* Sala-I-Martin, X. Economic Growth.- McGraw Hill: 1995
4. *Classification of economies*. – World Bank: 1998 – [http://www.worldbank.org/data/databytopic/class.htm]
5. *CC*. Country at a glance.– World Bank: 1998, 1999 – [http://www.worldbank.org/data/countrydata/ countrydata.html]
6. *Eesti Pank*. Aruanne 1998.– [http://www.ee/epbe/1998/est/lisa 01.html]
7. *GDNGD*. Global Development Network Growth Database. World Bank 1999 – [http://www.worldbank.org/poverty/inequal/data.html]

8. *Kaldaru, H*. Varanduslik kihistumine siirdemajanduses. – Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit. VII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Mattimar: 1999
9. *WDI*. World Development Indicators. – World Bank: 1998 – [http://www.worldbank.org/data.html]
10. *WIID*. World Income Inequality Database. – UNDP: 1999 – [http//www.wider.unu.edu/wiid/download.htm]

Summary

RELATIONSHIP BETWEEN INCOME DISTRIBUTION AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Helje Kaldaru
University of Tartu

The purpose of this article is to investigate the income distribution in Estonia in comparison with other transition economies and the countries of European Union, to find out analogies and differences. The problem has both economic and political aspects. From the economic point of view, the question of making the distribution of income more equal or not, will arise. In order to join with EU, Estonia has to build up a social system acceptable for it.

In countries with a higher development level, the income distribution is relatively durable, but transition economies are characterized by a convergence. The distribution in Estonia differs essentially from that in EU member states or other transition countries, being more unequal. Until 1997 the decrease in inequality took place, but after that property stratification has deepened again.

When analyzing the data on transition countries, the favorable impact of more equal distribution on domestic saving and investment turned out. Thus, the leveling of too unequal distribution generates future economic growth. The bigger is the private sector share in economy, the bigger is the pressure on the less equal income distribution. An unequal distribution is a characteristic of poor countries. It is possible to diminish inequality in along with the rise of wealth level.

The results of the analysis lead to the conclusion that the income distribution in Estonia today does not correspond to neither the level of economic performance, cultural beliefs of the population, nor the European customs. If Estonia's wish to join with EU is serious, it is necessary to take steps for leveling the distribution of income.

REGIONAALPOLIITIKA JA REGIONAALNE TÖÖ(JÕU)TURG

Eedo Kalle
Tallinna Tehnikaülikool

Tänapäeva maailmas tundub üheaegselt eksisteerivat ja arenevat kaks vastandlikku suundumist. Ühelt poolt nõndanimetatud globaliseerumine ehk rahvusvahelistumine või internatsionaliseerumine. See väljendub kapitali, tööjõu jne. maailmaturu kiires arengus, ülemaailmsete infosüsteemide ja - võrkude tekkes, suurte mitmeriigiliste ühenduste (Euroopa Liit, NAFTA jt.) moodustumises jm. Teisalt toimub regionaliseerumine, millest annab tunnustust uute (sageli väikeste) iseseisvate riikide teke, rahvuskultuuride ja -keelte esiletõus ning suurema autonoomia ja detsentraliseerituse taotlused. Need suundumused on iseloomulikud ka Eestis, kus üldsuunaks on ühinemine Euroopa Liiduga ja lülitumine mitmesugustesse globaliseerumisprotsessidesse ning samas käib regioonide (maakondade, valdade) võitlus oma allesjäämise eest. Kõik see seostub oluliselt riigi majanduspoliitikaga ja selle ühe põhivaldkonnaga - regionaalpoliitikaga. Turumajandusele üleminekuperioodist väljuvas Eestis tuleb ilmselt korrigeerida nii majandus - kui ka regionaalpoliitikat. Viimane on eriti komplitseeritud tulenevalt kavandatavast haldusreformist ja Eesti väiksusest, kusjuures aga esinevad olulised regionaalsed erinevused ja probleemid. See nähtub töö(jõu)turu kui ühe keerukama ja eripalgelisema turu problemaatikas uurituna regiooniti.

Tallinna Tehnikaülikooli tööteaduse õppetoolis on (üliõpilaste abiga) uuritud Eesti regioonide töö(jõu)turu probleeme. Uurimuse eesmärgiks on maakondade töö(jõu)turu mitmekülgne analüüs ja prognoos ning selle alusel soovituste esitamine maakondade töö(jõu)turu situatsiooni parendamiseks ja ühtlasi ka regionaalpoliitika täiustamiseks. Analüüsiga on siiani haaratud neli maakonda: Ida-Virumaa, Lääne-Virumaa, Läänemaa ja Järvamaa. Uuringute ülesehitatus on olnud järgmine.

1. Maakonna üldiseloomustus:
- rahvastik (suurus ja dünaamika, linna- ja maarahvastik, iive, ränne, sooline, vanuseline, rahvuslik jm. struktuur);
- majandus (sektoriaalne ja tegevusalane struktuur, ettevõtlus, eksport ja import, majanduse põhinäitajate tase ja dünaamika, võrdlused teiste regioonidega ja vabariigi keskmisega).

2. Maakonna tööhõive analüüs:
- tööhõive ja tööjõus osaluse määrade tase ning dünaamika;
- tööjõu nõudlus (vakantsete töökohtade arv ja struktuur, tööjõu nõudluse kutse- ja tegevusalane, hariduslik, vanuseline, sooline jm. lõige, ettevõtete ja tööhõivetalituste vaheline infosüsteem);
- tööjõupakkumine (kutsealane, sooline, vanuseline, hariduslik jm. struktuur);
- tööpuudus (ametlik ja tegelik töötuse määr, tööpuuduse põhjused ja liigid, töötute sooline, vanuseline, rahvuslik, hariduslik jm. struktuur);
- töö(jõu)turu reguleerimise aktiivsed ja passiivsed meetmed. Maakonna tööhõivetalituse tegevuse analüüs.

3. Töötasu analüüs:
- keskmise palga tase ja dünaamika;
- palga mõjurid;
- vaesuse, toimetuleku, sissetulekute jms. valikuuringute andmete analüüs.

4. Töökeskkonna ja ohutushoiu olukord:
- tööõnnetuste struktuur ja dünaamika;
- haiguspäevade arv ja dünaamika ning tegevus- ja kutsealane jaotumine;

- osalise tööaja kasutamine;
- töölepingute muutmine;
- maakonna Tööinspektsiooni tegevuse analüüs.

Uuringute tulemusena püüti selgitada mida teha regionaalse töö(jõu)turu olukorra parandamiseks nii kohalikul kui ka riiklikul tasandil (sealhulgas regionaalpoliitika kujundamisel). Võib esitada järgmised esmased järeldused ja ettepanekud.

1. Vaatamata Eesti väiksusele on tema regioonid (maakonnad) suhteliselt ebaühtlase arenguga. Eesti tööjõu-uuringu (1999 II kvartal) andmetel hälbivad maakondade näitajad oluliselt: tööjõus osalemise määr 51,6 % (Võrumaa)- 68,6 % (Harjumaa), tööhõive määr 46,2 % (Võrumaa) - 61,6 % (Harjumaa), töötuse määr 6,2 % (Lääne-Virumaa) - 19,8 % (Ida-Virumaa). Töö(jõu)turu problemaatikat on maakondade tasandil vähe uuritud, puuduvad vastavad sügavamad analüüsid ja prognoosid, kuid ebapiisav on ka regionaalne statistika, sealhulgas töö(jõu)turu alane. Teatud erandina võib siin esile tõsta G. Raagmaa ja L. Suvi uurimusi.
2. Raske on anda hinnangut regioonide tööjõu kasutamise efektiivsusele kuna puuduvad andmed maakondade sisemajanduse koguprodukti (lisandväärtuse) suurusest. Samuti puudub statistika maakondade tegevusalade lisandväärtusest ja tööjõust ning seega ei ole võimalik analüüsida tööviljakust. Vastava statistika loomine on praegu käsil Eesti Statistikaametis.
3. Kuivõrd regioonide areng ja töö(jõu)turu olukord on erinev, siis tuleks töö(jõu)turu meetmed diferentseerida lähtudes erinevate regioonide vajadustest. Vajalikud oleksid regioonide ettevõtluse, tööjõu ja perspektiivsete tegevusvaldkondade uuringud ning nende alusel regionaalsete tööhõivearengukavade koostamine. Igas regioonis võiks teha oma töö(jõu)turu SWOT analüüsi ja prognoosi. Seejuures tuleks leida iga regiooni prioriteetsed tegevusalad, mis annaksid kõige rohkem lisandväärtust ja looksid uusi töökohti või stabiliseeriks tööhõive sotsiaal-majanduslikult põhjendatud tasemel. Väga huvipakkuvad oleksid regionaalsed analüüsid ja prognoosid seoste ahelas:

investeeringud $\rightarrow$ tööhõive (töökohad) $\rightarrow$ majanduskasv.

Selle kõige alusel saaks iga maakond koostada oma tööhõive ja koolituse arengu - ning tegevuskava, mille eeskujuks võiks olla Sotsiaalministeeriumi vastavad kavad. Siin tuleb võimalust mööda (arvestades kogu riigi liikumissuunda) ühitada globaalsed ja regionaalsed aspektid, st. Euroopa Liidu tööpoliitika põhisuunad ja meie vabariigi regionaalpoliitika ning regioonide eripära.
4. Üheks keskseks probleemiks on tööpuuduse vähendamine ja tekke tõkestamine. Maakondades tuleks analüüsida võimalusi aktiivsete tööturumeetmete osakaalu suurendamiseks. Seejuures võidakse evitada

- tööhõivepaketid,
- ettevõtluse arenduskeskused ehk aktiviseerimiskeskused,
- naiste, noorte jt. riskigruppide tööhõivekeskused,
- regionaalsed kutsenõustamiskeskused ja kutseõppekeskused,
- tööotsijate klubid jms.

Kõige selle juures tuleb otsida võimalusi kasutada Euroopa Liidu programme ja toetusrahasid.
5. Tööturu meetmete elluviimisel on väga oluline tagasiside olemasolu. Enamasti aga ei teata maakondades mis on hiljem saanud tööturukoolituse läbinutest ja tööturutoetust (sh. ettevõtlustoetust) saanutest. Seega puudub ka selgus tööturumeetmete rakendamise sihipärasusest ja efektiivsusest.
6. Regionaalsete töö(jõu)turgude arendamisel on olulisteks printsiipideks paindlikkus ja tööjõu mobiilsus. Oleks vajalik üleriigilise infosüsteemi loomine vabade töökohtade,

tööotsijate ja mitmesuguste koolitusvõimaluste (täiend, ümber, kutse jm.) kohta. Loomulikult tuleb koolitus ja üldse haridus seostada tööturu vajadustega.

7. Töö(jõu)turu probleemide paremaks lahendamiseks ja töösuhte arendamisks oleks soovitav kolmepoolsuse (tripartismi) printsiibi rakendamine regioonide tasandil. See aga eeldab ametiühingute tugevnemist (sh. ka võib-olla regionaalsete ametiühingute teket) ja head koostööd tööandjate liitudega ning kohaliku omavalitsusega. Keskseteks institutsioonideks võiks seejuures olla näiteks regiooni kolmepoolne tööhõivenõukogu.

Kasutatud kirjandus

1. Tööjõud Eestis 1989-1999. Eesti Statistikaamet, 1999.
2. Raagmaa, G. Majanduskeskkonna globaalsed muutused. Eesti regionaalne areng ja väikeettevõtlus selle kujundajana. Tartu, 1996.
3. Suvi, L. Vallad maaelu arengu näitajatena. Tallinn, 1999.
4. Tööhõive ja koolituse arengukava. Tööhõive tegevuskava. EV Sotsiaalministeerium, 1999.

Summary

REGIONAL POLICY AND REGIONAL LABOUR MARKET

Eedo Kalle
Tallinn Technical University

The paper discusses problems of regional policy and regional labour market in the Republic of Estonia. These problems are complecated because we have two different trends: globalization (we will join to European Union) and regionalization (15 counties with different social-economic conditions). Thus problems are researched in the chair of Labour Science of TTU from labour market aspects.

As regional development and situation are different, every region (county) needs a special approach and employment programme. Every region needs its labour market SWOT analysis and forecasting including labour flexibility, mobility and productivity. One of the central problems is how to reduce unemployment. Every region must analyse its possibilities for increasing the importance of active labour market measures, including such new forms as

- employment pacts
- entrepreneurship development centres
- risk groups employment centres
- regional occupational training centres.

At the same time regions and government must search possibilities to use European Union programmes and subsidies.

MAJANDUSRISKID: NENDE LIIGITAMINE JA HINDAMINE[1]

Otto Karma, Tiiu Paas
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Integratsiooniprotsesside süvenemine eeldab, et nii praktiliste juhtimisotsuste langetamisel kui teoreetiliste majanduskäsitluste arendamisel kasutatakse Eestis samu lähenemisviise ja meetodeid, mis on kasutusel arenenud turumajandusega riikides. Autorite arvates on üheks diskuteeritavaks ning ühtlustavaid lähenemisviise vajavaks uurimisvaldkonnaks majandusriskide ning nende juhtimisega seonduv valdkond. Integratsiooniprotsesside süvenemisega kaasneb vajadus senisest põhjalikumalt riske ja nendega kaasnevaid võimalikke kahjusid hinnata ning samas ka selgitada, kas ja kui suurte riskide võtmine on õigustatud ning eelistatum võrreldes nende vältimisega.

Kui suur on risk ning kuidas seda mõõta? Tegemist on küsimustega, millele tahab vastust teada iga majandusotsuse vastuvõtja, iga juht. Paraku pole nendele küsimustele võimalik anda ühest vastust. Kuigi mõistet 'risk' kasutatakse nii igapäevases suhtluses kui erialakirjanduses küllalt sageli, ei ole selle mõiste sisu kaugeltki üheselt selge. Riski mõiste kajastab nii tulemuse objektiivselt eksisteerivat määramatust (objektiivne e. statistiline risk) kui ka inimese subjektiivsest suhtumist sellesse määramatusesse (subjektiivne risk). Sellest tulenevad erinevad lähenemised riskidega kaasnevate kahjude hindamisse ning riskide juhtimisse. Artikli autorid on seisukohal, et riskidega kaasnevate kahjude hindamisel on oluline lähtuda erinevatest riskikäsitlustest ning kasutada riskide hindamisel ja juhtimisel kombineeritult kvantitatiivset ja kvalitatiivset lähenemist. Kvantitatiivsetele hindamismeetoditele tuginevate lähenemiste kõrval, mis on suunatud objektiivselt eksisteeriva määramatuse ehk objektiivse riski hindamisele, hakkavad senisest suuremat kaalu omandama kvalitatiivsed meetodid ning riski subjektiivset komponenti rõhutavad lähenemised. Nendele seisukohtadest lähtub ka artikli ülesehitus.

Artikkel koosneb kahest osast. Esimeses osas selgitatakse riski mõistet, erinevaid lähenemisi riski suuruse iseloomustamisele ja erinevat võimalikku suhtumist riski. Teises osas vaadeldakse majandusriskide liigitamist ning erinevaid käsitlusi majandusriskidega kaasnevate kahjude hindamisel. Riskide liigitamine ning riskidega kaasnevate kahjude hindamisel kasutatavate lähenemiste tundmine võimaldab paremini arvestada riskide iseloomu ning sellest lähtuvalt leida võimalusi riskide juhtimise täiustamiseks. Artiklis toodud käsitlus ei ole normatiivne. Selles on esitatud autorite praegused seisukohad majandusriskide võimaliku liigitamise ja hindamise kohta rõhuasetusega majandusriskide objektiivsele ja subjektiivsele iseloomule ning siit tulenevale vajadusele hinnata riskidega kaasnevaid kahjusid võimalikult kompleksselt. Diskuteeritavate ja arendamist vajavate seisukohtade esitamist ongi autorid lugenud artikli peamiseks eesmärgiks. Artikli autorid loodavad, et riskide liigitamise ja hindamisega kaasnevate lähenemisviiside ühtlustamine pakub täiendavaid võimalusi riskidega kaasnevate kahjude vähendamiseks ning riskide juhtimise arendamiseks.

[1] Artikkel on valminud Eesti Haridusministeeriumi poolt finantseeritava uurimistöö "Otsustusprotsessi informatsiooniline toetamine ja siirdemajanduse modelleerimine" raames. Autorid on tänulikud uurimistöö rahalise toetamise eest.

1. Riski objektiivne ja subjektiivne iseloom

1.1. Riski mõiste

Sõna “risk” on laialt kasutatav nii igapäevakeeles kui ka vastavas erialakirjanduses ja intuitiivselt on enamasti olemas mingi ettekujutus selle sõnaga väljendatavast. Üldiselt seostatakse riski mõistega ohtu, et tulemuse määramatuse tõttu võidakse saada kahju või loodetust halvem tulemus. Kui otsusega seotud tulemus on täpselt teada, siis selle korral ei kõnelda riskist isegi mitte juhul, kui tulemus on väga ebameeldiv.

Riski mõiste peegeldab tegelikkuse kahte erinevat külge: 1) objektiivselt eksisteerivat tulemuse määramatust, võimaliku tulemuse varieeruvust, võimalust et tulemus osutub halvaks, tulemuse võimalikku ebasoodsust, 2) subjektiivset hinnangut tulemuse määramatusest tingitud ebameeldivustele. Kitsamas mõttes peetakse riskist kõneldes silmas eeskätt olukorda, kus tulemuse määramatus on kirjeldatav tõenäosusteooria vahenditega.

Riski mõistega seostub ka ettekujutus, et on võimalik rääkida suuremast ja väiksemast riskist, ning et suurem risk on seotud kas halvema reaalselt võimalikuks peetava tulemusega või väiksema täpsusega tulemuse prognoosimisel (tulemuse suurema määramatusega). Vastavalt riski mõiste erinevatele tahkudele võib riski suurust iseloomustavad näitajad (riskimõõdud) jagada nelja klassi järgmiselt: 1)tulemuse objektiivset määramatust-hajuvust kajastavad, 2) objektiivselt võimalikku kahju kajastavad, 3) tulemuse hajuvuse mõju subjektiivset hinnangut kajastavad, 4) tulemuse headuse subjektiivset hinnangut kajastavad.

Erinevates valdkondades (majandus, kindlustus, otsustusteooria, statistika, psühholoogia jt.) ja erinevate konkreetsete küsimuste käsitlemisel antakse riski mõistele erinev konkreetne sisu. Riski ühene ning üldtunnustatud definitsioon puudub. Enamasti mõistetakse majanduses riski all ühe või ka mitme teguri käitumise määramatusest tingitud majandusliku või ka muud laadi kahju võimalikkust, arvestades ka võimalikku saamata jäävat tulu. Riski suuruse määravad kahju võimalikkuse aste ning kahju võimalik suurus ja suhtumine sellise kahju võimalikkusse. Et riski suurus on seotud otsustaja subjektiivse suhtumisega, on seda kajastava arvnäitaja formaalne leidmine praktikas tegelikult võimatu. Seetõttu piirdutakse riskiga seotud situatsioonide kvantitatiivsel uurimisel riski aluseks oleva määramatuse või seda põhjustavate tegurite määramatuse iseloomustamisega ühe või mitme arvuga, nii et selle baasil võiks välja kujuneda otsustaja suhtumine ja hinnang. Näiteks võidakse investeerimisotsuste analüüsil riski suuruse hindamise aluseks võtta tulususe standardhälbe või ettevõtte laenukapitali ja omakapitali suhte vms. Üksikute tegurite määramatuse kirjeldamine on kasulik ka seetõttu, et info nende käitumisest on kasutatav paljude erinevate riskide analüüsimisel. Seejuures on üldlevinud mingi teguri või näitaja määramatuse asemel kõnelda selle riskist, juhul kui peetakse silmas või tahetakse rõhutada, et selle määramatusega kaasneb risk. Kõneldakse näiteks intressiriskist, krediidiriskist, inflatsiooniriskist, tururiskist jne., mis olenevalt kontekstist võib tähendada kas intressimäärade jne. määramatust või nende määramatusest tingitud riski.

1.2. Objektiivne ehk statistiline risk

Riski aluseks olevat objektiivselt eksisteerivat tulemuse määramatust või ka tulemuse võimalikku ebasoodsust või võimalust saada kahju nimetatakse objektiivseks ehk statistiliseks riskiks. Objektiivset riski saab uurida, seda iseloomustada ja selle allikaid

selgitada otsuse vastuvõtjast sõltumatult. Objektiivse riski arvkarakteristikute alusel saab kehtestada regulatiivseid ja normatiivseid piiranguid. Ka konkreetse otsuse vastuvõtmise seisukohalt esineb olukordi, kus ainult objektiivset riski iseloomustavate näitajate alusel võib öelda, et kõik ratsionaalsed otsustajad peaksid eelistama üht ja sama otsust. Objektiivse riski suurust iseloomustatakse tulemuse määramatust, hajuvust või tulemuse võimalikku ebasoodsust kajastavate näitajatega, mis võivad olla nii absoluutarvud kui ka suhtarvud. Puhtal kujul ainult tulemuse määramatust iseloomustab näiteks entroopia ($-\Sigma p_i \log_2 p_i$, kus p_i on erinevate võimalike tulemuste tõenäosused). See näitaja võib olla kasulik mittekvantitatiivsete väärtustega tulemuse määramatuse iseloomustamisel. Tulemuse hajuvust kajastavate näitajatena on kasutatavad näiteks äärmiste võimalike väärtuste erinevus, alumise ja ülemise kvartiili erinevus, tulemuse dispersioon σ^2 ja standardhälve σ, variatsioonikordaja jne. Tulemuse võimalikku ebasoodsust kajastavate näitajatena võib kasutada tulemuse halvimat võimalikku väärtust antud riskitasemel p või tulemuse halvimat võimalikku väärtus üle etteantud stsenaariumide, soovitavast või loodetavast tulemusest halvema tulemuse saamise tõenäosust jne.

Erinevad objektiivse riski suuruse näitajad võivad käituda üksteisele vasturääkivalt – otsus, mis on ühe näitaja mõttes parem, võib olla mõne teise näitaja mõttes halvem. Objektiivset riski iseloomustava näitaja või näitajate valik on suurel määral subjektiivne, kuid see peaks igal konkreetsel juhul toimuma riski sisu ja riski hindamise eesmärke arvestades. Tulemuse võimalikku ebasoodsust iseloomustavad objektiivse riski näitajad leitakse sageli stsenaariumide alusel. Neid kasutatakse riski jooksvaks kontrolliks, et majandustegevuse tulemused jääksid lubatavatesse piiridesse. Neid näitajaid võiks kasutada riski iseloomustamiseks ka ühekordsete otsuste korral. Objektiivse riski näitajad, mis iseloomustavad tulemuse varieeruvust, on kasutatavad otsuste võrdlemisel juhtudel, kui tulemus ei mõjuta oluliselt (otsustaja) heaolu ja tulemuse varieeruvus on väike. Nende kasutamisega ühekordsete otsuste riski iseloomustamisel tuleks olla ettevaatlik. Neid võiks kasutada näiteks paljukordsete otsuste korral üksikute otsuste või pikema perioodi vältel tehtavate otsuste korral lühiajaliste perioodide otsuste tulemuste riski iseloomustamisel.

1.3. Subjektiivne risk

Strateegiliste majandusotsuste võrdlemisel, eriti kui tulemus võib oluliselt mõjutada (otsustaja) heaolu ja/või kui tulemus võib muutuda suurtes piirides, omandab olulise tähtsuse otsustaja subjektiivne suhtumine määramatusesse e. subjektiivne risk. Erinevad ratsionaalsed otsustajad võivad sama objektiivse riski tingimustes vastu võtta erinevaid otsuseid, tingituna nende erinevast suhtumisest tulemuse määramatusest tekkida võivasse kahjusse. Vastavalt sellele, kas valikuvõimaluse korral eelistatakse saada riskivabalt juhusliku tulemuse oodatav väärtus või eelistatakse seda juhuslikku tulemust ennast, võib iga konkreetse riski suhtes eristada kolme indiviidipoolset suhtumist:

- riskitõrjuv, riskivaenulik, riskikartlik (*risk aversive*);
- riskineutraalne, riski-tuim, riskitundetu (*risk neutral*);
- riskisõbralik, riskilembene, riskialdis (*risk lover*).

Juhusliku tulemusega samaväärset kindlat tulemust nimetatakse juhusliku tulemuse kindlusekvivalendiks. See on summa, mille indiviid on nõus selle juhusliku tulemuse saamiseks investeerima. Kindlusekvivalent iseloomustab seega juhusliku tulemuse headuse subjektiivset hinnangut. Selleks, et riskitõrjuv indiviid eelistaks kindlale tulemusele juhuslikku tulemust, peab selle juhusliku tulemuse oodatav väärtus olema positiivse riskipreemia võrra parem kui võrreldav kindel tulemus. Teisisõnu, riskitõrjuv indiviid on

juhusliku tulu saamiseks nõus investeerima vaid juhul, kui nõutav investeering on oodatavast tulust positiivse riskipreemia võrra väiksem. Kui suur on nõutav riskipreemia, sõltub juba sellest, kuivõrd riskitõrjuv on indiviid konkreetsetes tingimustes. Riskipreemia iseloomustab seega tulemuse juhuslikkuse mõju tulemuse subjektiivsele hinnangule. Riskineutraalse käitumise korral on nõutava riskipreemia suurus null, riskilembese käitumise korral aga negatiivne (riski võtmise eest ollakse nõus peale maksma).

Inimene ei käitu kõikide riskide suhtes ühtmoodi riskilembese või riskitõrjuvana. Näiteks kaldub inimene sageli pidama väikesteks riske, mille korral tulemuse ebameeldivus ei saa tema jaoks olla suur. Kui seejuures on (kasvõi väheusutav) võimalus väga meeldivaks tulemuseks, siis inimene sageli peab selliseid riske lubatavateks ja käitub selliste riskide suhtes riskilembesena. Seevastu olukorda, kus tulemused võivad inimese jaoks osutuda väga ebameeldivateks, seostatakse suure riskiga ning selliste riskide suhtes käitutakse riskitõrjuvana.

Konkreetse indiviidi suhtumist konkreetsetesse riskidesse mõjutavad väga erinevad tegurid. Lisaks otsustaja käsutuses olevale objektiivsele infole ja selle kasutamise oskusele mõjutavad tema suhtumist ja sellele vastavat käitumist ka kommunikatsioonivõimalused ning teiste poolt antavad hinnangud olukorrale, perekondlikud, sotsiaalsed, religioossed jt. põhjused. Otsuse võimalikud tagajärjed ei ole alati kvantitatiivselt mõõdetavad. Tagajärgi võivad iseloomustada näiteks mitmesugused sotsiaalsed või eetilised hinnangud. Otsusega võib olla seotud oht kaotada poliitilist toetust, saada halva avaliku arvamuse osaliseks jne. Kõigest sellest tulenevalt võib inimese kalduvus käituda otsustamisel suuremal või vähemal määral riskitõrjuvana, riskineutraalsena või riskilembesena kujuneda igal konkreetsel juhul erinevaks isegi sama objektiivse määramatuse korral. See teeb konkreetse otsustaja eelistuste formaalse modelleerimise ja tema valiku formaalse leidmise (väljaarvutamise) väga raskeks, kui mitte võimatuks.

Majandusotsuste analüüsimisel peetakse reeglina loomulikuks, et subjektiivse riski arvestamist nõudvate otsuste langetamisel peaks ratsionaalne otsustaja olema võimalike riskide osas riskitõrjuv (konservatiivne) või äärmisel juhul riskineutraalne, aga mitte riskilembene. See ei tähenda, et ta peaks vältima igasugust riski. Kuid tema jaoks peaks iga võetav risk olema piisavalt kompenseeritud oodatava tulemuse paranemisega. Üks põhjusi, miks juhtidelt tuleks nõuda (piisavalt) riskitõrjuvat käitumist on asjaolu, et sageli ei lange juhid ja omanikud kokku. Sel korral on tavaline, et juhid kalduvad võtma omaniku seisukohalt õigustamatult suuri riske, kuna hea õnne ja hea tulemuse korral saavad kasu eeskätt juhid, kuid halva õnne ja halva tulemuse korral kannavad kahju eeskätt omanikud.

Sageli eeldatakse, et indiviidi eelistused juhuslike suuruste hulgal on kirjeldatavad keskväärtusomadusega ehk von Neumann-Morgensterni kasulikkusfunktsiooniga. Et see nii oleks, piisab, et indiviidi eelistused juhuslike suuruste hulgal rahuldaksid mõningaid küllalt loomulikke nõudeid. Sel korral on indiviid kõigi juhuslike suuruste suhtes riskitõrjuv parajasti siis, kui see kasulikkusfunktsioon kindla tulu korral on kahaneva piirkasulikkusega. Viimast omadust loetakse tavaliselt iseloomulikuks majandussubjektide suhtumisele tulusse.

2. Majandusriskide liigitamine ja hindamine

2.1. Majandusriskide liigitamine

Riskide objektiivne ja subjektiivne iseloom võib erinevate riskide puhul avalduda erinevalt. Et oleks võimalik paremini arvestada majandusotsustega kaasnevate tulemuste objektiivse määramatusega ning inimese subjektiivse suhtumisega sellesse määramatusesse, on oluline otsuste langetamisega kaasnevaid riske liigitada, tuues välja erinevate riskide sisu ja avaldumise vormi. See võimaldab täpsemalt hinnata ka riskidega kaasnevaid võimalikke kahjusid.

Mistahes nähtuste või protsesside liigitamine on alati subjektiivne ning tuleneb eelkõige uurimiseesmärgist ning nähtuse või protsessi käsitlemise detailsusest, komplekssusest jne. Erinevalt liigitatakse ka majandusotsustega kaasnevaid riske. Lisaks nende majanduslikku sisu otseselt mittearvestavale liigitamisele (puhas või spekulatiivne risk, süstemaatiline või spetsiifiline risk, otsene, kaudne või ajanihet omav ehk viitajaga risk, objektiivne või subjektiivne risk) saab majanduses esinevaid riske liigitada ka lähtudes nende tegevuskeskkonnast ja riskiallikate päritolust (füüsilised, sotsiaalsed, poliitilised, õiguslikud, kognitiivsed, majanduslikud riskid) või vastavalt nende mõjuulatusele (mikro-, makro-, harutasandi või riigiriskid) (tabel 1).

Tabel 1

Riskide liigitamine

Liigitamise alus	**Riski vorm ja sisu**
Kaotuste (kulude) ja võitude (tulude) vahekord	*Puhas risk.* Võimalik on vaid kaotada või mitte võita. *Spekulatiivne risk.* Võimalik on nii võita kui kaotada.
Riskiallikate omavaheline koostoime	*Süstemaatiline risk.* Riski osa, mis on määratud ühiste riski-allikate poolt. *Spetsiifiline risk.* Riski osa, mis ei tulene ühistest riskiallikatest, vaid tuleneb neist sõltumatult käituvatest riskiallikatest.
Riski hindamise viis	*Objektiivne ehk statistiline risk.* Kirjeldab tulemuse objektiivselt eksisteerivat määramatust. *Subjektiivne risk.* Tulemuse määramatusest tekkiva kahju või määramatust sisaldava tulemuse headuse subjektiivne hinnang.
Riski mõju väljundile	*Otsene risk.* Riski mõju avaldub konkreetse väljundi suuruses otseselt. *Kaudne risk.* Riski mõju avaldub kaudselt, ei ole teada otsest kvantitatiivset seost väljundiga. *Viitajaga risk.* Riski mõju väljundile avaldub alles teatud aja möödudes.
Riskiallikad ja tegevuskeskkond	*Füüsiline risk.* Iseloomustab füüsilist tegevuskeskkonda. *Sotsiaalne risk.* Iseloomustab sotsiaalset tegevuskeskkonda. *Poliitiline risk.* Iseloomustab riigikorra ning sise- ja välispoliitika stabiilsust. *Õiguslik risk.* Iseloomustab seadusandluse kvaliteeti, seaduskuulekust, seaduste tagatust.

	Kognitiivne risk. Iseloomustab riskide tunnetamist ning sellest tulenevat subjektiivset suhtumist riskidesse. *Majanduslik risk.* Iseloomustab majanduskeskkonda riigis ja selle organisatsioonides.
Riski mõjuulatus	*Mikrorisk.* Seotud majandussubjektide käitumisega. *Makrorisk.* Riigisisene risk, mis on seotud üldise keskkonnaga (poliitilise, makromajandusliku, sotsiaalse, looduskeskkonnaga). *Harutasandi risk.* Seotud konkreetse majandusharuga. *Riigirisk.* Seotud riigi kui tervikuga rahvusvahelises kontekstis.

Majanduslike riskide käsitlemisel (nagu ka teiste riskide puhul) on riskiallikatest ja tegevuskeskkonnast tulenevaid riske võimalik liigendada ka detailsemalt. Näiteks ettevõtte tasandil tuleb selle juhil eelkõige kokku puutuda äririski ja finantsriskiga. Äririsk tuleneb turust ning hõlmab innovatsiooni-, tehnoloogia- ja marketingiriske. Finantsrisk kajastab intressi-, valuutakursi-, omakapitali- ja tooteriske (Jorion ja Khoury, 1996). Majandustegevuse põhikomponentidest (kapital ja tööjõud) lähtuvalt tuleks eristada omandi, inimese ja vastutusega kaasnevaid riske (Williams, et al, 1995). Inimesega seotud riskide puhul võib omakorda eristada universaalseid ja mitteuniversaalseid riske. Universaalne risk kaasneb inimese võimaliku surma, vananemise või haigestumisega. Seevastu töötuse puhul on tegemist mitteuniversaalse riskiga. Mitteuniversaalsed on ka töövõtja ja tööandja suhetest ning tööjõu nõudmise ja pakkumise vahekorrast tulenevad riskid, tööseisakutega seotud riskid jne.

2.2. Erinevad käsitlused riskidega kaasnevate kahjude hindamisel

Et riskide olemasolust tulenevaid kahjusid hinnata, on lisaks riskiallikate ja nende koosmõju teadvustamisele oluline fikseerida ka kriteeriumid, mille põhjal kahjusid hinnatakse. Kahjude hindamisel eristatakse riskide tehnilisi, psühholoogilisi, sotsioloogilisi, kultuurilisi ja majanduslikke aspekte (Renn, 1992). Kõigi nende puhul arvestatakse kahjuga, mida võidakse saada erineva tagapõhjaga riskidest. Tabelis 2 on kokkuvõtvalt esitatud erinevad riskikäsitlused, nende teoreetiline alus, kahjude hindamisel enamkasutatavad meetodid ning mõned majandusega seotud kasutamisvaldkonnad.

Tabel 2

Erinevad riskikäsitlused

Käsitlusviis ja teoreetiline alus	Hindamismeetodid	Kasutamisvaldkonnad
Tehniline: tehnoloogiliste protsesside juhtimine, tõenäosusteooria	Statistilised meetodid, tõenäosusarvutused	Kindlustus, keskkonnaprotsessid, tehnoloogilised protsessid, väärtpaberiturg
Psühholoogiline: indiviidi subjektiivne suhtumine kasulikkusesesse	Statistilised meetodid, psühhomeetrilised meetodid	Kaubaturg, rahaturg, väärtpaberiturg
Sotsioloogiline: sotsiaalse riski teooria	Küsitlused, paneelanalüüs, statistilised meetodid	Tööturg, sotsiaal- ja majanduspoliitika

Kultuuriline: kultuuriteooriad	Grupeerimine, klasteranalüüs, võrkanalüüs	Kaubaturg, tööturg, välismajandus
Majanduslik: majandusteooria, kasulikkusteooria	Statistilised ja ökonomeetrilised meetodid, eksperthinnangud	Majandusprotsessid

Tehnilise riskikäsitluse korral eeldatakse, et kahju tekitavatesse olukordadesse sattumine on korduv ning saadavad kahjud on otseselt mõõdetavad. Vajalik on omada piisavalt palju statistilisi andmeid ning eeldada, et protsesside iseloom ei muutu. Käsitlus sobib eelkõige pikemaajaliste protsessidega kaasnevate lühiajaliste riskide hindamisel, kajastades reeglina füüsilistest riskiallikatest tulenevaid kahjusid. Tehnilisele riskikäsitlusele tuginevaid statistilisi hinnanguid kasutakse kindlustuses, tervishoius, keskkonnaökonoomikas, väärt-paberituru analüüsil jne. Käsitlus on saanud kriitika osaliseks, kuna ei suuda piisavalt peegeldada inimtegevusega kaasnevate võimalike väljundite määramatust ning sellest tulenevat kahju (Clarke, 1989; Meyer-Abich, 1989; Beck, 1990).

Psühholoogiline riskikäsitluse kohaselt on kahju hindamisel aluseks indiviidi subjektiivne suhtumine riski. See riskikäsitlus rõhutab inimeste ettenägematu käitumise võimalikkust, mis suurendab määramatust. Reeglina inimene tasakaalustab oma riskilembest ja riskitõrjuvat käitumist, vältimaks erakordsete kahjude saamist, kuid võttes samas väikesi riske. Inimene kasutab oma käitumise kujundamisel statistilist informatsiooni ning täiendab seda intuitiivsete hinnangutega. Näiteks käitumine börsil ei pruugi tugineda ainult statistilisele infole ega ratsionaalsele mõtlemisele, vaid sageli on see ettearvamatu mõjustatuna spetsiifilisest infost või lihtsalt juhusest. Psühholoogilise riskikäsitluse puuduseks loetakse asjaolu, et raske on üldistada inimeste individuaalset riskitajumist ning siit tulenevalt näha ette võimalikke kahjusid (Mazur, 1987; Plough and Krimsky, 1987). Riskide juhtimise seisukohalt on psühholoogilise käsitluse tugevaks küljeks võime juhtida tähelepanu võimalikele erakordsetele kahjudele, mida tehniline riskikäsitlus ei võimalda.

Sotsioloogiline käsitlus lähtub tõdemusest, et tavaliselt inimene ei piirdu oma arvamuse kujundamisel ümbritseva maailma kohta vaid oma meeleorganitelt saadud infoga. Seda arvamust mõjustavad ühiskond, perekond, sõbrad, naabrid jne. Inimese käitumine ja selle määramatus ei ole ainult individuaalne, vaid on sotsiaalselt mõjutatud teatud inimgruppide ning nende huvide ja arvamuste poolt. Sotsioloogiline käsitlus võimaldab kombineerida empiiriliste uuringute tulemusena saadud infot erinevate sotsiaalsete gruppide käitumiseeliste kohta hinnangutega selle käitumise võimalikele tulemustele ühiskonnas ning majandus-tegevuses. Sotsioloogilise käsitluse teoreetilised alused ning hindamismeetodid põhinevad sotsiaalse riski teoorial (Krimsky, 1992; Golding, 1992).

Kultuurilise käsitluse korral toonitatakse kultuuritausta mõju organisatsioonide, sotsiaalsete gruppide ning üksikisikute otsustele. Siit tulenevad erinevad võimalused riskideks, nende tunnetamiseks ja hindamiseks. Kultuurilisi aspekte arvestavate riskikäsitluste korral pööratakse tähelepanu vajadusele süstematiseerida erinevaid käitumistüüpe ning nende käitumise mõju sotsiaalsete protsessidega ja majandustegevusega kaasnevatele riskidele (Rayner, 1987, Renn, 1992).

Majanduslik riskikäsitlus on kahjude hindamise seisukohalt suures osas lähedane tehnilisele käsitlusele. Ka selle käsitluse puhul on rõhuasetus eelkõige kvantitatiivsel lähenemisel ning riskiga kaasneva võimaliku kahju mõõtmisel. Kahju hindamise aluseks on reeglina erinevate otsustega kaasnevate kulude ja tulude arvestamine ehk kulude-tulude analüüs, mis tugineb kasulikkusfunktsioonile. Kulud ja tulud pole mitte alati otseselt mõõdetavad. Seega sisaldavad riskidega kaasnev kahju ja kasu nii otseselt mõõdetavat kui ka mittemõõdetavat osa, kusjuures viimane võib olla isegi suurem. Otseselt mittemõõdetav kahju ja kasu tuleneb eelkõige inimese suhtumisest ja selle hindamisel tulevad arvesse psühholoogilised, sotsiaalsed ja kultuurilised käsitlused ning nendest käsitlustest saadavat infot kasutatakse kasulikkusfunktsiooni kaudu.

Kokkuvõte

Viimastel aastatel maailmamajanduse arengut raputanud ettearvamatud poliitilised ja majanduslikud šokid (fikseeritud vahetuskursiga rahasüsteemide kokkuvarisemine ning õlihindade langus 70-ndatel aastatel, Maastrichti lepingule järgnenud süvenevad integratsiooniprotsessid Euroopas, Berliini müüri langemine (1989) ning poliitiliste ja majanduslike protsesside areng Ida ja Kesk Euroopa riikides jne) on sundinud revideerima seniseid meetodeid riskide hindamisel ja juhtimisel. Riskide juhtimisel on rõhk asetumas ootamatute sündmuste (mustade stsenaariumide) ja nende võimalike tagajärgede arvestamisele. Suuremat tähelepanu pööratakse riskide juhtimisel ümbritseva keskkonna säilitamisele ja säästvale kasutamisele ning inimelu väärtustamisele. Mitte alati ei ole need eesmärgid kooskõlas organisatsiooni või indiviidi käitumist suunavate majanduslike kaalutlustega ning riskide majandusliku käsitlusviisi aluseks oleva kasulikkuse maksimeerimise printsiibiga. Rahvusvahelisel tasandil pannakse kohustused kompenseerida kaotusi, mis tulenevad ümbritseva keskkonna ja inimeluga kaasnevatest riskidest, paika lisaks majanduslikele hoobadele ka seadusandlikult. Nende järgimine eeldab täiendavalt seadusandlikele ka eetiliste kohustuste järgimist. Sellega tuleb arvestada ka Eesti integreerumisel Euroopa Liitu ja maailmamajandusse.

Ootamatute, statistiliste andmete alusel mitteprognoositavate olukordade ettenägemiseks on võimalik saada täiendavat infot tuginedes erinevatele riskikäsitlustele (majanduslik, tehnoloogiline, psühholoogiline, sotsiaalne, kultuuriline) ning nende teoreetilise tagapõhja tundmisele ja omavahelisele seostamisele. See võimaldab riskidega kaasnevaid võimalikke kahjusid kompleksselt hinnata, arvestades riskide objektiivse ja subjektiivse iseloomuga.

Kasutatud kirjandus

Beck, U. (1990) Vom Überlegen in der Risikogesellschaft. – In: M. Schüz, ed. Risiko und Wagnis: Die Herausforderung der industriellen Welt. Pfullingen: Gerlig Akademie, Neske, S. 12-31

Brent, R.J. (1992) Applied Cost-Benefit-Analysis, Chelterham, Brookfeld

Carver, T.B., Vondra, L.A. (1994) Alternating Dispute Resolution: Why It Doesn't Work and Why It Does. – Harvard Business Review, May-June

Clarke, L. (1989) Explaining Choices Among Technological Risks. _ Social Problems, 35 (1), pp. 22-35

Golding, D. (1992) A Social and Programmic History of Risk Research. - In: Social Theories of Risk. S. Krimsky and D. Golding, eds., Praeger, London

Jorion, P., Khoury, S.J. (1996) Financial Risk Management. Domestic and International Dimensions. University of California, Blackwell, Cambridge
Krimsky. S. (1992) The Role of Theory in Risk Studies. - In: Social Theories of Risk. S. Krimsky and D. Golding, eds., Praeger, London
Mazur, A. (1987) Does Public Perception of Risk Explain the Social Response to Paotential Hazard? – Quarterly Journal of Ideology, 11, pp.41-45
Meyer-Abich, K.M. (1989) Von der Wohlstandgesellschaft zur Risikogesellschaft. Die Gesellschaftliche Bewertung industriewirtschaftlichen Risiken. Aus Politik und Zeitgeschichte, 36, S. 31-42
Plough, A, Krimsky, S (1987) The Emergence of Risk Communication Studies: Social and Political Context. – Science, Technology, and Human Values, 12 (3-4), pp. 4-10
Rayner, S. (1987) Risk and Relativism in Science for Policy. – In: The Social and Cultural Construction of Risk, B.B. Johnson and V.T. Covello, eds, Dordrecht: Reidell
Renn, O. (1992) Concepts of Risk: A Classification. - In: Social Theories of Risk. S. Krimsky and D. Golding, eds., Praeger, London
Williams, C.A., Smith, M.L., Young, P.C. (1995) Risk Management and Insurance. Seventh Edition. New Yourk: McGraw-Hill, Inc.

Summary

ECONOMIC RISKS: CLASSIFICATION AND ASSESSMENT

Otto Karma, Tiiu Paas
University of Tartu

Risk and uncertainty exist whenever the results of economic decisions are unknown. Risk consists objective and subjective components. Objective risk refers to the measurable component of risk, while subjective risk reflects an individual's reaction to risk. Subjective risk may be defined as the uncertainty of an event as seen by an individual. It is possible, that objective risk may be low, at the same time subjective risk of the decision maker may be high, and *vice versa.* There have been many attempts to measure objective and subjective risk and to predict human behaviour based on these assessments. Fundamentals of risk assessment base on the classification of economic risks and the use of various approaches to conception and assessment of risk largely grounded in the various academic disciplines. This paper presents five approaches and theories, which help to understand and assess the economic risks: the economic approach, the engineering approach, the psychological approach, social theories and cultural theory of risk. All these concepts vary in the choice of methodologies, the complexity of risk measures and social function of the risk perspective, and in combining quantitative and qualitative approaches for assessment of risk.

VÄIKEETTEVÕTLUSE TOETUSPOLIITIKA EUROOPA LIIDUS JA EESTIS: PÕHIMÕTTED JA PROBLEEMID

Kristiina Kasemets, Raili Kriisa, Anu Reiljan
Tartu Ülikool

Majanduspoliitika seisukohalt võib ettevõtlussektori jagada kaheks segmendiks: ühelt poolt suurettevõtted ning teiselt poolt väike- ja keskmised ettevõtted (VKE-d). Mõlemal segmendil on iseloomulikud tunnused ja probleemid. Viimastel aastatel on hakatud järjest rohkem tähelepanu pöörama just VKE-de probleemidele ning väikeettevõtluse toetuspoliitika on saanud iga arenenud riigi majanduspoliitika oluliseks osaks. Väikeettevõtluse osakaalu kahanemine rahvamajanduses tähendaks monopoliseerumistendentsi süvenemist majanduses ning vastuolude suurenemist töövõtjate ja tööandjate (suurettevõtete) vahel, mis lõppkokkuvõttes võib välja viia majanduse sotsialiseerumise ja vabal konkurentsil baseeruva turumajandussüsteemi hääbumiseni.

Eestis ulatus VKE-de sektori tööhõive 1997.a. 73,4 %-ni kogu ettevõtlussektori tööhõivest (võrdluseks: Euroopa Liidus on vastav näitaja 66%) ning VKE-de eksport moodustas 72% Eesti ekspordi koguväärtusest (Väikeettevõtluse olukorrast Eestis 1999, lk. 21-22).

Siiski puudub Eestis ühtne väikeettevõtluse toetuspoliitika. Väikeettevõtlusele ja selle positiivsele rollile ühiskonnas on siiani liialt vähe tähelepanu pööratud. Puudub süsteemne lähenemine antud probleemile ja seetõttu esineb sageli ressursse raiskavat dubleerimist ning mõned olulised valdkonnad on toetusprogrammide vaateväljast hoopis kõrvale jäetud. Just üleminekumajanduses vajavad aga VKE-d konkurentsis vastupidamiseks läbimõeldud toetussüsteemi, sest turumajanduslikud struktuurid ja regulatsioon on sageli veel nõrgalt välja kujunenud. Pidades silmas Euroopa Liiduga ühinemist kui Eesti olulist poliitilist eesmärki, tuleks väikeettevõtluse toetuspoliitika kujundamisel arvestada ka Euroopa Liidu põhimõtteid.

Käesolevas artiklis käsitletakse väike- ja keskmiste ettevõtete riikliku toetamise vajadust ning antakse ülevaade Euroopa Liidus toimivast toetussüsteemist, mis peaks olema oluliseks orientiiriks vastava tugisüsteemi rajamisele Eesti Vabariigis. Artiklis ei eristata keskmise suurusega ettevõtteid väikeettevõtetest, kuivõrd nende mõju majandusele ning nende ees seisvad probleemid on samastatavad. Sellest lähtuvalt on tavaliseks praktikaks ka neile toetuse andmine ühesugustel alustel.

I. Väikeettevõtlus ja selle roll majanduses

Väikeettevõtluse mõiste figureerib paljudes majanduslikes kirjutistes, samas ei ole sellel ühtset definitsiooni. Olenevalt määratluse eesmärgist, defineeritakse VKE-sid nii kvalitatiivsetest kui kvantitatiivsetest kriteeriumidest lähtudes.

Kvalitatiivsed määratlused toovad välja tunnused, mis eristavad väikeettevõtet suurettevõttest. Siin kasutatakse nt. järgmisi tunnuseid (Megginson, 1988, lk.9):

- Juhtkond on sõltumatu, kuna ettevõtte juht on tavaliselt ka omanik;
- Ettevõte on ühe või väikese arvu isikute omanduses;
- Ettevõtte tegevus toimub peamiselt ühes kohas, kuigi turg ei pruugi olla lokaalne;
- Ettevõte on väike, võrreldes suurimate konkurentidega tööstusharus.

Kvalitatiivsed kriteeriumid on VKE-de määratlemisel kahtlemata informatiivsed, kuid samas raskesti kasutatavad. Seepärast eelistatakse enamasti kvantitatiivseid kriteeriume, nagu töötajate arv, käive, bilansimaht vms. Euroopa Liidu üldine ettevõtluspoliitika defineerib VKE-na ettevõtte, mis vastab järgmistele kriteeriumitele:

- Ettevõttes töötab kuni 250 inimest;
- Ettevõtte aastane käive on alla 40 miljoni ECU *või* bilansimaht on alla 27 miljoni ECU;
- Eelmisi kriteeriume mittetäitvate firmade osalus määratletavas ettevõttes ei ole üle 25%.

Eestis ametlik väike- ja keskmiste ettevõtete määratlus puudub. Empiiriliste andmete puudulikkuse tõttu on siin ainukeseks reaalselt kasutatavaks kriteeriumiks töötajate arv. Rääkides VKE-dest Eestis, peetakse käesolevas artiklis silmas ettevõtteid, mis annavad tööd 0-249 töötajale.

VKE-de panust majandusse võib iseloomustada järgmiselt:

- ***Töökohtade loomine.*** VKE-d annavad tööd suurele osale elanikkonnast, s.h. ka hõredamalt asustatud regioonides, kus puuduvad vajalikud tingimused suurettevõtete asutamiseks.
- ***Innovatsiooni arendamine.*** Väikeettevõtted on tihti uute ideede allikaks.
- ***Konkurentsi edendamine.*** Väikeettevõtted väldivad monopolide tekkimist ning pakuvad konkurentsi suurfirmadele, kiirendades nende arengut.
- **Tööjõ*u kvalifikatsioonitaseme tõstmine.*** Väikeettevõttes puutuvad töötajad kokku erinevate töövaldkondadega, mis annab neile mitmekülgse kvalifikatsiooni.

Erialakirjanduses on välja toodud kolm aspekti, mis osutavad väikeettevõtluse rolli võimalikule kasvule tulevikus (Pleitner, lk.13):

- majanduses toimuvad struktuurimuutused on suunatud teenindussektori osakaalu tõusule ning seoses sellega kasvab ka väikeettevõtete roll;
- on mitmeid tegevusalasid, kus rentaablus on seda kõrgem, mida väiksem on ettevõte;
- paljud inimlikud vajadused (suhtlemisvajadus, meeldiv töökeskkond, tunnustusvajadus jt.) on väikestes ettevõtetes paremini realiseeritavad kui suurtes.

II. Väikeettevõtluse toetamine Euroopa Liidus

VKE-de toetamise koordineerimisel Euroopa Liidus on kaks eesmärki:

- tagada VKE-de huvide arvestamine EL üldiste poliitikate väljatöötamisel ning suurendada selliste ettevõtete osa Euroopa Liidu üldiste poliitikate elluviimisel;
- suurendada VKE-de osalemist mitmesugustes programmides.

Nende eesmärkide saavutamiseks on Euroopa Komisjon välja pakkunud kaks võimalikku lähenemist:

1) VKE-de keskkonnatingimuste parandamine;
2) VKE-de toetamiseks mõeldud meetmed ja programmid.

9. dets. 1996.a. võeti Euroopa Komisjoni poolt vastu otsus käivitada kolmas mitmeaastane programm väike- ja keskmise suurusega ettevõtete tegevuse soodustamise ja toetamise kohta Euroopa Liidu liikmesriikides (Activities in favor… 1998). Selles dokumendis on fikseeritud põhimõtted, mis peaksid kaasa aitama ettevõtluse toetamise hoogustumisele liikmesriikides ning muutma antud valdkonna selgemaks, läbipaistvamaks ja efektiivsemaks. Samas püütakse ka hoogustada sellealast koostööd liikmesriikide vahel.

1. *Ettevõtluskeskkonna tingimuste parandamine*

Euroopa riikide väikeettevõtete probleemid on sarnased Eesti ettevõtete omadega: sõltumata sellest, kas on tegemist rahvusvahelisel või siseturul tegutsevate firmadega, on riigi administratiiv- ja fiskaalpoliitika arvestamine ning tehnoloogiliste uuendustega kaasaskäimine seotud väga suurte kulutustega. Kui suures organisatsioonis on töö ümberjaotamise abil võimalik eraldi inimese rakendamine konkreetse seadusandliku uuendusega tegelemiseks, siis väikeettevõtte jaoks on see seotud suurte kulutustega, mis võib oluliselt mõjutada tema konkurentsivõimet. Seetõttu on ettevõtete loomise ja tegutsemisega kaasnevate juriidiliste ja administratiivsete regulatsioonide lihtsustamine Euroopa Komisjoni arvates valdkond, kus infovahetus, koostöö ja kogemuste jagamine liikmesriikide vahel omab eriti suurt tähtsust. VKE-sid esindavate organisatsioonide osalemise kaudu Euroopa Liidu seadusloomes püütakse saavutada olukord, kus nt. ettevõtete asutamine erinevates riikides toimuks suhteliselt sarnase skeemi järgi.

Suurt tähelepanu pööratakse ka soodsate turutingimuste loomisele. 1996. aastal on Komisjoni poolt formuleeritud nn. SLIM projekt *(SimplerLegistation on the Internal Market)*, mis seab eesmärgiks leida mooduseid, kuidas vähendada või kaotada liikmesriikide siseturgudel toimivaid, kuid väikeettevõtlust pärssivaid reegleid. Ühisturu Programm *(Single Market Programme)* on aga suunatud sarnaste probleemide lahendamisele kogu Euroopa Liidu turul. Läbiviidud uurimused on näidanud, et nimetatud programm on 69 protsendi väikeettevõtete arvates oluliselt parandanud turul osalemise tingimusi (EU Initatives for SMEs).

Teiseks oluliseks valdkonnaks ettevõtluskeskkonna kujundamisel on konkurentsipoliitika formuleerimine. Eestis vastab Euroopa Liidu konkurentsipoliitikale 1998.a. vastu võetud konkurentsiseadus. Euroopa Komisjoni tasandil on peetud oluliseks läheneda VKE-de seisukohast ka sellistele probleemidele nagu maksetingimused kaubavahetuses, riikidevahelised pangatehingud, üleminek eurole, innovatsiooniks vajalike finantsvahendite kättesaadavus. Ettevõtluse finantskeskkonna kujundamise ühe olulisema teguri – maksupoliitika väljatöötamisel on eesmärgiks igati kaasa aidata Ühisturu Programmi teostumisele.

2. VKE-sid toetavad programmid ja meetmed

Euroopa Liidu poolt pakutakse väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele abi järgmistes valdkondades:
1) benchmarking;
2) finantsvahendite ja krediitide hankimine;
3) regionaalarengu programmid;
4) väikeettevõtlus spetsiifilistes tegevusharudes (nt. põllumajandus, kalandus);
5) väikeettevõtete rahvusvahelistumine (Euroopa Liidu kandidaatriikide puhul ka ettevõtte vastavusse viimine Euroopa nõuetega);
6) väikeettevõtete konkurentsivõime parandamine (s.h. uuringute, innovatsiooni ja koolituse toetamine);
7) ettevõtluse propageerimine ja sihtrühmade (nt. naisettevõtjad, mikroettevõtted, tulu mittetaotlevad organisatsioonid) toetamine.

Benchmarking kujutab endast tegevust, kus püütakse jäljendada turuliidrite poolt pakutavat toodangut, s.t. püüda toota edukat toodet ilma ise selleks suuri kulutusi tegemata (kokkuhoid toote väljatöötamise kulude arvelt). Euroopa Liidus viiakse seda poliitikat ellu kolmel tasandil. *Ettevõtte tasandil* on Euroopa Liidu poolt tehtud ettepanek luua üleeuroopaline võrk, mis aitaks VKE-del benchmarkinguga tegeleda. *Haru tasandil* toetatakse juba

konkreetseid programme, mis aitavad kaasa haru konkurentsivõimelisusele (nt. 1996. aastal lõpule viidud Euroopa Liidu-Jaapani ühisprogramm elektroonikakaupade tootjatele, mille eesmärgiks oli tuua parimaid Jaapani kogemusi Euroopa ettevõtetesse). *Ühiskondlikul tasandil* püütakse üle võtta kogemusi infrastruktuuri, innovatsiooni, keskkonnakaitse valdkonnas.

Parandamaks VKE-de võimalusi finantsvahendite hankimisel, käivitati 1995. aastal pankade ja väikeettevõtete ümarlaua projekt, mis töötas välja soovitused pankadele ja muudele finantsasutustele, kuidas muuta pakutavad tooted ja teenused VKE-dele vastuvõetavamaks. Regionaalarengu toetamisega liikmesriikides tegelevad Struktuurifondid, mis loodi 1994. aastal ning kust väikeettevõtted on saanud abi 1 miljardi eküü ulatuses. Eriti olulisel kohal on uute liikmesriikide väikeettevõtluse toetamine (nt. 1995. aastal moodustas toetus uute liikmete – Austria, Soome, ja Rootsi - ettevõtlusele 30 protsenti Struktuurifondide poolt väljastatud toetustest), samuti erinevate riikide äärealade omavaheline koostöö (programmid INTERREG, OUVERTURE). Spetsiifiliste harude nagu kalanduse ja põllumajanduse eraldi nimetamise põhjuseks on VKE-de eriti suur osatähtsus nendes harudes. Neid valdkondi toetatakse samuti Struktuurifondide vahenditest (aastatel 1994-1999 2,8 miljoni eküü ulatuses).

Otsest finantstoetust kas laenu või ka tagastamatu abi näol annab Euroopa Liit järgmiste institutsioonide vahendusel (vt. tabel 1):

1) Euroopa Investeerimispank (*European Investment Bank – EIB)*, mis alates 1990. aastast on väljastanud laene investeeringuteks ja uute töökohtade loomiseks 42 000 väike- ja keskmise suurusega ettevõttele mahus 11 miljardit eküüd (nt. 1996. aastal said laenu 11 tuhat VKE-d);
2) Euroopa Investeerimisfond *(European Investment Fund – EIF)*, aastatel 1994-1997 oli laenude mahuks 613, 5 miljonit eküüd, mis oli mõeldud väikeettevõtete kasvu soodustamiseks ning keskkonnaalaste probleemide lahendamiseks.

T a b e l 1

Euroopa Liidu väike- ja keskmise suurusega ettevõtteid toetavad programmid ja institutsioonid

Programmid Institutsioonid	Väikeettevõtlusesse paigutatud vahendite maht	Osalenud väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arv
Euroopa Investeerimispank alates 1990.a.	11 mlrd. ECU	42 000
Euroopa Investeerimisfond 1994-1997	613,5 milj. ECU	
Struktuurifondid 1994-1999	1 mlrd. ECU	

Allikas: Activities in Favor of SMEs and the Craft Sector, lk.8

On loodud Euroopa Äri- ja Innovatsioonikeskuste *(European Business and Innovation Centres)* võrk, kuhu kuulub 140 kohalikku allüksust, mille eesmärgiks on igati kaasa aidata väikeettevõtete moderniseerimisele ja innovatsioonitegevusele. Teise süsteemi moodustavad Euroinfo Keskused *(Euro Info Centres)*, mida liikmesriikides on kokku 227. Nende

ülesandeks on informeerida ja konsulteerida ettevõtteid Euroopa Komisjoni poolt elluviidavate programmide ja poliitikate osas.

IV. Väikeettevõtluse toetamine Eestis

Eestis toetatakse väikeettevõtlust järgmistes valdkondades:

- nõustamisteenused;
- äriprojektide finantseerimine, s.h. ka spetsiaalsed regionaalpoliitilised programmid;
- ekspordi ja ärikontaktide edendamine;
- VKE-sid esindavad organisatsioonid, nt. Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, aga ka Eesti Kaubandus – Tööstuskoda ning Eesti Tööstuse ja Tööandjate Keskliit.

Toetamist finantseerivad peamiselt Eesti riik ja rahvusvahelised organisatsioonid. 1997.a. kasutati Eestis VKE-de toetamiseks 553 miljonit EEK, millest 32% tuli riigieelarvest, 9% ettevõtete vabatahtlike ühenduste vahenditest ja 59% rahvusvahelistelt annetajatelt (Väikeettevõtluse olukorrast Eestis 1999, lk. 29).

Eestis läbi viidud uuringud näitavad, et väikeettevõtjad ei pea toetuste süsteemi piisavaks ning teave erinevate toetuse saamise võimaluste kohta on piiratud.

AS Emor poolt 1998.a. lõpul läbi viidud uuringu kohaselt hindab 66% väikeettevõtetest valitsuse tegevust ettevõtluskliima kujundamisel halvaks või pigem halvaks. Selgus, et riiklike finantseerimisprogrammide poole oli laenu saamiseks pöördunud vaid 12% VKE-dest, Riikliku Ekspordiabi Programmilt oli toetust saanud vaid 10% vastanutest (Väikeettevõtluse olukorrast Eestis 1999, lk. 146).

See kõik näitab, et ettevõtted ei ole küllaldaselt informeeritud erinevatest toetusprogrammidest. Probleem on ka erinevate institutsioonide ja programmide vahelises koordineerimatuses, Eestis puudub ühtne väikeettevõtluse tugisüsteem.

Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsiooni poolt 1998.a. läbi viidud uurimuse andmetel ootavad väike- ja keskmised ettevõtted valitsuselt toetust eelkõige järgmistes valdkondades (Väikeettevõtluse olukorrast Eestis 1999, lk. 106):

- Maksusoodustused. Oluliseks probleemiks on maksud töötasudelt.
- Juurdepääs teabele.
- Laenud – kõrged intressimäärad, laenude kättesaadavus, tagatise probleem.
- Eksporditoetused.
- Toetused tehnoloogia uuendamiseks.

Kokkuvõte

Võrreldes väikeettevõtluse toetuspoliitikat Euroopa Liidus ja Eestis, võib välja tuua põhimõttelisi erinevusi:

- Eestis ei ole valitsuse tasandil formuleeritud ühtset väikeettevõtluse toetamise poliitikat, mis paneks paika üldised prioriteedid antud valdkonna arengus. Euroopa Liidus on välja töötatud ühtne lähenemine sellele probleemile.
- Eestis puudub koordineerimismehhanism erinevate toetusprogrammide ja institutsioonide vahel.

- Euroopa Liit pöörab suurt tähelepanu ettevõtete loomise ja tegutsemisega kaasnevate juriidiliste ja administratiivsete regulatsioonide lihtsustamisele, Eestis on alustavate ettevõtjate toetamine selles vallas minimaalne.
- *Benchmarking* on valdkond, millest tulenevat kasulikkust ei ole Eestis osatud veel näha. Kogemuste jagamise ning üksteise (ka teiste riikide ettevõtete) vigadest õppimise teel on võimalik suurendada kogu riigi konkurentsivõimet. VKE-d vajaksid toetust ka *benchmarkinguga* tegelemisel.

Kuivõrd, ühelt poolt on väikeettevõtlusel täita oluline roll riigi majanduse arengus ning, teiselt poolt peame me Euroopa Liitu astumisel ühtlustama oma majanduspoliitika seal toimivaga, tuleks Eestis hakata kiiresti välja töötama terviklikku ja toimivat väikeettevõtluse toetamise süsteemi, mis kindlustaks riigis vaba konkurentsi arengu, aitaks kaasa tööhõive tagamisele, soodustaks riigi regioonide tasakaalustatud arengut ning lõppkokkuvõttes oleks oluliseks majanduskasvu teguriks.

Kasutatud kirjandus

Megginson, A. Successful Small Business Management. Fifth Edition. Business Publication Inc., USA, 1988.
Pichler, J., Pleitner, H-J., Schmidt, K:-H.. Management in KMU. Die Führung von Klein- und Mittelunternehmen. 3. Auflage. Verlag Paul Haupt Bern, Stuttgart, 2000.
Pleitner, H-J. Die Klein- und Mitelunternehmen auf dem Weg ins nächste Jahrhundert. – Volkswirtschaft, 8/1993, S.12-20.
Väikeettevõtluse olukorrast Eestis. EL Phare väikeettevõtluse toetamise programm Eestis. Aruanne 1998.a. kohta. AS Pakett, Tallinn, 1999.
Activities in Favor of SMEs and the Craft Sector. European Commission, 1998. (_ HYPERLINK http://europa.eu.int/com/dg23/gen_policy/eu_actSME/com_1997_610_en.pdf. __http://europa.eu.int/com/dg23/gen_policy/eu_actSME/com_1997_610_en.pdf._)
EU Initatives for SMEs - are the policies Appropriate? Deloitte Tohmatsu International, 1995

Summary

SME SUPPORT POLICY IN EUROPEAN UNION AND ESTONIA:
PRINCIPLES AND PROBLEMS

Kristiina Kasemets, Raili Kriisa, Anu Reiljan
University of Tartu

The entrepreneurship sector can be divided into two segments: large enterprises and SMEs (small and medium enterprises). Each segment has its own specific characteristics and problems.

Since the competitive environment favors large enterprises, SMEs can not exist without a proper support system. This article analyses the need for a SME support system and gives an overview of the SME support policy in European Union that should be considered when building a respective system in Estonia.

The term “small and medium enterprises” can be defined in many ways. However, considering the data available in Estonia, the only applicable criterion is the number of employees. Therefore we define SMEs here as firms that employ less than 250 people.

The SMEs play an important role in the economy of any state - they create jobs, stimulate innovation, preserve competitive environment and improve the qualification of employees. Especially in a transition economy, SMEs are essential. In Estonia, however, no common SME support system exists.

The European Union has fixed its SME support policy in a document signed on the 9. Dec. 1996. The document defines two main ways of support:

- improvement of environment conditions for SMEs;
- SME support methods and programs.

The basic differences between the SME support policy in European Union and the respective system in Estonia are the following:

- Estonia has no common SME support policy that would set the main priorities for the development of this area. The EU has defined a uniform approach to this problem.
- In Estonia, there exists no coordination mechanism for the different SME support programs and institutions.
- The EU pays significant attention to the simplification of legal and administrative regulations accompanying the creation and operation of enterprises. Estonia has made only minimum efforts in this area.
- The importance of benchmarking has not yet been recognized in Estonia and thus, no support is offered in this field.

The results of researches conducted among Estonian entrepreneurs show that the SMEs do not recognize the support system as sufficient. They also point out the lack of information on different support programs.

As, on one hand, the SMEs play an essential role in the economy, and, on the other hand, we have to take into account the SME support policy in EU, Estonia should develop a common and sufficient SME support system to preserve the competitive environment and employment, facilitate the balanced development of all regions and thus, stimulate the economic growth.

TERVISHOIUPOLIITIKA TÕHUSTAMISE TEID EESTIS

Kaie Kerem, Mare Randveer, Asta Teearu
Tallinna Tehnikaülikool

Eesti kuulub teatavasti väikese avatud majandusega riikide hulka, millele on iseloomulik nii looduslike kui ka inimressursside nappus. Viimasest annab muuhulgas tunnistust alates 1991. aastast toimunud elanikkonna negatiivne juurdekasv. Seega on Eesti tulevase arengu edukuse tagamiseks vajalikku majanduskasvu võimalik saavutada ainult juhul, kui tehakse panus inimressursside kvaliteedile ja efektiivsusele.

Inimressursside kvaliteet sõltub mitmest tegurist, millest üheks olulisemaks on inimeste tervislik seisund. Rahva tervise seisundit iseloomustavatest näitajatest on rahvusvaheliselt üheks enim kasutatavaks näitajaks keskmine eeldatav eluiga sünnimomendil. 1995. a. algas Eestis keskmise eluea pikenemine, kusjuures 1996. a. saavutas ta 1990 - 1991 a. taseme (Eesti inimarengu aruanne, 1999). Keskmine eluiga on eriti madal Eesti meestel, kes elavad 12 - 13 aastat vähem kui naised. Probleemiks on Eesti jaoks varajane suremus, s.t. surmad enne 65. eluaastat, mis moodustavad kõikidest surmadest ligikaudu kolmandiku. Eriti kõrge on varajaste surmade osakaal meeste hulgas, kus rohkem kui pooled surmajuhtudest leiavad aset enne 65. eluaastat. Valdav surmapõhjus Eestis on vereringeelundite haigused. Järgmisel kohal on kasvajad ja välised põhjused (õnnetusjuhtumid, vigastused ja mürgistused). Vigastused ja mürgistused on meeste surmapõhjuste struktuuris teisel kohal. Võrreldes 1995. a. standarditud suremuskordajat Põhjamaadega, on suremus vigastustesse ja mürgistustesse Eestis ligikaudu 4 korda kõrgem.

Kõrvuti rahva halva tervisliku seisundiga on Eestile nagu enamikule arenenud maadest viimastel aastatel iseloomulikuks saanud rahvastiku oluline vananemine. Võib arvata, et nimetatud tendents eelolevatel aastatel jätkub, seades ühiskonna järjest raskema olukorra ette, kuna ühelt poolt väheneb arvuliselt üks oluline majanduskasvu tegur - tööealine rahvastik, ja teiselt poolt - ühiskonnal tuleb teha järjest suuremaid sotsiaalkulutusi. Seega pidurdab vanade inimeste arvu kasv majanduskasvu tuntavalt, kuna toob kaasa tootmisprotsessi väga tähtsa sisendi - tööjõu - vähenemise ja paneb ühiskonna õlgadele suureneva maksukoorma, et inimestele elamisväärne eksistents tagada. Järelikult satub majanduskasvu tempo sotsiaalsüsteemi ulatusliku kasvu tõttu ohtu. Kindlasti mõjutab see omakorda tulevasi põlvkondi ja nende elukvaliteeti.

Eelöeldust tulenevalt on esmatähtsaks saanud Eesti elanike tervisliku seisundi parandamine ja elanikkonna tervisekäitumise oluline muutmine. Viimane nõuab omakorda seda, et valitsuse tervishoiupoliitika määraks kindlaks rahva tervishoiualased prioriteedid, mis peaksid kujunema tervishoireformi põhialuseks. Olgugi, et tervishoiusüsteemi reform Eestis algas ravikindlustusseaduse vastuvõtmisega ja kindlustusmeditsiinile üleminekuga juba 1992. aastal, ei ole siiani täpselt suudetud määratleda tervishoireformi eesmärke. Näiteks pole senini lõplikku lahendust leidnud küsimus, kuidas peaks jaotuma tervishoiuteenuste osutamine esma- ja kõrgema tasandi arstiabiasutuste vahel. Samuti pole leitud lahendust sellistele küsimustele nagu perearstisüsteemile ülemineku konkreetsed teed ja ajaprogramm ning kas tervishoiusüsteemi rahastamine peab toimuma ainult kohustusliku tervishoiukindlustuse kaudu või peaksid sellesse protsessi olema kaasatud ka inimeste vabatahtlikud kindlustusmaksed. Reform peaks tagama ka erineva sissetulekuga elanikkonna kihtide võrdsuse tervishoiuteenuste tarbimisel (Zarkovic, 1998).

Kahtlemata on igasuguse reformi, sh. ka tervishoireformi põhiküsimuseks nappivate ressursside otstarbeka kasutuse tagamine, ilma et alaneks osutatavate teenuste kvaliteet (Holland, 1983, Long, 1985).

Teatavasti on tervishoiu finantseerimiseks tehtavate kulutuste mõõdupuuks tervishoiu-kulutuste kasvutempo ja sisemajanduse koguprodukti kasvutempo vaheline seos. Enamuses arenenud riikides on täheldatud tendentsi, mille korral tervishoiukulutused kasvavad kiiremini kui sisemajanduse koguprodukt. See on sundinud pea kõikide riikide valitsusi otsima teid ja vahendeid, kuidas tervishoiukulutusi piirata, parandades seejuures arstiabi kvaliteeti (Sen, 1998).

Arenenud maades kasutatakse tervishoiu finantseerimisel põhiliselt kaht printsiipi: finantseerimist kas kindlustusmaksete või riikliku maksusüsteemi kaudu. Alljärgnev tabel iseloomustab mõningate riikide tervishoiusüsteemi rahastamisvorme (vt. tabel 1.1).

Tabel 1.1

Erinevate riikide tervishoiusüsteemi rahastamisvormid

Riik	Põhiline finantseerimisallikas	Individuaalne osalus
USA	Erakindlustus	Suur
Saksamaa	Sotsiaalkindlustus	Väike
Holland	Sotsiaalkindlustus	Väike
Belgia	Sotsiaalkindlustus	Keskmine
Luksemburg	Sotsiaalkindlustus	Keskmine
Rootsi	Riiklik tervishoiuteenistus	Väike
Taani	Riiklik tervishoiuteenistus	Väike
Inglismaa	Riiklik tervishoiuteenistus	Väike

Allikas: Schneider; 1994

Teatavasti finantseeritakse Eestis tervishoiusüsteemi tegevust esmajoones sotsiaalkindlustuse vahendite arvel, kusjuures Haigekassa sõlmib vastavate raviasutustega lepingu, missuguses mahus ja struktuuriga teenuseid osta.

Kahtlemata võimaldab tervishoiule tehtavaid kulutusi kokku hoida hästikorraldatud ja funktsioneeriv esmatasandi arstiabi korraldus. Eestis on võetud suund esmatasandi arstiabi korraldamiseks perearstisüsteemi kaudu. Antud artiklis ongi kokku võetud Eesti Sotsiaalministeeriumi projekti “Perearst” osaprojekti “Perearsti majandustegevuse analüüs” aluseks olnud uurimismetoodika, mille käesoleva artikli autorid välja töötasid.

Perearstide tegevuse rahastamine toimub baasraha, pearaha, lisatasude ja raviteenuste tasude vormis. Baasraha suurus on fikseeritud, st. iga perearst saab baasrahana 5000 krooni kuus. Põhiliseks finantseerimisallikaks on pearaha, mis alates 1999. aasta algusest on diferentseeritud vastavalt patsiendi vanusele. Kuni 2 aasta vanuse patsiendi pearaha on 20 krooni kuus; 2-70-aastase patsiendi eest arvestatakse perearstile pearaha 16 krooni kuus ja patsiendi, kes on vanem kui 70 aastat, pearaha on 18 krooni kuus.

Kehtiva korra järgi on patsientide arv ühe perearsti kohta 1900 (pluss-miinus 400). Erandkorras, vastavalt kokkuleppele haigekassaga võib perearstil olla ka vähem patsiente. Selline erand kehtestati, et stimuleerida arstide tööleasumist perearstina. Kui võrrelda

perearsti patsientide arvu Eestis ja teistes arenenud riikides, siis torkab silma, et Eestis kehtestatud patsientide arv ühe perearsti kohta on ülemäära suur. Nii näiteks on Hollandis ühe perearsti patsientide arv 1600, Taanis 1500, Itaalias keskmiselt 1000. (Schneider, 1994).

Peale eelnimetatud baas- ja pearaha tasustatakse arste ka raviteenuste osutamise eest. See tasu moodustab kuni 18% pearaha üldsummast. Üldjuhul on see raha mõeldud keerulisemate meditsiiniliste protseduuride teostamiseks. Lisaks saavad perearstid lisatasu (1000 krooni kuus) perearsti erialatunnistuse omamise eest. Põhimõtteliselt võivad arstid saada ka lisatasu, mida makstakse vastavalt praksise kaugusele lähimast teise või kolmanda etapi meditsiinilisi põhiuuringuid tegevast ja erialast konsultatsiooni andvast raviasutusest.

Kui võrrelda arenenud riikides kasutatavaid esmatasandi arstiabi rahastamismooduseid, siis selgub, et Eestis rakendatav perearsti rahastamise viis erineb nendest arenenud maades rakendatavatest rahastamismoodustest, kus kasutatakse haigekassa kaudu finantseerimist. Vastavad andmed nende riikide kohta, kus arstiabi rahastatakse haigekassa kaudu, on toodud tabelis 1.2.

Tabel 1.2

Esmatasandi meditsiinilist abi osutava üldarsti rahastamine erinevates Euroopa riikides

Riik	Tasumisviis	Lisatasu	Arsti valimise võimalus
Austria	Üksikteenus	Ei ole	On
Belgia	Üksikteenus	25%	On
Šveits	Üksikteenus	On	On
Saksamaa	Üksik- ja kompleksteenus	Ei ole	On
Prantsusmaa	Üksik- ja kompleksteenus	25%	On
Luksemburg	Üksikteenus	5% (koduvisiidi korral 20%)	On
Holland	Pearaha ja üksikteenus	Ei ole	Piiratud

Allikas : Schneider, 1994

Nagu tabeli 1.2. andmetest selgub, rakendatakse pearaha ainult Hollandis. Samas on Holland ka ainuke riik, kus patsiendipoolne arsti vaba valimise õigus on piiratud.

Pearahasüsteemi rakendatakse arenenud maades enamasti siis, kui esmatasandi arstiabi rahastatakse rahvuslike tervishoiuteenistuste vahenditest. Selliste riikide alla kuuluvad Taani, Inglismaa, Portugal, Itaalia ja Hispaania. Üldjuhul on pearahasüsteemile iseloomulik see, et arsti vaba valimine patsiendi poolt on piiratud. Erandiks on Taani ja Hispaania.

Kui rahastamine toimub pearaha alusel ja patsiendipoolne arsti vaba valimine on piiratud, on patsientide arv arstile kas täielikult või osaliselt ette kirjutatud. Osalise ettekirjutuse all mõeldakse seda, et kui arstid ületavad nendele määratud patsientide arvu, siis iga lisapatsiendi ravimiseks antakse talle pearaha teatava protsendi ulatuses vähem. Näiteks Hollandis makstakse iga täiendava patsiendi ravimise eest perearstile 70% pearahast. Selliselt püütakse pidurdada arstide tegevust patsientide arvu suurendamisel, milleks pakub motiivi arsti sissetuleku sõltuvus patsientide arvust.

Toodud analüüsi alusel võib järeldada, et Eestis kasutatav perearsti erinevatest vormidest kombineeritud rahastamisviis on enam-vähem analoogiline sellega, mida kasutatakse arenenud riikides. Üldiselt loetakse pearaha alusel toimuva finantseerimise plussiks seda, et võimaldades esmajoones preventiivse arstiabi andmist, seab ta perearsti tehnilisele varustatusele väiksemad nõudmised kui raviteenuste eest tasumise vormis korraldatud rahastamise puhul. See võib olla üheks õigustuseks pearaha kui suurima osakaaluga rahastamisvormi kasutamisele Eestis, kuigi pearaha ja teiste rahastamisvormide konkreetse proportsiooni põhjendatuse üle on raske otsustada. See kujutab endast omaette uurimisobjekti. Tulenevalt sellest võib eeldada, et perearsti kui ettevõtja tegevus oleks teistsugustes proportsioonides toimuva rahastamise korral tasuvam, sest pearaha liiga suur osakaal vähendab perearsti tegevuse majanduslikku efektiivsust. Antud artikli autorite arvates teenivad meil rakendatavad rahastamisvormid (pearaha ja raviteenuste tasud) teatud mõttes erinevaid ja kohati isegi teineteisele vastukäivaid eesmärke. Nagu eelnevast nähtub, pole tervishoiu rahastamise organiseerimisel täit üksmeelt ka teistes Euroopa riikides.

Teatavasti võib perearsti tegevust analüüsida nii majanduslikust kui sotsiaalsest aspektist. Majanduslikust vaatekohast lähtudes võib perearsti tegevust käsitleda klassikalise firma-teooria alusel.

Firmateooriast lähtudes võib perearsti vaadelda kui ettevõtjat, kelle tegevus seisneb selles, et vajalike sisendite abil patsientidele raviteenuseid osutada (Lepnurm, 1995). Selline käsitlusviis eeldab perearsti tegevusega seotud kulude, tulude, kasumi ja rentaabluse uurimist. Kuluanalüüsi esimene etapp nõuab kulude klassifitseerimist nende tekkimise iseloomu järgi. Seega tuleb kulud jaotada raviteenuste osutamise otse- ja kaudkuludeks. Perearsti tegevuse analüüsimisel on esmatähtis raviteenuste osutamise otsekulude koosseisu kindlakstegemine, kuna just need kulud on vahetult seotud raviteenuste osutamisega. Selleks aga, et tegevuskulusid optimeerida, on loomulikult sama tähtis ka kaudkulude detailne analüüs.

Vastavalt firmateooriale kujunevad firma tulud üksnes tema enda tegevuse tulemusena. Seega on tema kogutulu allikaks firmas valmistatud toodangu müügist laekunud raha. Kuna aga perearsti tegevust finantseeritakse olenevalt antud riigi tervishoiu korraldusest kas haigekassa vahenditest või rahvuslike tervishoiuteenistuste vahenditest, siis ei saa perearsti pidada klassikaliseks ettevõtjaks ja lähenemine tema tulude kujunemisele on seetõttu eeltoodust oluliselt erinev. Viimatiöeldu ei tähenda aga seda, nagu ei saaks perearsti majandustegevuse uurimisel firmateooria põhimõtetest lähtuda. Firmateooriast lähtumise võimalikkus tuleneb esmajoones sellest, et antud juhul pole oluline niivõrd see, kuidas tulud kujunevad, kuivõrd see, kuidas kujuneb kasum ja kuivõrd rentaabel on perearsti tegevus (Bõtskova, 1997).

Eeldades, et perearsti tegevuse majanduslikuks eesmärgiks on tulude ja kulude vahe maksimeerimine, tuleb analüüsida perearsti tegevust iseloomustavat kasumit. Kuna lisaks kasumi absoluutsummale on vaja teada ka seda, kuivõrd efektiivselt suudab ettevõtja olemasolevaid ressursse kasutada, peab analüüs sisaldama ka rentaabluse analüüsi.

Seega võib perearsti tegevusega seotud kulud firmateooriast lähtuvalt jaotada kolme rühma:
1. Raviteenuste osutamise otsekulud;
2. Raviteenuste osutamise kaudkulud;
3. Finantskulud.

Esimesse rühma kuuluvad kulud on vahetult seotud raviteenuste osutamisega. Kaudkulud seevastu loovad raviteenuste osutamiseks vajalikud tingimused. Finantskulude all käsitletakse

intressikulusid, kahjumit valuutakursi muutusest, väärtpaberite müügist saadud kahjumit ning mitmesuguseid muid finantskulusid.

Majanduslikult pakub kindlasti huvi ühe haige vastuvõtule ehk visiidile langev kulutuste summa, mida võib nimetada ka visiidi omahinnaks. Omahinda saab arvutada järgmise lihtsa valemi järgi:

$$TC = \frac{DC + IC}{Q}, \text{ kus} \qquad (1.1)$$

TC – visiidi omahind
DC – raviteenuste osutamise otsekulud
IC – raviteenuste osutamise kaudkulud
Q – visiitide üldarv

Ülaltoodud valemi rakendamisel kujuneb lahendustnõudvaks probleemiks visiitide üldarvu arvutamine. Haigete erinevaid vastuvõtuvorme (esmaste haigete vastuvõtt, korduvate haigete vastuvõtt, koduvisiidid jne.) kajastavaid arve ei ole õige liita eeskätt seetõttu, et nad nõuavad arstilt erinevat ajakulu. Järelikult tuleks erinevaid visiite ka erinevalt hinnata, st. rakendada nende suhtes teatud koefitsiente.

Artikli autorid on nõutavate koefitsientide väljatöötamisel lähtunud Haigekassa poolt kinnitatud ambulatoorsete vastuvõttude ja koduvisiitide hindadest. Sealjuures on I etapi arsti esmast vastuvõttu hinnatud koefitsiendiga 1 ning teistele vastuvõtuliikidele rakendatavad koefitsiendid on saadud nende hinna jagamise teel I etapi arsti esmase vastuvõtu hinnaga. Alljärgnevalt on toodud saadud tulemused:

	Hind	Koefitsient
1. Esmaste haigete vastuvõtt	65 kr.	1,0
2. Korduvate haigete vastuvõtt	40 kr.	0,6
3. Koduvisiidid	80 kr.	1,2
4. Profülaktilised visiidid	30 kr.	0,5
5.Telefonikonsultatsioonid	16 kr.	0,2

Erinevates vormides toimunud vastuvõttude arvude korrutamisel vastavate koefitsientidega saame nõndanimetatud “tingvisiidid” ning saadud tingvisiitide liitmisel - tingvisiitide üldarvu. Viimast on võimalik rakendada ühe visiidi omahinna arvutamiseks.

Perearsti majandustegevust saab hinnata mitme näitaja abil. Kuivõrd tema majanduslikuks eesmärgiks on, nagu ettevõtluses üldse, maksimaalse kasumi saamine, siis peab majandusliku tasuvuse analüüs näitama ressursside kasutamise ja tehtud kulutuste efektiivsust. Kasum kui tulude ja kulude vahe iseloomustab majandusliku tegevuse tulemust absoluutsummas, kuid ei anna teavet efektiivsuse taseme kohta. Efektiivsuse hindamiseks võib kasutada erinevaid tasuvuse ehk rentaabluse suhtarve, mis näitavad, kui efektiivselt genereeritakse kasumit müügist, varadelt, omakapitalilt.

Perearstide majandusliku tegevuse tulemuslikkuse hindamiseks võib kasutada kolme müügirentaabluse näitajat:

- Meditsiinilise tegevuse rentaablust;
- Äritegevuse rentaablust;

- Majandustegevuse rentaablust.

Eelpooltoodud rentaabluse näitajad erinevad üksteisest nende arvutamiseks rakendatud kasuminäitaja poolest. Meditsiinilise tegevuse tasuvuse hindamisel võib artikli autorite arvates lähtuda brutokasumist ehk meditsiinilise tegevuse kasumist, mis saadakse tulude üldsummast raviteenuste osutamise otsekulude lahutamise teel. Meditsiinilise tegevuse rentaablus sõltub raviteenuste hindade ja meditsiinilise tegevuse kulude tasemest.

Äritegevuse tasuvuse hindamisel lähtusime ärikasumist, mis leitakse tulude üldsummast raviteenuste osutamise kõikide kulude (raviteenuste osutamise otsekulude ja kaudsete kulude summa) ehk ärikulude lahutamise teel. Äritegevuse rentaablus sõltub raviteenuste hindade, meditsiinilise tegevuse kulude ja üldhalduskulude tasemest.

Majandustegevuse rentaabluse hindamise aluseks võtsime majandustegevusest saadud kasumi. Viimane saadakse, kui ärikasumile liidetakse finantstulud ja lahutatakse finantskulud. Finantstulude koosseisu kuuluvad intressitulud väljaantud pikaajalistelt laenudelt, rendilt ja muudelt pikaajalistelt finantsinvesteeringutelt, kasum valuutakursi muutustest ning muud intressi- ja finantstulud.

Rentaabluse näitajad on üldjuhul sõltuvuses meditsiiniliste teenuste (tingvisiidi) omahinnast - mida kõrgem omahind, seda madalam rentaablus. Kõrvuti rentaabluse hindamisega arvutasime välja ka kasumi-kahjumi piiri e. tasuvuspunkti. Nimetatud analüüsis lähtusime kulude jagunemisest püsikuludeks (tingpüsikuludeks) ja muutuvkuludeks. Muutuvkulud on funktsionaalses sõltuvuses raviteenuste mahust (näiteks: meditsiinilise personali töötasu ja sotsiaalmaks, ravimid, eririietus, vooditarvikud jne.). Muutuvkulude rühma kuuluvad kõik otsekulud ning sellesse kulude rühma võivad kuuluda ka mõned kaudkulude liigid, kui neil on muutuvkulude põhiomadus.

Püsikulud aga ei ole vahetus sõltuvuses raviteenuste mahust (näiteks: juhatuse liikmete, raamatupidaja ja majanduspersonali töötasu ning sotsiaalmaks, kantseleikulud, lähetuskulud jne). Perearstide kõiki kaudkulude liike võib käsitleda kui püsikulusid ja raviteenuste osutamise otsekulud võib võrdsustada muutuvkuludega. Kasumi-kahjumi piiri võib väljendada kas toote- või teenusühikutes (naturaalnäitajates) või rahalistes ühikutes.

Kui tasuvuspunkti taset mõjutab kogukulude tase ja struktuur, siis tegevusvõimendus on seotud püsikuludega. Müügikäibe muutudes püsikulud ei muutu ning seetõttu muutub kasum kiiremini kui müügikäive. Kasumi ennakmuutumist ehk kasumi elastsust müügikäibe suhtes mõõdabki tegevusvõimendus. Ta näitab, mitu protsenti muutub kasum, kui müügikäive muutub ühe protsendi võrra. Seega kajastab tegevusvõimendus äririski. Mida suurem on püsikulude osakaal kuludes (antud müügikäibe ja kulude taseme juures), seda suurem on tegevusvõimendus ja seda kõrgem äririsk.

Kirjeldatud näitajaid kasutati eelnimetatud projektis uurimaks perearstide majandustegevuse tulemuslikkust erinevate ettevõtlusvormide järgi. Antud uurimistöö tõestas väljatöötatud metoodika sobivust selleks otstarbeks, võimaldades välja tuua ka soovitused perearstide ettevõtlusvormide valikuks.

Kokkuvõtteks võib öelda, et nii rahva tervislikku seisundit kui ka inimeste tervisekäitumist iseloomustavad näitajad on viimase kümnendi jooksul pigem halvenenud kui paranenud. Nimetatud probleemi lahendamine nõuab vajalike tervishoiupoliitiliste meetmete võtmist ja

perearsti reformi kiiret käivitumist, mis võimaldaks vabastada teatavat osa tervishoiuressursse, suunamaks neid sellistesse tervishoiuprogrammidesse, mis aitaksid kaasa inimeste tervisliku seisundi ja tervisekäitumise parandamisele.

Kasutatud kirjandus

J. Bõtskova, A. Teearu. Ärirahandus. Coopers&Lybrand, 1997.
Eesti inimarengu aruanne, 1999.
Lepnurm, R., Jacobs, Ph., Kerem, K., Randveer, M. Tervishoiuökonoomika alused. Elmatar, 1995.
Holland, W.W. (ed.). Evalution of Health Care. Oxford University Press. Oxford, 1983.
Long, A.F., Harrison S. (ed.). Health Services Perfomance, Effectiveness and Efficiency. Croom Helm, London, 1985.
Sen, A. Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure. The Economic Journal, Jan., 1998.
Zarkovic, G. , Stazniger, A, Mielck, A., John, J. Health Policies and the Management of National Health Care Systems in Former Socialist Countries. GSF- Institute for Medical Informatics and Health Services Research, Neuherberg near Munich, 1998.
M. Schneider, P. Biene-Dietrich, M. Gabanyi, U. Hofman, M. Huber, A. Köse, J.H. Sommer. Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich. Basys, 1994.

Summary

STRATEGIES FOR INCREASING HEALTH CARE POLICY IN ESTONIA

Kaie Kerem, Mare Randveer, Asta Teearu
Tallinn Technical University

The shortage of both natural and human resources characterise Estonia, and the economic growth can be possible in case the state stakes on quality of human resources and their efficient use.

One extremely important factor that exerts influence on the quality of human resources is the health of people. The health of Estonian inhabitants can be regarded as a limiting factor to economic growth. A problem for Estonia is early deaths which accounts for about one-third of the total deaths. As studies have revealed the health of the population depends not only on the health care system but also on other socio-economic conditions.

Improving the health of Estonian population has become an important issue. This requires that the health care policies of the government determine priorities that would become the basis for the health care reform.

Undoubtedly, well-organized and functioning primary health care system enables to economize the health care expenditures. Estonia has opted to organize primary health care through a system of family doctors.

Using available data we studied the economic activity of family doctors and worked out relevant methodology for analysing the forms and extent of the activities of family doctors, volume and structure of incomes, volume and structure of costs.

The methodology enabled us to calculate following indicators: cost price of one visit (reception), economic profitability of family doctors' activities on the basis of sales turnover, break-even point and business risk for different business forms of family doctors.

DIE ESTNISCHE WIRTSCHAFT: AUF DEM WEG NACH EUROPA

Jochen F. Kirchhoff
Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalen e.V., Düsseldorf

Es ist gerade einmal zehn Jahre her, da schaute die Welt gebannt nach Tallinn: Dort stand am 23. August 1989 – dem 50. Jahrestag des Hitler-Stalin-Pakts – das eine Ende jener mehr als 600 Kilometer langen Menschenkette, die über Riga bis nach Vilnius führte. Rund zwei Millionen Balten demonstrierten ihre Zusammengehörigkeit und ihren Wunsch nach Unabhängigkeit. Auch ich schaute damals fasziniert die Fernseh-Nachrichten: Der dokumentierte Freiheitswillen beeindruckte mich tief. Nur zwei Jahre später, im August 1991 war es dann auch soweit: Estland hatte seine Souveränität wiedergewonnen.

Seitdem hat Estland seine Volkswirtschaft trotz mehrerer Regierungswechsel und trotz Russlandkrise äußerst erfolgreich reformiert. Belohnung und vorläufiger Höhepunkt dieser Anstrengungen war die Entscheidung der EU-Kommission im Jahr 1997, Estland zusammen mit Polen, Ungarn, Tschechien und Slowenien zu EU-Beitrittskandidaten der ersten Runde zu küren – und zwar, weil diese Länder die Aufnahmebedingungen unter allen Bewerbern am besten erfüllen. Damit wird Ihrem Land die EU-Mitgliedschaft für das Jahr 2004 in Aussicht gestellt, und wie Sie wissen, will Ihr Premierminister Mart Laar sogar schon ein Jahr früher in die Union.

An diesem positiven Zeugnis hat sich auch im jüngsten „Bericht der Kommission über die Fortschritte Estlands“ nichts geändert. Unter dem Titel „Auf dem Weg zum Beitritt“ attestierten die Gutachter Ihrem Land im vergangenen Jahr bei den meisten Kriterien die volle Europa-Tauglichkeit. Und in der Tat, die Esten können auf das bisher Erreichte stolz sein. Das gilt sowohl für die politischen als auch die wirtschaftlichen Weichenstellungen:

Erstens: Politik. Bei aller Konzentration auf die ökonomische Transformation in den jungen Marktwirtschaften Mittel- und Osteuropas ist in den vergangenen Jahren bei dem einen oder anderen in Vergessenheit geraten, dass es neben den wirtschaftlichen auch politische Kriterien für einen Beitritt in die Europäische Union zu erfüllen gilt. Ein Faktum, an dem zum Beispiel alle Beitrittsbemühungen der Türkei bislang gescheitert waren. Die Esten dagegen haben mit dem politischen Konsens des gemeinsamen Europas grundsätzlich keine Schwierigkeiten.

Die Institutionen des Landes funktionieren weitgehend, die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung ist stabil. Und auch das in einigen Punkten umstrittene Staatsangehörigkeitsrecht ist mittlerweile entschärft.

Ob die Sprachenregelung, die von der EU-Kommission hinsichtlich der Freizügigkeit im Binnenmarkt kritisiert wird, trägt, wird die Praxis zeigen. Kritisch vermerken die EU-Gutachter zudem, dass die öffentliche Verwaltung in Teilbereichen, etwa bei den Finanz- und Zollämtern oder bei Aufsichtsbehörden noch einige Schwachstellen aufweist und nicht reibungslos funktioniert. Zwar gibt es entsprechende Gesetze, doch der Vollzug lässt hier und da zu wünschen übrig. Die Abstellung dieses Defizits sollte eigentlich kein großes Problem sein.

Zweitens: Wirtschaft. Nur wenige Jahre nach dem Systemwechsel hat Estland eine funktionierende Marktwirtschaft etabliert und große Fortschritte bei dem Bemühen um mehr

Wettbewerbsfähigkeit erzielt. Die EU-Experten attestieren Ihrem Land, dass es mittelfristig in der Lage sein dürfte, dem Wettbewerbsdruck innerhalb der Europäischen Union standzuhalten.

Da dies von entscheidender Bedeutung für einen erfolgreichen EU-Beitritt ist, erlauben Sie mir, Ihnen im Folgenden meine Sicht des Standes der Wirtschaftsreformen in Ihrem Land zu präsentieren.

Wirtschaftsstruktur: Handel und Dienstleistungen sind jene beiden Bereiche, die Estland als erstes privatisiert hat – entsprechend rege ist das Geschehen auf den Märkten. Abzulesen ist dies daran, dass der Handel heute mit fast 15 Prozent den größten Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt liefert. Bei dem Bestreben, wieder die alte Rolle als Drehscheibe und Transitland zwischen Ost und West zu übernehmen, kommt Estland gut voran. Der Sektor Transport und Kommunikation hat seinen BIP-Anteil von rund 9 Prozent im Jahr 1995 auf mittlerweile mehr als 13 Prozent ausgebaut.

Die Industrie dagegen musste im Laufe der Jahre immer mehr Federn lassen. 1995 mit einem BIP-Beitrag von fast 16 Prozent noch größter Wirtschaftszweig, ist ihr Anteil inzwischen auf nur noch etwas mehr als 11 Prozent geschrumpft.

Ähnliche Entwicklungen sind zwar auch in den westlichen Industrieländern zu beobachten, doch wie diese Staaten sollte sich Estland darüber im klaren sein, dass die Bedeutung der industriellen Wertschöpfung aufgrund der vielfältigen Verflechtungen zwischen Industrie und Dienstleistern nicht unterschätzt werden darf.

Ohne eine gesunde industrielle Basis können auch viele Dienstleistungsunternehmen nicht leben, und deshalb muss Estland darauf achten, durch Umstrukturierungen und Wissenstransfer in die Unternehmen ein dauerhaftes Wachstum des industriellen Sektors sicherzustellen.

Die Chancen dafür stehen gut. Denn immerhin planen Umfragen zufolge 45 Prozent der estnischen Industrieunternehmen, im Jahr 2000 mehr zu investieren als im Vorjahr und weitere 30 Prozent wollen ihr Investitionsbudget halten. Bei der letzen Umfrage Ende 1998 lautete das Zahlenpaar nur 26 bzw. 21 Prozent. Entsprechend hat sich der Anteil der Betriebe, die weniger investieren wollen, drastisch verringert, nämlich von 46 auf 19 Prozent.

Die meisten staatlichen Unternehmen wurden bereits bis 1999 an Investoren verkauft. Die anstehende Rest-Privatisierung betrifft in erster Linie einige wenige große Industrie-unternehmen sowie Teile der staatlichen Infrastruktur.

Zum Glück – und im Gegensatz zu manch anderem Reformstaat – lässt sich Ihre Regierung dabei nicht von Verkaufsängsten gegenüber Ausländern leiten. So wurde zum Beispiel eine 24prozentige Beteiligung am estnischen Telekommunikationsunternehmen im Februar 1999 über eine internationale Aktienemission verkauft. Zusammen mit dem Verkehrswesen ist der Kommunikationssektor denn auch der Bereich, in dem sich ausländische Investoren am meisten engagieren: Im ersten Halbjahr 1999 flossen 29 Prozent aller Direktinvestitionen dorthin, gefolgt vom Industriesektor mit 23 Prozent und dem Finanz- und Handelssektor mit jeweils 18 Prozent.

Ausländische Investoren wissen das liberale Wirtschaftsklima in Ihrem Land zu schätzen. Die Strategie, auf Direktinvestitionen zu setzen, ist äußerst erfolgversprechend. Denn so sichern

Sie Ihrem Land den Transfer von zeitgemäßem Management-Know-how, moderne Produktionstechniken sowie den Zugang zu westlichen Märkten.

Insgesamt erwirtschaftet der Privatsektor inzwischen mehr als 70 Prozent des estnischen Bruttoinlandsprodukts. Und es besteht kaum ein Zweifel daran, dass das Land in absehbarer Zeit auch die im Westen üblichen Werte von bis zu 90 Prozent erreicht. Denn außer dem Hafen und dem Flughafen in Tallinn sowie bestimmter Versorgungsbetriebe soll praktisch kein einziges Unternehmen im staatlichen Besitz bleiben.

Wirtschaftswachstum: Nachdem die Transformationskrise überwunden war, konnte Estland in den Jahren 1995 und 1996 Wachstumsraten von jeweils rund 4 Prozent erreichen. 1997 waren es sogar mehr als 10 Prozent, 1998 dann nur noch weniger als 5 Prozent. Schon in der zweiten Jahreshälfte 1998 waren nämlich die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise in Russland mit voller Härte zu spüren. Die Nachfrage aus dem östlichen Nachbarland ging um mehr als 10 Prozent zurück.

Dieser Negativtrend hielt noch bis weit in das Jahr 1999 an. So schrumpften die Exporte der estnischen Industrie bis Herbst 1999 um rund 5 Prozent, die Ausfuhren von Lebensmitteln brachen gar um fast die Hälfte ein. Insgesamt musste Estland allein in den ersten sechs Monaten des vergangenen Jahres einen Rückgang seines Bruttoinlandsprodukts von 3,6 Prozent hinnehmen. Die noch vorläufigen Daten seit Herbst 1999 deuten aber bereits an, dass das Land trotzdem nicht auf dem Weg in eine dauerhafte Rezession ist. Ganz im Gegenteil: Die Talfahrt scheint zu Ende und die estnische Wirtschaft hat wieder Tritt gefasst. In diesem Jahr soll das Wachstum wieder mindestens 3 Prozent betragen.

Außenhandel: Zu der erfreulich schnellen Überwindung der Russlandkrise hat vor allem die Tatsache beigetragen, dass sich Estland immer mehr auf die west- und nordeuropäischen Märkte konzentriert. Allein der Handel mit der EU macht inzwischen schon mehr als 60 Prozent des estnischen Außenhandels aus, wobei Finnland und Schweden die beiden wichtigsten EU-Partner stellen, gefolgt von Deutschland.

Estlands Außenhandelsbilanz schreibt seit Jahren rote Zahlen, allerdings ist das Defizit infolge der starken Importrückgänge 1999 von fast 18 auf knapp 15 Milliarden Kronen (rund 1,9 Milliarden DM) zurückgegangen. Zwar wird ein Teil des Handelsdefizits durch die positive Dienstleistungsbilanz – vor allem in den Bereichen Transport und Tourismus – aufgefangen. Insgesamt aber schloss die Leistungsbilanz im vergangenen Jahr mit einem Defizit von über 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das scheint auf den ersten Blick recht hoch, ist jedoch bei näherem Hinsehen vertretbar – vor allem aus drei Gründen:

- Das Defizit ist rückläufig. Seit 1997 ist die Lücke in der Leistungsbilanz – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – um die Hälfte geschrumpft.

- Das Defizit ist solide finanziert. Im vergangenen Jahr wurden über zwei Drittel des Fehlbetrags durch Zuflüsse von Direktinvestitionen gedeckt.

- Hinzu kommt, dass rund 33 Prozent der estnischen Importe im vergangenen Jahr auf Investitionsgüter wie Maschinen, Anlagen und Transportmittel entfielen, was mittel- und langfristig zu weiteren Produktivitätssteigerungen und damit zu mehr Wachstum führen wird.

Die Exportaussichten für das laufende Jahr sind gut. Für den Hauptabsatzmarkt Europa ist ein Wirtschaftswachstum von 3,4 Prozent prognostiziert, wobei Schweden rund 4 Prozent und Finnland sogar fast 5 Prozent erreichen sollen. Die estnischen Exporteure dürften von der steigenden Import-Nachfrage auf diesen Märkten profitieren.

Das Sorgenkind für die estnischen Exporteure heißt nach wie vor Russland, das seine Einfuhren aus Estland mit außergewöhnlich hohen Schutzzöllen von bis zu 200 Prozent belegt. Dies trifft vor allem die Landwirtschaft, für die der russische Markt schon deshalb von großer Bedeutung ist, weil die europäischen Märkte übersättigt und die Esten auf dem hoch subventionierten EU-Agrarsektor auch nicht konkurrenzfähig sind.

Die Hoffnung, dass der Beitritt Estlands zur Welthandelsorganisation WTO im November 1999 zum Abbau der Zollschranken bewegen könnte, hat sich bis jetzt nicht erfüllt. Immerhin haben die Russen selbst Beobachterstatus bei der WTO und sollten deshalb zu Konzessionen bereit sein. Bisher gibt es allerdings keine Anzeichen dafür, dass sich die starre Moskauer Haltung ändert.

Gleichwohl bringt der WTO-Beitritt Estland bei der Integration in die Weltwirtschaft einen großen Schritt voran und wird den wirtschaftlichen Aufholprozess forcieren. Das zeigt die Entwicklung im Westen Europas und in Nordamerika: Der Wohlstand der westlichen Industrienationen beruht auch auf der immer engeren Verflechtung ihrer Märkte und die Einbindung in die internationalen Handels- und Kapitalströme. Der Aufschwung der asiatischen Staaten in den achtziger und frühen neunziger Jahren ist ebenfalls im Wesentlichen ihrem konsequenten außenwirtschaftlichen Integrationskurs zu verdanken. Die Öffnung für den Wettbewerb aus dem Ausland zwingt die eigenen Unternehmen zu beständigen Leistungsverbesserungen und Innovationen und gewährleistet so, dass man im Strukturwandel mithält.

Für die estnischen Unternehmen bringt die WTO-Mitgliedschaft im Außenhandelsgeschäft zudem handfeste Vorteile, denn sie kommen nun in den Genuss der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung – zwei besonders wichtige Prinzipien der WTO:

Die Meistbegünstigung stellt sicher, dass Estland auf einem Auslandsmarkt den gleichen günstigen Handelsbedingungen unterliegt, die dieser Staat einem anderen Handelspartner einräumt.

Die Inländerbehandlung stellt sicher, dass Waren aus Estland nach erfolgter Einfuhr in einem anderen Land wie heimische Produkte behandelt werden. Mit anderen Worten: Estnische Waren dürfen dann nicht diskriminiert werden.

Gestatten Sie mir noch einen Blick auf die deutsch-estnischen Handelsbeziehungen: Die deutschen Exporte nach Estland schrumpften von 1998 auf 1999 (jeweils Januar bis August) um gut 30 Prozent auf 360 Millionen DM. Bei den Hauptausfuhrgütern Maschinen und Fahrzeuge betrug das Minus sogar 57 bzw. 46 Prozent. Auch die Importe aus Estland gingen um 26 Prozent auf zuletzt 256 Millionen DM zurück. Zwar dürften die Geschäfte bereits im dritten Quartal wieder etwas besser in Fahrt gekommen sein und in diesem Jahr von den verbesserten Konjunkturaussichten in beiden Ländern profitieren, doch insgesamt wird sich an Deutschlands Position als Handelspartner wohl kaum etwas ändern. Sowohl bei den Exporten als auch bei den Importen hält die Bundesrepublik derzeit den vierten Platz.

Staatshaushalt: Die Konjunkturschwäche seit Mitte 1998 hat natürlich auch den Staatshaushalt belastet. Schon 1998 geriet er in die roten Zahlen. Im vergangenen Jahr dürfte der Fehlbetrag bei schätzungsweise rund 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gelegen haben. Ein Grund dafür waren die sinkenden Importe, die den drittgrößten Einnahmeposten, die Mehrwertsteuer, entsprechend zurückgehen ließen.

Ein anderer Grund waren die – ebenfalls konjunkturbedingt – gesunkenen Steuereinnahmen. Doch abgesehen davon hat Estland in Sachen Steuern auch noch nicht alle Hausaufgaben gemacht. Das Steuerrecht entspricht nach Meinung der EU-Kommission noch nicht dem Gemeinschaftsrecht. Zwar wurden Fortschritte bei den Verbrauchssteuern und bei der Leistungsfähigkeit der Verwaltung erzielt, mit der Durchsetzung der Steuervorschriften hapert es jedoch. Immerhin aber wurde im Jahr 1999 ein neues Informationssystem in Betrieb genommen, das alle örtlichen Finanzämter miteinander vernetzt. Außerdem haben die Zollbehörde und das Nationale Finanzamt mit einer Kooperation angefangen, die Doppelarbeit vermeiden und die Koordination verbessern soll.

Grundsätzlich positiv, weil investitionsfreundlich, ist dagegen die im Dezember 1999 beschlossene Abschaffung der Körperschaftsteuer auf re-investierte Gewinne. Allerdings zwingt das die estnische Regierung zu noch mehr Ausgabendisziplin, denn allein die Mehreinnahmen durch das erwartete höhere Wirtschaftswachstum und die Einführung von Importzöllen auf Lebensmittel aus Staaten wie Neuseeland dürften nicht ausreichen, um die Einnahmeausfälle bei der Körperschaftsteuer zu kompensieren.

Angesichts der niedrigen staatlichen Gesamtverschuldung ist das Haushaltsdefizit zwar kein Problem. Dennoch sollte Estland bestrebt sein, den Etat möglichst bald wieder in Balance zu bringen. Die Erfahrung vieler Industrieländer aus den vergangenen Jahrzehnten sollte Estland eine Lehre sein: Haben sich die Politiker erst einmal an die roten Zahlen gewöhnt, wirtschaften sie ungeniert weiter und drehen notfalls eben einfach an der Steuerschraube. Wenn es dann wirklich nicht mehr weiter geht, ist die notwendige Konsolidierung umso schmerzhafter.

Beschäftigung: Die offizielle Arbeitslosenquote betrug im November vergangenen Jahres 5,2 Prozent – sie war damit rund ein Drittel höher als im Jahr zuvor. Dabei fallen die regionalen Unterschiede nach wie vor sehr groß aus. Die Spanne reicht von 2,7 Prozent im Bezirk Pärnu an der Ostsee bis zu 9,5 Prozent im nordöstlichen Bezirk Ida-Virumaa. Hinzu kommt, dass sich aller Wahrscheinlichkeit nach eine große Zahl von Arbeitsuchenden erst gar nicht bei den Ämtern meldet und somit die tatsächliche Unterbeschäftigung sehr viel höher ausfallen dürfte.

Die Arbeitslosigkeit wird nur in den Griff zu bekommen sein, wenn die Unternehmen wettbewerbsfähig sind und die Wirtschaft wächst. Nur expandierende Unternehmen können neue Arbeitsplätze schaffen. Positiv ist daher zu werten, dass die Lohnstruktur in Estland sich mittlerweile differenziert hat. Dies trägt den Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt Rechnung. Der nationale Durchschnittslohn betrug Ende 1999 knapp 4.300 Kronen im Monat, die einzelnen Branchenlöhne reichten von rund 2.250 Kronen im Dienstleistungssektor bis zu knapp 5.300 Kronen im Transportwesen und im Kommunikationssektor.

Zwar ist der Stundenlohn in der Industrie – er gilt international als Vergleichsmaßstab – noch niedriger als in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern, aufgrund seiner steigenden Produktivität wird Estland aber auf Dauer kein Billiglohnland bleiben. Um so wichtiger wird es sein, dass die Unternehmen rechtzeitig auf die Kostenbremse treten und ihre

Entgeltsysteme an ihrer Ertragskraft ausrichten. Zudem müssen die estnischen Unternehmen bemüht sein, sich durch verstärkte Produktinnovationen ein neues Standbein zu verschaffen.

Soweit meine Gedanken über den Zustand der estnischen Wirtschaft. Erlauben Sie mir, zum Schluss meines Vortrags noch ein paar Bemerkungen zu den Zukunftsperspektiven Estlands.

Premierminister Laar hat Anfang des Jahres mit dem Vorschlag für Aufsehen gesorgt, Estland solle den Euro bereits einführen, bevor das Land Mitglied der Europäischen Union ist. Hintergrund ist die Sorge, dass durch das Currency-Board-Regime die Krone real immer mehr aufgewertet und so die Wettbewerbsposition gefährdet wird, weil die Exporte teurer werden. Durch die Einführung des Euro könnte das vermieden werden.

Ob eine solche Politik überhaupt möglich ist, scheint nicht ganz so eindeutig geregelt zu sein. Die Europäische Zentralbank in Frankfurt am Main gibt sich skeptisch, räumt aber immerhin ein, die Einführung des Euro sei „nur als einseitiger Schritt denkbar." Die EZB wolle dann aber keinerlei Verpflichtungen eingehen und ihre Geldpolitik werde dadurch auch nicht beeinflusst. Der Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, dagegen hält solch einen Schritt für unmöglich, dazu müssten erst die EU-Verträge geändert werden. Immerhin einigten sich Laar und Prodi Ende Januar dieses Jahres auf die Bildung einer Kommission, die sich mit den Konsequenzen einer einseitigen Einführung des Euro in Estland befassen soll.

Der EU dürfte die Diskussion wohl vor allem deshalb Unbehagen bereiten, weil mit einem solchen Schritt Estlands in gewisser Weise auch die Entscheidung über den späteren EU-Beitritt vorweggenommen würde.

Seit kurzem regt sich sogar Kritik, ob die geplante Ost-Erweiterung der EU nicht generell zu früh kommt. So schlägt die Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin in einem Gutachten vor, den Beitritt der osteuropäischen Länder auf das Jahr 2006 zu verschieben und dafür im Gegenzug die finanziellen Mittel zur Beitrittsvorbereitung deutlich aufzustocken sowie die technische und institutionelle Zusammenarbeit zu verstärken. Die Verfasser des Gutachtens befürchten, die vergleichsweise noch geringe Wirtschaftskraft der Beitrittskandidaten könne dazu führen, dass in einzelnen Bereichen jahrelange Übergangsregelungen vereinbart werden müssten. Denn eine rasche und vollständige Integration würde die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Anpassung erhöhen und so das Wirtschaftswachstum und die Akzeptanz der Integration gefährden.

In der Tat hinkt die Wirtschaftskraft der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten zum Teil noch sehr stark hinter dem EU-Niveau hinterher. In Kaufkraftparitäten gemessen, erreichen sie beim Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt zwischen knapp 70 Prozent (Slowenien) und nur etwas mehr als 20 Prozent (Bulgarien) des EU-Durchschnitts, wobei Estland mit knapp 40 Prozent im Mittelfeld rangiert.

Doch die Friedrich-Ebert-Stiftung differenziert in ihrer Studie stark zwischen den einzelnen Ländern. Während sie bei den Beitrittskandidaten der zweiten Runde – also der Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Lettland und Litauen – größere Wachstumsprobleme sieht, ist sie bei den Anwärtern der ersten Runde optimistisch – und zu denen gehört eben auch Ihr Land.

Sie sollten sich durch diese Diskussionen um den Beitrittstermin nicht entmutigen lassen. Als Griechenland 1981 der damaligen Europäischen Gemeinschaft beitrat, lag die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung bei rund 55 Prozent des EU-Durchschnitts, Portugal erreichte beim

Beitritt 1986 gerade etwas über 50 Prozent. Wenn Estland Kurs hält und die Wirtschaft weiterhin so kraftvoll auf Vordermann bringt wie bisher, wird der Beitritt über kurz oder lang zwangsläufig kommen.

EESTI VABARIIGI SOTSIAALPOLIITIKA TULEMUSLIKKUS

Raissa Kokkota
Tallinna Tehnikaülikool

1. Sissejuhatus

Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkust hinnates võib diskuteerida selle üle, kas riigi majanduspoliitika kandjad on oma rolliga hästi hakkama saanud või mitte. Sõltume me ju kõik oma igapäevases elus nii tootjate kui tarbijatena riigi majanduspoliitilistest valikutest. Paari viimase ja lähiaastate vastavaid valikuid ning otsustusi saab ilmselt vaadata ainult Euroopa Liidu kontekstis. Eesti Vabariigi sotsiaalpoliitika ajalugu on lühike. Eesti sai 1993.aastal Euroopa Nõukogu liikmesriigiks ja sellest tulenevalt on vaja omaks võtta euroopalikud põhimõtted. Euroopa Liidu sotsiaalpoliitikal on olnud neli keskset osavaldkonda:
-meeste ja naiste võrdne kohtlemine
-sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine
-tööohutus ja töötervishoid
-töötingimused
Euroopa Liidu otsene mõju tuleneb kohustustest üle võtta Euroopa Liidu õigus ehk *acquis communautaire* ja kaudseks mõjuks on liikmesriikide praktika. (5, lk.22)

21.sajandi arengu kontseptsioon “Keskkond ja areng”(Agenda 21) koosneb neljast osast ja 40-st peatükist. Esimene osa “Sotsiaalsed ja majanduslikud dimensioonid” koosneb järgmistest peatükkidest: (5, lk.15)
-rahvusvaheline koostöö arengumaade toetuseks
-võitlus vaesusega
-tarbimistavade muutmine
-demograafia ja säästlikkus
-inimkonna tervise parandamine
-säästva austuse loomine
-keskkonna ja arengu integratsioon

2.Vaesuse olemus

Vaadates ülalnimetatud peatükke, võib öelda, et üheks murettekitavamaks sotsiaalseks probleemiks peetakse tänapäeval vaesust, mis oma olemuselt on heaolu vastandolukord. Maailmas elab umbes üks miljard inimest, kelle pere sissetulek on alla 1 USA dollari päevas. Poliitikud, kes on püüdnud seda olukorda parandada, ei ole hakkama saanud. (1, lk.1569) Tavaliselt mõeldakse vaesuse all situatsiooni, kus inimestel puuduvad materiaalsed ressursid normaalseks elutegevuseks. Vaesus on olemuselt kumulatiivne, mis väljendub vaesuse kuhjumises ehk kogunemises. Tegelikus elus hakkab vaesus tootma uut vaesust: sellised pered muutuvad aasta-aastalt materiaalselt üha vähem kindlustatuks. Nende perede lapsed ei saa haridust nii heal tasemel, et nad oleksid võimelised edukalt konkureerima tööturul. Tulemuseks on kas madalalt tasustatud töökohad või isegi töötuks jäämine. Sellest tingituna tekib ühiskonnas vastav eluviis ja niinimetatud “suletud ringist” on väga raske välja saada. Vaesuse kogemine ning tajumine on sotsiaalsetel gruppidel erinev. Näiteks naised reageerivad vaesuse ilmingutele elutervemalt ja praktilisemalt kui mehed, kes langevad

sagedamini sügavasse depressiooni. Sotsiaalpoliitiliste abinõudega taotletakse vaesuse leevendamist ja inimeste heaolu võrdsustamist.

Eestis on vaesuse probleeme kõige põhjalikumalt vaadelnud Tartu Ülikooli Perelabori teadurid. UNDP-i, Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi ja Tartu Ülikooli koostööna valmis ja kirjutati alla 4.juunil 1997.a. dokument "Vaesuse leevendamise riikliku strateegia väljatöötamine Eestis". See on põhjalik väljaanne, kus analüüsitakse olukorda ja tehakse ettepanekuid riiklikuks tegevuseks vastavas valdkonnas.

Paljud teadlased on oma uurimustes väitnud, et mõiste "vaesus" ei ole üheselt defineeritav, arvatakse olevat ligi 200 erinevat tõlgendust. Nõukogude Liidus ja Ida-Euroopa maades oli "vaesus" uurimisobjektina väga hell ja tundlik teema. Avaldati materjale teenistuse ja majapidamiste sissetulekute ebavõrdsuse kohta. Vaesust tõlgendati kui kapitalismi põhilist tunnust. Samal ajal olid Nõukogude Liidus pikaajalised elatusmiinimumi uurimise traditsioonid alates 1956.aastast.

Teaduskirjanduses selgitatakse tavaliselt absoluutse ja suhtelise ehk relatiivse vaesuse olemust, harvem räägitakse subjektiivsest vaesusest. Absoluutse vaesuse all mõeldakse seda, kui sissetulekud ei küüni minimaalse toimetulekupiirini. Absoluutset vaesuspiiri võib määratleda ametliku vaesuspiirina, mis kinnitatakse poliitilise otsusena vastava volitatud ametliku institutsiooni poolt või elatusmiinimumina, mis töötatakse välja ekspertide poolt, kes võtavad aluseks riigi üldise majandusliku ja poliitilise olukorra. Projekti "Vaesuse leevendamise riikliku strateegia väljatöötamine Eestis" abil koostati vastav metoodika ja määrati vaesuspiiriks 1998.aastal 1330 krooni ühe leibkonnaliikme kohta. 1997.aastal oli arvestuslik vaesuspiir 1250 krooni tarbimisühikule.

3. Toimetulekutoetused ja tegelikud vajadused

Toimetulekutoetuste süsteem töötati Eestis välja 1993.aastal. 02.09.1993.a. oli nominaalne toimetulekutoetus 280 krooni. Kolme eelnenud kuu keskmised pereliikme tarbimiskulud olid 591 krooni, eluasemekulud 77,2 krooni ja minimaalne toidukorvi maksumus 224 krooni. Toimetulekutoetuse osatähtsus tarbimiskuludest moodustas 47,%, eluasemekuludest 362,5% ja minimaalse toidukorvi maksumusest 125,2%. 01.11.1997.a. oli nominaalne toimetulekutoetus Eestis 500 krooni, reaalne arvutatuna 01.11.1993.a. suhtes 192 krooni. 1997.a. olid kolme eelnenud kuu keskmised pereliikme tarbimiskulud 1629 krooni, eluasemekulud 266 krooni ja minimaalne toidukorvi maksumus kuus 571 krooni. Toimetulekutoetuse osatähtsus tarbimiskuludest moodustas 30%, eluasemekuludest 188% ja minimaalse toidukorvi maksumusest 87,6%. Võrreldes omavahel 1997.a. ja 1993.a. reaalseid tulemusi (mittevaadetes vahepealseid aastaid), näeme, et aasta-aastalt on suhtelised näitajad halvenenud. Riigis kehtiv toimetulekutoetus on liiga väike, ta ei kata ära isegi neid kulutusi, mis tuleb teha minimaalse toidukorvi omamiseks. Suhtelise ehk relatiivse vaesuse puhul on sissetulek ebapiisav võrreldes teiste indiviidide või leibkondadega.

Tavaliselt kasutatakse kahte lähenemist: 1)vaesteks loetakse EUROSTAT-i kohaselt indiviide või leibkondi, kui nende sissetulekud moodustavad 50% või alla selle üldisest keskmisest sissetulekust (seda nimetatakse suhtelise vaesuse piir) ja 2)vaesuspiir tuletatakse indiviidide(leibkondade) jaotumisest tulu- ehk sissetuleku detsiilidesse. Vaestena määratletakse sel juhul vaeseimat kümnendikku uuritavatest. 1993.aastal, kui töötati välja toimetuleku- ehk vaesuspiir, vastas see EUROSTAT-i kehtestatud suhtelise vaesuse nõuetele.

Järgnevatel aastatel oli Eestis märgatav tarbijahinnaindeksi tõus, vastavalt 1994.a. 48%, 1995.a. 29%, 1996.a. 23%, 1997.a. 11%, 1998.a. 8% ja 1999.a. detsembris aasta keskmine muutus 3,3% (8, lk.5). Toimetulekupiiri ei ole korrigeeritud vastavalt hinnaindeksi muutustele, kuna riigil pole olnud küllaldaselt vahendeid. 1997.aastal oli 10% peresid, kelle 1 liikme sissetulek moodustas 50% või vähem keskmisest tasemest riigis. Perede vaesus kajastub nende kui tarbijate käitumises. Kõige vaesemate ehk esimese tuludetsiili peredes moodustasid 1996.a. toidukulud 77%, kümnenda detsiili peredes aga 20%. Analoogselt tuludetsiilidega kujundatakse ka kuludetsiilid. 1998.a moodustasid vältimatud kulud (toit ja eluase) esimeses detsiilis 74% ja kümnendas detsiilis 36% kõikidest väljaminekutest.

Harvem räägitakse subjektiivsest vaesusest, siis põhineb vaeseks pidamine inimese enese hinnangul. Uurides majapidamiste arvamusi, kui suur peaks olema tulu, mida vajatakse normaalseks majandamiseks ilma luksuseta, selgus, et 1996.aastal oli see 6996 krooni kuus. Tegelik sissetulek oli samal ajal 3464 krooni kuus. Ainult 1% majapidamisi leidis, et nende sissetulek on rahuldav ja 30% pidas seda täielikult ebapiisavaks. 1998.aasta pereuuringu küsimusele, kas leibkonna käsutuses olev rahasumma on piisav või mitte, vastas 19% uuritavatest jaatavalt ning 26% pidas seda täiesti ebapiisavaks.

4. Sotsiaalpoliitika ülesanded ja riigi vastavad kulutused

Sotsiaalpoliitika ülesandeks on suunata ühiskonna sotsiaalset arengut. Me ei saa seda vaadelda eraldi teistest ühiskonnapoliitikatest. 21.sajandi märksõnaks on säästev sotsiaalne areng ning vastav sotsiaalpoliitika peaks olema:
1.inimressurssi säästvalt suhtuv
2.igati tööhõivet toetav
3.suunatud vaesuse leevendamisele
4.majanduslikke võimalusi arvestades majandusarengut toetav

Säästva sotsiaalse arengu eesmärgiks on niisugune ühiskond, kus püütakse integreerida erinevad riskirühmad, mitte neid eemale tõugata. Praegust Eesti sotsiaalkindlustuse süsteemi loetakse küllaltki universaalselt katvaks, muutmine võiks kaasa tuua uute riskirühmade tekke. Ilmselt saab riiklikus pensionisüsteemis iga inimese individuaalse panuse arvestamist läbi viia järk-järgult, arvestades elatustaseme üldist tõusu. Pean silmas pensionireformi teise samba, kohustusliku kogumisfondi, käivitumist.

Vaesuse leevendamisel ei saa sotsiaalne kaitse seisneda ainult rahalistes toetustes, kindlasti peab täiustuma ja muutuma mitmesuguste sotsiaalteenuste olemus. Ühiskonda on tulnud niisugused probleemrühmad nagu kerjused, tänavalapsed, kodutud ja narkomaanid. Nende inimrühmade ühiskonda kaasahaaramiseks on peale raha olemasolu vaja muuta valitsevat suhtumist. Meil ei ole vajalike kutseoskustega inimesi, kindlasti paraneb sotsiaalhoolekanne, kui on tööle asunud sotsiaaltöö eriala lõpetanud. Eesti ühiskonnas on juba peresid, kellel jätkuks jõukust rohkem kui 1-2 lapse kasvatamiseks, aga ei ole veel saanud tavaks(nagu mujal maailmas), aidata raskesse majanduslikku olukorda sattunud võõrast last. Huvitavate algatustega on välja tulnud üliõpilased, näiteks projektiga “Vanem õde”, millega püütakse aidata neid, kes tunnevad puudust endast vanema õe järele.
Käesoleval ajal on mõned programmid välja töötatud ja Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud, aga rahapuudusel ei ole käivitunud. Näiteks on Haridusministeeriumi eestvedamisel välja töötatud “Alaealiste õigusrikkujate sotsiaalsete ja pedagoogiliste vahenditega mõjutamise programm”, mida ei täideta rahaliste vahendite nappuse tõttu. Sotsiaaltöötajad

tegelevad põhiliselt täiskasvanutega. Eestis on noorteorganisatsioonide töösse kaasa haaratud alla 5% alaealistest. Eriti terav on narkootikumide tarvitamise probleem. Politsei-õppeasutustes on suurendatud narkoalast tööd puudutavate aineprogrammide mahtu ja parandatakse üldhariduskoolide tervisekaitseõpetajate ettevalmistamist. Viimatinimetatud on Euroopa integratsiooniprotsessi seisukohalt esmased ja olid kooskõlas Vabariigi Valitsuse 11.06.1997.a. korralduses nr.464-k püstitatud põhieesmärkidega.

Kui riik on huvitatud säästvast sotsiaalsest arengust, kas siis peavad kulutused sotsiaalsele kaitstusele olema piiratud? Euroopa Liidu riikide statistika näitab, et koos SKP kasvuga on tõusnud sotsiaalkulutuste osakaal selles. Kuna riigid on muutunud jõukamateks, on suurenenud nõudlus sotsiaalteenuste järele ning on ka olnud võimalik vastavat pakkumist suurendada. Põhjalikuma võrdleva ülevaate Eesti ja Euroopa Liidu sotsiaalkaitse kuludest annab järgnev tabel.

Sotsiaalkaitse kulutused Eestis ja Euroopa Liidus (6, lk.154)

Kulutuse liik	% kogukulust		% SKP-st	
	Eestis 1997	EL-s Kesk. 1995	Eestis 1997	EL-s Kesk 1995
Pensionikindlustus	38,7	42,4	6,2	12,1
Ravi- ja tervisekindlustus	28,8	26,4	4,6	7,5
Haigushüvitised ja töövõimetuspensionid	10,6	8,0	1,7	2,3
Töötusevastane kindlustus ja ümberõpe	0,9	8,1	0,2	2,3
Lapse- ja peretoetused	8,9	7,3	1,5	2,1
Eluasemetoetused, elatusabirahad ja teised	4,7	3,5	0,7	1,1
Teised kulud	7,4	4,3	1,2	1,1
Kokku	100,0	100,0	16,1	28,5

Analüüsides tabelit, näeme, et Euroopa Liidu liikmesriigid kasutasid 1995.a. sotsiaalkaitsele(tervishoid, sotsiaalkindlustus, sotsiaalkoolekanne) keskmiselt 28,5% SKPst, Eesti kulutas 1997.a. vastavalt 16,1% SKP-st. Euroopa Liidu maadest on nimetatud kulud kõige suuremad Rootsil, moodustades 35,6% SKP-st ja kõige väiksemad Kreekal, 16,3% SKP-s.
Kõrvutades Euroopa Liidu keskmisi näitajaid Eesti vastavate näitajatega, on kõige suurem erinevus töötusevastases kindlustuses ja ümberõppe kujudes. Seda saab põhjendada ametlikult registreeritud madala töötusega ja väga väikese töötu abirahaga Eestis. Sotsiaalkaitse kulud Euroopa Liidu riikides keskmiselt 1 elaniku kohta olid 1997.a. 4800 eküüd, Eestis aga 619 eküüd.

1998.a. moodustasid sotsiaalkindlustuse väljamaksed 11% SKP-st, maksukoormus oli 37,2% SKP-st ja avaliku sektori kulutustest 14,3% läks tervishoiule. Eestis tehtavaid sotsiaalkulutusi analüüsides on tuldud järeldusele, et üle poole maksutuludest läheb sotsiaalkulutustele.

Arvestades ostujõu pariteeti, on SKP ühe inimese kohta Eestis umbes neli korda väiksem kui Euroopa Liidu maades. Inimeste subjektiivset rahulolematust sotsiaalpoliitikaga saab põhjendada sellega, et nõudlus sotsiaalsete teenuste järele on võrreldav Euroopa Liidu riikide keskmisega, aga majandusarengu tase on Euroopa Liidu riikide omast umbes neli korda madalam. Siit saab teha järelduse poliitiliste lubaduste kohta: need peaksid jääma sellisteks, mis arvestavad reaalset majanduse arengutempot ehk nad ei tohiks olla katteta. Eesti Valitsuse ja Eesti Panga poolt koostatud majanduse arengu memorandumis, mis esitati IMF-i Nõukogule 01.03.2000.a., on prognoositud 2000.a. SKP kasv 5% ja 2001.a. vastavalt 5-6%..

5. Majanduse arengu ja sotsiaalse arengu vaheline seos

Soovides säästvat sotsiaalset arengut, ei saa sotsiaalse heaolu nimel paisutada igasugust majanduskasvu. Tulevast pensioni- ja ravikindlustust ei ole võimalik rajada eeldusele, et sotsiaalmaks hakkab tulevikus märgatavalt suurenema, ei prognoosita ju töötuse määra vähenemist. 2000.a. tõuseb alampalk 1400 kroonini, maksuvabaks miinimumiks jääb 800 krooni, 2001.a. on ette nähtud maksuvaba tulu 1000 krooni. Üle poole töötajatest saavad tegelikult keskmisest madalamat palka, sest keskmise viivad üles üksikud supersuured palgad.

Majanduse areng ja sotsiaalne areng on riigi arengu kaks poolt, mis on omavahelises sõltuvuses ja täiendavad teineteist. Sotsiaalpoliitika poolne kompromiss peaks seisnema selles, et ei nõuaks pidevat kasvu, vaid tuleks kohaneda majanduslike võimaluste muutustega. Majanduspoliitika peaks toetama majandusprotsesse, kõige rohkem saab seda rakendada tööhõive probleemide lahendamisel. Majanduse arengu seisukohalt lähtudes tuleb tunnustada sotsiaalpoliitika rolli üldises riigi arengus, lugedes kulutusi sotsiaalpoliitilistele programmidele mitte koormuseks, vaid investeeringuteks tulevikku.

Eesti Vabariigi Valitsuse poolt on välja töötatud mitmed ulatuslikud dokumendid, kus on kirjeldatud põhilisi programme ja abinõusid majanduspoliitika valdkonnas. Üheks tähtsamaks on “Eesti majanduse arengukava 1998-2002”, seda loetakse esimeseks keskpikaajaliseks majanduspoliitiliseks tegevuskavaks ja võeti vastu valitsuse otsusega 1998.a. detsembris. 2000.a. veebruaris valmis ja esitati 01.03.2000.a. IMF-i Nõukogule Eesti Valitsuse ja Eesti Panga poolt koostatud “Eesti majanduse memorandum”, kus kirjeldatakse Eesti olukorda kuni 2001.a. septembri kuuni. Eeltoodud dokumentidest tuleneb, et Eestis tehakse suuri jõupingutusi selleks, et saada Euroopa Liidu liikmeks 2003.aastal.

6. Kokkuvõte

Sotsiaalpoliitika on Euroopa Liidus siiani olnud valdkond, kus liikmesriigid on suures osas oma iseotsustuse säilitanud. Sellest võib järeldada, et pärast ühinemist kasvab siseriiklik tähelepanu sotsiaalpoliitika küsimustele. Eesti sotsiaalkaitse süsteem on siiani olnud tagasihoidlik, arenguruum on olemas. Ühinemine toob kindlasti kaasa üldiste skeemide ühtlustamise, sest teistel riikidel on pikaajalised praktilised kogemused. Hakkab toimima ühine infoväli, heas mõttes konkurents teiste liikmesmaade sotsiaalse kaitse skeemidega, ühisturuga seotud tegurite ühtlustamine jne. Ühinemisel suureneb ilmselt teadusliku uurimistöö ja analüüsi osatähtsus konkreetse poliitika kujundamisel, sest liikmesriigina tuleb esitada Euroopa Liidu erinevatele ametkondadele aruandeid, ettepanekuid ja analüüse. Nagu eespool öeldud, toimub tegelik sotsiaalpoliitika igas konkreetses riigis, aga arvestades Eesti

väikest territooriumi ja umbes 1,5 miljonilist rahvaarvu, mõjutavad Euroopa Liidu vastavad otsustused meid kõiki riigi kodanikena väga palju.

Kasutatud kirjandus

1. Aghion, P. , Caroli, E., Inequality and Economic Growth: the Perspective of the New Growth Theory, Journal of Economic Literature, December 1999, Volume XXXVII, No 4
2. Atkinson, B.A. and Micklewright, J. , Economic Transformation in Easten Europe and Distribution of Income, Cambridge University Press, 1996
3. Eesti majandus 1989-1999 , Äripäeva Kirjastus, 1999
4. Eesti inimarengu aruanne 1998, 1999, Tallinn, 1998, 1999
5. Eesti 21.sajandil: arengustrateegiad, visioonid, valikud, Tallinn, 1999
6. Harmomisation with the Western Economics: Estonian Economic Developments and Related Conceptual and Methodological Frameworks, Tallinn, 1999
7. Leibkonna sissetulek ja kulutused 1998, Tallinn, 1999
8. Talvik, M. , Majandusaasta 1999 lähivaates, Eesti Majanduse Teataja, No 2, 2000
9. Tsoukalis, L. Uus Euroopa majandus I ,Tallinn, 1994
10. Vaesus Eestis: kus on väljapääs? Teemaraamat, Võrus 13. ja 14.nov. 1997

Summary

EFFECTIVENESS OF THE SOCIAL POLICY OF ESTONIA

Raissa Kokkota
Tallinn Technical University

Everybody in Estonia is interested in effective economic policy, but it is not so easy to estimate policymakers activities. There are several purposes in Estonian Government economic and social policy. It is possible to use social protection system by social policy in society. Social policy means are not always very successful and resultative. History of Estonian social policy is very short, only ten years.

About one billion people globally live in households with per capita incomes of under one dollar per day. Poverty is one of the greatest social problems in the world and also in Estonia today. Poverty was for many years a subject of great sensitivity for the Communist governments of pre-reform Eastern Europe. It was regarded as one of distinguishing features of capitalism.

In general, a person is considered to live in poverty, if his or her income and other means of support are insufficient to provide for basic needs as defined according to some social norms. Some absolute measure or relative terms can define poverty. Seldom we speak about subjective poverty.
Assessing poverty is a relative phenomen depends on the criteria. The current subsistence level, due to its characteristic(depends mainly on the state`s economic possibilities and does not cover expenditures on food, even at the level of the minimal basket of food cost), cannot be taken as the basic for the assessment of either absolute or relative poverty.

Althought, during the time of its calculation in 1993, the coping level (poverty line) was according to the assessment criteria, of relative poverty used by EUROSTAT, it has been

possible – due to the limited economic possibilities of the state- to rise it according to the rise in the cost of living. The current coping level does not presently form even one third of average consumer expenditures. Starting from Oct.1994, the coping level cannot even be seen as absolute poverty line, because incomes at that level do not cover the required expenditures. The poverty of families is also reflected in their consumer behavior, and the consumption structure is formed depending on the size of the income.
The poverty line calculated for Estonia takes into account the various components of the cost of living. In 1997, the calculated poverty line was 1250 kroons, in 1998 it was 1330 kroons.

The goal of social policy is to direct social development of society. Social protection expenditure in European Union countries on the average accounted for 28,5% of the GDP in 1995. Social protection expenditure in Estonia accounted for 16-17% of the GDP. The social protecion expenditure per capita in the European Union was on average ECU 4800, in Estonia ECU 619. The structure of social expenditure in general corresponds to the level of European Union countries. The major difference is the smaller share of unemployment insurance and unemployment related expenditure in Estonia compared with European Union countries. (6, lk.152, 153)

There is strong relationship between economic development and social welfare. Our Government and Eesti Pank have worked out an “Estonian Economy Memorandum”, where is described situation in Estonia untill September 2001.

Since Estonian social policy has not been the most important priority of our Governments` economic policy. Social policy has been since in the European Union a field, where European Union countries are enough independent in their decisions. The importance of social policy is growing in Estonia by joining with the European Union. Our territory is very small and population is about 1,5million, it means. that European Union`s official documents and juridical acts will affect our social policy strongly.

WIRTSCHAFTLICHE MACHT UND GENOSSENSCHAFTEN

Jost W. Kramer

1. Einleitung

Im Zuge der Globalisierungsdiskussion rückt nach und nach ein Thema wieder in den Vordergrund, das während der letzten Jahrzehnte in den Hintergrund gedrängt worden war: Die Frage nach der Entstehung und den Auswirkungen wirtschaftlicher Macht, wobei „Macht“ im Sinne von Max Weber [1956: 28] verstanden wird als die Fähigkeit, in einem sozialen Kontext den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen. Aufgrund der Komplexität dieser Thematik soll im folgenden lediglich auf drei durchaus unterschiedliche Aspekte eingegangen werden, die dem Autor von besonderem Interesse erscheinen: Erstens werden die auf Märkten beobachtbaren Machtstrukturen skizziert, zweitens der Beitrag genossenschaftlicher Organisationen zur Entwicklung bzw. zur Identifikation wirtschaftlicher Macht untersucht, und drittens die Konsequenzen für die Wettbewerbspolitik in der Europäischen Union abgeleitet.

2. Machtstrukturen auf Märkten

Wirtschaftliche Macht wird im Rahmen der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie und Politik meist auf ihre Auswirkungen auf den verschiedenen Faktormärkten (Arbeits-, Boden-, Kapitalmarkt) bzw. die unterschiedlichen Strukturen auf Anbieter- und Nachfragerseite (z. B. vollkommener Wettbewerb, verschiedene Oligopolformen etc.) reduziert. Im folgenden sollen diese Strukturen kurz skizziert werden. Ausgangspunkt ist dabei die Feststellung von Hunt/Sherman [1993: 129], daß der Markt “in einem privatwirtschaftlichen System die zentrale gesellschaftliche Institution”[1] sei. Grossekettler [1994: 2] führt hinsichtlich der Funktionen von Märkten aus: “Wenn man die Funktionsweise eines Marktes messen will, muß man wissen, welche Aufgaben Marktprozesse erfüllen sollen. Dies bedeutet, daß man zwei Arten von Vorstellungen haben muß: Vorstellungen davon, welche Ziele erreicht werden sollen, und Vorstellungen davon, wie der Modus operandi beschaffen ist, mit dem Marktprozesse im Normalfall eine Zielrealisation herbeiführen.”

Wirtschaftliche Macht entsteht auf den verschiedenen Märkten aufgrund unterschiedlicher Knappheitsgrade. Knapp ist jedes Gut, “bei dem die Nachfrage das Angebot übersteigen würde, wenn es kostenlos abgegeben würde” [Hunt/Sherman 1993: 145]. Versorgungslücken auf Märkten entstehen in diesem Sinne nicht als Differenz zwischen dem Güterangebot und dem Bedarf an sich, sondern als Differenz zwischen dem Angebot und der (kaufkräftigen) Nachfrage. Daraus folgt zugleich, daß Märkte unter dem Gesichtspunkt einer Verteilungsgerechtigkeit erhebliche Probleme aufwerfen, da die Verhandlungsmacht der Beteiligten i. d. R. unterschiedlich groß ist. Dementsprechend bieten die Vertragsbedingungen auch bzw. gerade bei völliger Vertragsfreiheit ein Spiegelbild von Macht und Ohnmacht auf einem Markt [Hunt/Sherman 1993: 148f]. Der Markt dient folgerichtig einer bequemen und weitgehend effizienten, nicht jedoch einer gerechten im Sinne von gleichmäßigen Allokation. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man die meist unterschiedlichen Konzentrationen auf Seiten der Anbieter bzw. der Nachfrager in Betracht zieht.

[1] Ihrer Grundannahme, wonach alle ökonomischen Beziehungen zwischen den Menschen sich in einem privatwirtschaftlichen System über den Markt abwickeln, kann jedoch nicht gefolgt werden.

In der älteren Wirtschaftstheorie wurde lange Zeit die Ansicht vertreten, daß das Modell der vollständigen Konkurrenz (als bilaterales Polypol) die Mehrheit der Märkte repräsentiere. Monopole wurden als Ausnahmesituationen betrachtet, im wesentlichen aus sogenannten "natürlichen Monopolen" resultierend. Dies mag unter Umständen im 19. Jahrhundert annähernd wirklich so gewesen sein, doch läßt sich inzwischen in nahezu allen marktwirtschaftlich ausgerichteten Ländern in der Mehrzahl der Produktmärkte eine ausgeprägte Neigung zur Konzentration beobachten. Derartige Konzentrationsprozesse lassen sich nicht nur in den Industrieländern erkennen, sondern auch in den weniger entwickelten Staaten der Dritten Welt. Diesbezüglich konstatiert Zenk [1976: 350], daß Konzentrationsprozeß und industrielles Wachstum häufig parallel verlaufen, wozu insbesondere die Stagnationstendenzen in den traditionellen Sektoren beitragen. Zwar ist es meist nicht zur Bildung "echter" Monopole gekommen, doch hat die Tendenz zur Schaffung großer, marktbeeinflussender Unternehmen zu oligopolistischen Strukturen geführt. In allen wesentlichen Branchen läßt sich eine Tendenz zur Konzentration feststellen [Olten 1995: 141ff], die sowohl für die Anbieter- als auch für die Nachfragerseite gilt. Lediglich auf jenen Märkten, auf denen auf der Angebots- und/oder Nachfrageseite natürliche Personen in großer Anzahl agieren (Anbieter in speziellen Arbeitsmarktbereichen, Nachfrager auf Nahrungs- und Genußmittelmärkten), ist eine Konzentrationstendenz nicht beobachtbar. Auf diese Weise ist eine Vielzahl von oligopolistischen Marktformen entstanden, in denen zum Teil zwar noch eine mehr oder weniger große Zahl kleinerer Unternehmen agiert, die aber wesentlich durch eine kleine Zahl sehr großer Kapitalgesellschaften dominiert werden. Hunt/Sherman [1993: 224] verweisen in diesem Zusammenhang auf den amerikanischen Bankensektor, in dem 1968 auf 14 von insgesamt 13.775 Geschäftsbanken 25% aller Einlagen konzentriert waren.

Hauptursache für die Entstehung großer Unternehmen ist die Nutzung von Größenvorteilen (economies of scale and scope). Hierbei verbinden sich die Möglichkeiten des internen Wachstums (Spezialisierung, Massenproduktion) mit denen des externen Wachstum (Fusionen, Akquisitionen), die zudem die Position des einzelnen Unternehmens auf allen relevanten Märkten zu seinen Gunsten verändern. "Um ihre Gewinne zu steigern, wachsen große Unternehmen aus eigener Kraft oder durch Fusionen in der Regel weit über ihre technologische Mindestgröße hinaus. Haben sie die kleinen Wettbewerber ausgeschaltet oder wirksam unter ihre Kontrolle gebracht, so können die wenigen verbliebenen Großen durch die Beschränkung des Angebots höhere Preise und höhere Gewinne erzielen" [Hunt/Sherman 1993: 228]. Abgesehen davon, daß diese Monopolisierungsbestrebungen für das Unternehmen auch als Nachfrager vorteilhaft sind, bestehen weitere Möglichkeiten der Konzentration:

- Aufkauf von Rohstofflieferanten,
- Aufkauf von Produktverkaufsstellen,
- Einsatz flächendeckender Werbemaßnahmen und
- Intensivierung der Geschäftsbeziehung zu Finanzinstituten [Hunt/Sherman 1993: 228].

"Nach traditioneller Auffassung besteht Macht hauptsächlich in der Möglichkeit oligopolistischer Verhaltensweisen, wie etwa Preisfixierung. Aber diese Auffassung, die ihre Grundlage in der beherrschenden Stellung der Preistheorie innerhalb der Ökonomie hat, ist vermutlich etwas naiv. Es dürfte der Wahrheit näher kommen, daß allein schon der zwischen Produzenten und Konsumenten bestehende Größen- oder Machtunterschied die Möglichkeit schafft, aus einer Transaktion größeren Nutzen zu ziehen. Denn diese Ungleichheit bestimmt, wer die Rahmenbedingungen der Transaktion kontrolliert" [Coleman 1979: 44f]. Hinsichtlich

der auf einem Markt existierenden Machtverhältnisse lassen sich daher bestimmte Schlußfolgerungen aufgrund der unterschiedlichen Konzentrationsgrade ziehen, die in der folgenden Abbildung dargestellt werden. Das Vorhandensein von lediglich einer geringen Zahl von Marktteilnehmern ist per se jedoch noch kein zuverlässiger Maßstab für den Grad der Konkurrenz [Arndt1968: 79]. Der Konkurrenzgrad kann daraufhin zwar niedrig sein, doch muß dies nicht zwangsläufig der Fall sein.

Abbildung 1: Machttendenzen auf Märkten

	Nachfrage	Polypol	weites Oligopol	enges Oligopol (Oligopson)	Duopol	Monopol (Monopson)
Angebot			Machtübergewicht der Nachfrager			
Polypol		bilateraler Machtausgleich	leicht	deutlich	erheblich	extrem
weites Oligopol	Machtübergewicht der Anbieter	leicht	bilateraler Machtausgleich	leicht	deutlich	erheblich
enges Oligopol		deutlich	leicht	bilateraler Machtausgleich	leicht	deutlich
Duopol		erheblich	deutlich	leicht	bilateraler Machtausgleich	leicht
Monopol		extrem	erheblich	deutlich	leicht	bilateraler Machtausgleich

Quelle: Eigene Darstellung.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, daß diese Zusammenstellung die Größenunterschiede zwischen den Unternehmen auf derselben Marktseite nicht berücksichtigt.[2] Als Faustregel kann in diesem Zusammenhang davon ausgegangen werden, daß je geringer die Zahl der Großen auf einer Marktseite und je stärker der Größenunterschied zwischen ihnen und ihren Mitbewerbern ausfällt, desto größer ist erstens die Macht der Großunternehmen [Arndt 1979: 163], zweitens besteht eine um so stärkere Neigung zu monopolistischem Verhalten (Marktführerschaft [Hunt/Sherman 1993: 280]), die drittens einher geht mit einer Verstärkung der Konzentrationsbestrebungen auf dem Markt (Übernahme von kleineren Wettbewerbern, Zusammenschluß der Kleinen zur Bildung von Gegenmacht). Die Marktgegenseite profitiert von derartigen Konstellationen lediglich so lange, wie der Übernahmedruck anhält. Ist für die zu einem bestimmten Zeitpunkt verbliebenen Akteure der Wettbewerbsdruck auf ein für sie als akzeptabel empfundenes Maß

[2] Zu berücksichtigen wäre in diesem Zusammenhang das Phänomen gebrochener Märkte, also von Märkten, auf denen zwischen den einzelnen Teilnehmern auf einer Marktseite deutliche Größenunterschiede bestehen. Aus der so vorhandenen Heterogenität ergeben sich unterschiedliche Verhaltensweisen in Abhängigkeit von der Größe der Marktteilnehmer, wobei sich insbesondere der Arbeitsmarkt durch eine sehr große Heterogenität auf beiden Marktseiten auszeichnet. Dies wird jedoch in der traditionellen, neoklassischen Wirtschaftstheorie üblicherweise nicht berücksichtigt. Statt dessen basieren die behandelten Konkurrenzmodelle implizit auf einer Größengleichheit der Unternehmen. Am deutlichsten wird dies beim Modell der vollständigen Konkurrenz.

reduziert worden, wird häufig die gesteigerte Macht konzentriert gegenüber der Marktgegenseite ausgeübt (Erhöhung der Erlöse bei Absatz bzw. Reduzierung der Kosten beim Einkauf). Beispielhaft erläutert Beckmann [1998: 16] dies anhand des Bodenmarktes: "Wenn in einer Region nur ein Unternehmen existiert, daß den Boden bewirtschaften kann, so ist der Boden spezifisch und verliert außerhalb der Nutzung in dem Unternehmen an Wert. Diese monopsonistische Macht kann dazu mißbraucht werden, den Pachtpreis zu drücken."[3] Arndt macht in diesem Zusammenhang zu Recht darauf aufmerksam, daß Unternehmen nicht nur Preis und Menge als Aktionsparameter einsetzen können, sondern in einer Vielzahl von Bereichen Entscheidungen zu treffen haben. Letztere werden zwar im Rahmen der Betriebswirtschaft durchaus eingehend behandelt, haben aber nicht notwendigerweise als Aktionsparameter auch Eingang in die volkswirtschaftliche Diskussion gefunden. Arndt führt in diesem Zusammenhang folgende Entscheidungsbereiche auf:

- "Art und Zahl der Produkte, die es in sein Produktionsprogramm aufnimmt,
- die anzuwendenden Produktionsverfahren,
- Einkauf der Rohstoffe und Halbfabrikate, die bei der Produktion verwendet werden,
- Einstellung, Ausbildung und Entlassung von Mitarbeitern,
- die Qualität der Verarbeitung, wobei sich die Qualität sowohl verbessern als auch verschlechtern läßt,
- die Eigenschaften, welche die herzustellenden Produkte auszeichnen sollen (z. B. bei einem Auto der Benzinverbrauch, die Beschleunigung oder die Höchstgeschwindigkeit),
- Art und Umfang der Lagerbestände,
- die betriebliche Kapazität und damit die Entscheidung über eine Vergrößerung oder Verkleinerung des Betriebes resp. der Betriebe,
- Rationalisierungsinvestitionen durch Einsatz bereits erprobter Techniken, welche die Arbeitsproduktivität erhöhen und die Lohnkosten je hergestellter Einheit senken,
- Kunden- und Lieferantenkredite, Vorauszahlungen, Inanspruchnahme von Bankkrediten etc.,
- Organisation des Vertriebs, z. B. Einsatz und Zahl von Vertretern, Verkaufsstellen u. dgl.,
- Aufbau oder Reduzierung des Kundendienstes sowie Beeinflussung der Kunden durch Überredung, Werbung, Verkaufsförderung u. dgl.
  Außerdem in einer sich entwickelnden Wirtschaft:
- Übernahme des Risikos für die Einführung völlig neuer, bisher noch nicht oder wenigstens nicht ausreichend erprobter Produktionstechniken, die zunächst mit Sicherheit zusätzliche Kosten durch Produktionsstörungen u. dgl. verursachen, von denen sich aber die Geschäftsführung auf längere Sicht einen Vorsprung vor der Konkurrenz erhofft,
- die Übernahme von Risiken, die sich aus der Aufnahme völlig neuer Produkte ergeben, von denen die Unternehmensführung zunächst nicht weiß, ob sie den erwarteten Anklang bei den Nachfragern finden, die dem Unternehmen aber, falls es sich mit ihnen durchsetzt, eine vorübergehende Monopolstellung auf dem von ihm selbst geschaffenen neuen Markt gewährt" [Arndt 1979: 151f].

Auf welche Weise und in welchem Maße ein Unternehmen diese Aktionsparameter einsetzt, hängt in großem Maße vom Wettbewerbsdruck ab. Je stärker der Druck, desto mehr wird sich das Unternehmen an den Kundeninteressen orientieren, je schwächer er ist, desto autonomer kann es agieren, desto stärker steht das Eigeninteresse im Vordergrund. Aberle [1992: 61]

[3] In Fortführung dieser Argumentation gelangt Beckmann zu dem Ergebnis, daß ein entsprechend enger Markt Anreize für die Bodeneigentümer schafft, Mitglied in dem bodennutzenden Unternehmen zu werden und so die eigene Verhandlungsposition bezüglich des Pachtzinses zu verbessern.

konstatiert, daß sich Marktmacht äußert in der Fähigkeit eines Marktteilnehmers, durch individuelle Handlungen für sie bedeutsame Marktgrößen zu beeinflussen. Dabei differenziert er zwischen vier möglichen Ausprägungen einer mißbräuchlichen Ausnutzung von Marktmacht:

- Ausbeutungsstrategien,
- Verdrängungsstrategien,
- Diskriminierungsstrategien und
- Bindungsstrategien [Aberle 1992: 62ff].

Eine Steigerung der so entstandenen Markt- und Machtprobleme stellen Kartelle dar, die aus dem Beschluß der verbliebenen Oligopolisten bzw. der marktbeherrschenden Großunternehmen resultieren, sich gemeinsam wie ein Monopolist zu verhalten. Dadurch besteht die Möglichkeit, die vom einzelnen Unternehmen erzielbaren Gewinne weiter zu steigern, da jeder nennenswerte Wettbewerb ausgeschlossen ist.

Die Auswirkungen von Kartell- und Monopolbildungen sind häufig nicht allein auf ein Land beschränkt. Handelt es sich bei dem Monopolisten bzw. den Kartellmitgliedern um große multinationale Konzerne, so beeinflussen sie auch die Wirtschaft anderer Länder, insbesondere in der Dritten Welt. Verstärkt werden bestehende Machtpositionen durch die Existenz von Marktzutrittsbarrieren. Je höher die Barrieren auf der Seite eines Marktteilnehmers und je geringer sie auf der Marktgegenseite sind, desto mehr wird seine Machtposition gestärkt. Unter Marktzutrittsbarrieren sind eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren zu verstehen wie die Homogenität und die Teilbarkeit der Güter, Markttransparenz, Mobilität, Reaktionsgeschwindigkeit. Im Sinne einer Marktzutrittsschranke wirkt sich auch fehlende Rationalität von Marktbeteiligten aufgrund emotionaler Bindungen aus.[4]

Abschließend ist zu konstatieren, daß Märkte zwar grundsätzlich geeignet sind für eine effiziente Allokation knapper Ressourcen - vorausgesetzt es besteht ein Mindestmaß an Wettbewerb -, daß damit jedoch keine gerechte Verteilung gemeint ist. Zudem sind Märkte, wie die historische Entwicklung nahelegt, kein Instrument, um aus sich selbst heraus wirtschaftliche Macht zu begrenzen. Im Gegenteil, es besteht in der Mehrzahl der Märkte eine Tendenz zu Größenwachstum und Konzentration, wobei aufgrund von Innovationen jedoch bestehende Machtpositionen aufgebrochen werden können.

3. Genossenschaften als Akteure

Hier stellt sich die Frage, wie sich die Entstehung bzw. die Existenz von Genossenschaften auf Märkte und auf die dort beobachtbaren Machtbeziehungen auswirken. Um der Diskussion über die Rolle der Genossenschaften eine tragfähige Grundlage zu verschaffen, ist es notwendig, zu einem genaueren begrifflichen Verständnis von Genossenschaften zu gelangen. Ausgangspunkt hierfür ist die Sichtweise von Boettcher [1980: 1ff], der als die wesentlichen Kriterien einer Genossenschaft drei Elemente nennt: Danach sind Genossenschaften erstens eine Gruppe von Wirtschaftssubjekten, die zweitens eine gemeinsame Unternehmung betreibt und sich drittens an einem Förderungsauftrag gegenüber ihren Mitgliedern orientiert. Während die ersten beiden Merkmale auf zahlreiche Wirtschaftsunternehmungen zutreffen, verleiht der Förderungsauftrag der Genossenschaft ihren besonderen Charakter. Der Förderungsauftrag definiert den genossenschaftlichen

[4] Hier setzen gezielt die sog. “Imagekampagnen” im Rahmen der Werbung an, deren Ziel der “Aufbau einer affektiven Bindung” an ein Produkt oder eine Firma ist.

Zweck, die Bereitstellung von Leistungen für die Wirtschaften (Haushalte und Unternehmen) der Mitglieder [Boettcher 1980: 2; Dülfer 1976: 304]. Als Definition des Begriffes ergibt sich so: „Die Genossenschaft ist eine Gesellschaft von nicht geschlossener Mitgliederzahl mit dem Zweck, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder mittels gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes zu fördern“ [Sellien/Sellien 1980: 1678].

Der Förderungsauftrag, der idealtypischerweise von den Mitgliedern der Genossenschaft definiert wird, nennt die Ziele, die von der Genossenschaft anzustreben sind [Zerche/Schmale/Blome-Drees 1998: 226f]. Herauszustellen ist, daß es sich hierbei um Ziele entsprechend den Bedürfnissen der Mitglieder handelt, die auch der Allgemeinheit dienen können, von ihrer Intention her aber nicht gemeinnützig ausgerichtet sind. Aus der Selbsthilfefunktion der Genossenschaft ergibt sich folgerichtig, daß die wirtschaftliche Besserstellung der Mitglieder Vorrang vor anderen möglichen Zielen hat [Engelhardt 1976: 290], auch wenn hier ein Spannungsverhältnis[5] zu anderen privatwirtschaftlichen Zielen besteht.

3.1. Genossenschaften als Marktakteure: Wettbewerbsförderung oder -beschränkung?

Die Wettbewerbswirkungen von Genossenschaften sind insgesamt durchaus umstritten. So stehen manche Wissenschaftler und Praktiker auf dem Standpunkt, daß genossenschaftliche Aktivität per se ein positives Element ist. Die Argumentation verläuft - je nach politischer Couleur - dahingehend, daß Genossenschaften entweder ein Element der Wettbewerbsbelebung sind oder eine Alternative zur kapitalistischen Wirtschaftsweise darstellen. Zu recht weist Hamm [1997: 63] darauf hin, daß eine einheitliche Beurteilung der Marktauswirkungen von Genossenschaften nicht getroffen werden kann: „Der Oberbegriff „Genossenschaft“ wird auf Kooperationsformen mit ganz verschiedenen wettbewerblichen Merkmalen angewandt.“ In der Folge gelangt er zu einem breiten Spektrum von Aspekten, die sich durch genossenschaftliche Marktbeteiligung ergeben können, wobei sich in volkswirtschaftlicher Sicht positive und negative Ergebnisse abwechseln.

Vom ökonomischen Standpunkt aus wechseln sich dabei positive und negative Aspekte ab: Einerseits ist eine Genossenschaft ein Zusammenschluß von mehreren Individuen oder Unternehmungen und agieren an deren Stelle im Markt. Dadurch reduziert sich die Zahl der Akteure auf einer Marktseite. Unter ansonsten gleichen Bedingungen verstärkt sich auf diese Weise die Verhandlungsmacht des „Ersatzakteurs“. In dieser Hinsicht können Genossenschaften folgerichtig Züge eines Kartells aufweisen, wie z. B. bei Großhandelskooperativen, die wie ein Nachfragekartell agieren [Hamm 1997: 84]. Ungeachtet dessen ist jedoch immer eine Einzelfallbetrachtung erforderlich, da einige Genossenschaften den Wettbewerb nicht nur nicht beschränken, sondern im Gegenteil sogar verstärken. Dies findet z. B. statt, wenn der genossenschaftliche Zusammenschluß die Chance zur Überwindung von Markteintrittsbarrieren bietet [Bauer 1993: 125ff]. Im einzelnen unterscheidet Hamm [1997: 66-68] vier Einflüsse wettbewerblicher Marktprozesse auf die Kooperation und deren wettbewerbspolitische Beurteilung:

- Kostenvorteile,
- Einkaufsvorteile,
- Wettbewerbsstärkung und

[5] „Die Frage nach der Effizienz der Genossenschaft kann nicht ausschließlich hinsichtlich der wirtschaftlichen Wirkungen (Leistungen) des Genossenschaftsbetriebes gestellt werden, sondern muß auf die mannigfaltigen möglichen Zielsetzungen und Planziele der genossenschaftlichen Organisation im ganzen bezogen sein“ [Dülfer 1972: 324]. Zum Zielsystem einer Genossenschaft siehe auch Dülfer [1995: 191ff].

- Marktanpassung.

Je nach Gestaltung im Einzelfall kann die genossenschaftliche Zusammenarbeit in diesen vier Formen positive oder negative Einflüsse auf den Markt bzw. die Wettbewerbssituation auf demselben ausüben. Diese wettbewerblichen Wirkungen können sich nach Hamm [1997: 68-73] auf sehr verschiedene Weise äußern: Die Marktbeziehungen können entweder horizontal oder vertikal verändert werden, Marktzugang und potentieller Wettbewerb werden beeinflußt, die Vielfalt der Unternehmenstypen ist ebenso betroffen wie die Chancen zur Durchsetzung von Wettbewerbsbeschränkungen durch die Marktteilnehmer. Hinzu kommt, daß die Markttransparenz sich verändern, Marktgegenmacht gebildet und technischer Fortschritt gefördert werden kann. All diese möglichen Auswirkungen einschließlich eines abgestimmten Einsatzes von einzelwirtschaftlichen Aktionsparametern können durch genossenschaftliche Marktaktivitäten entweder in wettbewerbsförderlicher oder -behindernder Weise verändert werden.[6]

Obwohl Hamm [1990: 495] konstatiert, daß grundsätzlich eine positive Beziehung zwischen Marktwirtschaft - bzw. Wettbewerb - und Genossenschaften besteht, betont er, daß Genossenschaften primär ihren eigenen wirtschaftlichen Zielen verpflichtet sind und diesen folgen. Abschließend gelangt er zu der Feststellung: „Genossenschaften sind Kooperationsformen, mit denen einzelwirtschaftliche Ziele verfolgt werden. Nur soweit die auf diese Ziele abgestellten Verhaltensweisen eine Intensivierung des Wettbewerbs hervorrufen und dabei die Spielregeln der Überflügelung durch bessere oder billigere Leistungen eingehalten werden, ergibt sich eine Übereinstimmung mit den Zielen der Wettbewerbspolitik. Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, daß sich Genossenschaften entgegen den einzelwirtschaftlichen Zielen um eine Intensivierung des Wettbewerbs bemühen werden. Die staatliche Wettbewerbspolitik kann nicht darauf vertrauen, daß Genossenschaften altruistisch gesamtwirtschaftliche Ziele verfolgen und die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs verbessern“ [Hamm 1997: 74].

3.2. Genossenschaften als Indikator: Existenz von Wettbewerbsstörungen

Über etwaige wettbewerbsfördernde bzw. -beschränkende Wirkungen hinaus kommt Genossenschaften jedoch noch eine weitere Funktion zu, die sie aus dem Blickwinkel der Wirtschafts- und insbesondere der Wettbewerbspolitik sehr bedeutsam erscheinen lassen. So ist davon auszugehen, daß das Erscheinen von Genossenschaften auf einem Markt ein Indiz für die Existenz von Störungen auf diesem Markt sind [Bialek 1995: 55ff]. Ohne dabei ins Detail zu gehen,[7] ist zu konstatieren, daß der betreffende Markt nicht die für eine Soziale Marktwirtschaft erwünschten Freiheitsgrade im Wettbewerb aufweist.

Beispielhaft zeigte sich dies bereits anläßlich des Entstehens der Genossenschaften in Deutschland und England („Kinder der Not“), als diese Formen der Zusammenarbeit gegründet wurden, um Marktteilnehmer zu fördern (zu stärken), die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Umstände nicht in der Lage waren, sich am Markt zu behaupten. Entweder war ihnen der Marktzugang nicht möglich (z. B. Finanzmarkt; Lösung: Kreditgenossenschaft), sie waren der industriellen Konkurrenz unterlegen (z. B. Gütermarkt; Lösung: Einkaufsgenossenschaften, Absatzgenossenschaften, Produktivgenossenschaften)

[6] Aufgrund der Kürze des zur Verfügung stehenden Platzes wurden die einzelnen Aspekte nur knapp abgehandelt, Ausführlichere Darstellungen finden sich bei Hamm [1997: 68-73] und Kramer [2000: 35-37].

[7] Ausführlicher hierzu Bialek [1995: 52ff] und Grossekettler [1982: 213-257; 1994].

oder es herrschte zu wenig Wettbewerb bzw. sie standen einem regionalen Monopol gegenüber (z. B. Lebensmittelmarkt; Lösung: Konsumgenossenschaften).

Wenn kooperative Erscheinungsformen auf einem Markt ein Zeichen dafür sind, daß auf diesem speziellen Markt Störungen existieren, so ergeben sich daraus bestimmte Schlußfolgerungen. So ist die genossenschaftliche Tätigkeit so lange in volkswirtschaftlichem Sinne hilfreich, wie dadurch der Wettbewerb gefördert wird.[8]

4. Folgerungen für die Wettbewerbspolitik in der Europäischen Union

Die Indikatorenwirkung von Genossenschaften, d. h. das Aufzeigen der Existenz von Marktstörungen machen Genossenschaften in wettbewerbspolitischer Hinsicht besonders wertvoll. Sobald sich Genossenschaften in einem bestimmten Markt(segment) bilden, erhält der Staat als „oberster Wettbewerbshüter" die Information, daß eine Störung vorlag und möglicherweise noch weiterhin besteht. Gleichzeitig ist er gefordert, sich intensiv mit den Marktbedingungen auseinanderzusetzen, um zu prüfen, ob bereits durch den Markteintritt der Genossenschaften eine ausreichende Behebung der Marktstörung bewirkt worden ist oder ob weitere Maßnahmen notwendig sind. In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, daß die Abwesenheit von Genossenschaften noch kein Beweis dafür ist, daß der jeweilige Markt störungsfrei ist. Möglicherweise sind die Marktzutrittsbarrieren für genossenschaftliches Engagement zu hoch oder es mangelt an den Personen zur Koordination der notwendigen Tätigkeiten.

Für die Wettbewerbspolitik im Rahmen der Europäischen Union bedeutet dies, daß weitestmöglich die Bildung von Genossenschaften zugelassen bzw. erleichtert werden sollte, um auf diese Weise zum einen verstärkt die Informationen aufgrund der Indikatorfunktion zu erhalten und zum anderen in vielen Fällen die ursächlichen Marktstörungen bereits zu beheben oder zumindest zu reduzieren.

Dies darf allerdings nicht dazu führen, daß die Genossenschaften nicht mehr selbst zum Objekt der Wettbewerbsaufsicht werden, da sie - wie grundsätzlich alle anderen Unternehmen auch - nicht aus Eigeninteresse an einer Aufrechterhaltung des Wettbewerbs interessiert sind: Ergibt sich die Gelegenheit, werden auch Genossenschaften den Wettbewerb zu Lasten ihrer Konkurrenten bzw. der Marktgegenseite einschränken. Sie dürfen also keineswegs in die Lage gelangen, selbst den Markt zu dominieren. Ein Monopol wird nicht dadurch besser, daß eine Genossenschaft sich in der Monopolposition befindet.

Literaturverzeichnis

Aberle, Gerd (1992): Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln 1992.

Arndt, Helmut (1968): Recht, Macht und Wirtschaft, Berlin 1968.

Arndt, Helmut (1979): Irrwege der Politischen Ökonomie. Die Notwendigkeit einer wirtschaftstheoretischen Revolution, München 1979.

Bauer, Katja (1993): Der Beitrag der Raiffeisengenossenschaften zur Überwindung des Wuchers, Münster 1993.

Beckmann, Volker (1998): Interessen, Zielfindung und Entwicklungspfade in

[8] Von einer wettbewerbssteigernden Änderung der Marktverhältnisse profitieren nicht allein die Mitglieder der Genossenschaft, sondern grundsätzlich alle Marktteilnehmer [Boettcher 1980: 38].

Agrargenossenschaften, in: Konrad Hagedorn (Hrsg.): Agrargenossenschaften. Mitgliederinteressen und ökonomische Perspektiven, Berlin 1998, S. 11-32.
Bialek, Axel (1995): Perspektiven der Genossenschaft als Organisationsform, Berlin 1995.
Boettcher, Erik (1980): Die Genossenschaft in der Marktwirtschaft, Tübingen 1980.
Coleman, James S. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur, Tübingen 1979.
Dülfer, Eberhard (1972): Die Effizienz der Genossenschaft - Kriterien und Voraussetzungen, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, Bd. 22, 1972, S. 324-340.
Dülfer, Eberhard (1976): Arbeitnehmer-Mitbestimmung in Genossenschaften aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, Bd. 26, 1976, S. 302-319.
Dülfer, Eberhard (1995): Die Betriebswirtschaftslehre der Genossenschaften und vergleichbarer Kooperative, 2. Aufl., Göttingen 1995.
Engelhardt, Werner W. (1976): Geschichte und Grundlagen mittelständischer Genossenschaften als Ansatzpunkt theoretischer Kooperationsanalyse, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, Bd. 26, 1976, S. 285-301.
Grossekettler, Heinz (1982): Konzepte zur Beurteilung der Effizienz von Koordinationsmethoden, in: Jahrbuch für neue Politische Ökonomie, Bd. 1, 1982, S. 213-257.
Grossekettler, Heinz (1994): Die Messung der Funktionsfähigkeit von Märkten mit Hilfe des Konzepts zur Koordinationsmängeldiagnose. Methoden und Anwendung bei einer In-vivo-Inspektion realer Märkte, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Nr. 195, Münster 1994.
Hamm, Walter (1990): Die Beziehungen der Genossenschaften zum Staat in der Marktwirtschaft, in: Juhani Laurinkari in Zusammenarbeit mit Johann Brazda (Hrsg.): Genossenschaftswesen. Hand- und Lehrbuch, München/Wien 1990, S. 494-500.
Hamm, Walter (1997): Genossenschaften und Mittelstand im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung. Schriften und Aufsätze. Festgabe des Instituts für Genossenschaftswesen an der Philipps-Universität Marburg zum 75. Geburtstag von Prof. Dr. Walter Hamm, Ulrich Fehl (Hrsg.), Göttingen 1997.
Hunt, Emery K./Sherman, Howard J. (1993): Volkswirtschaftslehre. Einführung aus traditioneller und kritischer Sicht, Band 1: Mikroökonomie, Frankfurt/New York 1993.
Kramer, Jost W. (2000): Co-operatives as Actors in a Market Economy, Berlin 2000.
Olten, Rainer (1995): Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, München/Wien 1995.
Sellien, Reinhold/Sellien, Helmut (Hrsg.) (1980): Gablers Wirtschafts-Lexikon, 10. Aufl., Wiesbaden 1980.
Weber, Max (1956): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., Tübingen 1956.
Zenk, Günter (1976): Aspekte der ökonomischen Konzentration in den Ländern der Dritten Welt, in: Fritz Neumark/Karl C. Thalheim/Heinrich Hölzler (Hrsg.): Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht. Festschrift für Helmut Arndt zum 65. Geburtstag, Berlin 1976, S. 345-367.
Zerche, Jürgen/Schmale, Ingrid/Blome-Drees, Johannes (1998): Einführung in die Genossenschaftslehre. Genossenschaftstheorie und Genossenschaftsmanagement, München/Wien 1998.

Summary

ECONOMIC POWER AND CO-OPERATIVES

Even though the issue of economic power has been neglected for some time in scientific as well as political debate, the problems linked with this topic have not yet been solved. Even though markets have proven to be very efficient instruments for the allocation of goods and services, they nevertheles have been unable to offer a „just“ allocation or to establish internal barriers against the accumulation of economic power. Therefore, the government is still asked to provide a suitable framework for competitive behaviour and to ensure adequate conditions for all market participants.

In order to follow this obligation, co-operatives are of special interest for governments that take this duty seriously. Even though the direct competitive impact of co-operatives is open for debate and requires a careful evaluation of the market conditions on each individual market (segment), co-operatives nevertheless offer a valuable information for national and transnational governments: The market entrance of co-operatives indicates that there has been a market disturbance that caused the co-operatives to evolve. Therefore, co-operatives may be used as an indicator for market disturbances. The government, whether it is the Estonian, the German, or the European Commission, are asked to evaluate the market in question, because the market entrance of co-operatives is no quaranty that the market disturbance has vanished in deed and not merely been reduced. The government still needs to conclude whether additional activities are required to ensure a sufficient degree of competitiveness on the market.

EUROOPA LIIDU IDALAIENDUSEL ILMNEVAD VÄLISKAUBANDUSLIKUD PROBLEEMID

Liina Kulu
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Käesolevaks ajaks Euroopa enamarenenud riike ühendav Euroopa Liit kujutab endast rahvusriikide majandusliku ja poliitilise integratsiooni kõrgeimat taset maailmas. Euroopa Liidu näol ei ole tegemist pelgalt riikidevahelise koostöö ühe vormiga. Ühiseid majanduslikke, poliitilisi, sotsiaalseid jms. eesmärke silmas pidades võib pigem öelda, et teatud mõttes on moodustatud omalaadne terviklik "riik", mis lähtub ühtse majandusruumi ideest (majandustõkete täielik likvideerimine Euroopa Liidu liikmesriikide vahel ja ühtne siseturg, samuti ühine rahapiirkond ja ühiskonnapoliitika). Et erineva mõju ja ulatusega kokkulepete ning lepingute kaudu on Euroopa Liit endaga sidunud palju riike üle maailma, ei saa eitada selle riikide ühenduse mõju nii tema liikmesriikidele kui ka otsesest integratsiooniprotsessist kõrvalejäänud maadele.

Lähtudes Eesti Vabariigi välispoliitikas (ja seejuures ka väliskaubanduspoliitikas) valitsevast suunitlusest avatusele ja integratsioonile lääne turumajanduslike maadega (mida sageli nn. Euroopa-kesksekspoliitikaks nimetatakse), on Euroopa Liidu poolsed seisukohad ja otsused Eesti jaoks eriti olulised. Ehkki praegu asetleidvad ühinemisläbirääkimised kümne siirderiigiga peegeldavad varasemast tihedamat vastastikust integratsiooni, pole Euroopa Liidu poolt veel antud konkreetseid vastuseid küsimustele Kesk- ja Ida-Euroopa riikide (edaspidi KIE) EL-i täisliikmeks saamise ajakava osas. Võimaliku idalaienemise puhul on üles kerkinud mitmeid küsitavusi ja lahkarvamusi, mis tulenevad edasises integratsiooniprotsessis sisalduvatest probleemidest.

Eeltoodust tulenevalt on käesoleva artikli eesmärgiks analüüsida Euroopa Liidu idalaienemisel Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks esilekerkivaid väliskaubanduslikke probleeme ning tuua välja võimalikke lahendusvariante. Kuna enne idalaiendust vastastikustes majandussuhetes esilekerkinud probleemid määravad suuresti ära liitumisläbirääkimistel fikseeritavad ühinemistingimused, on samuti oluline analüüsida samuti nii seniste lepinguliste- kui ka majandussuhete puudujääke.

1. Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahelistes suhetes enne idalaiendust esilekerkinud probleemid

1.1. Assotsiatsioonilepingute mittevastavus siirderiikide majandushuvidele

Alates tihedate vastastikuste suhete loomisest 1980-ndate aastate lõpul kuni tänapäevani on Euroopa Liit seadnud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide suhtes rakendatavas majanduspoliitikas prioriteetideks vabakaubanduse, vaba konkurentsi ja avatuse. Samuti on Kesk- ja Ida-Euroopa maad, kes seoses Vastastikuse Majandusabi Nõukogu (VMN) laialisaatmisega 1991. aasta juunis kaotasid VMN-i raames sõlmitud mitme- ja kahepoolsete lepingute katkemise tõttu oma toodete põhilise turu endistes sotsialismimaades, orienteerinud eelkõige oma kaubavahetuse ümber Euroopa Liidule.

Kuna huvi suhete arendamiseks oli vastastikune, tehti nii tihedat majanduslikku kui poliitilist integratsiooni silmas pidades märgatavaid edusamme. Kaubavahetuse liberaliseerimiseks

rakendati konkreetseid majanduspoliitilisi meetmeid — Kesk- ja Ida-Euroopa riigid kaasati üldisesse eelistustesüsteemi (GSP – *generalized system of preferences*) ning kõigi kümne Kesk- ja Ida-Euroopa riigiga assotsiatsioonilepingute (mida eriti saksakeelses kirjanduses on nimetatud ka "Euroopa lepinguteks" – *Europa Abkommen*) ja erandina Balti riikidega vabakaubanduslepete sõlmimisega kaotati osaliselt või täielikult tollimaksud vastastikuses tööstuskaupade kaubavahetuses. Lisaks vastastikuse kaubavahetuse liberaliseerimisele hõlmasid Euroopa lepingud seejuures lepingu osapoolte majanduspoliitika järkjärgulist harmoneerimist ning assotsieerunud maade seadusloome kooskõlla viimist Euroopa Liidu seadusandlusega. Kuivõrd Euroopa lepingute lõppsihiks oli assotsieerunud riikide ühinemine Euroopa Liiduga, on seega tegemist idalaienduse teostumise olulise eeldusega.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning Euroopa Liidu vahel sõlmitud assotsiatsioonilepingutega sätestati vastastikuse kaubavahetuse etapiviisiline liberaliseerimine hiljemalt 1. märtsiks 2002. a. (Europe Agreements: An … 1995). Nn. kaubavahetusele tundlike kaupade (tekstiilitooted, süsi, teras, toorained ja toormaterjalid) importi Kesk- ja Ida-Euroopa maadest jäid siiski ka pärast assotsiatsioonilepingute sõlmimist takistama Euroopa Liidu poolsed tollimaksud ning spetsiifilised dumpinguvastased meetmed ja kaitseklauslid (Michalski, Wallace 1993, lk. 137). Kaubanduspiirangute tühistamise põhimõtet ei rakendatud assotsiatsioonilepingutes vastastikusele põllumajandussaaduste kaubavahetusele. Sellise lähenemise põhjuseks oli Euroopa Liidu kartus, et Kesk- ja Ida-Euroopa ekspordi struktuuri arvesse võttes võivad assotsieerunud maad tulevikus olla nimetatud toodete ja valdkondade osas praegustele liidu liikmesriikidele arvestatavateks konkurentideks.

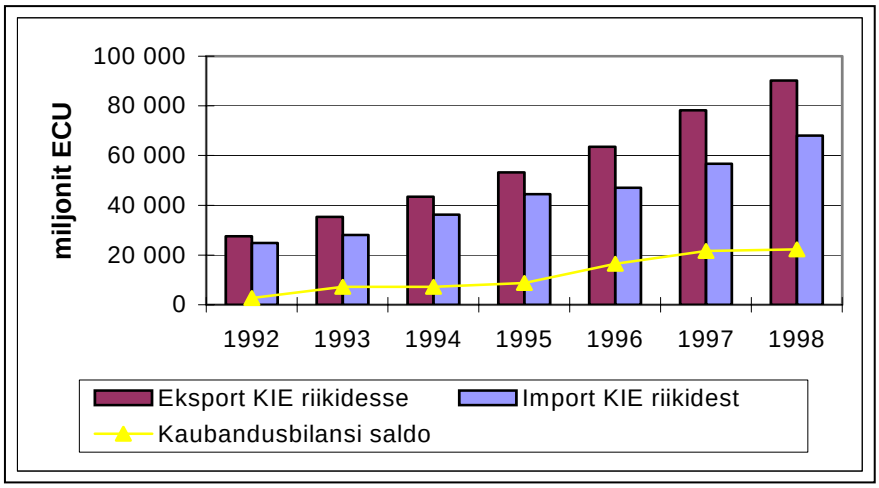
Ehkki Euroopa lepingute sõlmimisega loodi Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele mitmed eelised teiste Euroopa Liiduga koostöökokkuleppeid omavate riikide ees, sisaldasid sõlmitud lepingud assotsieerunud riikide seisukohalt vaadates järgnevaid probleeme.

1. Assotsiatsioonilepingud ei vastanud siirderiikide majandushuvidele Euroopa Liidu poolsete kaubandussoodustuste piiratuse osas.
2. Vastastikuse kaubavahetuse intensiivistumisest tulenevaid eeliseid ei ole assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid täies mahus realiseerinud samuti Euroopa Liidu poolsete spetsiaalsete kaitseklauslite ning dumpinguvastaste meetmete säilimise tõttu.
3. Assotsiatsioonilepingute mittevastavus Kesk- ja Ida-Euroopa maade majandushuvidele tuleneb samuti päritolu reeglistiku kasutamisest.
4. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks on osutunud problemaatiliseks samuti assotsiatsioonilepingutega sätestatud suhteliselt lühike kohanemisperiood oma turgude avamiseks Euroopa Liidu toodetele.
5. Assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ootustele pole vastanud samuti Euroopa Liidu poolne senine finantsabi.

1.2. Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahelised majandussuhted

Assotsiatsioonilepingutes sisaldunud probleemid kajastuvad Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa maade vahelistes majandussuhetes, tingides senise majandusliku integratsiooni vältel positiivsete tulemuste ilmnemise eelkõige Euroopa Liidu jaoks. Sellest, et idalaienduse kandidaatriigid ei ole vastastikustes majandussuhetes oma eeliseid täies mahus ära kasutanud, annab tunnistust Kesk- ja Ida-Euroopa maade ning Euroopa Liidu vahelise kaubandusbilansi defitsiidi suurenemine vaadeldavate transformatsioonimaade lõikes (vt. joonis 1). Arvestades asjaoluga, et Kesk- ja Ida-Euroopa riikide konkurentsivõimeliste kaupade eest on Euroopa Liidu turg tugevalt kaitstud ning seega assotsieerunud riikide jaoks praktiliselt suletud, ei saa kaubandusbilansi defitsiiti siduda üks-üheselt siirdemaade konkurentsivõime langusega. Samas on aga rõhutatud just üleminekuriikide eksportijate probleeme seoses Euroopa Liidu

standarditele vastavate kaupade tootmisega ning informatsiooniliste ja infrastuktuursete barjääridega (Designing … 1997) ning seega peaks kaubandusbilansi defitsiidi pidev suurenemine kutsuma Kesk- ja Ida-Euroopa maid üles rakendama vastavaid meetmeid eelnimetatud probleemide lahendamiseks.



Joonis 1. Euroopa Liidu kaubavahetus kümne assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riigiga aastatel 1992–1998 (miljonit ECU-d).[1]

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ekspordi aeglasemat kasvu võrreldes impordi kasvuga on põhjendatud nõrgeneva nõudlusega Euroopa Liidus, eriti Saksamaal (Meth-Cohn 1996, lk. 22). Samas ei ole tegemist mitte üldise nõudluse vähenemisega, vaid nõudlus väheneb Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poolt pakutavatele toodetele (eelkõige toorainetele, osaliselt samuti toiduainetele ja energiale). Euroopa Liidu laienemisläbirääkimiste "esimese" vooru riikidest (Poola, Ungari, Tšehhi, Sloveenia ja Eesti) pärineva Euroopa Liidu impordi muutust kirjeldavad andmed siiski üheselt nõudluse vähenemist kandidaatriikide toodangule ei väljenda. Võrreldуna Euroopa Liidu keskmisega võib täheldada vaid suhteliselt väiksemat nõudlust kandidaatriikide toodangu järele Euroopa Liidu madalama majandusliku arengutasemega riikides (Hispaania, Portugal, Kreeka) ning nn. Germaani regioonis tervikuna (Saksamaa, osaliselt samuti Austria, Belgia, Luksemburg ja Holland), kus impordi kasv jääb valdavalt alla liidu keskmise taseme. Kuna viimatinimetatud piirkond hõlmab üle 65% Kesk- ja Ida-Euroopa eksporditurust Euroopa Liidus, on kandidaatriikide jaoks olulised eeskätt Germaani regioonis ilmnevad signaalid. Seega eeldusel, et siirderiigid on Euroopa Liiduga ühinemise korral huvitatud oma konkurentsipositsiooni säilitamisest ja isegi parandamisest, tõstatub kandidaatriikide jaoks enne idalaiendust vajadus nii tootmisvahendite suunamiseks teistesse tööstusharudesse kui ka ettevõtete restruktureerimiseks tööstusharu siseselt.

Majandussuhetes Euroopa Liiduga oleks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks kaubandusbilansi tasakaalustamise võimalikeks variantideks rahvuslike vääringute devalveerimine või impordi- ja palkade kontroll. Kuigi eeltoodud meetmed vähendaksid lühiajaliselt kaubavahetuse defitsiiti, parandades kodumaiste eksportijate positsiooni ning piirates importi ja tarbijate nõudlust, on pikemaajalises perspektiivis nende mõju vastupidine. Vastukaaluks Euroopa Liidu nn. tundlike sektorite kaitsele oleks õigustatud ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poolne piirangute kehtestamine ebaausa kaubanduse suhtes. Eelnimetatud instrumentide kasutamisel

[1] *Allikad:* Eurostat: External and Intra-European … , 1997 , lk. 46, 50, 54; European Union … 1998, lk. 1; autori arvutused.

oleks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks tegemist aga põhimõttelise tagasiminekuga oma arengus, kuivõrd vaadeldava regiooni senised taotlused on olnud suunatud kaubanduspiirangute kaotamisele maailmamajanduses osalemisel ning vahetuskursi stabiilsuse säilitamisele.

2. Euroopa Liidu idalaienduse väliskaubanduslikest tagajärgedest tulenevad ohud

Kesk- ja Ida-Euroopa maade kaubandusbilansside tasakaalustamise ühe võimalusena nähakse lisaks rahvuslike vääringute devalveerimisele või impordi- ja palkade kontrolli kehtestamisele Euroopa Liidu idalaiendust. Ehkki 16. juulil 1997. aastal avaldatud Euroopa Komisjoni arvamuses kavandatava idalaienduse võimalikest mõjudest hinnatakse Kesk- ja Ida-Euroopa riikide Euroopa Liiduga ühinemisel avalduvaid otseseid kaubanduslikke tulemusi suhteliselt piiratuteks (vt. Agenda 2000, osa II, ptk. 1.2), kaasneb – ajavahemikul 1981–1986 asetleidnud Euroopa Liidu lõunalaienemise (Kreeka, Portugali ning Hispaania liitumine Euroopa Ühendusega) kogemustele tuginedes – eelkõige mittetolliliste kaubanduspiirangute (dumpinguvastased ja subsiidiumivastased meetmed, *safequard*-klauslid vms.) tühistamisega vastastikuse kaubavahetuse oluline kasv. Idalaiendusega kaasnevaid mõjusid hindavate gravitatsioonimudelite kohaselt intensiivistaks Kesk- ja Ida-Euroopa maade ühinemine Euroopa Liiduga vastastikuseid majandussuhteid, suurendades transformatsioonimaade ekspordipotentsiaali 30–45% ning impordipotentsiaali ulatuses 15–45% (Brücker 1997, Weise *et al.* 1997).

Heckscher-Ohlini teooria ning selle edasiarenduste kohaselt on Kesk- ja Ida-Euroopa riigid Euroopa Liidu turul nimetatud regiooni tööjõu suhtelist odavust ning kvaliteeti arvestades liidu liikmesriikide ees konkurentsivõimelised eelkõige tööjõumahukate kaupade osas. Samuti peaks üleminekuriikidel olema asukohaeelis transpordikulude suurusest sõltuva kaubavahetuse puhul (nt. tooraine alal).

Nimetatud tendentsid on vastastikustes kaubandussuhetes osaliselt ka avaldunud. Kaubavahetuses Euroopa Liiduga võib täheldada siirderiikide seisukohast kaubandusbilansi ülejääki vaheproduktide puhul. Sealhulgas on kandidaatriigid realiseerinud oma asukohaeelise toorainete osas. Märkimist väärib samuti siirderiikide potentsiaal energia eksportimisel Euroopa Liitu, mis ei ole kooskõlas Heckscher-Ohlini teooriaga, sest tegemist on pigem kapitaliintensiivse tööstusharuga. Kuna varasematele kaubandussidemetele tuginedes on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel olnud võimalus importida energiat nn. endistest idabloki maadest (nt. Venemaalt) maailmatasemest madalama hinnaga, on siirderiigid seejuures maailmamajanduses ise energia netoimportijad.

Kandidaatriikide kaubandusbilansside ülejääk Euroopa Liiduga energia osas võib olla tingitud eeskätt Kesk- ja Ida-Euroopa maade poolsest antud valdkonna subsideerimisest (Gabrisch 1997, lk. 572). Arvestades seejuures Euroopa Liidu poolsete kaubanduspiirangute osalist säilimist antud valdkonnas ning energiahindade tõusu endistes plaanimajandusega riikides, on siiski juba ilmnenud esimesed tendentsid (vt. tabel 1), mis peegeldavad siirderiikide kaubandusbilansi ülejäägi vähenemist nimetatud kapitaliintensiivse toote osas.

Tabel 1

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kaubavahetus Euroopa Liiduga kaubagruppide lõikes (miljonit ECU)

Kaubagrupp	Eksport Euroopa Liitu				Import Euroopa Liidust				Kaubandusbilansi saldo			
	1993	1996	1997	1998	1993	1996	1997	1998	1993	1996	1997	1998
KOKKU	28,13	45,14	56,85	67,98	35,36	61,63	78,56	90,24	-7,23	-16,49	-21,71	-22,26
Vaheproduktid (0-4)	6,51	7,63	8,53	8,48	5,01	6,85	7,74	7,69	1,50	0,78	0,79	0,79
s.h. Põllumajandus-saadused (0+1)	2,24	2,50	2,74	2,81	3,14	3,90	4,12	4,36	-0,90	-1,40	-1,38	-1,55
Toorained, v.a. Kütus (2+4)	2,01	2,66	3,29	3,38	0,92	1,54	1,80	1,89	1,09	1,12	1,49	1,49
Energia (3)	2,27	2,43	2,50	2,29	0,94	1,37	1,82	1,44	1,32	1,06	0,68	0,85
Tööstuskaubad (5-8)	21,14	36,81	47,50	58,65	29,49	53,16	68,84	80,38	-8,35	-16,35	-21,34	-21,73
s.h. Keemiatooted (5)	1,73	2,99	3,25	3,28	4,07	7,52	9,37	10,40	-2,34	-4,53	-6,11	-7,12
Masinad ja trans-Pordivahendid (7)	5,44	11,37	18,11	25,52	13,52	24,32	33,43	40,33	-8,08	-12,95	-15,32	-14,81
Muud (6+8)	13,97	22,27	26,14	29,86	11,89	21,14	26,05	29,66	2,07	1,13	0,09	0,20
Muud (9)	0,46	0,57	0,54	0,57	0,77	0,92	0,32	0,65	-0,30	-0,35	0,21	-0,08

Allikad: Trade of Central European Countries 1999, nr. 2, lk. 4–6; Central European Countries – Trade by Product Group 2000, nr. 3, lk. 4.

Kesk- ja Ida-Euroopa riigid ei ole senises kaubavahetuses Euroopa Liiduga realiseerinud oma konkurentsieelist tööjõuintensiivsete kaupade osas, sest nimetatud toodete eksport Euroopa Liitu on praegustel assotsiatsioonilepingutes fikseeritud tingimustel takistatud mitmete kaubandusbarjääridega. Tõenäoliselt tühistatakse piirangud alles peale siirderiikide ühinemist Euroopa Liiduga, kuid sõltuvalt liitumisläbirääkimiste käigus fikseeritavatest tingimustest ei saa välistada samuti Euroopa Liidu poolsete spetsiifiliste kaubandustõkete säilimist pärast idalaiendust.

Seega on Kesk- ja Ida-Euroopa maade ning Euroopa Liidu vahel sõlmitud assotsiatsioonilepingutes sisaldunud probleemid osaliselt lahendatavad ainult täieliku vastastikuse integratsiooni korral. Idalaiendusel avalduvat siirderiikide väliskaubanduslikku potentsiaali hinnates võib senise vastastikuse kaubavahetuse alusel prognoosida kaubandusbilansi tasakaalustumist keemiatoodete osas, mille puhul praegune import Euroopa Liidust ületab vaid vähesel määral eksporti nimetatud regiooni ning annab seega tunnistust kandidaatriikide

konkurentsivõimest antud valdkonnas. Ehkki Euroopa Liit on rahvusvahelises kaubanduses keemiatoodete (kaubagrupp 5) netoeksportija (vt. Eurostat 1997, lk. 69), parandab tolliliste ning mittetolliliste piirangute täielik tühistamine suure tõenäosusega siirderiikide konkurentsipositsiooni ning stabiliseerib nende kaubandusbilansse. Samas peab aga arvestama asjaoluga, et Kesk- ja Ida-Euroopa maade turusuhted Euroopa Liiduga võivad tegelikkuses osutuda prognoositust vähemulatuslikuks, kuna enamusel Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ettevõtetel puuduvad nii pikaajalised ärikontaktid kui rahvusvaheliselt tunnustatud kaubamärk. Samuti tõstatuvad Euroopa Liidu võimaliku idalaienemise korral siirderiikide jaoks uued probleemid, eelkõige seoses oma suhtelise eelise realiseerimisega uudsetes konkurentsitingimustes.

Ehkki kandidaatriikide kaubandusbilanss on vaid vähesel määral defitsiitne samuti põllumajandussaaduste osas, on pärast idalaiendust siiski küsitav Kesk- ja Ida-Euroopa maade konkurentsipositsiooni paranemine põllumajandussaaduste ja toidukaupade osas. Vastavalt Euroopa Komisjoni arvamusele suurendab põllumajandussaaduste osas kaubandustõkete kaotamine nii esmaste toodete (*primary products*) kui töödeldud põllumajandussaaduste (*processed food*) vastastikust kaubavahetust (Agenda 2000, osa II, ptk. 2.2.1). Tõenäoliselt takistavad aga põllumajandussektoris asetleidvad strukturaalsed ümberkorraldused ning Kesk- ja Ida-Euroopa toidukaupade mittevastavus Euroopa Liidu standarditele siirderiikidel nimetatud valdkonnas oma suhtelise eelise realiseerimist. Siirderiikide konkurentsipositsiooni paranemine põllumajandussaaduste ja toidukaupade osas on idalaienduse korral võimalik vaid eeldusel, et lisaks Euroopa Liidu poolsele turu avamisele rakendavad ka kandidaatriigid ise vajalikke meetmeid standardiseerimise, vastavushindamise ja veterinaarsete nõuete täitmiseks.

Siirderiikide konkurentsieeliste avaldumist suhetes Euroopa Liiduga kinnitab samuti kandidaatriikide ning liidu liikmesriikide vaheliste kaubandussuhete analüüs:

- enamiku Euroopa Liidu liikmesriikide puhul ilmneb Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poolne konkurentsisurve tootegruppide lõikes põllumajandussaaduste (v.a. toit), tarbekaupade, mootorsõidukite ja energia osas, kus kaubandusbilanss on kandidaatriikide seisukohalt ülejäägiga;
- kaubavahetuses Kreeka, Hispaania ja Portugaliga on kaubandusbilanss siirderiikide jaoks positiivne mootorsõidukite, vaheproduktide ja energia puhul;
- siirderiikide poolne surve on kõige tugevam Portugalile, kuid probleeme on samuti Suurbritannial, Saksamaal jt.

Eeltoodust hoolimata puuduvad garantiid, mis kindlustaksid Euroopa Liidu idalaienduse korral senise integratsiooniprotsessi vältel ilmnenud Kesk- ja Ida-Euroopa maade kaubandusbilansside defitsiidi vähenemise. Nimelt eksisteerivad lisaks assotsiatsioonilepingutes sisaldunud puudustele mitmed tegurid, mis on pärssinud siirdemaade võimet maailmakaubanduses oma konkurentsieeliste realiseerimiseks.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kaubandusbilansside defitsiiti suhetes Euroopa Liiduga hinnatakse teatud ulatuses tulenevat nn. üldisest nõudlusefektist (*general demand effect*), mis avaldub transformatsioonimaade vajaduses rahuldada koduturu nõudlus (Gabrisch 1997, lk. 572). Nimetatud argument tähtsustub kindlasti Poola puhul, kus Euroopa Liiduga toimiva väliskaubanduse osakaal riigi sisemajanduse kogutoodangus (SKT) on väiksem kui teistel liitumisläbirääkimistel osalevatel kandidaatriikidel. Vastupidine tendents ilmneb Eesti puhul, kus võrreldes teiste läbirääkimistel osalevate Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega on suurim nii Euroopa Liidu ekspordi kui liidust pärineva impordi osakaal sisemajanduse kogutoodangus.

Eesti on küll vaieldamatult Kesk- ja Ida-Euroopa maadest liberaalseima kaubanduspoliitikaga riik, kuid igasuguste järelduste tegemisel tuleb antud juhul arvestada samuti kodumaise nõudluse väikese mahuga. Lähtudes sisemajanduse kogutoodangust, mida kaubastatakse Euroopa Liidus, on seega just nendel põhjustel kaubavahetus Euroopa Liidu liikmesriikidega kõige olulisem Eesti majanduse jaoks.

Mitmed empiirilised uurimused on jõudnud järeldusele, et siirderiikide kaubavahetuse defitsiit on põhjustatud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide valuutade reaalse vahetuskursi tõusust nii US dollari kui ECU suhtes, olles tingitud eelkõige sisemajanduslikest, transformatsiooniprotsessiga seotud teguritest: hindade liberaliseerimisele järgnenud korrigeerivast inflatsioonist ning monetaar- ja fiskaalpoliitika lõdvast ja ebapiisavast reguleerimisest (Grundlinien der … 1999; Brücker 1997; Weise *et al.* 1997). Kandidaatriikide valuutade suhtelise kallinemise tõttu kaob nii madalamatest tööjõukuludest tulenev eelis kui väheneb importi piiravate meetmete tulemuslikkus. Eriti teravalt on nimetatud probleem avaldunud Poola tekstiilitööstuses, kus Euroopa Liidu poolsete impordikvootide realiseerimine on integratsiooniprotsessi vältel muutunud üha vähemkasutoovaks.

Arvestades Majandus- ja Valuutaliidu (EMU – *Economic and Monetary Union*) loomist osutub ühinemine Euroopa Liiduga Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks antud kontekstis positiivseks isegi juhul, kui ei ühineta EMU-ga. Nimelt lisaks nõudele, et EMU-ga ühinenud riigid piiravad oma autonoomsust monetaar- ja vahetuskursipoliitika osas, on paradoksaalselt vastavalt Euroopa Liidu asutamislepingule kohustatud valuutapoliitikas järgima ühiseid huve ka Euroopa Liidu liikmesriigid, kes ei ole ühinenud EMU-ga (Dehousse 1994, lk. 94). Nimetatud põhimõte toimib eeldusel, et EMU-st kõrvalejäänud EL-i liikmesriigid on pikemas perspektiivis huvitatud Majandus- ja Valuutaliiduga ühinemisest. Tingimusel, et Euroopa Liidu koosseisus puudub Kesk- ja Ida-Euroopa maadel võimalus ühepoolselt muuta valuuta vahetuskurssi ning mõjutada vahetuskursipoliitikat, avaldab idalaiendus seega positiivset mõju kandidaatriikide kaubandusbilanssidele. Samas ei saa välistada, et juhul, kui Kesk- ja Ida-Euroopa maad ei ühine Majandus- ja Valuutaliiduga, võib ilmneda nende kõrvaletõrjumine vastastikustes majandussuhetes EMU-liikmesriikide kasuks.

Kokkuvõte

Käesolev artikkel käsitles Euroopa Liidu idalaienemisel Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks esilekerkivaid väliskaubanduslikke probleeme. Analüüsi tulemusena jõuti järgmistele järeldustele:

- Vastastikustes majandussuhetes enne Euroopa Liidu idalaiendust avaldunud probleemid Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seisukohast lähtudes tulenevad assotsiatsioonilepingute mittevastavusest siirderiikide majandushuvidele, üleminekumaade valuutade reaalse vahetuskursi tõusust nii US dollari kui ECU suhtes, nn. üldisest nõudlusefektist, informatsioonilistest ja infrastruktuursetest barjääridest, suutmatusest toota Euroopa Liidu standarditele ning nõudlusele vastavaid kaupu.
- Siirderiikide kaubandusbilansside tasakaalustamise võimalustena tulevad kõne alla rahvuslike vääringute devalveerimine, impordi- ja palkade kontrolli kehtestamine, Euroopa Liiduga ühinemine. Lähtudes Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poolt rakendatavatest majanduspoliitilistest põhimõtetest (avatus, liberaalsus, regionaalne integratsioon) on realiseeritav ainult viimane variant.
- Idalaiendusel avalduvat siirderiikide väliskaubanduslikku potentsiaali hinnates võib senise vastastikuse kaubavahetuse alusel prognoosida konkurentsipositsiooni tugevnemist vaheproduktide osas ning samuti kaubandusbilansi tasakaalustumist keemiatoodete osas,

mille puhul praegune import Euroopa Liidust ületab vaid vähesel määral eksporti nimetatud regiooni. Küsitav on Kesk- ja Ida-Euroopa maade konkurentsipositsiooni paranemine põllumajandussaaduste ja toidukaupade osas.

- Enamiku Euroopa Liidu liikmesriikide puhul ilmneb Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poolne konkurentsisurve tootegruppide lõikes põllumajandussaaduste (v.a. toit), tarbekaupade, mootorsõidukite ja energia osas, kus kaubandusbilanss on kandidaatriikide seisukohalt ülejäägiga. Siirderiikide poolne surve on kõige tugevam Portugalile, kuid probleeme on samuti Suurbritannial, Saksamaal jt.

Mõneti skeptiliselt tuleks suhtuda siirderiikide potentsiaali tööjõuintensiivsete kaupade tootmisel. Nimelt loob see siirderiikidele lühiajalises perspektiivis eelduse majanduskasvuks ning elatusstandardite tõusuks. Kuna aga senine Euroopa integratsiooniprotsess on näidanud, et pikaajaliselt on majanduskasvu väljavaated tööjõuintensiivsetes majandussektorites madalamad kui kapitaliintensiivsetes, suureneb kandidaatriikide suhteline mahajäämus pikaajalises perspektiivis tõenäoliselt veelgi. Hinnatakse, et vaid strukturaalsed reformid ning Euroopa Liidu poolne rahaline toetus nende läbiviimiseks kindlustavad kandidaatriikide majanduskasvu. Samas ei kinnita varasemad kogemused (Kreeka ühinemine Euroopa Liiduga) – situatsioonis, kus strukturaalsete ümberkorralduste raames ei kasutata Euroopa Liidu poolseid finantstoetusi efektiivselt, avaldab rahaline abi ebasoodsat mõju kandidaatriikide majandusele. Seega on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel tunduvalt kasulikum taotleda Euroopa Liidust pigem takistusteta ligipääsu Euroopa Liidu siseturule kui finantstoetusi struktuurifondide kaudu. Samuti tuleks Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel keskenduda Euroopa Liidu idalaienduse korral eelkõige investeeringute kaasamisele, inimkapitali taseme tõstmisele ning stabiilse makromajanduskeskkonna loomisele.

Kasutatud kirjandus

Agenda 2000. The Effects on the Unionś Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe (Impact Study). Volume II, 1997. [http://europa.eu.int/comm/dg1a/agenda2000/en/impact/summary.html] . 11.11.1998.

Brücker, H. Europäische Union: Osterweiterung beschleunigt Konvergenz. Berlin: DIW–Wochenbericht, 1997, nr. 14.
[http://www.diw-berlin.de/diwwbd/97-14-1. html]. 08.02.1999.

Central European Countries – Trade by Product Group. Eurostat: Statistics in Focus. External Trade, 2000, nr. 3, 8 lk.

Dehousse, R. Europe After Maastricht: An Ever Closer Union? München: Beck, 1994, 317 lk.

Designing New Trade Policies in the Transition Economies. OECD, Paris, 1997, nr. 199, 231 lk.
[http: //www.oecd.org/sge/ccnm/pubs/gd/cdge/0205/12345678.pdf]. 27.04.1999.

Europe Agreements: An Overview of Trade Aspects. Paris: OECD, 1995, 35 lk.

European Union Trade and Investment with Central and Eastern European Countries. Results from 1995 to 1997. Eurostat: Statistics in Focus. External Trade, 1998, nr. 3, 8 lk.

Eurostat: External and Intra-European Union Trade. Statistical Yearbook 1968–1996. 1997, 184 lk.

Gabrisch, H. Eastern Enlargement of the European Union: Macroeconomic Effects in New Member States. EBSCO Academic Research Database: Europe-Asia Studies, 1997, nr. 49.

Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1999. DIW Wochenbericht, 1999, nr. 1. [http://www.diw-berlin.de/diwwbd/99-01-1. html]. 08.02.1999.

Meth-Cohn, D. Let them suffer (Economic Focus: Trade Deficits). – Business Central Europe, 1996, juuli/august, lk. 22.

Michalski, A., Wallace, H. The European Community: The Challenge of Enlargement. London: Royal Institute of International Affairs, 1993, 168 lk.

Trade of Central European Countries. Eurostat: Statistics in Focus. External Trade, 1999, nr. 2, 8 lk.

Weise, C., Brücker, H., Franzmeyer, F., Lohdahl, M., Möbius, U., Schultz, S., Schumacher, D., Trabold, H. Ost- und Mitteleuropa auf dem Weg in die EU. Transformation, Verflechtung, Reformbedarf. 1997. [http://www.diw-berlin.de/Studien/deutsch/97/ost-kurz.html]. 08.02.1999.

Zusammenfassung

DIE AUSSENWIRTSCHAFTLICHEN PROBLEME
DER OSTERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Liina Kulu
Universität Tartu

Mit der Osterweiterung erfüllt die Europäische Union ein Teil ihrer Aufgabe – einzelne Teile in ein Ganzes zu verbinden. Die Vereinigung mit der Europäischen Union ist auch das wichtigste Ziel für die Mittel- und Ost-Europäischen Staaten, die ihre Zukunft mit der Martwirtschaft und Liberalisierung der Aussenhandel verbunden haben. Bei der Entwicklung des Integrationsprozeβes stehen sowohl die Europäische Union als auch die Kandidatländer vor mehreren schwierigen Aufgaben. Dieser Vortrag konzentriert sich auf die aussenwirtschaftlichen Probleme und die Absicht des Vortrages ist diese Aufgaben und Probleme vom Standpunk der Mittel- und Ost-Europäischen Länder zu beschreiben und zu analysieren.

Die bisherigen Wirtschaftsbeziehungen haben positive Momente vor allem für die Europäische Union mit sich gebracht. Obwohl die Europäischen Union mit den Kandidatländer vorteilhafte Assoziationsabkommen geschlossen hat, erhalten diese Abkommen auch mehrere negative Momente, die die Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Länder verringern. Der beste Beweis dafür ist die negative Handelsbilanz vom Gesichtspunkt der Transformationsländer. Man kann dabei aber auch andere Gründe anführen: es verringert sich die Nachfrage der Mitgliedsstaaten (besonders der sogenannten Germanischen Region) nach den Produkten der Transformationsländer, eksistieren verschiedene infrastrukturellen und informationgebundene Begrenzungen, entsteht der allgemeine Nachfrageeffekt usw.

Die Vereinigung der Mittel- und Ost-Europäischen Staaten mit der Europäischen Union könnte eine Möglichkeit sein, die Handelsbilanz zu verbessern. Dabei sollten die MOE-Staaten vor allem aus arbeitsintensiven Produktion Vorteile ziehen. Deswegen kann man schätzen, daβ nach der Osterweiterung Zwischenprodukte (bzw. Rohstoffe) und Chemieprodukte der Mittel- und Ost-Europäischen Länder bessere Exportmöglichkeiten gewinnen und die Handelsbilanz sich in hohem Maβe verbessert. Es hängt von den Vereinigungsbedingungen ab, ob die Kandidatländer ihre Wettbewerbsposition im Bereich

der Landwirtschaftsproduktion und Nahrungsmittel realisieren können. Dabei muβ man aber betonen, daβ es keine Garantie gibt, daβ die Osterweiterung die Handelsbilanzen der Transformationsländer verbessert, weil es auch andere Gründe für die geringe Wettbewerbsfähigkeit der Kandidatländer gibt.

MAJANDUSPOLIITILISTE OTSUSTE KUJUNEMINE

Jaak Leimann
Tallinna Tehnikaülikool

Käesoleva konverentsi teemaks on Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus. Selleks, et anda hinnang majanduspoliitika tulemuslikkusele, tuleb analüüsida ka Eesti Vabariigi majandus-poliitiliste otsuste kujunemist. Vastavate otsuste kaudu realiseerub enam või vähem tulemuslik majanduspoliitika.

Alljärgnev analüüs ja soovitused tuginevad artikli autori kogemustele EV Valitsuse liikmena, majandusministrina aastatel 1990–1992 ja 1996–1999. Uurimismetoodikana on kasutatud sellealaste juhtumite analüüsi ja dokumentide uurimist. Artikli eesmärgiks on esitada põhjendatud soovitusi tulevaste majanduspoliitiliste otsuste paremaks ettevalmistamiseks, vastuvõtmiseks ja elluviimiseks Eesti Vabariigis. Piiratud mahu tõttu ei anna artikkel hinnanguid majanduspoliitilistele otsustele. Artikli autor on seisukohal, et otsustamise protsessi täiustamise ja mõnede otsuste kujunemise oluliste tegurite tähtsustamise kaudu luuakse eeldused edukamaks majanduspoliitikaks ja ühtlasi ka ühinemiseks Euroopa Liiduga.

Majanduspoliitiliste otsuste kujunemise ajaloost

Eesti Vabariik taasiseseisvus augustis 1991. aastal. Sellest ajast alates saame rääkida ka iseseisvast majanduspoliitikast ja analüüsida majanduspoliitiliste otsuste kujunemist. Siiski tuleks sellealast uuemat ajalugu alustada varasemast ajast ja nimelt aastast 1987, kui hakati kavandama tulevasi majandusreforme. Iseseisvate majanduspoliitiliste otsusteni jõuti 1989. aasta sügiseks, kui ENSV Valitsus ja tolleaegne Ülemnõukogu võtsid vastu mõned määrused ja seadused, kooskõlastamata neid Moskvaga. Aastail 1990–1991 tehti mitmeid olulisi majanduspoliitilisi otsuseid. Märgiksin iseseisva eelarve koostamist ja maksusüsteemi loomist, samuti hindade vabakslaskmist. Eraldi meenutamist väärib juuni 1991, kui Ülemnõukogu võttis vastu Omandi-reformi aluste seaduse. Vähem teatakse sama aasta juulis vastu võetud Valitsuse korraldust erastatavate majandusobjektide nimekirja kinnitamise kohta. Järelikult mõned olulised majanduspoliitilised otsused omandireformi ja erastamise kohta valmistati ette ja võeti vastu juba enne taasiseseisvumist.

Mitmeid erastamisalaseid otsuseid (riiklike toidukaupluste erastamise kiirendamise kohta, kaubandusreformi kava heakskiitmine) tehti Valitsuse tasemel ka taasiseseisvuse esimestel kuudel. Septembris 1991 võttis Valitsus vastu määruse riigivara munitsipaliseerimise kohta. Samal ajal võttis Ülemnõukogu vastu Välisinvesteeringuseaduse ja oktoobris võttis Valitsus vastu määruse välismajandustegevuse liberaliseerimise kohta. Need olid olulised välismajanduspoliitika valdkonda kuuluvad otsused.

Juba 23. septembril 1991 toimus Tallinnas Balti riikide peaministrite kohtumine Maailmapanga, Põhjamaade Investitsioonipanga, Euroopa Arengu- ja Rekonstruktsioonipanga ning Rahvusvahelise Valuutafondi esindajatega. Sama aasta novembris külastas Eestit Rahvusvahelise Valuutafondi delegatsioon. Rahvusvahelised majandusorganisatsioonid valmistusid kaasa rääkima Eesti majanduspoliitiliste otsuste ettevalmistamisel.

Rahareformi ettevalmistamist alustati enne taasiseseisvumist, kuid põhilised otsused selleks tehti 1992. aasta esimesel poolel ja reform toimus sama aasta juunis. Olulised maksupoliitika alased otsused tehti 1993. aastal. Sel aastal võeti vastu Maksukorralduse seadus,

Tulumaksuseadus, Käibemaksuseadus, Maamaksuseadus. Järgnevatel aastatel on neid ja mitmeid teisi 90ndate aastate esimese poole majanduspoliitiliselt olulisi seadusi korduvalt muudetud, kuid nende suunitlus on säilinud.

Üha enam hakkas Eesti Vabariigi majanduspoliitikat mõjutama koostöö Euroopa Liiduga. Oluliseks tähiseks selles mõttes on 1995. aastal Riigikogus vastuvõetud Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotseerumislepingu (Euroopa lepingu) ratifitseerimise seadus. Oluline mõju majanduspoliitikale on olnud Rahvusvahelise Valuutafondi, Eesti Vabariigi Valitsuse ja Eesti Panga poolt regulaarselt koostatud ja heakskiidetud majanduspoliitilistel memorandumitel. Eesti Pank on teinud mitmeid olulisi majanduspoliitilisi otsuseid seoses pangandussüsteemi korrastamisega, pankade pankrottidega ja majanduse nn ülekuumenemisega.

Mitmetes valdkondades on peetud korduvaid majanduspoliitilisi diskussioone ja langetatud erinevaid majanduspoliitilisi otsuseid. Märkimist väärivad sellised küsimused nagu monopoolsete ettevõtete teenuste hinnad, aga ka alkoholi, tubakatoodete, bensiini jms hinnad. Jätkuvalt on vaieldud, kas kaitsta turgu tollimaksude kehtestamisega või mitte. Pikka aega on olnud kuumaks teemaks ettevõtte tulumaks. Regulaarselt on arutatud ja igal aastal seoses riigieelarve vastuvõtmisega ka otsustatud, kui suured peaksid olema avaliku sektori kulud ja missugune peaks olema nende struktuur. Sellised korduvad majanduspoliitilised otsused pakuvad käesoleva teema seisukohalt erilist huvi.

Otsuste kujunemise protsess

Analüüsides ja üldistades ülalmainitud majanduspoliitiliste otsuste kujunemise protsessi, võime eristada viit etappi. Esiteks on olulised otsuste allikad, teiseks – vajalike otsuste planeerimine, kolmandaks – nende ettevalmistamine, neljandaks – otsustamine ja viiendaks – otsuste elluviimine, tulemuste hindamine ja otsuste korrigeerimine. Käsitleme neid etappe alljärgnevalt lühidalt.

Vajadus konkreetse majanduspoliitilise otsuse ettevalmistamiseks ja langetamiseks kujuneb tavaliselt välja mitmetest allikatest ja nende koosmõjul. 90ndate aastate esimesel poolel puudusid meil turumajandust tagavad ja reguleerivad seadused, seetõttu oli vajalike otsuste nimekirja koostamise aluseks teiste turumajandusmaade toimivad lahendused. Kümnendi keskelt kuni tänaseni on vajalike otsuste oluliseks allikaks Euroopa Liidu nõuded. Teiste maade lahendused ja ka Euroopa Liidu nõuded ei ole sageli kaugeltki täielikult ja kiiresti ülevõetavad, seetõttu on otsuste kujunemise protsess keerukam. Mõju avaldavad erinevad ideed, teoreetilised kaalutlused, asjaosaliste ettevalmistus ja informeeritus, vajalike inimeste ja raha olemasolu jms.

Kui vajalike otsuste nimekiri on selgunud (mis muidugi täieneb pidevalt), järgneb planeerimis-etapp. Valitsuse ja ministeeriumide koostöös, arvestades Riigikogus juba varem vastuvõetud seadustest tulenevaid ülesandeid, koostatakse Valitsuse kvartali (poolaasta, aasta) tööplaan. Selles plaanis on tavaliselt kirjas enamus aktuaalseid ja piisavalt küpseid majanduspoliitilisi otsuseid, seaduseelnõude, määruste ja korralduste eelnõude vormis. Tööplaani täiendatakse ka pärast selle heakskiitmist, eriti juhtudel kui on tegemist erakordsete asjaoludega.

Otsuste ettevalmistamine algab enamasti juba enne planeerimisetappi. Käesoleval ajal on ministeeriumidel pikemaajalised, Valitsuse poolt heakskiidetud, Euroopa Liidu seadus-

andlusega harmoniseerimise kavad ja vastavad seadusloomeks ettenähtud vahendid. Seega toimub pidev töö erinevate majanduspoliitiliste eelnõudega. Tööplaani võetud otsuste eelnõudega tehakse otsuste ettevalmistamise etapis intensiivsemat tööd. Eelnõusid koos-kõlastatakse, täiendatakse, täpsustatakse. Erakorraliste otsuste eelnõude puhul on see etapp eriti intensiivne. Mõnel juhul, näiteks pangandus- ja makromajandusküsimuste puhul, on sellel etapil tihe koostöö Valitsuse ja Eesti Panga vahel. Valdav enamus majanduspoliitilisi otsuseid vormistatakse seaduste või määruste kujul ja otsused tehakse Riigikogus või Valitsuses. Mõned otsused võetakse vastu ministri määrusena. Majanduspoliitiliselt olulisemad on mitmed rahandusministri määrused.

Järgneb oluline aga sageli aeganõudev ja vaevaline otsuste elluviimine, mõne aja pärast tulemuste hindamine ja vajaduse korral – korrigeerimine. Niinimetatud muutmise ja täiendamise seaduste suur osatähtsus Riigikogu viimaste aastate päevakorras kinnitab pideva korrigeerimise vajadust.

Analüüsime lühidalt majanduspoliitiliste otsuste kujunemise protsessi ja selle täiustamise teid mõnede enam tähelepanu äratanud otsustele tuginedes. Regulaarselt korduvad otsused on mõned hindade tõusuga seotud otsused. Selliseid otsuseid tuleb teha ka edaspidi. Hinna tõstmise vajaduse põhjendamiseks on tehtud sageli nimetamisväärset tööd. Sellel alal on valitsusorganisatsioonil suured kogemused. Kuid ikka ja jälle korratakse, hinnatõusu põhjendamisel kui ka kogu otsuse protsessis, vanu vigu. Põhjendamatult vähe tähelepanu pööratakse hinnatõusu tulemuste analüüsimisele ja hindamisele. Tuginedes senistele kogemustele, aga ka teiste riikide praktikale, tuleb hinnakujunduse alaste otsuste kujunemise protsessi põhjalikumalt uurida ja otsustajatele vastavad soovitused välja töötada.

Regulaarselt korduv oluline majanduspoliitiline otsus on otsus riigieelarve kohta. Riigieelarve võetakse vastu Riigikogus tavaliselt iga aasta detsembris. Riigieelarve koostamise protsess kestab aga vähemalt kolmveerand aastat. Analüüsides seda protsessi, selgub et kõige nõrgem etapp on tulemuste hindamine. Ministeeriumide ja Valitsuse tasemel ei analüüsita sisuliselt eelmise aasta eelarve täitmist. Vastava küsimuse käsitlemine Valitsuses toimub hilinenult ja formaalselt. Arvestades eelarve koostamise protsessi olulisust tuleks ka seda põhjalikumalt uurida ja täiustada.

Otsuste kujunemise olulisemad tegurid

Majanduspoliitika kujunemist ja kujundajaid on uuritud erinevates riikides /2, 3/. Selgub, et näiteks Austraalias on majanduspoliitika kujunemisele viimase paari aastakümne jooksul mõjunud erinevad ideed ja teooriad. Otsustavat mõju on avaldanud mitmed riigiasutused ja konkreetsed poliitikud.

Ka meil on mitmesugused ideed ja teooriad, eeskätt liberaalsed ideed ja vastavad teooriad mõjutanud majanduspoliitiliste otsuste kujunemist. Riigikogu, Valitsuse ja Eesti Panga kõrval on olnud nimetamisväärne mõju majanduspoliitikale Rahandusministeeriumil, Teede- ja Sideministeeriumil, Põllumajandusministeeriumil, Majandusministeeriumil jne. Mõjukamate poliitikute nimesid tuleks otsida valitsuskoalitsioonide nimekirjadest. Nõuandjatest on olnud mõjukamad mõned peaministrite nõunikud. Majanduspoliitilisi otsuseid on mõjutanud ja mõjutavad edaspidi Euroopa Liidu nõuded ja nõuandjad. Kasvav mõju on mitmetel tööandjate ja töövõtjate organisatsioonidel ja kolmandal sektoril. Jätkuvalt olulised mõjutajad on tähtsamad rahvusvahelised majandusorganisatsioonid, eeskätt Rahvusvaheline Valuuta-fond ja Maailma Kaubandusorganisatsioon.

Olulise tegurina tuleb esile tuua globaliseerumise mõju. Kuid samal ajal mõjutab otsuseid minevik, otsustajate puudulik haridus ja informeeritus, ressursside piiratus jms. Otsused kujunevad resultaadina paljude tegurite koosmõjul.

Iga üksiku majanduspoliitilise otsuse puhul on nimetatud tegurite proportsioon erinev. Püüdes hinnata tegurite mõju kogu 90ndate aastate majanduspoliitikale, võib esiplaanile tõsta üldised liberaalsed ideed, mis on olnud vastuvõetavad kõigile valitsustele ning Euroopa Liidu ja Maailma Kaubandusorganisatsiooni kasvavat mõju viimastel aastatel.

Analüüsime lühidalt mõningaid majanduspoliitilisi otsuseid, täpsemalt tegureid, mis on mõjutanud nende kujunemist. Aastaid on arutatud tollide kehtestamise üle ja tehtud ka vastavaid otsuseid. Aastaid tagasi valiti vabakaubanduse põhimõte. Otsustati mitte piirata tollimaksudega kaupade importi ja sõlmida teiste riikidega vabakaubanduslepingud, et tagada oma kaupade piiranguteta eksport. Arvestati, et siseturg on väike, kõike vajalikku ei ole Eestis kaugeltki võimalik toota, kõike toodetavat ei ole siseturul võimalik müüa, toodangu kvaliteet on kehv ja konkurents aitab seda tõsta jne. Pealegi oli juba tol ajal turgude vabanemise tendents ilmne. Kuid enamik riike kaitses tollal ja kaitseb ka praegu tollidega oma siseturgu, eriti põllumajandussaaduste turgu.

Seejärel sõlmiti assotsiatsioonileping Euroopa Liiduga. Veel 1997. aastal oli võimalus selle lepingu raames kehtestada tollimaksud Euroopa Liidu liikmesmaade põllumajandus-saadustele. Valitsuses toimus hääletus ja selgus, et tollide kehtestamise idee vastaseid oli napilt rohkem kui pooldajaid. 1999. aastal otsustati kehtestada tollimaksud kolmandate riikide kaupadele, st nendele riikidele, kes ei ole Euroopa Liidu liikmed, või kellega ei ole Eesti sõlminud vabakaubanduslepingut. Hinnates erinevate tegurite mõju kirjeldatud otsustele, selgub, et kaks nendest on olnud olulisemad. Esiteks on läbivalt mõjutanud otsustamist vabakaubanduse idee, teiseks Euroopa Liidu mõju. Tollimaksude kehtestamisega kolmandatele riikidele ei loobutud oluliselt vabakaubanduse ideest, samal ajal loodi võimalus tollitöötajatele harjutada Euroopa Liidus kehtivat tollikorraldust, et tõsta valmidust astuda Euroopa Liitu.

Teiseks analüüsime mõningaid otsuseid seoses ettevõtte tulumaksuga. 1993. aastal otsustati kehtestada ettevõtetele proportsionaalne tulumaks ja selle määraks 26% kasumist. Peagi algasid arutelud, kas seda määra ei tuleks veelgi alandada või isegi kaotada. 1997. aasta algul oli Valitsus arvamusel, et maksu määra võiks alandada 15%-ni. Rahandusministeeriumi maksuspetsialistid tegid Valitsusele selgeks, et ettevõtte tulumaksu ja üksikisiku tulumaksu määrade erinevus tekitab täiendavaid maksukorralduslikke probleeme ja kutsub esile maksupettusi. Valitsus ühel oma tolle aasta kevadisel nõupidamisel, ajurünnaku stiilis, otsis uusi lahendusi ja jõudis ideeni vabastada ettevõtete investeeringud tulumaksust. Kuna sel ajal tegeldi Valitsuses intensiivselt ka regionaalpoliitiliste ideede otsimisega, tehti investeeringute tulumaksust vabastamise ettepanekusse piirang. Pakuti välja, et tulumaksu vabastus kehtib väljaspool Tallinna ja selle lähipiirkonda. Mõni aeg hiljem nii ka otsustati. Juba tol ajal oli selge, et mõne aasta pärast otsus laieneb kõigile (vt näiteks /4, lk 21/). Nii ka juhtus. 1999. aastal tehtud otsuse põhjal on alates 1. jaanuarist 2000. aastast kõikide Eestis toimivate ettevõtete investeeringud tulumaksuvabad.

Kirjeldatud otsuste kujunemise olulisemate teguritena tuleb esile tõsta esiteks jällegi teatud ideed, seekord siis madalaid maksusid, teiseks soovi edendada regioonide majandust ja kolmandaks ettevõtlusringkondade aktiivset mõju otsustajatele. Analüüs näitab, et muude tegurite mõju oli märgatavalt väiksem.

Riigieelarve koostatakse igaks aastaks. Hinnatõus, näiteks aktsiisimaksude tõstmise tulemusena, otsustatakse sageli seoses vajadusega suurendada koostatava eelarve tulusid. Tollimaksude kehtestamise otsus küpses pikka aega ja sai lõpuks toetust Euroopa Liiduga integreerumise kavast. Tegelikult peaksid enamus majanduspoliitilisi otsuseid tuginema mingitele kaugema horisondiga arendus- või tegevuskavadele. Taoliste dokumentide olemasolu on oluliseks teguriks enampõhjendatud otsuste langetamiseks.
Seni tehtud paljude majanduspoliitiliste otsuste analüüsist järeldub, et otsuste kujunemisele mõju avaldanute nimekirjas on teadlaste, sh majandusteadlaste, mõju tagasihoidlik. Käsitleme neid kahte küsimust alljärgnevalt veidi põhjalikumalt.

Strateegilise otsustamise tähtsustamine

Enam põhjendatud otsuste kujunemiseks on vajalik teatud raamistik perspektiivse sisuga dokumentide näol. Pikka aega olid ainsateks, pikema kui aastase horisondiga majandusalaseid otsuseid kajastavateks dokumentideks erakondade programmid ja koalitsioonilepped. Kuna need dokumendid olid enamasti üldsõnalised ja koalitsioonid vaheldusid sagedasti, oli nende mõju konkreetsetele otsustele enamasti väike. Mõnevõrra suurem mõju on olnud erinevatel valitsuste programmidel või tegevuskavadel. Aga ka valitsuste iga on olnud lühike, enamasti vaid kuni kaks aastat.

Viimastel aastatel on olukord mõnevõrra paranenud. Juba mitme viimase aasta jooksul on otsustamisel orientiiriks kolmeaastase liikuva horisondiga koostatav Riiklike investeeringute plaan. Viimastel aastatel on koostatud mitmeid majandusvaldkonna arengukavasid. Käsitleme neist olulisemaid.

Riigikogu otsusega 1998. a. veebruaris on kinnitatud Kütuse ja energiamajanduse pikaajaline arengukava. See on seni ka ainus arengukava, mis on heaks kiidetud nii kõrgel tasemel. Kõik teised nimetamisväärsed taolised arengukavad või programmid on Valitsuse poolt vastu võetud protokollilise otsusega. Nimetagem Riiklik Innovatsiooni Programm (juuni 1998), Transpordi ja side arengukava aastateks 1999–2006 (märts 1999) ja Eesti majanduse arengukava aastateks 1998–2002 (detsember 1998). Viimast on täiendatud ja Rahandusministeeriumi juhtimisel on koostatud Eesti majanduse arengukava aastateks 1999–2003 (oktoober 1999). Lisaks tuleks nimetada veel mitmesuguseid Euroopa Liiduga seotud perspektiivseid töökavasid.

Et nimekiri saaks enam-vähem täielik, lisame loetellu Maanteehoiu arengukava kuni aastani 2005 (detsember 1995), Eesti statistikasüsteemi arendamise põhisuunad 1995–2005 (september 1996), Tolliameti strateegiline plaan aastani 2002 (märts 1999), Majandusministeeriumi strateegilise arengu plaan 1999–2003 (Valitsuses seni käsitlemata). Lähitulevikku käsitlevaid otsuseid on tehtud energeetikasüsteemi ja raudtee erastamise kohta. Mõningaid perspektiive määratlevaid otsuseid on tehtud majandusega lähedastel aladel. Märkimist väärivad Eesti metsapoliitika (Riigikogu otsus juunist 1997) ja Kutsehariduse kontseptsiooni lähtekohad (jaanuar 1998).

Analüüsides esitatud dokumentide nimekirja ja sisu, saab teha mõned olulised järeldused. Esiteks, saab järeldada, et kesk-pika horisondiga majanduse arengu kavandamine on viimastel aastatel välja kujunenud ja saavutanud teatud taseme. Keskseks dokumendiks tuleb pidada Eesti majanduse arengukava aastateks 1999–2003. Edaspidi tuleb taoline arengukava enam siduda kõigi teiste arengukavadega, täpsustada ja täiendada igal aastal ning koostada see jooksva ajahorisondiga neli või viis aastat. Läbiarutamist ja otsustamist vajab küsimus,

kui paljude majanduse alavaldkondade kohta on vajalik koostada omaette kesk-pikk arengukava. Senini on arengukavade nimekiri võrdlemisi juhuslik. Soovitused, missuguste valdkondade arengukavad tuleks koostada, sealhulgas kas on vajalikud arengukavad tööstuse, põllumajanduse, turismi jms kohta, tuleb esitada Eesti majanduse arengukava lisana. Omaette küsimus on, kas ministeeriumid ja ametid vajavad analoogiliselt Majandusministeeriumiga ja Tolliametiga strateegilise arengu plaani. Paremini kõlab näiteks eespool toodud statistikasüsteemi "arendamise põhisuunad", kuna on vaieldav, kas ühel valitsusasutusel saab olla omaette strateegia.

Teiseks, tuleb läbi arutada ja kokku leppida arengukava soovitav ülesehitus. Seni koostatud arengukavade sisukord on võrdlemisi erinev. Kuna hariduse, kultuuri, tervishoiu jm valdkondades on koostatud ja heaks kiidetud rida dokumente pealkirjadega "kontseptsioon" ja "poliitika", neis võib leida selliseid termineid, nagu prognoos, visioon ja plaan, tuleb täpsustada neid mõisteid. Arengukava ei ole kontseptsioon ehk põhimõtete kirjeldus ega ka tegevuspoliitika ehk printsiipide kogum. Hea arengukava sisaldab informatsiooni vastava ala arengukontseptsiooni ja tegevuspoliitika kohta. Arengukava on ühtlasi ka prognoos, kuid ei ole ainult diskriptiivne, sisaldades alati ka teatud normatiivsust, st koostajate tahet. Arengukava on visioon, kuid suurema põhjendatuse tõttu on enam kui vaid visioon. Arengukava ei ole plaan. Arengukava on indikatiivne, tegeledes rohkem kvaliteedi (areng on kvalitatiivne muutus) kui kvantiteediga. Arengukava ei ole kohustav nagu plaan, vaid orienteeriv, kohati alternatiivne, tõenäosuslik. Arengukavade ülesehituse ühtlustamise kõrval tuleb välja töötada ja Valitsuses heaks kiita arengukavade koostamise, kehtestamise, muutmise ja täitmise jälgimise kord, samuti arengukavade seosed seadusloome, Riigieelarve ja Riiklike investeeringute plaaniga (vt ka /6/).

Kolmandaks näitab arengukavade analüüs, et vaid kütuse- ja energiamajanduse arengukava on koostatud pikema ajahorisondiga kui kümme aastat. Tuleb kaaluda, kas oleme valmis koostama majanduse valdkonnas ka teatud strateegilise kava pikaks perioodiks, näiteks kahekümneks aastaks. Teatud eeskujud /1/, kogemused /7/, demograafilised prognoosid, hinnangud loodusressursside kohta jms on olemas, või neid on võimalik saada.

Neljandaks vajab täiendamist strateegilise planeerimise organisatsioon. Tuleb ära kasutada teiste riikide vastavad kogemused. Majandusministeerium uuris mõned aastad tagasi Jaapani vastavaid kogemusi mida saaks loominguliselt kohandada. Oluline on riigiametnike sellealane koolitus.

Esitatud soovituste kohaselt edasiarendatud süsteem loob selgema raamistiku majandus-poliitiliste otsuste kujunemiseks, kuid samas eeldab mitmete oluliste majanduspoliitiliste otsuste langetamist.

Majandusteadlaste osa majanduspoliitiliste otsuste kujunemisel

Majandusteadlastel on olnud teatud osa majanduspoliitiliste otsuste kujunemise enam kui kümneaastases ajaloos. Nagu eespool selgus, on Riigikogu, Valitsuse, valitsusasutuste tasemel tehtud majanduspoliitilised otsused teatud kompromissotsused, mis tuginevad teaduslikele ja praktilistele seisukohtadele, teiste kordamisele ja originaalsuse taotlemisele, objektiivsusele ja subjektiivsusele, situatiivsusele ja mõnel juhul ka juhuslikkusele.

Juhtimisteooriad on teatud olukordadele tuginevad üldistused või/ja ka konstruktsioonid teatud kujuteldavate olukordade jaoks. Teatud "moeteooriad" tekivad, saavad laialt tuntuks

ja unustatakse. Neil on oma elutsükkel. Majandusorganisatsioonide arenedes pakutakse välja järjest uusi teooriaid. Ühelgi konkreetsel juhul ei saa garanteerida juhtimises edu kui kasutada ühte konkreetset juhtimisteooriat. Juhtimispraktikas arvestatakse situatiivsust, teooriaid võetakse arvesse, kuid loominguliselt, "rätsepatööna". Samasugune arutlus kehtib ka makromajandus-teooriate kasutuskõlblikkuse ja kasutusviisi kohta. Seejuures on situatiivsuse ja subjektiivsuse mõju suurem, kuna riigi näol on tegemist suurema ja avatuma süsteemiga kui seda on majandusorganisatsioon.

Teiste sõnadega, riiki ei valitseta, strateegilist ja operatiivset juhtimist ei teostata mingi kindla interdistsiplinaarse teooria põhjal või näiteks ühele teadusharule – majandusteadusele – tuginedes. Seega on majandusteadlastel vähe väljavaateid majandusteadusest lähtudes anda otseseid, rakenduskõlblikke soovitusi majanduspoliitiliste otsuste tegemiseks. Majandus-teadlaste osa võiks aga olulisem olla majanduspoliitiliste otsuste kujunemise protsessi teatud etappidel.

Esiteks on majandusteadlastel võimalik pakkuda ideid majanduspoliitika täiustamiseks. Ideede rohkuse korral on nende seast võimalik välja valida sobivamad ja nendega edasi töötada. Otsuste ettevalmistamise etapil, näiteks seaduseelnõu väljatöötamise etapil, on sageli tegemist alternatiivsete lahendustega, mida tuleks mitmekülgselt hinnata. Sobivateks hindajateks on sageli just majandusteadlased. Selge osa on majandusteadlastel ka otsuste elluviimisele järgneval tulemuste hindamisel. Sellel etapil töötatakse välja uued ideed ja otsustamise protsess kordub.

Otsuste elluviimisele järgnev analüüs ja tulemuste hindamine on olnud paljude otsuste puhul tagasihoidlik. Olulisemate otsuste puhul tuleb Valitsuse protokollilises otsuses ära näidata taolise analüüsi vajadus ja soovitus selle korraldamiseks majandusteadlaste abiga.

Senisest olulisemalt saavad majandusteadlased kaasa töötada strateegilisteks otsusteks vajalike perspektiivse sisuga dokumentide ettevalmistamisel. Seejuures ühe olulisema strateegilise planeerimise dokumendi – majanduse arengukava kesk-pikaks perioodiks – lisasse tuleb lülitada nimekiri vajalikumatest majandusuuringutest eelseisvaks perioodiks.

Majandusuuringute planeerimine ja koostöö teiste riikide majandusteadlaste ja konsultantidega aitab leevendada Eesti majandusteadlaste väikesest arvust ja uuringuteks eraldatud vähestest ressurssidest tulenevaid probleeme. Täiendavaid ressursse on võimalik saada Euroopa Liidu vastavatest programmidest ja fondidest. Selleks vajalike põhjenduste ja taotluste kirjutamiseks tuleb majandusteadlastel paremini organiseeruda.

Mõningate uuringute kohaselt on muutunud akadeemiline uurimistegevus USA, Kanada ja Suurbritannia ülikoolides enam sarnaseks äritegevusega /5/. Akadeemilised uurimisgrupid on orienteerunud turule, konkureerivad omavahel, püüavad kasvada suuremaks, anda enam produktsiooni jne, nagu igasuguses muus äritegevuses. Selline tendents on täheldatav ka Eestis. Et majanduspoliitiliste otsuste kujunemisele enam mõju avaldada, tuleb Eesti majandusteadlastel oma uurimistegevuse korraldamisel senisest enam tugineda äritegevuse põhimõtetele.

Mõned tõenäolised arengud

Paraneb ja laieneb majandusharidus, areneb täienduskoolitus, suureneb informeeritus, sh Euroopa Liidu nõuetest ja praktikast. Teiste sõnadega, paraneb majanduspoliitiliste otsuste

kujunemise protsessis osalejate ettevalmistus, mis loob eeldused majanduspoliitika tulemuslikkuse tõusule.

Väheneb erakondade arv. Muutuvad põhjalikumateks nende majanduspoliitilised programmid. Kujunevad välja selgemad alternatiivid olulisemateks majanduspoliitilisteks valikuteks. Neid on võimalik põhjalikumalt läbi töötada ja selle baasil enampõhjendatud otsused ette valmistada.

Koostatakse pikaajalised ja kesk-pikad arengukavad olulisematele majandusliku tegevuse valdkondadele. Sel viisil loodud raamistik on aluseks majanduspoliitika tulemuslikkusele.

Pressi, kommunikatsioonivahendite, näiteks Interneti, arengu tulemusena suureneb üldsuse informeeritus majanduspoliitiliste otsuste kujunemisest, avanevad kodanike ja kodanike ühenduste võimalused otsuste kujunemisele omapoolset mõju avaldada. Otsustamisest osavõtt on eelduseks majanduspoliitika tulemuslikkusele.

Loetletud arengute realiseerumisel oleme mõne aasta pärast enam ettevalmistunud, saamaks Euroopa Liidu liikmeks.

Kasutatud kirjandus

1. An Attractive Japan, Keidanren´s Vision for 2020, Japan Federation of Economic Organizations, 1997, 51p.
2. Goldfinch, S. Remaking Australia´s Economic Policy: Economic Policy Decision-Makers During the Hawke and Keating Labor Governments. Australian Journal of Public Administration, Jun 1999, Vol. 58 Issue 2, pp. 2–18.
3. Goldfinch, S. Remaking New Zealand´s Economic Policy: Institutional Elites as Radical Innovators, Governance 1998, 11(2), pp. 177–207.
4. Leimann, J. Eesti majanduspoliitiliste otsuste kujunemine. Õigete otsuste langetamine. AS Pro Konsultatsioonid, 1998, lk. 7–23.
5. Should academic research be more like business? Laser Focus World, September 1999, Vol. 35 Issue 9, p. 180.
6. Tuleviku-uuringud: rakenduslik vaatepunkt. Toimetanud Krista Loogma, Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. Tallinn, 1999, 44 lk.
7. Vartia, P., Ylä-Anttila, P. Kansantalous 2021. ETLA, Helsinki 1996, 386 lk.

Summary

FORMATION OF ECONOMIC POLITICAL DECISIONS

Jaak Leimann
Tallinn Technical University

The present paper is based on the author's experience as a member of the Government of the Republic of Estonia, Minister of Economic Affairs during 1990–1992 and 1996–1999. Different research methods, analysis of relevant case studies and investigation of documents were used. The aim of the paper is to present substantial recommendations for improving the preparation, adoption and implementation of future economic political decisions in the Republic of Estonia on its way towards the European Union.

The paper gives a brief survey of the history of the formation of economic political decisions in Estonia in the 1990s. The paper treats the process of the formation of decisions in its main stages, major factors in the formation of decisions, ways of increasing the importance of strategic decision-making, the role of economists in the formation of economic political decisions and some probable developments. Some economic political decisions, such as those concerning price formation, compiling and adopting the state budget, are made repeatedly. The process of making such decisions should be studied thoroughly and improved on the basis of research findings.

The majority of economic political decisions should be based on development plans of longer horizons. Planning medium- and long-term economic development has become established and reached a certain level in recent years. A major document in this field is "The Development Plan of the Estonian Economy for 1999–2003". In the future it is necessary to tie such development plans more strongly with other development plans, these should be improved every year and current plans with four or five year horizons should be compiled. Estonian economists can play a more important role than hitherto in the first and last stages of making economic political decisions, that is respectively in suggesting ideas and in evaluating the results. Also, economists could be of greater assistance in the preparation of documents necessary for strategic decision-making. A long-term and medium-term economic development plan should include a list of the necessary economic research. To be able to increase their influence on economic political decision-making, economists should follow business principles in their research.

DIFFERENCES IN MARKET PRICING IN THE THREE BALTIC ECONOMIES

Evidence from three macro models ESTMOD II, LATMOD, LITMOD

August Leppä
ALECON sprl, BRUXELLES

Summary

The question of being able to compete with EU market forces was and still is one of the main criteria in measuring the readiness of the Baltic economies to enter the single market. The readiness has been up to now measured by reasoning but here a trial is made to measure the relative readiness in figures.

Its is assumed that an open economy with price taking style of behaviour could be able to cope better with the single market than closed economies with pricing based on domestic factors. That means that all the Baltic economies are considered so small that price making would mean practically occasional foreign trade, price making is in practise reserved for real large economies.

The openness is tested using equations estimated for small one-sector macro models for the three economies. The openness and the supply/demand-oriented behaviour are reflected in coefficients and specifications of foreign prices, exports, domestic pricing and factor demand. The estimation results reflect only the information available during the period with 4-5 years; thus the results are not only convincing.

One clear result can be derived from the estimations and that is the fact that the transition is probably in a different stage in the three countries and that is reflected in the estimates, too. Supply orientation and openness in foreign trade comes with the transition, there the shock therapy of Estonia probably has resulted in some early benefits. Similarly the Estonian economy can be labelled as more open and more supply oriented if the penetration of import prices into domestic pricing is accepted as part of the openness of the market. The difference between Latvia and Lithuania is hard to see, the main difference is actually the effect of monetary policy and interest rates in factor demand in Latvia and the general closed economy features in factor demand in Lithuania but not in pricing.

While most of the results and coefficients are tied to the time period used in estimation the above mentioned hypothesis about different phases of the economies is in a sense confirmed. That means on the other hand the current situation or the situation observed and used in estimation is not a permanent fact; it tells more about the speed of transition and nothing about the ability to keep price competitiveness in a proper range in the future.

Still the point worth stressing is that standard estimation confirms some of the conclusions or hypothesis presented before in verbal analysis. That gives some weight on the models behind the estimates presented here.

Concerning the Russian impact on the Baltic economies the results are rather clear. The prices effects of the Russian market are transferred only partially to the Baltic states, the main reference price seems to be in the western markets. That does not mean the demand effects of

the Russian markets would be negligible, the Russian inflation is however not the main determinant.

The relevance of the question

The differences and similarities of the three Baltic economies have been discussed in several connections linked to the forthcoming eastern enlargement of the EU. The main reason for the different opinions has been probably the political implications of the discussion; if the countries are similar they should become members at the same time and if different, the speed of accession could be different, too. The opinions of similarity are usually expressed from the extremes of this discussion, there are participants who want to support the accession of all the three and similarly discussants that would like to see all the three waiting for a long time. This does not mean that the realists are necessarily somewhere between accepting and realising the differences among the economies in question.

The starting point and also the result of this paper is that there are differences among the Baltic countries which are linked to their ability to compete at the moment in the EU internal market meaning there might be differences also in their preparedness to accession. According to the results presented below the differences in pricing are however not necessarily separate factors, the economies should be considered as entire systems being in a certain stage of transition, the question of pricing is influenced by this stage. Even the different development strategies adopted may influence the market.

The main framework or hypothesis behind the analysis is that open economies with direct links to world market pricing probably are more capable to handle the future accession and increased competition in the internal market. The practical hypothesis is that export prices and even domestic pricing is in that case more connected to the world market than to domestic cost factors. Openness at the moment however does not necessarily lead to sustainable development unless the domestic economy is able to adjust to that. That is opening a market with domestic factor market unable to adjust to that kind of competition is not necessarily a favourable situation especially if the exchange rate is not a useful solution for that kind of imbalance. If the openness is of sustainable style and there are no implicit cost crisis developing from the domestic side the risks however are smaller than in the case of a sheltered economy where the shock of accession could be stronger.

One point of importance included in the framework and sometimes even shown in estimations is the direction of the reference price used; is the world market price taken from the West even if trade is or at was before the Russian crisis in 1998 still highly dependent on the Russian market. Further in general understanding the differences and similarities of the three Baltic economies is a precondition for policy proposals. Too often the three are taken as altogether similar or on the other extreme different by nature. The golden compromise between these extremes is that any transition is not going through with the same tempo even if that would be the policy target, the speed of transition is there in the coefficient values, too.

The framework: one-sector models for three Baltic economies

The basic framework is a one-sector empirical macro model for the three Baltic economies. All have been estimated using seasonally adjusted quarterly data part of which have been done in estimation. The time series for all of the three are very short; not long enough for exact statistical reasoning but on the other hand comparing the data and results makes the data tell more. Some conclusions are possible even if new data may change them all the time.

The model framework is highly similar for all the economies, prices tied to world market and/or domestic costs, and export success based on world demand and/or domestic supply. Wages are determined by consumer prices, productivity and unemployment rate, the traditional labour market framework seems to fit the data sometimes better than in the old and inflexible labour markets of so called Western industrialised countries. Imports are based on demand and relative prices, consumption on disposable income and finally current account affects money market directly through a currency board or indirectly affecting money supply in any case. The resulting interest rate sends feedback to factor demand which is modelled either as a small open firm with given price or as a sheltered one with demand driven and cost pricing style behaviour. The expression either or above tell the main story, in estimation you try to find if the market is based on a sheltered framework or if the behaviour is already more or less adjusted to the surrounding market forces. This is not a moral statement, no reason or measure to divide the lock to sheep and wolves while there are at least two further points that should be taken into account when evaluating for example the pricing behaviour.

In a transition economy the export sector and the domestic market do not necessarily develop with the same speed. Export orientation can be a selected development strategy as can be a stronger domestic market favouring probably also employment. Speedy foreign trade success does not always end in success; that can be labelled as a bit more risky strategy especially if the current account is not sustainable. On the other hand orientation towards domestic markets, domestic pricing power can tell about real pricing power although one should be careful in using that expression for such small economies as the three Baltic cases are.

Further export orientation can be even more risky if the market is a volatile one. If the whole development strategy both in pricing and in volumes, too, would be tied to volatile Russian markets, the proposed market orientation could be a bigger disaster than closed borders. In good times the Russian market was and is a profitable one, but the risks should be discounted to get the real current value of those profits.

Concerning the models the same equations have been tried for all the three, even the currency board formulation that is not the most appropriate in other frameworks, but not always used or selected. Roughly the framework is the same, at least comparable. Secondly the data is practically the same data has been used. There are differences in data but the differences cannot be measured in one single way. There seem to be more and longer times series in Lithuania but that might be counterbalanced by changing quality or changing behaviour, the Latvian data might be short but easy to estimate and the specific feature of the Estonian case is the easily changing specifications. Selecting a different time period could result in a different specification and not only in estimates but there are two possible reasons for that in addition to the shortness of the data; there might be shifts in the economy or in statistics. To some extent that is true with the others, too, with 5 years data you do not necessarily catch the development trend easily if there ever is a steady trend to be revealed.

Based on other analysis on the three Baltic economies including the EU reports on the progress of markets and competition one could expect that the Estonian market should be more open, that is price taking with respective factor market inclination to classical principles.

Export prices

The basic theoretical assumption for small open economies is that export producers are selling homogenous products for the world market and with a price adopted from that market. In reality in a transition economy the homogenous products are of different quality but probably converging the world market level, actual openness, complete information about the world market and rational profit maximisation behaviour are not so binding as assumptions. The deviations from the world market prices are thus mainly due to difficulties in adjusting to the necessary restrictions, the actual theoretical extreme of price making is a somewhat stronger assumption but cannot be neglected either.

There are two data problems with exports, the time series are short or even lacking, the world market price proxies with any aggregate prices of countries where the Baltic economies export their goods does not necessarily correspond to the actual goods and collecting the diggregate price data for separate categories of goods is tedious and what comes to the CIS countries even more difficult that collecting the data for the Baltic countries. Thus the only short cut reliable method is to rely on some general price development and to assume that for example consumer prices reflect also the other inflationary tendencies in those countries. The availability of real effective exchange rate is one reason for adopting that as the basis for the world market, it is used, forecast and known and easily available. But anyway that is not exactly the world market price level. Expressing the world prices in local currencies is another assumption among others, in practice the currency movements are not necessarily reflected in the same way as the other changes in export or other domestic prices.

The data used is seasonally adjusted by the X11 method. It is not worth opening the discussion about the stability of the found or used seasonal pattern. With around five years time series and in transition conditions the volatility of this pattern is a fact that you cannot change by complaining. One could even add to the list of complaints the way the Lithuanian quarterly figures were produced by using annual export prices and the pattern of producer and world prices taking the weights from an estimated regression. In that it was implicitly assumed that the seasonal pattern of export prices is the weighted average of the probable right hand side variables of the main export price equation.

The specification used in export price estimation as in other equations presented later on is an error correction form where the cointegration equation was estimated separately, thus allowing some more degrees of freedom, not in a statistical sense, for the model maker in guaranteeing the stability of the system. The basic hypothesis is that export prices in the long run are a weighted average of domestic producer prices and of the foreign world market prices reflected in the foreign component of REER. The weights should reflect the openness of the economy but the weights do not necessarily remain stable. Further it is possible that the actual and real differences in price levels due to quality differences may be reflected in a time trend or convergence although they should in that case also be reflected in the relative price of domestic producer prices. The trend like convergence is the last resort.[1]

In the Latvian and Lithuanian case the world market price WMP is divided in two prices, that of the transition countries WMPT and that of the industrialised West WMPW, that is something has been learned from previous exercises.

[1] All the estimations are done with Eviews 2.1, no test are presented but can be reproduced for those interested in them. Due to short time series the statistical properties could sometimes be better or what more important more stable but you do not have long-term stable data for short-lived transition economies.

LIT
LOG(PX)=0.011+0.707*LOG(0.565*WMPT+(1-0.565)*WMPW)+(1-0.707)*LOG(PQ)[2]
DLOG(PX)=0.405*DLOG(WMPT)+0.231*DLOG(WMPW)+0.136*DLOG(PQ)-0.729*RES4(-1)[3] [4]

LAT
LOG(PX)=0.151+0.318*LOG(PQ)+(1-0.318)*LOG((WMPT^0.099)*(WMPW^(1-0.099)))
DLOG(PX)=0.562*DLOG(PQ)+0.083*DLOG(WMPT)+0.694*DLOG(WMPW)-0.829*RES4(-1)

EST
LOG(PX)=-0.316+0.142*LOG(WMP)+(1-0.142)*LOG(PQ)
DLOG(PX)=0.252*DLOG(WMP)+0.874*DLOG(PQ)-0.411*RES11(-1)

Based on trade statistics one could expect that Lithuania would be more dependent on eastern markets but the difference is clear. In the Estonian case the statistical dependence of export prices on domestic prices is very high, hinting technically to a real price maker, but on the other hand the producer price there is again very dependent on import prices, much more than in the other two economies. Further the Estonian estimates tend to be the most volatile, the coefficients depend highly on the period selected for estimation. The stock exchange problems and even banking problems are the most recent in Estonia, which might be the reason for this volatility, on the other hand the banking problems in the other two were more severe when they happened in the past.

Production prices

In production prices the specification is practically the same, foreign prices and domestic costs meaning labour costs are tried and the weights are determined by estimation. The picture is however a bit more complicated, the known/assumed/forecast productivity growth used by price makers in the domestic market is not necessarily know ahead and in any case not forecast. Secondly the foreign price effect may come from import or export prices, they both represent the world market development but taking into account the goods composition, the right choice is not so clear.

LIT
LOG(PQ)=-1.182+0.781*LOG(PX)+(1-0.781)*LOG(W*(1+SSC)*LN/GDP)
DLOG(PQ)=0.532*DLOG(PX)+0.103*DLOG(W)-0.438*RES5(-1)

LAT
LOG(PQ)=-2.502+0.466*LOG(W*(1+SSC)*N/GDP)+(1-0.466) *LOG(PM)
DLOG(PQ)=0.379*DLOG(W*(1+SSC)*N/GDP)+0.367*DLOG(PM)-0.703*RES5(-1)

[2] The list of variables is very simple PX for export prices, PM import price, PQ producer price, W nominal wages, SSC social security contributions, GDP for gross domestic production in volume terms, LN labor input, WMPT and WMPW world market prices of transition and western markets in local currency, WMP as already weighted average of them, PI price of investment, IR investment in constant prices, PC consumer price, RES is always the error correction term, MF is world market demand a priori weighted from a few export countries, GDPDE is respectively the GDP of Germany, RS is short term interest rate, RL respective long term interest rate.

[3] The variable RESi in each case is the error in the cointegration equation presented as the second equation in each case.

[4] D is always a difference operator, LOG is for logarithmic transformation

EST
LOG(PQ)=-0.406+0.173*LOG(W*(1+SSC)*N/GDP)+(1-0.173) *LOG(PM)
DLOG(PQ)=0.124*DLOG(W*(1+SSC)*N/GDP)+0.757*DLOG(PM)-0.927*RES6(-1)

Briefly the highest dependency on foreign prices is in Estonia, but the dependence is on import prices actually offered for the domestic market. The Latvian market seems if this analysis is to be used only to be the most sheltered one where the domestic wage costs determine about 40% of domestic pricing. The results are however based on observed productivity growth and based on experience this growth rate has not yet stabilised, the changes in that are very typical phases of transition and actually if the target is to measure the openness the estimation should be carried out in exactly similar stages of transition. If the economies are not exactly in the same stage during the estimation the results actually measure also the stage of this transition. The times period used is actually the longest available and at the same time longest stable one. It has been deliberately shortened from the start if necessary to obtain acceptable estimates and sometimes even from the end, especially in Estonia where the Russian crisis seemingly has changed the pricing and all other behaviour more than in the other two economies.

Import prices

The import price is not the best possible way to prove anything while the import prices in the other states in their models were determined directly by world market prices while the time series were too short or even based on those world market prices. The Estonian case is presented mainly to show the difficulty to fix import prices directly to world market prices while there is the clear gap in prices, filled by pricing to market by importers or just by the convergence. In the Estonian case there is hardly any way to avoid the convergence, otherwise you have to assume there is some dependence between domestic prices and import prices. The normal order of logic is natural but if the chain starts from domestic prices, the source is either pricing to markets or the too wide a concept of world market prices, one should have selected only the Western market. There is some evidence from the other two that the Russian prices are not so important even if trade with Russia is important. That means that not only the currency is the dollar but that the prices are from the West, too, in the Russian trade.

EST (three alternatives)
LOG(PM)=1.128+LOG(WMP)-1.554*(1/T)
DLOG(PM)=0.550*DLOG(WMP)-0.243*RES5(-1)+0.392*DLOG(PQ)

LOG(PM)=-2.112+0.485*LOG(WMP)-0.542*(1/T)+(1-0.485)*LOG(W* N/GDP)
DLOG(PM)=0.605*DLOG(WMP)-0.405*RES5(-1)+0.342*DLOG(PQ)

LOG(PM)=-0.359+0.102*LOG(WMP)-0.189*(1/T)+(1-0.102)*LOG(PQ)
DLOG(PM)=0.383*DLOG(WMP)-0.656*RES5(-1)+0.543*DLOG(PQ)

So, no proof concerning the openness of the domestic market can be found this way, the next step should be the division of the world market price.

Consumer prices

In principle the consumer prices should be a domestic issue and without a major direct link to world market prices. However the share of imported goods is notable at least indirectly and the exporters of these imported goods may have a direct influence on the price, pricing to market is possible to reveal even here. The effect of imports cannot directly be read from

statistics or even from input-output tables if those would exist. Probably the real direct imports are not so important but imports actually sold only with local trade margins added might be a notable share of total final demand. The somewhat different specification in the equations is due to experiment, that is the domestic price component was searched among producer prices, nominal wages or nominal wages costs, that is productivity changes included or excluded. In the Latvian case the use of nominal wages may refer to sudden and occasional changes in productivity while only the nominal wage seems to affect pricing. There is not yet necessarily a known trend of productivity that could be used in pricing.

LIT

LOG(PC)=-2.446+0.171*LOG(PM)+0.474*LOG(W*LN*(1+SSC)/GDP)+(1-0.171-0.474)*LOG(PQ)[5]

DLOG(PC)=0.064*DLOG(PM)+0.485*DLOG(PQ)+0.441*DLOG(W*LN*(1+SSC)/GDP)-0.604*RES3(-1)

LAT

LOG(PC)=-1.390+0.143*LOG(WMPT)+(1-0.143-0.312)* LOG(PQ)+0.312*LOG(W)
D(LOG(PC))=0.077516779*D(LOG(WMPT))+0.72100073*D(LOG(PQ))+0.2893011*D(LOG(W))-0.72471665*RES3(-1)

EST

LOG(PC)=-0.23946626+0.250200507*LOG(PM)+(1-0.250200507)*LOG(PQ)
DLOG(PC)=0.1061636947*DLOG(PM)+0.21098913*DLOG(PQ)-0.27287286*RES8(-1)

The results are not awfully convincing but still confirming the general order of openness in the three; Estonia seems to be the most dependent on foreign prices. However you should remember the circle in this reasoning while there is some evidence that import prices are fixed according to the domestic prices, too. Latvia is the most closed if this kind of crude conclusion can be based on the difference of coefficients 0.171 and 0.143. The difference is so huge that even one observation added to the Latvian data, estimated two months earlier, might reverse the order.

Exports

The difference in specification is a kind of development, the starting point of formulating the foreign demand as a priori weighted average of countries in question, that is Russia, Germany, Finland etc is not necessarily the best way to select the demand components. That might refer to difficulties in defining the real demand in Russia on the basis of GDP. On the other hand neglecting the Russian demand as in the short run specification for Lithuania closes one logical channel that should be kept open.

The second difference is the domestic price in the relative price that in the Estonian case is the domestic producer price and not the final export price. That is in a sense understandable when looking back to the export price equations where the Estonian export prices is already more near the world market price. The reason for selecting the specification in the reported ESTMOD II was the long-term stability conditions and the clear changes in the price effects

[5] In all cases the indirect taxes VAT included are left out from the expression while for simplicity it was assumed that indirect taxes are taken into account with 100% effect and immediately in prices but with efficient rates only. In estimation a separate treatment of taxes was either not possible due to lack of time series or their stability or due to just statistical results of practical non sense;

during the years. In order to get a comparable presentation the general specification was estimated again using PX as with the others, the case ESTMOD (NEW).

The new variable RIK is a rough proxy for potential export supply, based on accumulated new investment of the economy during the transition and assuming the transition started at the same time as reliable statistical data on investments are available. That is a crude measure but seemingly better than other formulations based on FDI and at least as good as the potential supply estimates based on explicit production functions in the Estonian case.

LIT

LOG(XQ)=7.043+1.015*LOG(MF^0.871*RIK^(1-0.871))+0.131*LOG(WMPW/PX)
DLOG(XQ)=1.898*DLOG(GDPDE)+0.638*DLOG(WMPW)-0.486*RES7(-1)

LAT

LOG(XQ)=4.130+1.081*LOG((0.95*WMPW+0.05*WMPT)/PX)+1.346*(0.841*LOG(MF)+
(1-0.841)*LOG(RIK))
DLOG(XQ)=1.389*D(LOG(WMPW/PX))+2.012*D(LOG(MF))-0.950*RES7(-1)

EST (ESTMOD II)

LOG(XQ)=9.110+0.149*LOG(WMP/PQ)+1.242*(0.003* LOG(RIK(-1))+
(1-0.003)*LOG(MF))
DLOG(XQ)=0.052*D(LOG(WMP/PQ))+0.687*D(LOG(MF))-0.359* RES1(-1)

EST (NEW)

LOG(XQ)=1.547+0.576*LOG(WMP/PX)+1.201*LOG(MF^0.373*RIK^(1-0.373))
DLOG(XQ)=0.071*DLOG(WMP/PX)+0.475*DLOG(MF)-0.773*RES1(-1)

With the same specification the supply effect in Estonia can be proved to be the strongest, the price competitiveness effect is the smallest there, too, and the total foreign demand effect is the strongest in Latvia. The reasoning is dependent on the phase of transition while the supply potential in the way it is constructed is highly dependent on the phase of transition. The alternative specification for Estonia where the supply effect practically vanishes is also a hint for not making too strong of conclusions. Especially while the Estonian case changed from complete demand determined exports to supply determined if the estimation period was shortened. Similarly the effect of price competitiveness emerged after a couple of years and shortening still the estimation period and letting the turbulent years 1997-98 to determine made the nice properties to disappear again.

The conclusion here even if somewhat hesitating is that the ability to cope with the open market principles is or was the highest in Estonia but that is probably due only to the early start of shock therapy there and that there is no guarantee of that prevailing for ever. On the other hand as mentioned the Estonian data allows too easily even reversed conclusions.

Factor demand

Briefly the basic specification for factor demand is the closed economy case where factor demand in relation to GDP, that is LN/GDP or IR/GDP depends on relative factor prices W/PI*RS or any variant of that. If the relative factor prices are easily replaced by real factor prices W/PQ or PI*RS/PQ there might be a case to think about a more open economy. The demand with the proxy of GDP remains there certainly but one could insist that it is also a proxy for the capital stock with constant capital coefficient.

In estimation several forms of factor prices were tried using the observed productivity in wage costs or leaving only the nominal gross wages there, tax rates are included also in the final models for capital cost. The long term productivity growth or technical progress is assumed as labour augmenting and included thus in the labour demand cointegrated function with time T.

LIT

LOG(LN)=-1.084+LOG(GDP)-0.007*T-0.080*LOG(W*(1+SSC)*LN/(GDP*PI*RS))

DLOG(LN)=0.045*DLOG(GDP)-0.012*DLOG(RS/PQ)-0.125*RES6(-1)

LOG(IR/GDP)=-1.629532-0.17614485*LOG(PI*RS/(W*LN*(1+SSC)/GDP))

DLOG(IR/GDP)=0.740*DLOG(GDP)-0.536*RES8(-1)-
0.058*DLOG(RS*PI/(W*LN*(1+SSC)/GDP))

LAT

LOG(LN)=1.277-0.123*LOG(W*(1+SSC)*N/GDP*PQ)+LOG(GDP)-0.007*T
DLOG(LN)=0.231*D(LOG(GDP))-0.050*D(LOG(W/PQ))-0.223*RES6(-1)
LOG(IR/GDP)=-6.372+1.091*LOG(W*N*(1+SSC)/(GDP*PQ))-0.417*LOG(RL*PI/PQ)
DLOG(IR/GDP)=0.532*D(LOG(W*(1+SSC)/PQ))+1.239*D(LOG(GDP))-0.249*RES8(-1)

EST

LOG(LN)=1.877+LOG(GDP)-0.587*LOG(W*(1+SSC)/PQ)-0.013*T
DLOG(LN)=0.075*DLOG(GDP)-0.095*DLOG(W*(1+SSC)/PQ)-0.154*RES7(-1)
LOG(IR/GDP)=-4.035+0.635*LOG(W*N*(1+SSC)/(GDP*PQ))-0.092*LOG(RS*PI/PQ)
DLOG(IR/GDP)=-0.215*DLOG(W*(1+SSC)/PQ)-0.243*RES3(-1)

The first “result” is the productivity trend, which is almost the double in Estonia but the main point there is that it will certainly change with the estimation period. There seems to be a clear jump in average labour productivity after some years of transition, which then will slow down and the first years of rather small productivity growth will disappear from average estimates. The 0.7% productivity increase in one quarter means already over a 3% annual growth and the Estonian 1.3% means about a 6% annual increase. When or if using those figures in a long term simulation there certainly is in some cases the need to adjust that, the feedback from unemployment and wages or through labour supply is not necessarily strong enough to keep the labour market in acceptable equilibrium.

Secondly in Lithuania the alternative with relative prices is the easiest way to model the factor demand hinting thus towards a sheltered case with domestic demand determining the supply. In Latvia and Estonia the real factor prices are the main element in determining the factor demand, in Latvia especially one can see the effect of interest rates. It might be a statistical coincidence but Latvia is among the three the best known of its firm monetary policy and of its Central Bank. The traditional accelerator can be revealed in Latvia whereas at least in the model version in Estonia that is lacking.

Conclusions and reservations

As the estimations have been carried out independently but with the same basic set of specifications and only in one case with exports the same specification has been forced afterwards the set of coefficients probably can tell something. If the link from imports to domestic pricing is recognised the Estonian economy seem to be a bit more open, that is price following more the reactions in the world market. The conclusion is at least not contradicted

by the export performance or by the factor demand. On the other hand the feeling after estimating hundreds of equations and changing the estimation period in order to find a proper value or just for checking the stability is that even without explicit proof the transition means some transition in coefficients and even in specifications; the small open economy with even rather open domestic market is emerging in all the three economies in question. That means the current differences do not necessarily tell about permanent differences. Further the ability to cope with competition from the world market is not necessarily proven by revealing a small open economy framework in the background. This framework does not guarantee sustainable price competitiveness in the future.

The monetary framework is different in the three economies, in estimation that could be already seen in factor demand where the Latvian case stresses the importance of interest rates. The rather small effect to the Baltic economies from the Russian inflation is one factor revealed by the estimations. That should however be tested again with the Estonian data.

Used literature

Leppä, August, Annika Martihhina ja Jaanika Meriküll, The effect of the Russian crisis 1998 on the Estonian economy, simulations with ESTMOD II, Seminar paper in Macromodels 1999, Rydzyna, Poland December 1999

EESTI VABARIIGI POLIITIKA TEENINDUSSEKTORI KONKURENTSIVÕIME TÕSTMISEKS

Rein Lumiste
Tallinna Tehnikaülikool
Rünno Lumiste
Tartu Ülikool

1. Teenindussektori osa majanduses

Teenindussektor on muutunud tänapäeva majanduse oluliseks osaks. Eestis annab ta ligi 60 % SKP-st ja rakenduse 57 %-le tööjõust (Statistikaamet 1999). Teenindussektori osatähtsus on kasvanud kõikide riikide majandusstruktuuris. Selle sektori tähtsus majanduse arengus on alles jõudmas uurijate ja valitsuste teadvusse. Samal ajal kasvab teenuste turul rahvusvaheline konkurents ja see on jõudnud ka Eesti teenusteturule. Teenused võib laias laastus jagada kaheks: eraisikutele ja kodumajapidamistele osutatavad ning ärisektorile osutatavad teenused.

Kodumajapidamised ja firmad nõuavad üha kvaliteetsemaid ja mitmekülgsemaid teenuseid. Eesti väike- ja keskmised ettevõtted peavad konkureerima rahvusvaheliste firmadega juba koduturul, millest tuleneb vajadus tõsta Eesti teenindussektori konkurentsivõimet. Rahvuslikke konkurentsieeliseid on võimalik mõista eelkõige iga üksiku teenindusharu tasandil, sest konkurentsieeliseid loovad allikad erinevad haruti suuresti.

2. Konkurentsivõime hindamisest

Meie toetume Michael Porteri (1998) seisukohale, et riikide ja rahvaste konkurentsivõime sõltub suuresti nende ettevõtete ja äride konkurentsivõimest. Seda ei saa mõista lihtsustatult, et tervik koosneb liidetavate summast. Arvesse tuleb hulk immateriaalseid tegureid, mis määravad teenindussektori kui terviku arengu- ja konkurentsivõime. Ükski riik ei saa olla edukas kõikidel aladel. Eriti piiratud on väikeriigi inim- ja muudki ressursid. Ideaalne oleks nende ressursside rakendatus produktiivseimal viisil.

Eesti teenindussektoris on konkurentsieeliste determinandid samad, mis teisteski sektorites:
1.*Tootmistegurite olemasolu.* Toodete või teenuste valmistamiseks või osutamiseks vajalike tegurite (inimressursid, materiaalsed ressursid, oskusteave, kapitaliressursid, infrastruktuur, innovatsioon) olemasolu riigis, et konkureerida antud harus.
2. *Nõudlustingimused.* Kodunõudluse iseloom toodete ja teenuste osas: 1990ndate aastate alguses oli kroon tugevasti alla hinnatud, mistõttu nõudlus toodete ja teenuste järele kasvas kiiresti, sellest tulenes ka teenindussektori kiire areng.
3. *Seotud ja toetavad majandusharud.* Toetavate majandusharude olemaolu või nende puudumine mõjutab suuresti firmade ja riikide konkurentsivõimet.
4. *Firmade strateegia, struktuur ja siseriiklik konkurents.* Firmade konkurentsivõimet mõjutab see, kuidas riigis luuakse ettevõtteid, kuidas neis tööd organiseeritakse ja neid juhitakse, milline konkurents valitseb koduturul.
Eesti teenindussektori konkurentsivõime sõltub suuresti sellest, millise positsiooni ühes või teises teenindusharus suudavad Eesti ettevõtted rahvusvahelises konkurentsis võita.

3. Odavad tootmistegurid ei loo püsivat konkurentsieelist

Sageli on rõhutatud Eesti konkurentsieelisena odavat ja suhteliselt kvalifitseeritud tööjõudu. Odavamate sisendite (tööjõud, loodusressursid, finantskapital) kasutamine annab küll teatud osa konkurentsivõime tõstmisel, kuid globaalses konkurentsis nende tähtsus väheneb. Ressursieeliste vastu räägib asjaolu, et viimasel ajal edu saavutanud maade (Saksamaa, Jaapan, Šveits, Itaalia, Korea) looduslikud ressursid on piiratud. Alati ei takista ka kõrged hinnad edukat konkurentsi: rahvusvaheliste firmade poolt Eesti turul pakutavad teenused on kohalikest kallimad.

Konkurentsivõime hakkab üha enam sõltuma loovast ärikeskkonnast, seda toetavatest institutsioonidest ja sellest, kuidas teenindusettevõtted on võimelised kasutama ja väärtustama sisendeid.

Odavatel sisenditel põhinev konkurentsieelis ei ole kuigi püsiv, kui sellega ei kaasne tootlikkuse kasv riigis, seda kas halbade poliitiliste otsuste, ebaküllaldaste investeeringute või ka muude tegurite tõttu, mis ei taga isegi SKP ja palgataseme säilimist, rääkimata selle kasvust. Kui riigi ärisektor ja selle märgatav osa – teenindusfirmad – ei edene, siis läheb riik vastu vaesusele.

Ärisektori areng hakkab pidurduma, kui oskused on reserveeritud vaid vähestele ning võimalused hariduse saamiseks on paljude jaoks piiratud. Kindlasti pidurdab riigi konkurentsivõimet seegi, kui äri edu on tingitud rohkem sugulus- ja poliitilistest sidemetest kui firma tootlikkusest.

4. Teenindussektori areng sõltub püsivast ja kasvavast nõudlusest

Teenindusfirmad on rohkem orienteeritud kohalikule turule ja peavad seega arvestama kohalikku maitset ja nõudmisi. Kas see annab kohalikele firmadele konkurentsieelise? Konkurentsieelist saab kas võita või kaotada. Kui kohalikud firmad loobuvad vabatahtlikult oma turuosast ja tõmbuvad tagasi, siis on seda turgu hiljem raske tagasi võita (kergekäelised erastamisotsused ja firmade müük ebasoodsa turukonjunktuuri tingimustes).

Teenuste tarbimise kasvu põhjustavad kolm põhilist tegurit:
1. *Kasvanud on vajadus paljude uute keerukamate teenuste järele.* Tekivad täiesti uued teenused (tööjõu ajutine palkamine ja rentimine, konfliktide lahendamine, psühholoogiline nõustamine vallandamise korral jne.).
2. *Teenuse osutamise deintegratsioon* – paljud teenused, mida varem osutati suurfirma siseselt, tellitakse nüüd väljastpoolt spetsiaalsetelt teenindusfirmadelt. Keerukamad tooted ja tehnoloogiad nõuavad senisest enam disaini- ja hooldusteenuseid.
3. *Avalike teenuste privatiseerimine,* mis sageli on tingitud kahest esimesest põhjusest. Riigiasutused saavad paljusid teenuseid osta erasektorilt ja sellega säästa nii tööjõudu kui ka raha. Privatiseerimine ei vähenda ainult teenuste osutamiseks tehtavaid kulutusi ega paranda kvaliteeti, vaid soodustab ka internatsionaliseerumist ja osavõttu rahvusvahelisest tööjaotusest.

Tähtsamaid tegureid teenindusfirma pakutavate teenuste integreerumiseks toodete väärtusketti on infotehnoloogia ulatuslik kasutamine firmas.

Tarbimist soodustavaid tegureid, mis on omased nii Eestile kui ka arenenud riikidele:
1) parema elukvaliteedi taotlus, mida toetavad ka tarbija rahalised võimalused;

2) kiirenev linnastumine (pealinnastumine), mis teeb uute teenuste kasutamise vajalikuks, näiteks suurenevad kulutused turvamisele;
3) paremini tasustatavate töökohtade teke seoses uute firmade loomisega ja sellest tulenevalt maksujõuliste tarbijate tulek turule;
4) maad külastavate välisturistide arvu kiire kasv;
5) tehnoloogilised muutused, mis toovad turule täiesti uued teenused (Internet, kaabel-televisioon).

Samal ajal on Eesti ühiskonnas *tegureid, mis takistavad teenuste tarbimise kasvu*:
1) suure osa elanike süvenev vaesumine ja tööpuuduse kasv;
2) sageli ei ole paljud maksujõulised inimesed teadvustanud endale teenuste tarbimise vajadust (tervisliku puhkuse ja vaba aja veetmise teenused),
3) vanurite osatähtsuse kasv tekitab küll vajaduse mitmesuguste teenuste järele, samas pärsib nõudlust vanemate inimeste väike ostujõud.

5. Klastrid loovad konkurentsieelise

Konkurentsieelise saavutamine üksikute firmade poolt on raske ja küsitavgi, kuigi erandeid võib olla. Eelkõige on võimalik konkurentsieelist saavutada vastavate klastrite välja-arendamise teel. Klastrid hõlmavad omavahel ühendatud firmasid, tarnijaid, seotud majandusharusid ja spetsiaalseid institutsioone teatud valdkonnas. Siia kuulub ka koolitus ning uurimis- ja arendustöö.

Teenindusalase koolituse ja uurimistöö vallas on Tallinna Tehnikaülikoolil pikajalised kogemused, mida tulevikus tuleks veelgi laiendada.

Kindlasti annab Eesti soodus asend võimaluse turismiga seotud klastri väljaarendamiseks.

Klastrid võimaldavad innovatsiooni ja kiirendavad tootlikkuse kasvu.
Kõik klastrid võivad toetada õitsengut, kui nad on tootlikud. Selle asemel et keskenduda kindlatele teenindus- või tootmisharudele, peaksid tähelepanu pälvima kõik olemasolevad ja ka esilekerkivad klastrid. Meil on edukad olnud Põhjamaadega seotud klastrid.

6. Valitsuse roll konkurentsieelise loomisel

Käsitledes ettevõtete ja majandusharude konkurentsieeliseid, on oluline mainida valitsuse rolli, kuigi meie liberaalses majanduskeskkonnas ei ole viimane võib-olla ainutähtis.
M. Porter (1998:127) toob oma konkurentsimudelisse lisaks 4 determinandile, mis määravad riikide, firmade ja majandusharude konkurentsivõime, sisse veel viienda, tingliku determinandina ka valitsuse. Kujundades oma tegevusega ettevõtluskeskkonda, mõjutab valitsus kõiki neid determinante (tootmistegurid, nõudlustingimused, firma strateegia, struktuur ja rivaliteet, seotud ja toetavad majandusharud). Valitsus saab mõjutada igaühte neljast determinandist kas positiivselt või negatiivselt, näiteks läbi subsiidiumide, kapitalituru poliitika, hariduspoliitika jne.

Valitsuse jaoks on vanad lihtsustatud lähenemised – kas *laissez-faire* või sekkumine – teatud mõttes aegunud lähenemine. Valitsuse ülesanne on eelkõige soodsa tootlikkust toetava keskkonna loomine. Tingimustes, kus Eesti valitsuse roll on mõnes valdkonnas minimaalne (kaubandusbarjäärid, hinnakujundamine), peab ta teistes valdkondades tegutsema senisest aktiivsemalt, näiteks kvaliteetse hariduse ja koolituse tagamisel.

Soodsa ärikeskkonna loomiseks tuleb ühendada nii sotsiaal- kui ka majanduspoliitika. Kui industriaalühiskonnas mõõdetakse elatustaset tarbitud kaupade kogusega, siis post-industriaalses ühiskonnas saab üha määravamaks elukvaliteet, mida mõõdetakse selliste teenustega nagu tervishoid, haridus ja rekreatsioon (Fitzsimmons & Fitzsimmons 1994:8).

Konkurentsivõimelisemaks tuleb muuta ka riiklikud institutsioonid, puudutagu see siis koole, ülikoole, riigiameteid või ka teisi riigi poolt pakutavaid teenuseid. Vajalikud tingimused "heaks eluks" loovad tervis ja haridus. Tervis ja haridus võimaldavad moodsas ühiskonnas olla pikemat aega töövõimeline ja kasutada oma professionaalseid ja tehnilisi oskusi. Selleks et inimesed saaksid rohkem ja paremaid tervishoiu- ja haridusteenuseid ning elukeskkond oleks kaitstud, on vajalik valitsuse senisest tõhusam sekkumine.

Valitsus on paljude oma riigi firmade kaupade ja teenuste ostja, eelkõige kuuluvad siia kaitsevajadusteks kasutatavad kaubad ja teenused. Sel moel valitsus kas soodustab või ei soodusta majanduse arengut. Valitsus võib mõjutada toetavaid majandusharusid mitmel eri viisil, näiteks pakkudes firmadele toetavaid teenuseid. Valitsuse poliitika mõjutab samuti firmade strateegiat, struktuuri ja konkurentsi läbi selliste abinõude nagu kapitalituru regulatsioonid, maksupoliitika või monopolivastased seadused ja nende rakendamine.

Ärisektori ja valitsuse vastastastikusest mõjust sõltub suuresti tootlikkus ärisektoris. Valitsuse tegevusest sõltub, kas ärisektor peab tegema mittevajalikke kulusid, kas talle on kättesaadavad infrastruktuur ja informatsioon. Kuidas ehitada silda äri ja riigi vahel, et tõsta konkurentsivõimet?

7. Kõrgem tootlikkus tagab konkurentsivõimelisuse

Tootlikkus sõltub nii toodete kvaliteedist kui ka sellest, mida toote juurde pakutakse (määrab hinna), ka sellest, kuidas toodet toodetakse. Teenindus ei ole üksnes vähemakstud ja madalapalgaliste töökohtade allikas, nagu suured selvehallid ja kiirtoitlustuskohad. Teenindussektori kiiremini kasvavad osad on rahandus, kindlustus, kinnisvara, muud teenused (tervishoid, haridus, professionaalsed teenused jne.). Paljud neist teenustest nõuavad pakkujalt vähemalt rakenduslikku kõrgharidust. Tänapäeva teeninduses on keskseks kujuks professionaal, määravad ei ole energia ega füüsiline jõud, võtmeressursiks on informatsioon.

Riikide ja firmade konkurentsieelised tekivad eelkõige kõrgemast tootlikkusest. Kõrgem tootlikkus on nii firma kui ka riigi rikkuse allikas. Tootlikkus tähendab loodud uut väärtust iga investeeritud krooni või rakendatud tööjõuühiku kohta.

Teeninduses on töö tootlikkuse tõus saavutatav eelkõige läbi tarbijale suunatud teenuse. Kõrgema tööviljakuse peab tagama paremini haritud ja koolitatud teenindustöötaja. Eestis antav kutseharidus ei vasta ei struktuurilt ega sisult ettevõtlussektori vajadustele. Soomes tehtud uurimus näitas, et peamised oskused, mida teenindustöötajatel vajaka jäi, olid: läbirääkimisoskus, juhtimise ja organiseerimise oskus ning võõrkeelte ja rahvusvahelise suhtlemise oskus (Matikainen, Tuominen 1999.15). Teenindussektori tootlikkuse võtmeks on töötajate arvu kahanemine vähe lisandväärtust loovatel aladel ning nende arvu kasv moodsatel aladel.

8. Teenuste rahvusvahelistumine

Toome teenuste rahvusvahelistumise kolm põhivormi, mis mõjutavad Eesti majandust erinevalt:

1. Mobiilsed ostjad reisivad sinna riiki, kus neile teenus osutatakse (turism, enamik haridus- ja tervishoiuteenuseid, laevade remont). Rohkesti tarbivad teenuseid Eestisse saabuvad Soome turistid. Nende teenuste osas on Eesti maksebilanss positiivne, kuigi parema infrastruktuuri korral suudaksime siia saabujatele pakkuda veelgi rohkem ja paremaid teenuseid.
2. Ühe riigi firmad osutavad teenuseid teise riigi firmadele, kasutades kodumaa tööjõudu ja muid ressursse. Näiteks arhitektuuri- ja juhtimisteenused – Eesti arhitektide projektide järgi ehitatakse väljaspool Eestit või meil omandatud juhtimisalast oskusteavet müüakse teistele üleminekuriikidele.
3. Eesti firmad rajavad välismaal oma tütarfirmad, kasutades sealset tööjõudu. Kui kodumaal on omandatud piisavalt kogemusi, siis eksporditakse need edasi.

Eesti teenindusfirmade internatsionaliseerumise vajadus tuleneb Eesti ühiskonna avatusest ja tihedast suhtlemisest välisriikidega. Meie inimesed on muutunud mobiilsemaks ja nende tarbimisharjumused sarnasemaks arenenud riikides käibivatega. Teenuste internatsionaliseerumise vajaduse tingib ka Eesti turu väiksus ja sellest tulenevad kõrgemad püsivkulud paljude teenuste osas. Tänapäeva telekommunikatsioonivahendid võimaldavad pakkuda teenuseid nii oma maa äärepiirkondades kui ka väljaspool Eestit.
Teenuste osutamisel mängib tähtsat osa rahva keeleoskus. Soome tarbijatele teenuste osutamise teeb võimalikuks eesti ja soome keele sarnasus ja paljude Eesti teenindajate soome keele oskus. Väikeriigi tingimustes on oluline, et riik soodustaks ja innustaks keeleõpet, eelkõige inglise, vene ja soome keele osas, paljudes teenindusfirmades on aga vajadus teistegi keelte järele. Väljaspool Tallinnat takistab teenuste pakkumist nõrk inglise ja paljudel juhtudel ka vene keele oskus.

9. Teenuste rahvusvahelistumine toob kaasa standardiseerimisvajaduse

Uurijad ja teenuste osutajad saavad üha enam teadlikuks, mida pakub standardiseerimine teenindusfirma kvaliteedi ja konkurentsivõime abinõuna (AFNOR 1998). Teenindamise kui tegevuse standardiseerimine peaks sisaldama täielikku standardite komplekti: terminoloogia, nõuded pakutavatele teenustele, teeninduslepingute koostamisabi, mõõtmismeetodid, teenuste definitsioon, teenuste spetsifikatsioon ja osutamine, personali oskused. Standardiseerimine on paljudes sektorites tõestanud, et ta aitab oluliselt parandada toodete kvaliteeti ja seda eriti globaliseerumistingimustes. Rahvusvahelist standardiseerimist toetab maailma kaubandusorganisatsioon WTO. Euroopa maades on kasutusele võetud üle 1500 ISO standardi, mis on avaldanud olulist mõju nende maade majandusele.

Standardiseerimise algetapis peaksime kaaluma paidlikumat lähenemist standardiseerimisele, püüdes eelnevalt identifiseerida seda valdkonda käsitlevad küsimused.

Võtmeküsimused standardi väljatöötamiseks teenindussektori jaoks:
- Kas teenus on standardiseeritav? See puudutab eelkõige rohket isikupära ja loovust nõudvaid teenuseid.
- Kas teenuse standard on hea mõõdupuu hindamaks teenuste osutamist nii pakkuja kui ka tarbija seisukohalt?

- Kas majanduses on skaalat selliste teenuste hindamiseks, mida osutatakse ainult koduturul ja kodumaisele tarbijale?
- Kas teenus on kaubastatav üle geograafiliste ja kultuuriliste barjääride?
- Kuidas saaksime vältida uute kaubandusbarjääride tekkimist teenuste standardiseerimisel?
- Kuidas mõjutavad kvaliteedisüsteemid ja standardiseerimine Eesti väike- ja keskmiste ettevõtete tegevust?

Kohalike teenuste standardid ja regulatsioonid kehtestab valitsus, mõjutades selle kaudu tarbijavajadusi.

10. Teenindussektor vajab innovatsioone

Tootearenduse mudelit, mille liikumapanevaks jõuks on uus tehnoloogia, kutsutakse tõuketeooriaks. Näiteks uus tehnoloogia pankades ja pankade poolt pakutavad uued teenused on seotud infotehnoloogia arenguga. Tõmbeteooria on seotud uute vajaduste tekkimisega tarbijatel ja leiab rakenduse turul. Näiteks on kuritegevuse ja kriminaalsuse kasv ühiskonnas hüppeliselt suurendanud turvateenuste nõudlust.
Teeninduse tootearenduses leiab enam kasutamist tõmbeteooria. Teenindusettevõttes, kus tarbijad on teenindusprotsessi vahetud osalised ja mõjutajad, tulenevad teenuse innovatsioonid otseselt tarbijavajadustest. See annab seletuse asjaolule, miks turundus mängib teenuste juhtimises nii tähtsat osa (Siimon et al. 2000:123).

Arenenud riikides on kahel viimasel aastakümnel teenindussektori teadus- ja arendustöödele (T&A) tehtavad kulutused kasvanud kiiremini kui analoogilised kulutused tööstussektoris. Eestis, kus firmade kulutused T&A-le on veel tagasihoidlikud, oleks nende kasv töö tootlikkuse kasvu eelduseks.

11. Innovatsioonid realiseeruvad läbi ettevõtluse

Ühinemiste ja omandamiste kaudu jääb vähemaks tippjuhtide kohti. Kuna organisatsioonid muutuvad lamedamaks ja hierarhia väheneb, siis kahaneb ka keskastmejuhtide arv. Samal ajal kasvab väike- ja keskmiste ettevõtete osatähtsus, kuivõrd suurettevõtted loobuvad vahetult põhitegevusega mitteseotud tegevusaladest. Paljude teenuste osutamine antakse üle väike- ja keskmistele ettevõtetele.

Teenuste väljaarendamine eeldab kriitilise massi olemasolu. Teenuseid peaks pakkuma kompleksselt, nii ei saa turismiteenust eraldada kohalikust miljööst ja üldisest arengust. Meil on küll soodne geograafiline asend turismi arendamiseks, kuid samas ei soodusta seda meie muutuv ja ebakindel kliima. Turismi arengut pidurdab ka elanike mittemõistev suhtumine turistidesse, paljudel juhtudel ka turvalisuse puudumine neil. Enamiku turistidest moodustavad Soome ostuturistid, kes on aidanud Eesti maksebilanssi suuresti parandada, kuid suhtumine soomlastesse ei ole alati olnud tolerantne. Võimalused Eesti ja Soome vahelise turismi arendamiseks on kindlasti olemas. Eestil on eeldusi nii ni iturismi (linnuvaatlusturism, jahiturism) kui ka transiitturismi arendamiseks.
Eesti ebaühtlane regionaalne areng on seotud ka ettevõtlusaktiivsusega, mis on regiooniti suuresti erinev, kuid ka Eestis tervikuna ei ole veel arenenud turumajandusriikide tasemel. Ettevõtlusaktiivsust mõõdetakse ettevõtjate arvuga 100 majanduses rakendatava töötaja kohta. Kui Euroopa Liidus on see näitaja keskmiselt 12, siis Eestis oli 1999. a. 6,8 ettevõtjat

100 majanduses rakendatud töötaja kohta (ESA 1999:222). Ettevõtlusaktiivsuse tõus elanike hulgas on eelduseks ka Eesti teenindussektori konkurentsivõime parandamisel.

Kokkuvõtteks

Teenindussektori konkurentsieelise loojaks pikemas perspektiivis ei ole odavad tootmisressursid, vaid dünaamiline ja ettevõtjaile soodus ärikeskkond, mis annab tõuke tootlikkuse kasvuks teenindussektoris. Tootlikkuse kasvu peab mõjutama teenindusfirmades läbiviidav koolitus- ja innovatsioonitegevus. Valitsuse osa teenindussektori konkurentsivõime tõstmisel realiseerub läbi ettevõtjatele soodsa infrastruktuuri loomise ning aktiivse ettevõtlus-, haridus- ja õiguspoliitika.

Kasutatud kirjandus

1. Association Française de Normalisation (AFNOR) (1998). *Service standards for open global markets.* Seminar contributions. Actes du colloque. Seminaire ISO/OMC sur les services. 4 et 5 novembre 1998. Paris.

2. Fitzsimmons, J. A., Fitzsimmons, M. J. (1994*). Service management for competitive advantage.* McGraw-Hill, Inc., New York.

3. Matikainen, M., Tuominen, T.(1999). *People with Diverse Skills – One of the Strengths of Service Industries. Educational Needs Survey of Finnish Private Industries 1999.* Employers' Confederation of Service Industries.

4. Porter, M.E. (1998). *The Competitive Advantage of Nations. With New Introduction.* MacMillan Business, London.

5. Siimon, I.-J., Lumiste, Rein, Lumiste Rünno (2000). *Tooteinnovatsioon ja innovatsioonisüsteemid.* Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu.

6. Statistikaamet (1999). *Eesti statistika aastaraamat 1999.* Tallinn.

Summary

THE POLICY OF THE REPUBLIC OF ESTONIA AIMED AT RAISING THE COMPETITIVENESS OF THE SERVICE SECTOR

Rein Lumiste
Tallinn Technical University
Rünno Lumiste
University of Tartu

Services have become an essential part of modern economies. They represent 57% of employment in Estonia and about 60% 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. Services can broadly be divided into those provided to individuals and households and those provided to businesses and institutions.

Households and firms are demanding more services as well as services of increasing quality and sophistication. The extent and significance of international competition in services continue to grow. Estonian SMEs in the service sector compete with international firms. Assessment of the competitiveness of Estonian service firms is necessary. National competitive advantage can only be understood at the level of individual service industries, because the sources of competitive advantage differ widely among them.

For the assessment of competitiveness we shall study:
1. Factor conditions (human resources, physical resources, knowledge resources, capital resources, infrastructure, innovation);
2. Demand conditions (the nature of home demand for the industry's service);
3. Related and supporting industries;
4. Firm strategy, structure and rivalry.
The government's real role in promoting national competitive advantage is in influencing the four determinants.

In this paper we deal with the process of integration of the service sector into the European Union from different aspects: measurement of service quality: management and improvement tools; specificity of services and standardisation and Estonian SMEs of the service 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 on the Estonian service sector.

KONZEPTIONEN ZUR INTERNATIONALEN WETTBEWERBSFÄHIGKEIT – EIN ÜBERBLICK

Claudia Mitschke
Universität Paderborn

1. Einführung

Seit den siebziger Jahren befindet sich die Situation auf den internationalen Märkten im Umbruch. Die Vereinigungsbestrebungen auf dem europäischen Kontinent zur Schaffung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion, das Erstarken neuer Wachstumsmärkte im asiatischen Raum, die Öffnung des osteuropäischen Wirtschaftsraumes für westliche Industrienationen sowie der Aspekt des raschen Fortschritts in der Kommunikations- und Informationselektronik bewirken ein Zusammenrücken der internationalen Märkte. Im Zuge der Globalisierung steigt der Wettbewerbsdruck auf den Güter- und Faktormärkten und der Wettbewerb um den Standort mobiler Unternehmen erheblich an[1].

Vor allem in stark außenhandelsorientierten Nationen entfachte die veränderte Situation auf den Weltmärkten eine lebhafte Diskussion um die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften. Dabei steht die Idee im Vordergrund, mit Hilfe der Wirtschaftspolitik die Wettbewerbsposition der einzelnen Nationen zu erhöhen. Es stellt sich die Frage, wovon die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Nationen abhängig ist bzw. wie sie sich messen läßt.

Allein in der Zeit von 1985 bis 1993 erschienen zur Wettbewerbsposition Deutschlands über 800 wissenschaftliche Abhandlungen[2]. Dies sollte den Eindruck erwecken, daß dieses Forschungsgebiet hinreichend untersucht wurde und somit auch wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden konnten. Wirft man einen genaueren Blick auf die noch immer andauernde Diskussion, so stellt man fest, daß dies nicht zutrifft.

Ein erhebliches Problem bei der Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften stellt die Mehrdeutigkeit des Begriffes bzw. das Fehlen einer eindeutigen Definition dar. Während die Betriebswirtschaftslehre die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen klar definiert, ist dies im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Ebene noch nicht erfolgt.[3]

Die nachfolgende Abhandlung versucht in Anlehnung an die Einteilung der Modelle nach Trabold[4], die Hauptströmungen der Konzeptionen um die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Nationen zu umreißen und einen Überblick[5] zu geben.

---

[1] Vgl. Karl, Helmut, Globalisierung – eine Herausforderung für die europäische- und deutsche Wirtschaftspolitik, in: Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (Hrsg.): Europäische Integration und die Globalisierung, München, 1998, S. 131ff.

[2] Michel, Joachim, Standort D: Bibliographie zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, Kiel, 1993.

[3] Vgl. Gries, Thomas, Hentschel, Claudia, Internationale Wettbewerbsfähigkeit – was ist das?, in: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Wirtschaftsdienst 74. Jg., Nr. 8 (1994), S. 416.

[4] Vgl. Trabold, Harald, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 2, 64. Jg. Berlin, 1995, S. 169.

[5] Vgl. Abbildung 1 (Übersicht über die Konzeptionen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit), S.10 dieses Aufsatzes.

Nachfolgend wird zuerst ein Überblick über die bestehenden Konzeptionsrichtungen gegeben, bevor die Ansätze im einzelnen näher erläutert werden.

2. Konzeptionen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Nationen

2.1. Überblick

Bereits in den sechziger Jahren entstanden aufbauend auf die von Balassa geschaffene Konzeption der „ability to sell“[6] die ersten außenhandelsorientierten Ansätze zum Thema der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Nationen.[7] Gemeinsam ist diesen Ansätzen, daß sie die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft als die Summe der Wettbewerbsfähigkeit aller Unternehmen eines Landes definieren.[8] Als geläufigste Indikatoren werden sowohl preisliche, wie z.B. der Leistungsbilanzsaldo, reale, effektive Wechselkurse oder nichtpreisliche Komponenten, wie z.B. der Welthandelsmarktanteil benutzt.[9]

Im Gegenzug entstanden Konzeptionen, welche gesamtwirtschaftliche Größen unabhängig von der außenwirtschaftlichen Sichtweise in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung zogen. Wettbewerbsfähigkeit wird entweder über die Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft oder über die Möglichkeit, ein hohes Realeinkommen zu erzielen, definiert. Anpassungsgeschwindigkeit sowie Pro-Kopf-Einkommen, Produktivität und Arbeitsproduktivität werden als Meßgrößen zugrunde gelegt.[10]

Andere Autoren machen internationale Wettbewerbsfähigkeit von der Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes abhängig. Anhand von Standortindikatoren oder Standortfaktoren wird die Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft beurteilt.[11]

Letztlich bleiben die Kritiker zu erwähnen, die den Begriff „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ als völlig bedeutungslos ablehnen. Gemäß ihrer Auffassung kann ein Land nicht – im Gegensatz zu einem Unternehmen – „wettbewerbsunfähig“ werden.[12]

2.2. Außenwirtschaftlich geprägte Ansätze

Ursprung der außenwirtschaftlich geprägten Ansätze ist die Konzeption der **„ability to sell“** von Bela Balassa. Balassas Definition impliziert drei wesentliche Elemente:

- die Wettbewerbsfähigkeit einer Nation entspricht der Wettbewerbsfähigkeit aller Unternehmen eines Landes,[13]

---

[6] Vgl. Balassa, Bela, Recent Developments in the Competitivness of American Industry and Prospects for the future, in: Joint Economic Committee (Hrsg.), Factors affecting the United States Balance of Payments, Washington, D.C., 1962, S. 29.
[7] Vgl. Trabold, Harald, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit, a.a.O., S. 169.
[8] Vgl. Bofinger, Peter, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften: Ein Phänomen auf der Suche nach einer Theorie, in: Ehrlicher, Werner (Hrsg.): Kredit und Kapital, Heft 1-4. 28. Jg., Bonn, 1995, S. 468/469.
[9] Vgl. Vollmer, Rainer, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit – Kritische Analyse eines heute vielverwendeten Begriffs, in: Kuhn, Helmut, Probleme der Stabilitätspolitik, Göttingen, 1986, S. 204-211.
[10] Vgl. Trabold, Harald, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit, a.a.O., S. 169.
[11] Vgl. Balzer, Heike, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften, in: Hochschule für Ökonomie Berlin, Wissenschaftliche Zeitschrift, 36. Jg., Heft, 3/4 (1991), S. 4ff.
[12] Vgl. Krugman, Paul, Competitivness – A Dangerous Obsession, in: Foreign Affairs, Bd. 73/2 (1994), S. 31.
[13] Vgl. Orlowski, Dieter, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, in: Jürgensen, Harald (Hrsg.), Weltwirtschaftliche Studien Nr. 19, Hamburg, 1982, S. 12.

- die Konkurrenzfähigkeit einer Nation wird als die Fähigkeit interpretiert, Produkte auf Auslandsmärkten zu verkaufen,[14]
- die Wettbewerbsposition erfolgt nicht zeitpunktorientiert, sondern vergleicht die Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit im Zeitablauf.[15]

Zur Messung der Wettbewerbsposition eines Landes wird der Begriff in zwei Komponenten – **Preiswettbewerbsfähigkeit** und **Nichtpreiswettbewerbsfähigkeit** – zerlegt. Während die Preiswettbewerbsfähigkeit die Attraktivität der Güter über den Preis mißt, werden bei der Nichtpreiswettbewerbsfähigkeit vor allem qualitative Kriterien, wie z.B. Haltbarkeit oder Service zur Beurteilung herangezogen.[16]

Zur Messung der Preiswettbewerbsfähigkeit wird die Veränderung der Preise verschiedener Anbieter mittels der relativen effektiven Wechselkurse benutzt. Grundlage von Analysen können demnach z.B. Großhandelspreise oder Exportdurchschnittswerte sein.[17] Diese Art der Messung beinhaltet zahlreiche Schwierigkeiten. Zum einen stellt sich das Problem der Heterogenität der zu vergleichenden Produkte.[18] Aufgrund unterschiedlicher Produkteigenschaften sind die Güter nur unzureichend vergleichbar. Andererseits ergibt sich die Problematik, daß die Preise mittels der realen effektiven Wechselkurse miteinander verglichen werden. In der Literatur herrscht weder Einmütigkeit darüber, wie eine Auf- oder Abwertung hinsichtlich der Veränderung der Wettbewerbsposition zu beurteilen ist, noch besteht Übereinstimmung über die Verwendung von Preis- oder Kostenindizes zur Berechnung der realen effektiven Wechselkurse. Dies führt dazu, daß die Beurteilung von der jeweiligen Berechnungsgrundlage und der Position zur Auf- bzw. Abwertung abhängig ist.[19] Oftmals erfolgt die Beurteilung der Preiswettbewerbsfähigkeit auch über den Leistungsbilanzsaldo. Dieser Indikator birgt in sich die Problematik sowohl wechselkurs-, als auch konjunkturabhängig zu sein. Darüber hinaus ergeben sich bei isolierter Betrachtung des Leistungsbilanzsaldos andere Ergebnisse hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsposition eines Landes als bei der Analyse des Leistungs-bilanzsaldos unter Berücksichtigung des Kapitalverkehrsbilanzsaldos. So würde ein Leistungsbilanzüberschuß bei isolierter Betrachtung als positiv hinsichtlich der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit beurteilt. Wird der Aspekt berücksichtigt, daß diesem Überschuß ein Nettokapitalexport gegenübersteht, bedeutet dies, daß die Kapitalgeber die Wettbewerbsposition im Ausland günstiger beurteilen.[20]

Neben der Bestimmung der Preiswettbewerbsfähigkeit existieren in der Literatur zahlreiche Ansätze zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit als Absatzfähigkeit. Diese Verfahren bieten den Vorteil, auch nichtpreisliche Wettbewerbselemente in ihrer Messung zu berücksich-

[14] Vgl. Rasmussen, Thomas, Nationale Wirtschaftspolitik und internationale Wettbewerbsfähigkeit, in: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsdienst, 55. Jg., Heft 9 (1975), S. 476.

[15] Vgl. Wetter, Wolfgang (Mitverfasser), Die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft, Hamburg, 1984, S. 28/29.
[16] Vgl. Orlowski, Dieter, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit, a.a.O., S. 14.
[17] Vgl. ebenda, S. 24ff.
[18] Vgl. Blattner, Niklaus, Maurer, Martin, Weber, Markus: Voraussetzungen der schweizerischen Wettbewerbsfähigkeit: Möglichkeiten und Grenzen der empirischen Analyse, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg.123, Heft 3 (1987), S. 395.
[19] Vgl. Trabold, Harald, a.a.O., S. 172; Zur Problematik der Verwendung realer, effektiver Wechselkurse vgl. Niehans, Jürg: Zur Aussagekraft realer, effektiver Wechselkurse, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 119 (1983), S. 393-397.
[20] Vgl. Gries, Thomas, Hentschel, Claudia, Internationale Wettbewerbsfähigkeit, a.a.O., S. 417/418.

tigen. Sie stützen sich auf die Beurteilung von Weltmarktanteilen bzw. Welthandelsanteilen. Die bekannteste Methode, die Wettbewerbsfähigkeit aufgrund von Welthandelsanteilen zu analysieren, ist die Constant-Market-Share-Analysis[21]. Diese Analysemethode zerlegt den Exportanteil eines Landes in eine Struktur- und eine Wettbewerbskomponente. Die Analyse der Wettbewerbskomponente liefert Aufschlüsse über die Veränderung der Wettbewerbsposition am Weltmarkt. Kritiker dieser Analysemethode sehen das Problem dieses Meßverfahrens in der Strukturbereinigung. Ihrer Ansicht nach tragen gerade Struktureffekte zur Veränderung der Wettbewerbsposition bei.[22]Ein weiterer Kritikpunkt ist der Aspekt, daß bei der Messung von Welthandelsanteilen inländische Wettbewerbsverhältnisse bzw. die inländische Importkonkurrenz vollkommen außer Acht gelassen werden.[23]

Neben dieser schwerwiegenden grundsätzlichen Problematik der Meßverfahren zur „ability to sell“ werden oftmals auch Kritikpunkte gegen die Konzeption an sich geäußert. Es wird von einigen Autoren kritisiert, daß die Betrachtung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes als die Summe der Konkurrenzfähigkeit ihrer Unternehmen den wesentlichen Aspekt der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen außer Acht läßt.[24] Zudem erlaubt die ergebnisorientierte Betrachtung dieser Konzeptionen keinen Aufschluß über die Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit.[25] Eine ex-ante Betrachtung liefert keine Möglichkeiten, wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen auszusprechen.

2.3. Konzepte gemäß der „ability to earn“

Die Konzepte, die der **„ability to earn“** zuzurechnen sind, nehmen den Kritikpunkt der Vernachlässigung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen auf. Sie wählen daher einen gesamtwirtschaftlichen Bezugspunkt und definieren die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Nationen als die Fähigkeit, ein möglichst hohes Realeinkommen zu erzielen. Dahinter verbirgt sich die Meinung, daß Wettbewerbsfähigkeit von Nationen darauf ausgerichtet sein muß, einen möglichst hohen und weiterhin steigenden Lebensstandard der Bevölkerung zu erwirtschaften.[26] Innerhalb dieser Konzeptionskategorie läßt sich eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze unterscheiden. Im wesentlichen sind zwei Hauptströmungen zu differenzieren: Konzeptionen, die Wettbewerbsfähigkeit über die Produktivität der, in ihr angesiedelten Unternehmen definieren und Ansätze, welche die Wettbewerbsfähigkeit - als techno-logische Wettbewerbsfähigkeit – über das Potential einer Volkswirtschaft zur Innovation erklären und anhand von technologische Indikatoren messen.

Der wohl bekannteste Ansatz zur Messung der internationalen **Wettbewerbsfähigkeit mittels der Produktivität** ist das Konzept des „competitive advantage of nations“[27] von Michael E. Porter. Gemäß seiner Auffassung hängt die Chance, die Wettbewerbsposition eines Landes zu verbessern, von der Gabe ab, die Arbeits- oder Kapitalproduktivität der in ihr

[21] Vgl. Henker, Klaus: Marktanteile im internationalen Handel – Meßprobleme und empirischer Befund, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1/2 (1992), S. 49-64.
[22] Vgl. Trabold, Harald, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit, a.a.O., S. 171.
[23] Vgl. Wetter, Wolfgang, Die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft, a.a.O., S. 102.
[24] Vgl. Balzer, Heike, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit, a.a.O., S. 3.
[25] Vgl. Gries, Thomas, Hentschel,, Claudia, Internationale Wettbewerbsfähigkeit a.a.O., S. 417.
[26] Vgl. ebenda, a.a.O., S. 418.
[27] Vgl. Porter, Michael E., Nationale Wettbewerbsvorteile: erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, Übersetzung des amerikanischen Originals: The Competitive Advantage of Nations, München, 1993.

angesiedelten Unternehmen zu erhöhen.[28] Dazu unterteilt er die Volkswirtschaft in Branchen. Der Erfolg ist - seiner Ansicht nach - von unterschiedlichen Einflußfaktoren, die sich wiederum bedingen, abhängig. Auf Grundlage einer Branchenanalyse mittels seines Diamant-Konzeptes beurteilt er, in welchen Branchen die einzelnen Länder Wettbewerbsvorteile aufweisen.[29]

Zur zweiten Gruppe von Ansätzen innerhalb der „ability to earn" sind die Konzepte auf Grundlage der **technologischen Wettbewerbsfähigkeit** angesiedelt. Die technologische Wettbewerbsfähigkeit wird in der Begriffsdefinition in einem engeren oder einem weiteren Sinn gebraucht. Die **technologische Wettbewerbsfähigkeit im engeren Sinn** bezieht sich auf einzelne Wirtschaftssubjekte und ist definiert als die Fähigkeit, technisches Wissen in Form von Produkt- oder Prozeßinnovationen zu erstellen. Diese Konzeptionen erstrecken sich zum einen auf das Element der Produktion von technischem Wissen und zum anderen auf das Element des Absatzes von technischem Wissen im sogenannten Hochtechnologiebereich. Es wird dabei die Position vertreten, daß vor allem technisches Wissen über die Produktionsmöglichkeiten innerhalb einer Volkswirtschaft bestimmt. Ohne das nötige know-how ist ein Unternehmen auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig. Außerdem bietet die Spezialisierung in Hochtechnologiebereichen die Chance, hohe Monopolrenten infolge hoher Marktzutrittsschranken abzuschöpfen. Die Spezialisierung auf den Hochtechnologiebereich hat zudem – nach Auffassung ihrer Vertreter - den Vorteil, daß enorme positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte für die jeweilige Volkswirtschaft entstehen. Zur Messung werden sowohl inputorientierte - wie z.B. Aufwendungen für FuE - als auch outputorientierte Indikatoren (Patente und Lizenzen) herangezogen. Darüber hinaus werden vor allem marktorientierte Indikatoren (Welthandelsanteile im Hochtechnologiebereich) zur Analyse verwendet. An dieser Sichtweise sind vor allem die Konzentration auf den Hochtechnologiebereich und die zur Verfügung stehenden Indikatoren zu kritisieren. Der Stellenwert von Hochtechnologiebereichen innerhalb einer Volkswirtschaft ist oftmals sehr gering. Es besteht daher zu Recht die Kritik, daß die Bedeutung dieses Wirtschaftsbereiches von Vertretern des technozentrierten Ansatzes oftmals überschätzt wird. Zur Kritik innerhalb der Meßverfahren, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, bleibt anzumerken, daß die Analyse anhand der Indikatoren keine eindeutigen Ergebnisse hinsichtlich der Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit liefert.[30]

Die **technologische Wettbewerbsfähigkeit im weiteren Sinn** umfaßt nicht nur das technische Wissen, sondern das gesamte Wissen, das den Unternehmen innerhalb einer Volkswirtschaft zur Verfügung steht.[31] Sie lehnt sich an die Modelle zur neueren Wachstumstheorie[32] an. Danach wird die Auffassung vertreten, daß Produktivität, Wirtschaftswachstum und Einkommensentwicklung von der Vermehrung technischen Wissens abhängen. Die Diffusion dieses Wissens innerhalb der Volkswirtschaft erfolgt

[28] Vgl. Porter, Michael E., What is National Competitivness?, in: Harvard Business Review, March/April, 1990, S. 84/85.
[29] Einen kurzen Überblick über Porters Diamant Konzept liefert: Meckl, Reinhard, Rosenberg, Christoph: Neue Ansätze zur Erklärung internationaler Wettbewerbsfähigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115. Jg. Heft 2 (1995), S. 211-230, insbesondere S. 218-221.
[30] Vgl. Schumacher, Dieter, Technologische Wettbewerbsfähigkeit, a.a.O., S. 26-31.
[31] Zur Begriffsdefinition vgl. Schumacher, Dieter, u.a., Technologische Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Beiträge zur Strukturforschung, Heft 155, Berlin, 1995, S. 25/26 und S. 29/30.
[32] Einen guten Überblick über die Ansätze zur neueren Wachstumstheorie gibt Jones, Charles I.: Introduction to Economic Growth, New York, London, 1998.

mittels sogenannter spillover-Effekte[33]. Bereits hier wird von Kritikern eingewandt, daß spillover-Effekte nicht auf eine Nation beschränkt bleiben müssen. Zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit werden die Arbeitsproduktivität je geleisteter Arbeitsstunde bzw. je Erwerbstätigen im sekundären oder tertiären Sektor und das Pro-Kopf-Einkommen herangezogen.[34] Festzuhalten bleibt, daß das Pro-Kopf-Einkommen starke Schwächen hinsichtlich der Messung des Wohlstandes einer Nation und Abgrenzungsprobleme aufweist.[35]

2.4. Anpassungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit

Ebenso wie die Ansätze der „abilitiy to earn" vertreten die Autoren der Ansätze zur Erklärung der Wettbewerbsfähigkeit über die Anpassungsfähigkeit (**„ability to adjust"**) von Volkswirtschaften die Auffassung, daß eine wettbewerbsstarke Nation ein hohes Realeinkommen bzw. einen möglichst hohen Lebensstandard aufweisen sollte. Zielsetzung ist es, ein möglichst hohes Realeinkommen zu erwirtschaften.[36] Besondere Bedeutung kommt in diesen Konzeptionen dem Aspekt der Dynamik von Volkswirtschaften zu. Im Gegensatz zu den Ansätzen der „ability to earn" erklären sie Wettbewerbsvorteile über die **dynamischen Anpassungsmöglichkeiten** von Volkswirtschaften. Je schneller und effizienter sich das Land gegenüber den Konkurrenzländern entwickelt bzw. es sich an veränderte ökonomische Bedingungen anpaßt, desto wettbewerbsfähiger ist es. Dabei wird von der Vorstellung ausgegangen, daß nicht die Nation als Ganzes wettbewerbsfähig ist, sondern ihre Unternehmen in der Gesamtheit.[37] Grundsätzlich besteht Einigkeit darüber, daß die Produktivität der Unternehmen von ihrem Umfeld mitbestimmt wird. Die Faktoren, welche die Produktivität der Unternehmen beeinflussen, werden von den Vertretern dieses Ansatzes jedoch unterschiedlich beurteilt. Während einige Autoren sich nur auf die Angebotsseite beziehen und Wettbewerbsfähigkeit bzw. Produktivität der Unternehmen von der Produktionsstruktur und der Ausnutzung der vorhandenen Faktorausstattung abhängig machen, beziehen andere Autoren die Nachfrageseite zusätzlich mit ein.[38] Demnach lassen sich folgende Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit von Nationen – je nach Ansatz – in unterschiedlich starker Akzentuierung feststellen: das **Unternehmertum** in einer Volkswirtschaft, die **ordnungspolitischen Rahmenbedingungen** und die Entwicklung der **Produktionsstruktur.**

Zentrale Bedeutung im Konzept der Anpassungsfähigkeit von Volkswirtschaften kommt dem Unternehmertum zu. So ist es - z.B. nach Straubhaar[39] - der Unternehmer, der aufgrund des Wettbewerbsdrucks gezwungen ist, neue Produkte und Produktionsverfahren zu entwickeln und sich somit den sich verändernden Marktbedingungen laufend anzupassen. Die Flexibilität

[33] Unter spillover-Effekte sind Prozesse zu verstehen, mit denen sich Wissen innerhalb der Gesellschaft ausbreitet.
[34] Vgl. Trabold, Harald, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit, a.a.O., S. 180/181.
[35] Zur Kritik des Pro-Kopf-Einkommens als Wettbewerbsindikator vgl. Gries, Thomas/Hentschel, Claudia, Internationale Wettbewerbsfähigkeit, a.a.O., S. 418/419.
[36] Vgl. Horn, Ernst-Jürgen, Internationale Wettbewerbsfähigkeit von Ländern, in WiSt, Heft 7, Juli (1985), S. 324.
[37] Vgl. Horn, Ernst-Jürgen, Bestimmungsgründe der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Industrien, Regionen und Volkswirtschaften, in: Beihefte der Konjunkturpolitik – Die westdeutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb, Heft 29, Berlin, 1982, S. 37.
[38] Vgl. Trabold, Harald, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit, a.a.O., S. 177/178.
[39] Vgl. Straubhaar, Thomas: Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft – was ist das? in: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Wirtschaftsdienst, Heft X (1994), S.536.

und die Innovationsfähigkeit jedes einzelnen Unternehmers entscheiden über den Erfolg einer Nation im internationalen Wettbewerb.

Während einige Wissenschaftler das Vorhandensein des Pionierunternehmers in einer Volkswirtschaft als alleinigen Grund für die Anpassungsfähigkeit interpretieren[40], beziehen andere die Möglichkeiten des Unternehmers zur Anpassung an die Marktbedingungen in die Betrachtung mit ein. Dahinter steht die Ansicht, daß Flexibilität und Innovationsfähigkeit von Unternehmern in starkem Maße von den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen abhängig sind. Politische Stabilität, Rechtssicherheit, Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors, z.B. in Forschung und Entwicklung und Infrastruktur bestimmen die unternehmerischen Produktionskosten.

Neben der Unternehmerpersönlichkeit und dem ordnungspolitischen Rahmenwerk wird die Entwicklung der Produktionsstruktur einer Nation als Determinante der Anpassungfähigkeit zugrunde gelegt. Die Idee ist, daß die Realeinkommensposition eines hochentwickelten Landes gesteigert wird, falls es ständig Produkt- oder Prozeßinnovationen verwirklicht und sich somit auf seine komparativen Produktionsvorteile konzentriert.[41] Die Anpassung an die komparativen Kostenvorteile einerseits und an die internationalen Marktbedingungen hinsichtlich des Produktsortiments andererseits bedingen einen ständigen Wandel innerhalb der Produktionsstruktur.

Zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit gemäß der „ability to adjust“ müßten die Anpassungsgeschwindigkeit, -dynamik oder –effizienz einer Nation zugrunde gelegt werden. Leider gibt es noch keine Indikatoren, die zur Messung der Anpassungskriterien herangezogen werden können.[42] In der Literatur weicht man deshalb auf die herkömmlichen Indikatoren, wie z.B. relative Einkommensposition, Faktorausstattung, Entwicklung der Unternehmensgründungen und ordnungspolitische Rahmenbedingungen aus. Vielfach sind die zur Beurteilung herangezogenen Indikatoren qualitativer Natur, die sich somit einem internationalen Vergleich entziehen.

2.5. Attraktivität von Wirtschaftsstandorten

Das zunehmende Loslösen vom Faktor Boden infolge technischer Neuerungen und die gestiegene Flexibilität des Faktors Kapital durch die Globalisierung der Weltwirtschaft eröffnete den Unternehmen die Möglichkeit, ihre Produktionsstandorte relativ frei zu wählen. Innerhalb der Wirtschaftsregionen erhöhte sich der Wettbewerbsdruck um die Ansiedlung von Unternehmen. Daraus entstand die Frage, wie attraktiv eine Wirtschaftsregion für Investoren ist oder an welche Bedingungen die Wahl des Standortes geknüpft ist.[43] Im Rahmen dieser **Standortdiskussion** (**„ability to attract“**) lassen sich zwei Meinungsrichtungen unterscheiden. Einerseits wird argumentiert, daß die **Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes** und die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft

[40] Vgl. Flassbeck, Heiner, Theoretische Aspekte der Messung von Wettbewerbsfähigkeit, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1/2 (1992), S. 6.
[41] Vgl. Horn, Ernst-Jürgen, Internationale Wettbewerbsfähigkeit von Ländern, a.a.O., S. 324/325.
[42] Vgl. Trabold, Harald, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, a.a.O., S. 178.
[43] Vgl. Schäfer, Wolf, Standortqualität, Wirtschaftswachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit, in: Kantzenbach, Erhard, Mayer, Otto G. (Hrsg.), Deutschland im internationalen Standortwettbewerb, Baden-Baden, 194/95, S. 21.

Synonyme sind.[44] Andererseits wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Nation anhand der spezifischen Produktionsbedingungen, sogenannter **Standortfaktoren**, innerhalb dieses Landes beurteilt.[45]

Im Rahmen der Konzepte, die Standortqualität und internationale Wettbewerbsfähigkeit als gleichartige Begriffe behandeln, soll die Wettbewerbsstärke bzw. die Standortqualität einzelner Nationen miteinander verglichen werden. Der Grad der Wettbewerbsstärke wird entweder anhand der getätigten Investitionen von ausländischen Kapitalanlegern im Inland bzw. die Investitionsbereitschaft heimischer Unternehmen im Ausland oder anhand der Arbeitslosigkeit innerhalb des Landes beurteilt. Als Indikator zur Messung der Investionstätigkeit ins Ausland dient oftmals der Saldo der ausländischen Direktinvestitionen. Genau wie beim Leistungsbilanzsaldo herrscht keine Einmütigkeit darüber, ob ein positiver oder ein negativer Direktinvestitionssaldo als Wettbewerbsstärke gedeutet werden kann. So wird argumentiert, daß ein negativer Saldo darauf hindeute, daß Investoren den heimischen Industriestandort zur Kapitalanlage nicht interessant fänden. Bei der empirischen Betrachtung dieses Saldos läßt sich trotz Direktinvestionslücke einiger Länder feststellen, daß sie ein überaus hohes Realeinkommen und eine enorme Exportquote aufweisen und somit die Argumentation ad absurdum führen.[46] Hinter dem Vergleich der Wettbewerbsstärke von Nationen anhand der Arbeitslosenquote verbirgt sich die Idee, daß eine hohe Investitionsbereitschaft der Unternehmer eine geringe Arbeitslosigkeit - aufgrund der Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitskräfte-potentials - mit sich bringt. Dem ist entgegenzusetzen, daß die Beschäftigungssituation stark von der konjunkturellen Lage einer Volkswirtschaft abhängig ist. Zu diesem Problem treten strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt hinzu. Von der Beschäftigungssituation auf die Wettbewerbslage einer Nation zu schließen, erweist sich daher eher als problematisch.[47]

Die Vertreter, die Standortfaktoren zur Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit benutzen, sind der Ansicht, daß die Qualität eines Standortes durch dessen Ausstattung und die Rahmenbedingungen determiniert wird. Die Chance, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, hängt demnach von der Fähigkeit der dort angesiedelten Unternehmen ab, dieses Potential in Wettbewerbsvorteile umzuwandeln.[48] Die Analyse des Standortes erfolgt individuell. Die Konzeptionen sind daher nicht darauf ausgerichtet, die einzelnen Wirtschaftsstandorte miteinander vergleichbar zu machen, sondern liefern eine Analyse des jeweiligen Standortes, in der die Vor- und Nachteile des Industriestandortes zum Ausdruck kommen. Als Indikatoren werden quantitative und qualitative Faktoren herangezogen. Zu den quantitativen oder auch harten Standortfaktoren werden Abgabenbelastung und Lohnkosten gezählt. Zu den qualitativen oder weichen Standortfaktoren werden Bildung, sozialer Frieden, Gesundheitsversorgung und politische Stabilität gezählt.

---

[44] Vgl. z.B. Kantzenbach, Erhard, Der Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb, in: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Wirtschaftsdienst, Heft XII (1993), S. 625.
[45] Vgl. Härtel, Hans-Hagen, Standortqualität, Wirtschaftswachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit, in: Kantzenbach, Erhard, Mayer, Otto G. (Hrsg.), Deutschland im internationalen Standortwettbewerb, Baden-Baden, 1994/1995, S. 14.
[46] Vgl. Trabold, Harald, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, a.a.O., S. 177.
[47] Vgl. ebenda, a.a.O., S. 176/177.
[48] Vgl. Amling, Friedrich J., Industriestandort Bundesrepublik Deutschland, in: Europäische Hochschulschriften, Bd. 1411, Frankfurt am Main, Berlin, 1992, S. 4.

2.6. Ablehnung des Begriffs „Internationale Wettbewerbsfähigkeit“

Im Rahmen der Diskussion vertreten einige Wissenschaftler die Ansicht, daß der Begriff der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bedeutungslos ist. Seine Anwendung wird sogar als riskant eingestuft. Die Gründe für die Ablehnung der Begrifflichkeit sind weitreichend. Erster wesentlicher Kritikpunkt betrifft die wenig exakte Definition des Begriffes. Oftmals erfolgen die Untersuchungen ohne eine exakte Definition des Begriffes anhand von Indikatoren, deren Urteilskraft oftmals in Frage gestellt werden kann. Die Empfehlung des wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs wird auf Grundlage dieses eher geringen ökonomischen Aussagegehalts der Indikatorenanalyse und in Anbetracht einer möglichen wirtschaftspolitischen Fehlsteuerung als riskant erachtet.[49]

Der zweite Einwand richtet sich gegen die Modelle zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die auf der Meinung basieren, die betriebswirtschaftliche Sichtweise auf gesamte Volkswirtschaften übertragen zu können. Nach Auffassung der Kritiker erscheint die Übertragung widersinnig. So gibt es wesentliche Unterschiede zwischen Unternehmen und Volkswirtschaften, die diesen Analogieschluß nicht zulassen. Ist ein Unternehmen nicht mehr wettbewerbsfähig, geht es in Konkurs und stellt seinen Geschäftsbetrieb ein. Für eine gesamte Volkswirtschaft ist dies unmöglich. Eine Volkswirtschaft kann nicht Konkurs gehen oder ihre Existenz verlieren.[50] In diesem Zusammenhang steht auch das Argument von Paul Krugman, daß Volkswirtschaften nicht – wie Unternehmen – miteinander konkurrieren. Gemäß seiner Auffassung geht die Ausweitung des Marktanteils eines Unternehmens zu Lasten der Mitkonkurrenten. Auf volkswirtschaftliche Ebene gewinnen die Volkswirtschaften voneinander, falls sich eine Nation auf ihre komparativen Kostenvorteile spezialisiert. Gemäß seiner Auffassung ist der internationale Handel kein Nullsummenspiel.[51]

In einem weiteren Kritikpunkt führt er an, daß die Versorgung der Bevölkerung einer Nation nur in geringem Maß von der Verflechtung der Weltwirtschaft abhängig ist. Demnach wird der Lebensstandard bzw. die Wohlfahrt der Bevölkerung eines Landes im wesentlichen von binnenwirtschaftlichen Einflußfaktoren, wie z.B. von der Steigerung der inländischen Produktivitätsrate determiniert.[52]

Letzter oftmals angeführter Kritikpunkt gegen die Konzeptionen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Nationen ist der Gesichtspunkt, daß es sich bei Volkswirtschaften um heterogene Gebilde handelt. Innerhalb einer Volkswirtschaft hat eine Vielzahl von Gruppen unterschiedliche Interessen, die es nach Auffassung dieser Kritiker nicht ermöglichen, eine Volkswirtschaft als Gesamtbild zu betrachten. Die Zielsetzung, die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer, so nicht existenten Gemeinschaft zu betrachten, erscheint daher als absurd.[53]

---

[49] Vgl. van Suntum, Ulrich, Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft – Ein sinnvolles wirtschaftspolitische Ziel, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 106 (1986), S. 495-507.
[50] Vgl. Borner, Silvio, Sind unsere Löhne zu hoch? – Löhne, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, in: Arbeitskreis für Kapital und Wirtschaft, Schriftenreihe Rahmenbedingungen, St. Gallen, S. 3.
[51] Vgl. Krugman, Paul, Competitivness – A Dangerous Obsession, a.a.O., S. 34.
[52] Vgl. ebenda, a.a.O., S. 33/34.
[53] Vgl. Straubhaar, Thomas, Internationale Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften, a.a.O., S. 534.

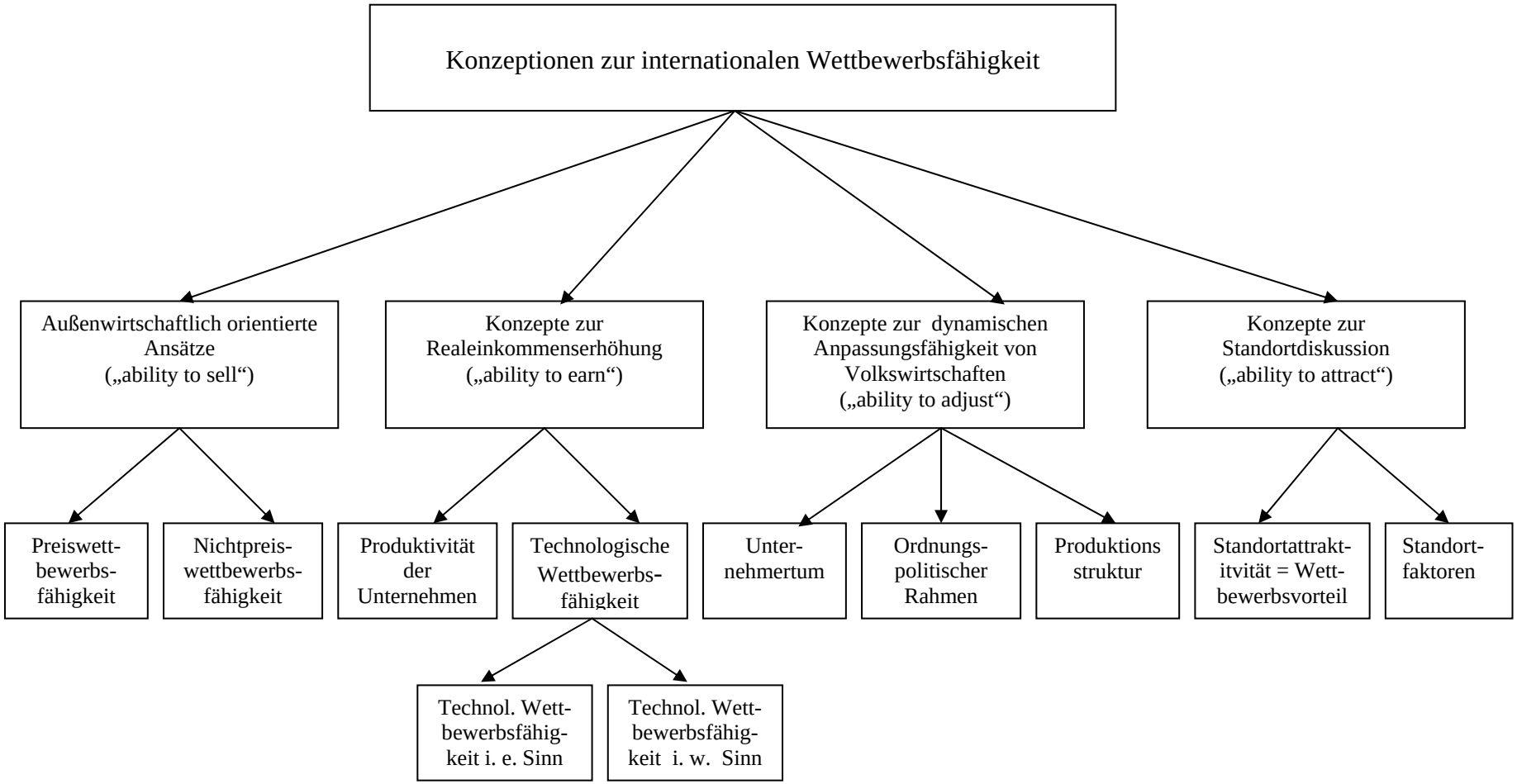
3. Zusammenfassung

Es läßt sich feststellen, daß sich ein großer Mangel in der Diskussion um die internationale Wettbewerbsfähigkeit in der Tatsache verbirgt, daß bis zum heutigen Zeitpunkt keine eindeutige Definition zum Begriff der internationalen Wettbewerbsfähigkeit existiert. Oftmals werden Analysen zur Wettbewerbssituation einer Nation - wie bereits unter 2.6. erläutert - auf Basis ausgewählter Indikatoren vollzogen. Die gewählten Indikatoren, bei denen es sich häufig um makroökonomische Größen handelt, werden je nach Interpretationsansatz gegenteilig beurteilt. Die Ursache dafür liegt in den gewählten Größen. Gerade die makroökonomische Betrachtungsweise bietet die Möglichkeit zahlreicher Interpretationen aufgrund einer Vielfalt ihr zugrunde liegender Strukturvariablen. Wird die hohe Aggregationsebene aufgelöst, zeigt sich, daß auf Branchenebene oftmals wesentlich genauere Erkenntnisse zu gewinnen sind. Dabei ist aber zu beachten, daß die Struktur einer Volkswirtschaft bei der Analyse von Wettbewerbsvorteilen nicht außer Acht gelassen werden sollte. Empfehlenswert erscheint es, eine Aggregationsebene zu wählen, die zwischen Branchenebene und der gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise angesiedelt ist. Ein Großteil der Konzepte sind statisch angelegt. Doch gerade die Fähigkeit zu Innovationen und Wachstum und die Bereitschaft, sich verändernden Marktbedingungen anzupassen, induziert Wettbewerbsvorsprünge. Daraus erwächst die Forderung nach einem dynamischen Ansatz, der an die Erkenntnisse der neueren Innovations- und Wachstumstheorie anknüpfen sollte. Die Betrachtung jedes einzelnen Konzeptes erweckt den Eindruck, daß die Analyse unvollständig ist und nur auf einem Teilaspekt beruht. Jeder einzelne Aspekt ist wiederum wesentlich, um die Wettbewerbssituation einer Nation zu beurteilen. Ein Konzept, daß die Wettbewerbssituation einer Nation umfassend erläutern soll, muß dieses Argument bei der Konzeption berücksichtigen.

Aus oben angeführten Aspekten entsteht die Forderung nach einem Modell, daß folgende Bedingungen erfüllen sollte: Die Konzeption sollte wesentliche Determinanten des Begriffes „Internationale Wettbewerbsfähigkeit“ aufnehmen. Eine umfassende Analyse der Begrifflichkeit ist unumgänglich. Es muß ein Ansatz gewählt werden, der die wesentlichen Erkenntnisse auf außenhandelstheoretischem Gebiet erfaßt, aber standorttheoretische Aspekte nicht außer Acht läßt. Dieses Konzept sollte auf Grundlage der neueren Wachstums- und Innovations-theorie dynamisch angelegt sein. Die Betrachtung der Aggregationebene sollte auf der regionalen Ebene angesiedelt sein. Diese bietet einerseits - aufgrund der Größe des Wirtschaftsraumes - den Vorteil, nicht zu viele Strukturvariablen berücksichtigen zu müssen, andererseits wird die Betrachtung einer Wirtschaftsstruktur erhalten. Dies könnte der Ursprung eines bottom-up-Prozesses sein, der es ermöglicht, die Analysen zu einem Ansatz auf volkswirtschaftlicher Gesamtebene zu aggregieren.

Es zeigt sich, daß es noch weiterer, wichtiger Forschungen auf dem Gebiet der „Internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ bedarf, bevor wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden können.

Abbildung 1: Übersicht über die Konzeptionen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit



Summary

CONCEPTIONS OF INTERNATIONAL COMPETITIVENESS - A SURVEY

Claudia Mitschke
University of Paderborn

This paper attempts to survey the most important approaches which explain the international competitiveness of an economy. The four basic categories are described briefly here after. The foreign-oriented conceptions (“ability to sell”) explain competitiveness over the possibility of enterprises to sell products on the world market. The measurement of competitiveness is made both through price and non-price elements.

Approaches of the “ability to earn“ imply the view that a high real income is explained either over the productivity or over the ability to produce knowledge.

Conceptions of the “ability to adjust“ hold the opinion that competitive nations are characterized by a dynamic adjustment strength on market conditions. Substantial determinants are the entrepreneurs, political and economic basic conditions and patterns of production of an economy.

The approaches of the “ability to attract“ equate competitive advantages with the competence of the economy to draw mobile capital. The evaluation of the economies attractiveness takes place either on the basis of specific production conditions of the location or on the basis of macroeconomic variables, e.g. the balance of foreign direct investments.

Based on the criticism of the conceptions of international competitiveness, the necessity for new concepts, which agree upon main items of all discussed approaches on a smaller aggregation level, is pointed out.

VALLA JA LINNA ARENGU KAVANDAMINE

Sulev Mäeltsemees
Tallinna Tehnikaülikool

1. Kohalik omavalitsus ja majanduspoliitika

Eesti kohaliku omavalitsuse arendamise sõlmküsimusi on kohalikul tasandil aktiivse majanduspoliitika teostamise stimuleerimine. See peaks leidma tingimata kajastamist ka kavandatava haldusreformi programmides. Praeguses olukorras valdadel ja linnadel puuduvad kohaliku majanduselu edendamiseks nimetamisväärsed võimalused. Kohaliku eelarve formeerumise süsteem on selline, mis praktiliselt ei soodusta ettevõtluse arendamist. Ainult maamaks on valla ja linna eelarves arvestatavaks majanduspoliitika teostamise hoovaks.

Üks väheseid võimalusi, mille kaudu valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsus saavad oma piirkonna majandust kompleksselt suunata, on valla või linna arengukava koostamine. Kahjuks teadlased ei ole sellele valdkonnale seni tähelepanu pööranud, välja arvatud konkreetne osalemine ühe või teise valla arengukava koostamises. Selle kõrval vajavad aga lahendamist sellised probleemid nagu taolise arengukava seos valla või linna arengut sätestavate teiste dokumentidega (mõne majandusharu arengukava jms) kuni seosteni riigi tasandil välja töötatavate mitmesuguste arengukavadega. Viimaste tähtsus on teatavasti järsult kasvanud riigi valmistumises ühinemiseks Euroopa Liiduga. Käesoleva artikli oluline eesmärk on anda esmakordne võimalikult terviklik ülevaade erinevate valla või linna arengut kavandavate dokumentide seadusandlikust alusest. Samuti on esitatud autori seisukohad arengukava kohast valla või linna juhtimises. See haakub otseselt valdade ja linnade haldussuutlikkuse tõstmisega, mis tuleks lahendada Eesti Euroopa Liiduga liitumiseelsel etapil.

2. Valla või linna arengukavade koostamisest omavalitsusliku staatuse omistamise perioodil

1989.-1990. aastal algas kohaliku omavalitsuse taasloomine tingimustes, millele eelnes tsentraalne direktiivne planeerimine. Püstitatud plaanide sagedane täitmata jätmine, veelgi enam asjaolu, et jäigad plaanid ei võimaldanud mobiilselt reageerida uutele tehnoloogilistele jms väljakutsetele, tekitasid allergia kogu planeerimise ja arengu kavandamise alase tegevuse suhtes. Raske, et mitte öelda absurdne oleks praegu püüda täpselt määrata, kui palju viie aasta pärast peaks keegi kohustusliku ülesandena tootma mingit kindlat tüüpi arvuteid, mobiiltelefone vms. See ei tohiks aga tähendada loobumist planeerimisest üldse ning ka seonduvalt võimaliku ühinemisega Euroopa Liiduga näeme me kasvavat vajadust mitmesuguste sotsiaalmajandusliku arengu programmide või kavade järele.

Ka 1990. aastal käivitunud haldusreformi käigus, mille põhisisuks oli kohaliku omavalitsuse taasloomine, sai seatud oluliseks eesmärgiks, et omavalitsusliku staatuse saamiseks tuleb igal esmatasandi üksusel (kahetasandilise kohaliku omavalitsuse juures olid nendeks linnad, alevid ja külanõukogud) koostada oma haldusüksuse arengukava. Selle peamine ülesanne oli nagu nimetusest järeldub, määratleda lähemate aastate kohapealse arengu võimalused ja suunad. Kuna aga varem puudus peaaegu igasugune ülevaade piirkondlikest sotsiaalmajanduslikest näitajatest, siis oli taolise arengukava koostamise oluline eesmärk viia läbi ka rahvastiku, sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri, rahanduse, loodusressursside jms inventuur, ilma milleta ei saanuks kohaliku omavalitsuse üksust efektiivselt juhtida. Koostati arenguka-

va metoodiline juhend [1] ning arengukava oli põhimääruse kõrval üks kahest olulisemast dokumendist, mis tuli esitada vabariiklikule haldusreformi ekspertkomisjonile ning mille alusel otsustati omavalitsusliku staatuse omistamine. Viimane tähendas, et kohaliku omavalitsuse organid olid valmis täitma varem põllumajanduslike majandite või ka riigi poolt täidetud sotsiaalmajanduslikke ülesandeid hariduses, elamu-kommunaalmajanduses, transpordis jm.

Arengukava koostamine seati kohustuseks ka seaduse alusel. 10. novembril 1989. aastal (eelmisel päeval oli langenud Berliini müür!) võeti vastu Kohaliku omavalitsuse aluste seadus, mille paragrahvis 8 sätestati:“ Valla-, alevi- või linnavolikogu otsustab oma ainupädevusse kuuluvaid järgmisi küsimusi … 5) kavandab vastava haldusüksuse arengu põhisuunad, kinnitab iseseisvad arenguplaanid.” Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega “Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest” 6. detsembrist 1989 sätestati, et” valla, alevi ja linna omavalitsusliku staatuse tunnustamiseks on nõutavad vastava rahvasaadikute nõukogu poolt väljatöötatava vastava omavalitsusliku valla, alevi või linna sotsiaalmajandusliku arengu kava ja põhimääruse olemasolu, mille vastavust Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestatavatele nõuetele hindab Ülemnõukogu Presiidiumi moodustatav ekspertkomisjon.”

Mitmetel erinevatel põhjustel (andmebaasi puudulikkus, taolise analüüsi tegemise kogemuste vähesus või koguni puudumine, eelmainitud psühholoogiline vastuseis igasugusele planeerimisele, aga olulise tegurina ka ülikõrgest inflatsioonist tulenenud määramatus) oli arengukava koostamine raske ülesanne ning kohati telliti seda teadlastelt eelkõige Tallinnast või Tartust. Sellist lähenemist võis tol ajal aktsepteerida, kuigi sellisel juhul jäi saavutamata üks oluline eesmärk arengukava koostamise protsessis. Nimelt peab arengukava panema iga kohaliku omavalitsuse ametniku läbi mõtlema vähemalt oma valdkonna olukorra ning edasise kvantitatiivse ja kvalitatiivse arengu suunad ning kolleegidega neis küsimustes osalema ajurünnakutes või muul kujul diskuteerima.

Kohati võis kuulda ka volikogu esimehe – vallavanema /linnapea (1989 – 1993. aastatel olid need ametikohad esmatasandil ühitatud) seisukohta, et “mul on arengukava peas”. See oli samuti näide sellest, et ei mõistetud arengukava kohta valla ja linna juhtimises ning üldse kohaliku omavalitsuse teostamisel. Analoogiliste arvamustega tehakse kaks põhimõttelist viga.

1. Ei mõisteta, et arengukava peab olema aluseks valla või linna eelarvele, mille koostab valla- või linnavalitsus ja kinnitab volikogu ning järelikult kõik eelarve formeerumisega seotud ametnikud ja poliitikud peavad olema kursis arengukavaga. Arengukava ja kohaliku eelarve seos sätestati juba 1993. aastal vastu võetud Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses § 39, mille lõige 1 kohaselt “Valla või linna arengukava koostatakse seaduses sätestatud korras, arvestades valla või linna arengukava.” [RT I 1993, 37, 558]. See märkus oli vajalik selleks, et ümber lükata viimasel ajal sageli kohaliku omavalitsuse esindajate suust kuuldavat väidet nagu oleks alles 1999. aasta sügisel Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmisega see seos sätestatud. Viimasel juhul [RT I 1999, 82, 755] määratleti vastav seos ainult selgemalt ja järgmiselt:
   “§ 37. (1) Vallal või linnal peab olema arengukava vähemalt kolmeks järgnevaks aastaks. Kui vallal või linnal on kolmest aastast pikemaajalisi varalisi kohustusi või neid kavandatakse pikemaks perioodiks, peab arengukava olema kavandatud selleks perioodiks...
   (4) Arengukava on aluseks:
      1) valla- või linnaeelarve koostamisele…”
2. Arengukava on selline valla või linna õigusakt, juba mille koostamisse saab kaasata teoreetiliselt kõiki kohalikke elanikke, rääkimata tema hilisemast kätte- ja arusaadavaks tegemisest kõigile valla või linna elanikele. Arengukava koostamine eeldab rahvaküsitluste ja -koosolekute, aga samuti mitmesuguste ajurünnakute (sh SWOT-analüüsi alusel) läbi-

viimist, et iga elanik saaks soovi korral ükskõik millises valdkonnas oma arvamust avaldada. Seadus näeb ette volikogu kõigi õigusaktide avalikustamise valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Lisaks on teatud juhtudel (näiteks eelarve puhul) ette nähtud ka eelnõu s.o projekti avalikustamine. Seadusandja on pidanud vajalikuks viimast rõhutada ka arengukava puhul, sätestades Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 37 lõikes 2, et "arengukava ja selle muutmise eelnõu avalikustatakse enne selle vastuvõtmist volikogus valla või linna põhimääruses sätestatud korras." Taoline arengukava peaks olema teaduslik analüüs ja prognoos, sh mitmevariandiline prognoos. Kuid selle avalikustamise kõrval võiks olla koostatud ka arengukava n.ö rahvavariant, kus populaarses vormis ja võib-olla humoorikate joonistustega (nagu seda võib näha Soome kolleegide juures) tekstist on võimalik igaühel aru saada, milline on tema koduvalla või -linna vähemalt lähem tulevik. Arengukava peaks käsitlema ka kohalikes koolides kasvõi kodanikuõpetuse tundides.

Otsene avalikustamise kohustus on seadustatud ka näiteks Planeerimis- ja ehitusseaduses, mille paragrahv 2 sätestab, et "planeerimisalane tegevus on avalik, tagamaks huvitatud isikute õigeaegne informeeritus ja võimalus kaitsta oma huvisid (avalikustamise kohustuslikkus)".

3. Valla ja linna konkreetse majandusharu arengu kavandamine

Valla ja linna eelkirjeldatud kompleksse arengukava kõrval on mitmetes valdkondades seadusega nähtud ette konkreetse arengukava koostamine. 10. veebruaril 1999. aastal vastu võetud Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses [RT I 1999, 25, 363] on paragrahvis 4 sätestatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamine ja arendamine. Selle kohaselt "ühisveevärk ja -kanalisatsioon rajatakse kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava alusel. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava koostatakse vähemalt 12-aastase perioodi kohta. Arendamise kava peab sisaldama: 1) ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga kaetud ala ulatuse piiritlemist; 2) hinnangut ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamise maksumuse kohta; 3) üldistes huvides kasutatavaid ja tulekustutusvee võtmise kohti ning muid avalikke veevõtukohti; 4) sademete- ja drenaaživee ning muu pinnase ja pinnasevee ärajuhtimise ja ühiskanalisatsiooni vahelisi seoseid. Mitme kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumi hõlmava ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga kaetud ala ulatus ning sellise ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise tingimused määratakse omavalitsuste vahelise lepinguga."

10. juunil 1998. aastal vastu võetud Jäätmeseadus [RT I 1998, 57, 861] näeb ette:
"§ 7. Jäätmekava
(1) Käesoleva seadusega määratud eesmärkide saavutamiseks koostatakse üleriigiline, maakonna ning valla ja linna jäätmekava.
(2) Jäätmekava käsitleb jäätmehoolduse olukorda riigis või haldusüksuses, kavandatavaid eesmärke jäätmehoolduse korraldamisel ja tõhustamisel ning meetmeid nende eesmärkide saavutamiseks. Jäätmekava peab sisaldama:
    1) olemaoleva jäätmehoolduse olukorra kirjeldust ning põhiliste taaskasutatavate ja kõrvaldatavate jäätmete liike ja koguseid;
    2) jäätmekäitlemiseks vajamineva loodusvara kasutamise mahu hinnangut:
    3) hinnangut jäätmekäitluse mõju kohta keskkonna seisundile;
    4) kavandatavaid eesmärke, nagu jäätmekoguste ja jäätmete ohtlikkuse vähendamine, jäätmete taaskasutamine, jäätmete keskkonnaohutu kõrvaldamine ja jäätmevedude optimeerimine;

5) eesmärkide realiseerimise vahendeid ja meetmeid, nagu jäätmekäitlusmenetluse valik, jäätmekäitluskohtade ja -seadmete võrgustik ning nende paigutus, erimeetmed ohtlike ja muude oluliste jäätmeliikide käitlemiseks, keskkonna- ja tervisekaitse meetmed ning nende tagamise tehnoloogilised vahendid, meetmete rakendamise eeldatav maksumus….

(5) Maavalitsus ja kohalik omavalitsus annavad vajalikku teavet üleriigilise ning kohalik omavalitsus maakonna jäätmekava koostamiseks.

(6) Jäätmekavas ettenähtud meetmete rakendamiseks algatatakse vajadusel planeering planeerimis- ja ehitusseadusega määratud korras.

(7) Keskkonnaministeerium koordineerib maakondade ja valdade ning linnade ja nende ühenduste tegevust jäätmekavade koostamisel ja elluviimisel….

§ 10. Valla ja linna jäätmekava

(1) Kohalik omavalitsus koostab valla või linna jäätmekava oma arengukava osana, juhindudes maakonna jäätmekavast.

(2) Valla või linna jäätmekava avalikustatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 37 lõikes 2 sätestatu kohaselt.

(3) Kohalik omavalitsus võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ülesande täitmiseks nõuda oma haldusterritooriumil tegutsevalt ettevõtjalt jäätmekava, mis käsitleb ettevõtja tegevusega seotud jäätmekäitlust…"

Kohati on taolised konkreetsete valdkondade arengukavad seadusega sätestatult valla või linna arengukava osad nagu viimati märgitud Jäätmeseadus ja valla või linna jäätmekava, kuid samas on ka hoopis teistsugust lähenemist. Näiteks Tervishoiukorralduse seaduse § 20 kohaselt: "Omavalitsusüksuse ülesandeks tervishoiu alal on: 1) tervishoiupoliitika kujundamine, lähtudes riiklikust tervishoiupoliitikast ja kohalikest tingimustest…"

1990. aastate teisel poolel algas ka riigi tasandil mitmesuguste erineva nimetusega, kuid perspektiivset arengut kavandavate dokumentide väljatöötamine ning Vabariigi Valitsuses ning kohati ka Riigikogus heaks kiitmine. Neist on Riigikogus heaks kiidetud näiteks sellised dokumendid nagu Eesti keskkonnastrateegia [RT I 1997, 26, 390] või Eesti metsapoliitika [RT I 1997, 47, 768]. Vabariigi Valitsus näiteks kiitis 1994. aasta detsembris heaks regionaalpoliitika kontseptsiooni [RTL 1995, 44, 1504] ning 1999. novembris Eesti regionaalarengu strateegia. Kahtlemata on omaette probleem, mis üks või teine taoline dokument peaks põhimõtteliselt sisaldama ning millises järjekorras neid koostatakse? Käesoleva artikli autori arvates tuleks kõigepealt välja töötada ja heaks kiita valdkonna arendamise üldpoliitilised alused.. Seejärel saab asuda kontseptsiooni väljatöötamisele. Viimase alusel on võimalik juba välja töötada arengu strateegia ning seejärel konkreetne programm. Arusaadavalt võib paljudel juhtudel vähemalt mõned etapid ühitada.

Lisaks arengut kajastavatele erinevat tüüpi dokumentidele tuleb nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil menetleda neid otseses seoses eelarvega. Peaaegu käsitlemata on avaliku halduse erinevatel tasanditel (sh ka regionaalsel, peamiselt maakondlikul tasandil) koostatavate arengukavade jms omavaheline vertikaalne seos. Vähesed valdkonnad, kus probleemi on käsitletud juhtimistasandite vaheliselt, on planeerimis- ja ehitustegevus ning jäätmemajandus.

4. Valla ja linna territoriaalse arengu kavandamine

14. juunil 1995. aastal vastu võetud Planeerimis- ja ehitusseadus [RT I, 1995, 59, 1001] sätestab üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringu kõrval ka valdade ja linnade üldplaneeringu ning detailplaneeringu. Seonduvalt kohaliku omavalitsusega on oluline märkida, et vas-

tavalt seaduse paragrahvile 8: “Üldplaneering on planeering, mis koostatakse valla või linna territooriumi kohta. Vallal või linnal peab olema üldplaneering, mida võib koostada valla või linna osade kaupa. Üldplaneeringuid võib koostada mitme valla või linna või nende osade kohta kohalike omavalitsuste omavahelise kokkuleppe alusel. Üldplaneeringu ülesanded on: 1) territoriaalmajandusliku arengu põhisuundade kavandamine; 2) kestva ja säästva arengu tingimuste määratlemine ning nende sidumine territoriaalmajandusliku arenguga; 3) maakonnaplaneeringus antud tiheasustuse ja hajaasutuse piiri täpsustamine või määramine, kui kehtestatud maakonnaplaneering puudub; 4) väärtuslike põllumaade, maastike ja looduskoosluste säilimise tagamine ning kasutamistingimuste määratlemine; 5) maa- ja veealade üldiste kasutamis- ja ehitustingimuste kehtestamine; 6) territooriumi funktsionaalne tsoneerimine, mis määrab territooriumi või selle osa kasutamise juhtfunktsiooni; 7) põhiliste teede ja tänavate, raudteede, sadamate ja lennuväljade asukoha ning liikluskorralduse üldiste põhimõtete määramine; 8) põhiliste tehnovõrkude trasside ja tehnorajatiste asukoha määramine; 9) puhke- ja virgestusalade määramine; 10) ranna ja kalda ulatuse täpsustamine; 11) muinsuskaitse-, looduskaitse- ja muude kaitsealuste alade ja objektide ning nende kasutamistingimuste arvestamine planeeringus vastavalt kehtestatud kaitse-eeskirjadele või põhimäärustele ja vajadusel ettepanekute tegemine kaitse-eeskirjade või põhimääruste täpsustamiseks; 12) vajadusel ettepanekute tegemine maa-alade ja üksikobjektide kaitse alla võtmiseks; 13) riigikaitseliste maa-alade määramine; 14) vajadusel ettepanekute tegemine kehtiva maakonnaplaneeringu muutmiseks.”

Vastavalt seadusele: “Detailplaneering on planeering, mis koostatakse valla või linna territooriumi väiksema osa kohta ja mis on lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Detailplaneeringuga määratakse: 1) planeeritava ala kruntideks jaotamine; 2) krundi ehitusõigus; 3) tänavate maa-alad ja liikluskorralduse põhimõtted; 4) haljastus ja heakorrastus; 5) ehitistevahelised kujad; 6) tehnovõrkude ja -rajatiste paigutus; 7) keskkonnakaitse abinõud; 8) maakasutuse ja ehitamise erinõuded kaitsealadel ja kaitsealustel objektidel vastavalt kaitstavate loodusobjektide seadusele, muinsuskaitseseadusele ja teistele seadustele ning nende seaduste alusel kehtestatud kaitse-eeskirjadele, põhimäärustele, kaitsekohustuse teatistele või muudele kasutamistingimustele, samuti ettepanekute tegemine kaitse-eeskirjade, põhimääruste ja muude kasutamistingimuste täpsustamiseks; 9) vajadusel ettepanekud maa-alade ja objektide kaitse alla võtmiseks; 10) olulisemad arhitektuurinõuded ehitistele; 11) servituutide vajadus; 12) riigikaitselised maa-alad; 13) muud seadustest tulenevad kinnisomandi kitsendused.”

Planeerimis- ja ehitusseaduse alusel uute hoonete ehitamine ja olemasolevatele hoonetele juurdeehitiste tegemine ning maa-alade jaotamine kruntideks ja olemasolevate kruntide piiride muutmine linnades ja teistes tiheasustusega paikades on lubatud ainult kohaliku omavalitsuse kehtestatud detailplaneeringu alusel (planeeringu kohustuslikkus tiheasustuses). Hajaasustuses on uute hoonete ehitamine ja olemasolevatele hoonetele juurdeehitiste tegemine lubatud kohaliku omavalitsuse antud projekteerimistingimuste alusel (projekteerimistingimuste kohustuslikkus hajaasustuses).

Üksikutes valdkondades on seadusega ette nähtud veel ühte tüüpi territoriaalsete arengukavade, nn piirkondlike arengukavade koostamine, mis võivad ilmselt hõlmata mitut või koguni paljusid kohaliku omavalitsuse üksusi ning kus kindlasti ei saa olla kitsenduseks ka maakondade piirid. Taoliseks näiteks on Säästva arengu seaduses [RT I 1995, 31, 384] ette nähtud tasakaalustatud arengu kavandamine. Säästva arengu seaduse täiendamise ja muutmise seadusega [RT I 1997, 48, 772] sätestati § 12: “1) Majandusharudes ja piirkondades, kus looduskeskkonna saastamine ja loodusvarade kasutamine võivad ohustada looduslikku tasakaalu või bioloogilise mitmekesisuse säilitamist, suunatakse arengut riigi algatatud arengukava alusel.

2) Arengukava koostatakse energeetika, transpordi, põllunduse, metsanduse, turismi ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstuse arengu suunamiseks. 3) Piirkondliku arengukava koostamise vajaduse kohta langetab otsuse Vabariigi Valitsus...”

Piirkondlike arengukavade koostamise vajaduse üle otsustamine on kohati antud ministri pädevusse. Näiteks Riigikogus 11. mail 1994. aastal vastu võetud ja hiljem muudetud Veeseaduses [RT I996, 13, 241] on “VI peatükk. Veevarude arvestus, veeseire ja veekasutuskava”, mille § 38, lõige 2 kohaselt “keskkonnaministril on õigus nõuda vee kaitse ja kasutamise kavandamist majanduspiirkondade, veehaarete või valgalade kaupa planeerimis- ja ehitusseaduses sätestatud korras” ning lõige 3 kohaselt “majanduspiirkondade ja veehaarete vee kaitse ja kasutamise kavandamist finantseerib vee erikasutaja.”

Veel ühe piirkondliku arengukava näitena, mis eeltoodule vastupidiselt on isegi valla territooriumist väiksemat ala hõlmav, võib tuua metsamajanduskava. Riigikogus 11. juunil 1997. aastal heaks kiidetud Eesti metsapoliitikas märgitakse: “Selleks et metsaressursse saaks ratsionaalselt kasutada, koostatakse kõikidele metsaomanditele riigi finantseerimisel metsamajanduskava”. Kuigi enamus metsi on riigi või eraomandis, on vähemalt osal valdadel vaja tegeleda ka munitsipaalomandis oleva metsa ja selle majandamisega.

Üksikutel juhtudel on riigi tasandil vastu võetud õigusaktides sätestatud kavadele või planeeringutele ka konkreetsed ajalised raamid. Riigikogus 12. märtsil 1997. aastal heaks kiidetud Eesti keskkonnastrateegias on märgitud: “Valdade üldplaneeringud on tasakaalustatud arengu eelduseks kõikidele valdadele. Riik toetab nende väljatöötamist aastaks 2005.”

Rio de Janeiros 1992. aastal toimunud ÜRO konverentsil “Keskkond ja areng” nähti ette, et kõik riigid koostavad oma Agenda-21, mida meil on hahatud nimetama säästva arengu programmiks ja mille riigi tasandil rahvavariant ilmus 1999. aasta sügisel [2]. Järgnevalt tuleks lisaks riigi tasandil Agenda-21 teaduslikule variandile välja töötada ka igas vallas ja linnas oma Agenda-21. Seni on seda tehtud ainult vähestes kohtades ja eeskujuks võib siin tuua Tartu linna [3]. Kohalike Omavalitsuste Rahvusvahelise Liidu (IULA – *International Union of Local Authorities)* Euroopa sektsioon (CEMR – *Council of Municipalities and Regions of Europa)* on välja andnud ka taolise arengukava koostamise metoodilise juhendi [4], mille on tõlkinud ja avaldanud Eesti Linnade Liidu büroo.

Lõppkokkuvõttes tuleb öelda, et valla või linna arengu kavandamisel on palju seadusega ette nähtud kohustusi, kuid piisavalt palju on veel ka koordineerimatust ning vähene on seos avaliku halduse teiste tasandite arengu kavadega. Käesolev artikkel on teadaolevalt esimene omataoline, mis püüdis näidata valla või linna arengu kavandamise tähendust, erinevate dokumentide vahelisi seoseid ning õigusaktidest tulenevaid nõudeid.

Kasutatud kirjandus

1. Metoodiline juhend esmatasandi omavalitsusüksuse (valla, alevi, linna) sotsiaalmajanduslik arengu kava koostamiseks. Eesti Linnade Liit, Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut. Kohaliku omavalitsuse alased seadusandlikud ja metoodilised materjalid. Tallinn, 1990, lk 38- 47.
2. Eesti 21. sajandil. Arengustrateegiad, visioonid, valikud. // Koostanud Ahto Oja. Toimetanud Anto Raukas. Tallinn, Teaduste Akadeemia Kirjastus, 1999, 239 lk.
3. Tartu Agenda-21. Tartu 1999. 46 lk.

4. Kohalik Agenda 21. Euroopa Omavalitsuste Nõukogu (CEMR) juhtnöörid. September 1999. 10 lk.

Zusammenfassung

ÜBER DIE ENTWICKLUNGSPLÄNE DER GEMEINDE ODER DER STADT

Sulev Mäeltsemees
Tallinner Technische Universität

In Estland begann die Verwaltungsreform und die Widerherstellung der lokalen Selbstverwaltung im Jahre 1989. Schon im Gesetz “Über die Grundlagen der lokalen Selbstverwaltung” war vorgesehen, dass alle Selbstverwaltungseinheiten den sozialwirtschaftlichen Entwicklungsplan haben müssen. Dieser Entwicklungsplan diente auch dazu, den Städten, Flecken und Dorfsowjets den Selbstverwaltungsstatus zu erhalten.

Im Jahre 1993 wurde das neue Gesetz über die lokale Selbstverwaltung verabschiedet. Das Gesetz definiert den Entwicklungsplan: ”Im Entwicklungsplan der Stadt bzw der Gemeinde wird die sozialwirtschaftliche Lage der Einheit der lokalen Selbstverwaltung beschrieben. Der Plan enthält weiterhin eine Analyse und Prognose des Umweltzustandes, er setzt Entwicklungsrichtungen sowie Grundlagen der territorialen Planung und des Aufbaus der Infrastruktur fest.”

Die Zusammensetzung Entwicklungsplans der Gemeinde oder der Stadt dient mehrere Ziele. Nach dem Gesetz ist der Entwicklungsplan auch die Grundlage des Gemeinde- oder Stadthaushaltes. Die Vorbereitung eines solchen Entwicklungsplans hilft auch den Organen der lokalen Selbstverwaltung (die Gemeinde- oder Stadtabgeordnetenversammlung und die Gemeinde- oder Stadtverwaltung) besser die Meinung der örtlichen Bevölkerung kennenzulernen.

Neben dem komplexen Entwicklungsplan sind in den verschiedenen Gesetzen auch unterschiedliche Pläne vorgesehen. Nach dem Bau- und Planungsgesetz z.B sollen alle Gemeinde und Städte den Generalplan und Detailpläne haben. Das Problem ist, sind alle solche Pläne inhaltlich auch miteinander verbunden? Das zweite Problem ist, wie sind solche regionale Pläne mit den unterschiedlichen Programmen, Plänen, Strategien usw auf der Staatsebene verbunden?

Die Planierungsarbeit auf den unterschiedlichen Ebenen der öffentlichen Administration braucht sicherlich bessere Koordinierung.

THE ROLE OF FOREIGN DIRECT INVESTMENTS AND GOVERNMENT IN TECHNOLOGY TRANSFER TO TRANSITION ECONOMIES

Katrin Männik
University of Tartu

Introduction

Foreign direct investment (FDI) tends to be the most preferable channel for foreigners today to enter the transition markets. Based on theory foreign investments are supposed to be the best chance for transition countries to transfer technology to local economies and thereby to generate their own innovative ability. The empirical evidence, on the other hand, has reached various results, other technology transfer channels may matter as well. The current paper focuses on the main presumable source of technology transfer, as it is FDI to transition economies. First, both theoretical views and empirical studies of FDI in transition countries are examined, and its impact on their economies (more indicating the situation in Estonia). Likewise the potential of other technology transfer channels is explored. Second task of this work is to show the role of government in promoting transfer and diffusion of technology to Estonia.

Theory and empirical evidence about the impact of FDI on transition economies

Relying on theoretical views then economic theory provides two approaches to studying the effects of FDI on host countries (Blomström, Kokko 1996, p. 1-2). Under the standard theory of multinational trade inflows of foreign capital will raise the marginal product of labour and reduce the marginal product of capital in the host country. The theory of industrial organisation emphasises the possession of some assets in the firm that can be used profitably in the foreign affiliate. Trade theorists have mainly explored direct effects of foreign investment on factor rewards, employment, and capital flows, while the representatives of the industrial organisation theory have more examined indirect effects or spillovers from FDI. Theoretical models of foreign investment and spillovers suggest that a positive relationship should be between them (Djankov, Hoekman 1998, p. 5). Endogenous growth theory suggests that FDI should result in technological progress. This effect is depending on the level of research and development (R&D) in domestic economy (Knell Foreign direct… 1999, p. 3).

Empirical studies have indicated that FDI is really one of the (major) technology transfer channels to developing countries. Besides, other channels in the form of minority-equity or different non-equity types of relationships between foreign and domestic partner may play a role in the technology transfer process as well. New technologies may be transferred through so-called new forms of international industrial co-operation as strategic alliances, contractual arrangements (subcontracting, management projects), licensing or franchising. At the same time FDI is closely related to these other channels in technology transfer. Alternatively, firms may also learn about technologies by exporting to knowledgeable buyers, who share product designs and production techniques or by importing new varieties of differentiated products or capital goods and equipment (Djankov, Hoekman 1998, p. 3).

Strategic alliances[1] are more spread in developed and developing countries rather than in transition countries. According to Radošević and Dyker (1997) in Central and Eastern Europe Countries (CEEC) research and development (R&D) alliances may present distinctive forms, where mutual technological exchange is really present. While production and specially marketing alliances are supposed to be transitional forms towards full take-over. This is the case of Czech Republic, Russia and Lithuania where marketing alliances have been often the only way to acquire control over distribution channels. In addition, production alliances dominate in Central Europe, especially subcontracting, combining with several other types of alliances, especially marketing agreements (Radošević 1999, p. 1).

Estonia as one of the transition countries is linked into the world economy mostly through trade, FDI and less through other possible modes of technology transfer. In the competition for FDI Estonia has been efficient. By the end of 1998 there had been done USD 1.8 billion FDI into Estonia (World Investment Report 1999, p.492*).* With FDI inflow per capita Estonia has steadily been among first threesome of CEEC over the years together with Hungary and the Czech Republic. In 1998 the Estonian result was the highest one achieving USD 401 FDI per capita (Hunya, Stankovsky 1999, p.5). Showing the relative attractiveness of a country the size of the FDI stock is compared to the GDP. In the Figure 1 FDI stock as a percentage to GDP is seen during 1993-1998.

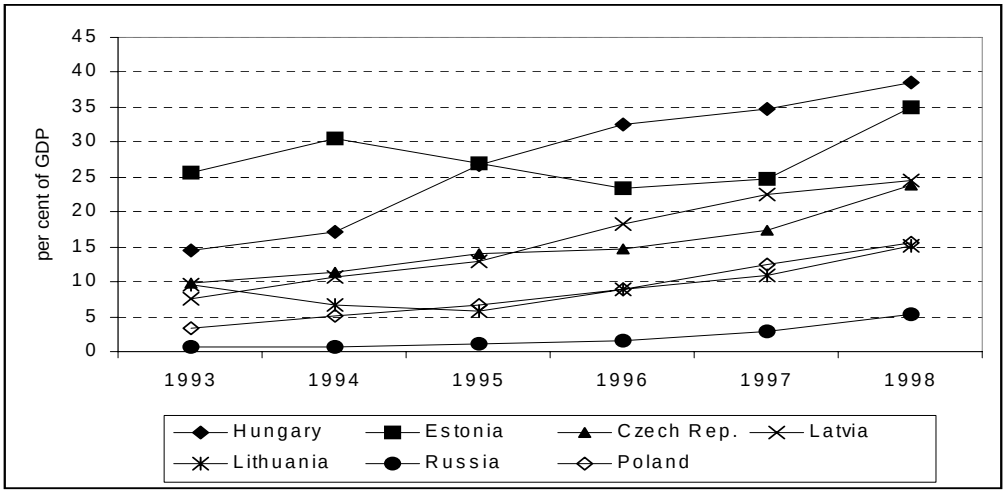


Figure 1. FDI stocks as a percentage of GDP, 1993-1998.

Source: Data from Hunya, G., Stankovsky, J. WIIW-WIFO Database. Foreign Direct Investment in Central and East European Countries and the Former Soviet Union. September 1999, 15 p.

Estonia and Hungary have shared first and second place here since 1993. They are among world leading FDI recipients, with their FDI stocks to GDP respectively 35 and 38.5 per cents. While the world average is 15 per cent of FDI stock to GDP (Hunya, Stankovsky 1999, p. 3). Compared to others Russian indicator is very low - around 5 per cent that clearly reflects its low level of economic development.

Foreign capital inflow to the Estonian economy started through the creation of international joint ventures as well as in other transition countries in the beginning of 1990-s. By 15.04.1999 2817 enterprises had been registered in the Estonian Enterprise Register that were

[1] Alliances or collaborative agreements are normally based on common interests and complementarities between partners, they are not connected through majority shareholding unlike FDI (Radošević, Dyker 1997, p. 114).

wholly or partially based on foreign capital. There were also registered 247 branches of foreign companies in the Register of which 86.2 per cent existed in Tallinn (Enterprise Register 1999). Majority owned foreign firms predominate by the FDI capital placed to the economy in Estonia today, excluded finance sector as a exception where wholly-owned foreign companies are mostly present. Their purpose is to retain or obtain the full control over their new technologies. World-wide experience indicates that, when the process `catching up` is accompanied by FDI, direct investments are usually complemented by strategic alliances (Radošević, Dyker 1997, p. 117). Through co-operation it is possible to enhance the ownership specific advantages of firms. It is necessary to make case studies for analysing the existence of alliances in Estonia. The analysis made in other CEE countries give reason to believe that alliances are present in Estonian economy as well. And if, then mainly in the form of subcontracting. Estonian approach to the privatisation has not impeded foreign investor to come to Estonia and to find alternatives to enter the market. That's why the transitional alliances as they are mainly presented in marketing in CEEC are supposed to be less in evidence in Estonia[2].

Estonian businesses largely use subcontracting in export now as the way to access foreign markets. The leading group of commodities in subcontracting is electrical machinery and equipment forming 86.7 per cent of total export of this commodity and more than half of total Estonian subcontracting (*Eesti Väliskaubandus* 1998/4). Regarding the long-term perspective superfluous subcontracting is considered to indicate the weaknesses of the economy. At least in short-run there are actually good chances to access foreign markets by Estonian firms. Whereby also to raise their technological level and the quality of production becoming more competitive internationally. From the trade policy aspect joining with EU for Estonia means becoming members in the customs union and making adjustments in its trade policy system (Varblane 1999, p. 1). This is the issue for the further research to examine the outcomes of this radical trade policy change in Estonian economy as a whole. Besides, in respect of technology transfer it is of importance to examine the dynamics of import penetration in Estonia, especially imports of capital and intermediate goods. Due to its openness to trade these vehicles may form great part of technology transfer to Estonia. Other potential modes of technology transfer like different kind of management contracts, licensing or franchising are less in evidence in Estonia.

While the empirical works based on the data from transition countries have in general indicated the role of FDI, as being the major channel of technology transfer to transition countries the empirical evidence on spillovers is somewhat controversial. Knell (1999) has examined the impact of multinational activity on the productivity growth of manufacturing industries in four central European countries (the Czech Republic, Hungary, the Slovak Republic and Slovenia) from 1993 to 1996. Although there are some country and sector exceptions this study showed that there is no direct evidence of productivity spillovers from foreign investment enterprises (FIE) to domestic-owned firms. Even more productivity convergence[3] between foreign and domestic firms appeared faster in those industries with lower share of sales accounted for by FIEs (Knell Foreign investment… 1999, p. 11). One reason may be that data were not sufficient enough to measure the presumable positive relationship between the indicators. It needs more time to successfully transfer new

[2] See typology of alliances in CEE countries in Radošević, S. Growth of Enterprises through Alliances in Central Europe: the Issues in Controlling access to Technology, Market and Finance. 1999

[3] Convergence: ratio of gross output/sales per employee in local firms over gross output/sales per employee in foreign firms in 1996 over the ratio of gross output/sales per employee in local firms over gross output/sales per employee in Foreign firms in 1993 (Knell Foreign Investment… 1999, p. 10).

technology. Djankov and Hoekman (1998) found one suprising result examining the Czech Rep., spillovers on other firms in the industry with foreign involvement turned out to be even negative. It is compensated with positive effect of trade. It could be explained with a possible enclave-type character of FDI with limited technological spillover effects in the Czech Rep. The authors still stress the role of trade in knowledge transfer to host country instead of investment-based linkages. We should also pay attention to subcontracting, permanent exportation, arms-length trade e.g. licensing contracts in technology transfer process. Relying on other studies as well this might not be only the case of the Czech Rep. As research on the Polish economy has revealed that FDI may simply exploit existing factor endowments, including technological capabilities, rather than upgrading them (Dyker 1999, p. 345, 347-348).

All these studies dealing with spillovers from foreign investments and international trades suggest that these effects are also heavily dependent on the effectiveness of the social capabilities in domestic economy (incl. general educational attainment). There should be some threshold of educational level in recipient country since what the spillover effect from foreign investment or trade will appear to be positive. Holland and Pain estimated the implicit gains to improved educational attainment to be positively vary with the level of inward investment and with import penetration (Holland, Pain 1998, p. 31). R&D activities in domestic country are important in creating the ability to absorb new technology from abroad and thereby to catch up with developed countries, first with the European Union. Technological level in Estonia is in the complicated situation. The main indicator characterising technological intensity, gross domestic expenditure on R&D (GERD) to GDP per one year has amounted only to 0.6-0.7 per cent in Estonia in recent years. In 1995 the indicator was 0.52 per cent to GDP in Latvia, 0.48 per cent in Lithuania (Impact of the… 1999). R&D intensity in CEE is similar to the less developed economies in the EU but considerably below EU average (in 1995 1.85 per cent to GDP).

Studies from central Europe show that foreign companies rarely use the region for R&D (Knell Foreign direct… 1999, p.16). R&D is most intensive rather in the high technology industries (electrical and optical equipment) where FDI is less in evidence. Knell suggests that if there is any indication of technology transfer it might be found in the patterns of trade, especially in medium-high technologies. From the survey "Foreign Investor" carried out by the University of Tartu in 1996, 1997 and 1998 it turned out that during three years on the average 58 per cent of questioned enterprises with foreign involvement do conduct R&D in Estonia. The surveys have showed not typically the importance of foodstuff firms in R&D activity in Estonia. Several well-known foodstuff foreign-owned enterprises do expenditures on R&D among other enterprises presented in electronics, chemicals, transport equipment or wood sector. The impact of technology transfer on Estonian economy has not been the issue much examined. This is due to the unavailability of data, time series are supposed to be not sufficient to indicate any impact. On the other hand, it is quite new area and there have not been researches enough to study this impact on Estonian economy. It is possible to evaluate some impact of FDI on our economy relying on the surveys mentioned above.

With intensive foreign capital inflow into Estonia the companies with foreign involvement have become leaders in technology in domestic market and they have also affected the competitiveness of other local firms. The surveys "Foreign Investor" have indicated that foreign investors have become to be more critical of the level of technology in Estonian firms during observable years. The pre-investment technology in recipient firms was determined to be out of date in 58 per cent of cases in 1998, and respectively in 49 and 38 per cent of cases

in 1997 and 1998. In addition, those foreign-owned firms use more and more capital-intensive technology, 27 per cent of the enterprises adjusted their technology to be more capital-intensive in 1998 instead of 14 per cent in 1996. Whiles less investors have changed their technology to be more skilled labour-intensive. These results show the increasing relative cheapness of capital resources in Estonia. Another aspect is although only a few investors have changed their technology more unskilled-labour intensive foreign investors have stressed the scarcity of skilled labour during recent years.

Training and reorganisation of management system are important for foreign investors to raise work force efficiency. At the same time the volume of labour coming from investor's home country has gradually increased. Especially the share of skilled workers from abroad has increased forming 36 per cent of all employees coming from respondent's home country in 1998, in comparison 7 per cent in 1996. To the question about the intensity of brain drain were answered positively in 1996 and 1997. Notwithstanding the negative result in 1998, it is the problem for foreign companies to keep their trained people. On the other hand, it works in favour of our domestic enterprises, they benefit through the inflow of trained labour from companies with foreign involvement.

The role of government in technology transfer to Estonia

Government policies and institutional framework matter in the generation of innovation and the diffusion of technologies in recipient country. The role of government to domestic R&D must be complementary rather than substitutary. The creation of the appropriate environment by government is of great importance in promoting international co-operation between domestic and foreign firms (co-operation in marketing, production or R&D).

Most countries have chosen the widespread liberalisation of policies during last decades with the purpose to attract investments and to encourage cross-border co-operations. Special attention must be paid to the effective protection of intellectual property rights as it stimulates investment flows and together with the flows new technologies into the country. By November 18th 1998 Estonia had associated with the same international conventions and agreements with what Nordic countries had associated (*Patendiameti 1998.aasta aruanne* 1999). This fact is important, being associated with these conventions and agreements Estonian industrial property has been protected both in domestic and foreign markets both for domestic and foreign firms. The legal framework and infrastructure matter, as these are all instruments through which government creates the local environment for foreign investors. The findings of empirical studies emphasise both the roles of FDI and trade in technology transfer into transition countries. There is no consensus which one of them overweighs another in technology diffusion. Government policy towards FDI must be considered together with trade policy and competition policy. FDI influence on the volume and value of trade, on the other hand indirect effects are associated with the use and diffusion of technology, which affects the competitiveness of host country products (Weresa 1999, p. 2).

Estonian economic policy has followed very liberal trade policy currently not using any tariffs. It has been open to foreign investments. A crucial part of the intensive inflow of foreign capital into Estonia is attributable to its privatisation process by the sale to the outside owner. It has given strong intensive for FDI to enter the Estonian economy and to establish long run positions by investors here. One can suppose there should be the presumptions for technology transfer through FDI or trade into Estonia. Another aspect is connected with

institutional framework that is in the transitional phase and Estonia is likely not capable to absorb all new technology from abroad.

The main problem impeding the development of Estonian innovation is non-co-operation between components of the National Innovation System (NSI) as part of the institutional setting. Non-co-operation begins from the level of government institutions, continues among innovation support structures and finally, there is not co-operation to the necessary extent between these levels, private and high-education sector. All these elements of NSI affect the rate of innovation. Estonia has relatively strong knowledge base inherited already from the pre-transitional period. But there is still the lack of new technological knowledge in Estonian firms. This is the reason why it is of importance to transfer know-how through different channels (FDI, trade) into industry and businesses from abroad. Therefore the effectiveness of NSI gives an impetus to the international co-operation. In this respect the role of government first, is to diffuse necessary information among private, public and higher education sector. In addition, to enhance the activities of supportive structures of innovation. It should intensify public discussion in technology and innovation through different communication channels, to present techno-political priorities and to make foresight. The expenses to innovation by the government should increase considerably at least during next ten to fifteen years as public support in transition period. While the share of business sector in financing R&D should also increase in Estonia, as it is actually the role of enterprises to support applied research and development. The competence of government is to finance basic research in the country.

Conclusion

FDI have played a significant role in economic restructuring in transition countries. The empirical evidence has proved its role, as being the crucial channel in technology transfer process but the existence of spillovers from FDI is not clear. In some cases even a negative effect from FDI on domestic-owned firms appeared. Dyker suggests that FDI may simply exploit factor endowments rather than upgrading them. It should be also mention that observable periods might not be sufficient enough to show presumable positive outcomes from FDI. On the other hand, FDI tends not to be the only way through what technology transfer may take place. Besides, transitional form alliances (especially production and marketing alliances) and several trade mechanisms matter in knowledge transfer to transition economies. Estonia has followed very liberal trade policy and has succeeded to attract significant amount of FDI. One can conclude FDI and trade might be the main channels for transferring technology into Estonia. Although we could not make final decisions, as their impact on Estonian economy has not been the issue much researched. Relying only on surveys “Foreign Investor” there indeed appears possible technology spillover effect through brain drain from foreign-owned firms to local ones.

Foreign companies have often centralised R&D activities in the parent firms. Due to this fact trade might be the only potential technology transfer channel, especially in high technologies. Consequently, based on the findings from different empirical studies both the roles of FDI and trade are important in the flows of new technologies to transition countries. Positive spillovers from FDI or international trade are heavily dependent on the capacity of the country to absorb new technology. Estonian independent technological capabilities are still very backward compared to the EU. R&D expenditures to GDP in Estonia have amounted only to one third of the EU respective indicator. R&D activities are very important in creating the ability to absorb new foreign technology and thereby to catch up with the EU. The step

towards improving social and enterprise capabilities and promoting international technological co-operation should first come from the government. The role of government is to accomplish the effectively operating NSI, to carry out the effective technology policy. It is important to support human resource development, to increase the expenses to innovation activities, to protect intellectual property rights in the country. In addition, its role is to diffuse information between entrepreneurs, government and higher education institutions, to prioritise techno-political areas, to make the continuing foresight. The evaluation of FDI and likewise trade contribution to the Estonian economy requires further research especially in the context of the EU policies. There must be examined spillover effects from FDI, in addition, high and high-medium technology trade pattern across sectors.

References

1. **Blomström, M., Kokko, A.** The Impact of Foreign Investment on Host Countries: A Review of the Empirical Evidence. 1996, 30 p.
2. **Djankov, S., Hoekman, B.** Avenues of Technology Transfer: Foreign Investment and Productivity Change in the Czech Republic. CEPR Discussion Papers, 1998, No. 1883, 21 p.
3. **Dyker, D.A.** Foreign Direct Investment in the Former Communist World: A Key Veficle for Technological Upgrading? – Innovation, 1999, Vol. 12, No. 3, pp. 345-352.
4. Eesti Väliskaubandus 1998/4. Tallinn, ESA, 1999.
5. Enterprise Register 1999. Data through Estonian Investment Agency (EIA), 1999.
6. **Holland, D., Pain, N.** The Diffusion of Innovations in Central and Eastern Europe: A Study of the Determinants and Impact of Foreign Direct Investment. 1998, 44 p.
7. **Hunya, G., Stankovsky, J.** WIIW-WIFO Database. Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Countries and the Former Soviet Union. September 1999, 15 p.
8. Impact of the Enlargement of the European Union Towards the Associated Central and Eastern European Countries on RTD-Innovation and Structural Policies. Science Research Development. European Commission. 1999, 290 p.
9. **Knell, M.** Foreign direct investment, industrial innovation and economic growth in central Europe. Draft: Not for quotation. 1999, 17 p.
10. **Knell, M.** Foreign investment enterprises and productivity convergence in Central Europe. 1999, 16 p. Paper published in: Hunya, G. ed., European Integration through FDI: Making Central European Industries Competitive, Edward Elgar, 1999.
11. Patendiameti 1998.aasta aruanne. Patendiamet, Tallinn, 1999.
12. **Radošević, S.** Growth of Enterprises through Alliances in Central Europe: the Issues in Controlling access to Technology, Market and Finance. Workshop: Poland and the Transformation in Europe: the Role of Foreign Direct Investment. London, 26 November 1999, 35 p.
13. **Radošević, S., Dyker, D.** Restructuring Eastern Europe. The Microeconomic of the Transition Process. Ed. By Sharma, S., Elgar, E., Cheltenham, 1997, pp. 111-127.
14. Surveys “Foreign Investor 96”, “Foreign Investor 97”, “Foreign Investor 98”.
15. **Varblane, U.** The trade policy implications of joining the EU: comparison between Poland and Estonia. Workshop: Poland and the Transformation in Europe: the Role of Foreign Direct Investment. London, 26 November 1999, 26 p.
16. **Weresa, M.A.** Foreign direct investment and trade pattern: theory and evidence from Poland. Workshop: Poland and the Transformation in Europe: the Role of Foreign Direct Investment. London, 26 November 1999, 22 p.
17. World Investment Report 1999, p.492.

Kokkuvõte

OTSESTE VÄLISINVESTEERINGUTE JA VALITSUSE OSA TEHNOLOOGIA ÜLEKANDEL SIIRDERIIKIDESSE

Katrin Männik
Tartu Ülikool

Käesolevas töös uuritakse otseste välisinvesteeringute (OVI) olulisust tehnoloogia ülekande kanalina siirderiikides, samuti valitsuse rolli tehnoloogia ülekandeprotsessis. Teooriast lähtuvalt eeldatakse OVI- de nii otsest kui kaudset (tehnoloogia ülekandeefekt, *spillover effect*) positiivset mõju sihtriigi majandusele kapitali pakkumise, juhtimisoskuste ja ressursside sh tehnoloogia ülekande näol, suurendades seeläbi ka innovatsiooni tegevust riigis läbi toote- ja protsessiuuenduste. OVI-isid arvatakse olevat efektiivseimaks tehnoloogia ülekande meetodiks, läbi mille suureneb pikaajaliselt riigi rahvusvaheline konkurentsivõime. Töö esmase ülesandena keskendutakse OVI kui eeldatava peamise tehnoloogia ülekande kanali ja OVI-st tuleneva tehnoloogia ülekandeefekti empiirilisele tõestustele Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Seejuures toetudes nii teiste autorite töödele kui ka küsitluse "Välisinvestor 96", "Välisinvestor 97" ja "Välisinvestor 98" tulemustele Eestis. Teisena uuritakse valitsuse osa tehnoloogia ülekandel Eestis.

Empiirilised uurimused 1990-ndatel aastatel on kinnitanud välisinvesteeringute eksisteerimist ühe võimaliku tehnoloogia ülekande kanalina siirderiikides. Ebaselgeks seejuures on aga jäänud tehnoloogia ülekandeefekti olemasolu. On täheldatud isegi ülekandeefektide negatiivset mõju teistele kohalikul kapitalil põhinevatele ettevõtetele välisosalusega tööstusharudes. Sellise tulemuse põhjuseks ühelt poolt võib pidada andmete mittekättesaadavust ja nende usaldusväärsust üleminekumajanduse tingimustes. Lühikesed aegread ei ole võimaldanud näidata oletatavat positiivset ülekandeefekti, mille realiseerumine majanduses on pikaajalisem protsess. Teiselt poolt on aga ka väidetud, et välisinvestorite eesmärk on vaid ekspluateerida siirderiikide odavat tootmistegurit, tundmata huvi selle arendamise vastu. OVI- de kõrval teiseks olulisimaks kanaliks tehnoloogia ülekandel peetakse väliskaubandusmehhanisme (allhange, kapitalikaupade ja vaheproduktide import, eksportimise teel saadud kogemus). Liberaalset kaubanduspoliitikat järgides on Eesti olnud aktiivne rahvusvahelises kaubanduses osalemisel taasiseseisvumisest alates. Samas olnud ka atraktiivne strateegilistele pikaajalisi positsioone loovatele välisinvestoritele. Eelduste kohaselt peaks OVI ja kaubandus olema potentsiaalsed vahendid tehnoloogia ülekandeks ka Eestis. Toetudes üksnes küsitlusele "Välisinvestor" on ilmnenud võimalik tehnoloogia ülekandeefekt läbi tööjõu voolavuse välisosalusega ettevõtetest kohalikke ettevõtetesse. Lõplike järeldusi põhjalikke analüüse eelnevalt aga teostamata teha ei saa. OVI (tehnoloogia ülekandeefektid) ja kaubanduse (kõrgtehnoloogiline) mõju hindamine Eesti majandusele eriti EL kontekstis vajab edaspidist sügavamat uurimistööd.

Tehnoloogia ülekande positiivne mõju sihtriigile nii rahvusvahelisest kaubandusest kui OVI-dest sõltub eelkõige riigi enda ja eraettevõtete juba olemasolevast tehnoloogilisest tasemest ja nende absorbeerimisvõimest ehk võimest kohandada uut tehnoloogiat kohalikele oludele vastavalt. Uute tehnoloogiate mõjuulatus riigis sõltub olemasoleva tööjõu haridustasemest, oskustest ja võimetest. Tehnoloogiline tase Eestis on madal, mida näitab tehtava uurimis- ja arendustöö ning patendinduse vähene intensiivsus. Seda vaatamata olemasolevale heale NL aegadest päritud teadmistebaasile. Uurimis- ja arendustöö osa SKP-st Eestis moodustab vaid kolmandiku EL keskmisest tulemusest, patenditaotluste arv EL vastavatest näitajatest on sadu

kordi väiksem. Valitsuse ülesandeks on välja arendada tehnoloogiline infrastruktuur (sh haridussüsteem) toetamaks eraettevõtluse pingutusi uurimis- ja arendustöös. Olulisemaks probleemiks tehnoloogia ja innovatsiooni vallas Eestis on praegu koostöö puudumine süsteemis osalejate vahel. Tehnoloogia- ja innovatsioonisüsteemi efektiivsemalt toimivaks muutmisel Eestis on valitsuse roll tõhustada koostööd riigi-, era- ja kõrgharidussektori ning innovatsiooni tugistruktuuride vahel. Oluline on pöörata tähelepanu ka tehnoloogiapoliitiliste prioriteetide esitamisele, levitada informatsiooni leiutiste kohta nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt, selleks välja töötades andmebaase ja kasutades erinevaid kommunikatsioonikanaleid. Lisaks toetada inimkapitali arengut ning suurendada valitsuse kulutusi innovatsioonitegevusele. Olulist rolli seejuures omab ka valitsuse poolt teostatav konkurentsi- ja kaubanduspoliitika, intellektuaalse omandi kaitse ja seadusandlus.

EESTI VÕIMALUSED EUROOPA MAJANDUS- JA RAHALIIDUGA LIITUMISEL OPTIMAALSE VALUUTAPIIRKONNA TEOORIA PÕHJAL

Katrin Olenko
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Euroopa Liit on jõudnud integratsiooniprotsessis uude etappi – kasutusele on võetud ühisraha, euro, ning rahapoliitikat teostatakse riigiülesel tasandil. Kuid monetaarintegratsiooni elluviimiseks ei piisa vaid tugevast poliitilisest tahtest. Selleks, et rahaliidu loomisest tõuseks tulu ja see ei osutuks liikmesriikidele täiendavaks koormaks, peavad olema täidetud kindlad eeldused. Rahaliidu loomisest tulenevate kulude ja tulude võrdlemine võimaldabki kindlaks teha need tingimused, mille korral rahaliit toimib efektiivselt ning selle moodustamisest on kasu kõikidele ühinevatele riikidele. Ka Eesti jaoks ei ole see aspekt vähetähtis. Kuigi meie valitsuse esmaseks prioriteediks on ühinemine Euroopa Liiduga ei saa unustada, et tulevikus seisab meil ees ka liitumine Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga (*Economic and Monetary Union* – EMU). Seetõttu tuleks Eestil juba täna kaaluda euroalaga ühinemise võimalikke tagajärgi. Optimaalse valuutapiirkonna teooria (*Optimum Currency Areas* – OCA), mis on olnud juba aastaid majandusteadlaste ulatusliku diskussiooni objektiks, pakub ühe võimaluse hinnata rahaliidu moodustamisest tuleneva mõju ulatust.

Käesoleva artikli eesmärgiks ongi hinnata Eesti potentsiaali Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga liitumiseks lähtudes optimaalse valuutapiirkonna teooriast. Artikli esimeses osas käsitletakse OCA põhiolemust ning antakse ülevaade OCA-le esitatavatest nõuetest. Artikli teine osa analüüsib EMU vastavust OCA nõuetele ning uurib Eesti positsiooni saadud tulemuste taustal.

Optimaalse valuutapiirkonna teooria olemus

1961. a. Robert Mundelli poolt avaldatud ja hiljem teiste teadlaste poolt täiendatud optimaalse valuutapiirkonna teooriat peetakse EMU loomise idee aluseks. See teooria püüab selgitada, millised peaksid olema regioonid või riigid, mis moodustaksid heaolu suurendava rahaliidu ja kas ühine raha looks riikidele rohkem eeliseid kui fikseeritud või ujuv vahetuskursisüsteem. Mundell defineerib optimaalset valuutapiirkonda kui majandusliku olukorra muutustest sarnaselt mõjutatud regioonidest koosnevat majanduslikku üksust, kus valitseb tootmisfaktorite vaba liikumine (Mundell 1961).

OCA-le põhineva rahaliidu moodustamisest tulenevad majanduslikud efektid võib jaotada kaheks (One … 1990, lk. 49) :

1) mikroökonoomilise efektiivsuse kasvust tulenevad efektid, mis tulenevad:
   a) transakstsioonikulude vähenemisest;
   b) valuutariski vähenemisest.
2) makroökonoomilise stabiilsusega seotud efektid, mis tulenevad:
   a) iseseisva rahapoliitika kaotusest;
   b) vahetuskursiintrumendi kaotusest.

Euroopa Komisjoni hinnangul võib transaktsioonikuludest tulenev iga-aastane sääst ulatuda minimaalselt 0,2 - 0,5% Euroopa Liidu sisemajanduse koguproduktist. Seejuures ei ole aga

arvestatud näiteks välismaksete odavnemisest tingitud kaubandusbarjääride vähenemisest tulenevate säästudega (One … 1990, lk. 63).

Ühine valuuta elimineerib vahetuskursiriski ühisturu piires, mis parandab esmajoones tootmisressursside paigutuse efektiivsust. See tähendab, et tootmine paigutub sinna, kus tootmistegurid on odavamad. Vahetuskursiriski kadumine ja ühise riigiülese rahapoliitika teostamine toob kaasa riskipreemia vähenemise ja seeläbi reaalintresside alanemise (*Ibid*, lk.63).

Suurimaks probleemiks rahaliidu moodustamisel on majandusteoreetikute arvates makroökonoomilise stabiilsuse säilitamine, mida ohustab iseseisva rahapoliitika puudumine ning vahetuskursiinstrumendi kaotus asümmeetrilistele šokkidele reageerimiseks.

Optimaalse valuutapiirkonna kriteeriumid

Nagu eelpool toodust nähtub, kaasneb rahaliidu loomisega mitmesuguseid efekte. Küllalt raske on kindlaks teha, milline neist saavutab ülekaalu. Siiski pakuvad majandusteadlased OCA teooriat käsitledes välja teatud kriteeriumid, millele vastavus kindlustaks liikmetele rahaliidu moodustamisest tulenevate positiivsete efektide domineerimise.

OCA eduka toimimise tingimused on järgmised (Tavlas, 1993; Jonung, Sjöholm 1998)[1]:

1. **Tootmistegurite, tööjõu ja kapitali, mobiilsus** (Mundell 1961, Ingram 1962). Tööjõu ja kapitali mobiilsus riikide vahel vähendab vajadust kasutada vahetuskurssi kui kohandumisinstrumenti konkurentsivõime taastamiseks ja majanduse tasakaalustamiseks. Kui tööjõud liigub kõrge tööpuudusega piirkondadest madala tööpuudusega piirkondadesse, siis tagab see palkade ja teiste tootmiskulude ühtlustumise. Finantsturgude integratsioon, seega kapitali vaba liikumine vähendab samuti regioonidevahelisi erinevusi. Kui nii tööjõud kui kapital on immobiilsed, annab ujuv vahetuskurss efektiivsema tulemuse kui fikseeritud ning riigid või regioonid ei peaks moodustama rahaliitu.
2. **Kaubaturgude integratsioon** (Mundell 1961). Sarnaste tootmisstruktuuridega riigid saavad tõenäoliselt sarnaste majandusšokkide osaliseks. Sarnased šokid vähendavad aga vahetuskursi kasutamise vajadust omavaheliste majandussuhete tasakaalustamisel. Seega, sarnaste tootmisstruktuuridega majandused on head kandidaadid rahaliidu moodustamiseks. Valuutapiirkonna edu sõltub ka riikide integratsiooniastmest – mida tugevamalt on piirkonna riigid omavahel seotud, seda suurema majandusliku efekti võib anda ühisele rahale üleminek.
3. **Majanduse avatus ja suurus** (McKinnon, 1963)**.** Väikese avatud majanduse korral ei ole ujuva vahetuskursi kasutamisel majanduslikult stabiliseerivat efekti. Kõikumised vahetuskursis kajastuvad eelkõige ulatuslikes hinnakõikumistes ja destabiliseerivad majandust. Seega, mida avatum ja väiksem on majandus, seda tõenäolisem on positiivne efekt rahaliidu moodustamisest.
4. **Toodangu mitmekesisus** (Kenen 1969) Mitmekesise toodangustruktuuriga majandused on vähem tundlikud väliste majandusšokkide suhtes. Šokid tabavad sel juhul vaid üksikut või paari majandusharu. Seega on mõju kogumajandusele oluliselt väiksem kui riikides, mis on spetsialiseerunud väga kitsale toodete nomenklatuurile. Tööstusharuspetsiifilised šokid vähendavad aga vahetuskursi kohandamise vajadust. Siiski tuleb märkida, et EMU moodustamine soodustab liikmesriikide spetsialiseerumist ning vähendab aja jooksul selle kriteeriumi täitmise taset.
5. **Inflatsioonimäärade sarnasus** (Fleming, 1971). Riikide erinevad inflatsioonimäärad annavad märku erinevustest majanduse struktuuris ja/või majanduspoliitilistes eelistustes.

[1] Iga kriteeriumi juures on toodud autor, kellelt see kriteerium pärineb

Kestvad inflatsioonilised erinevused vähendavad inflatsioonilist rahapoliitikat teostava riigi konkurentsivõimet. Seetõttu tekkivat jooksva konto defitsiiti on võimalik likvideerida vaid vahetuskursi muutuste või kaubandust piiravate meetmetega. Rahaliidus toimib paratamatu inflatsioonimäära ühtlustumine. Ajalooliselt sarnase inflatsioonitasemega riikidele mõjub üleminek kergemalt, kui inflatsioonieelistustelt erinevatele riikidele.

6. **Hindade ja palkade paindlikkus** (Freidman, 1953; Kawai 1987). Kui hinnad ja palgad on OCA piirkonnas paindlikud, siis välistatakse majandusšokiga kohandumisele kaasnev tööpuuduse kasv alanõudlusega ning inflatsiooni kasv ülenõudlusega piirkonnas. Seega väheneb ka vajadus kasutada majanduse tasakaalustamiseks vahetuskursiintrumenti.
7. **Fiskaalsete ülekannete mehhanism** (Kenen, 1969)**.** Mida kõrgem on riikide fiskaalse integratsiooni tase, seda suurem on võimalus tasandada šokkide mõju fiskaalsete ülekannete abil madalama tööpuudusega piirkonnast kõrgema tööpuudusega piirkonda.
8. **Poliitilised faktorid** (Mintz, 1970; Cohen 1993). Väidetavalt on poliitiline tahe kõige olulisem tingimus monetaarintegratsiooni teostamiseks. Poliitilise koostöö tulemusena on võimalik saavutada OCA edukas toimimine vaatamata sellele, milline on teiste (majanduslike) kriteeriumite täitmise tase.

Euroopa Majandus- ja Valuutaliit kui OCA

OCA teooria on rahaliidu moodustamise üks võimalikke teoreetilisi käsitlusi. Nii nagu tavaliselt, ei vasta tegelikkus täielikult teooriale. Maailmas ei leidu ühtegi täiesti perfektset OCA-d. Ka ühte valuutat kasutava riigi siseselt ei ole kõik OCA-le esitatavad nõudmised täidetud. Seega on oluline kriteeriumite suhteline, kuid piisav täitmine. Järgnevalt käsitletakse Euroopa Liidu vastavust OCA kriteeriumitele ja hinnatakse ühtlasi Eesti positsiooni selles kontekstis.

Tootmistegurite mobiilsus. Kuigi Euroopa Liidus on juriidiliselt tagatud nii tööjõu kui kapitali liikumise vabadus, toimib reaalsuses vaid kapitali vaba liikumine. Mitmete uurimuste põhjal (One…1990 lk. 170-172) on tööjõud Euroopas oluliselt immobiilsem kui USA-s või isegi Jaapanis. Selle põhjuseks on keelelised ja kultuurilised erinevused, aga ka mitmesugused, otseselt mitte tööjõudu puudutavad seadusandlikud regulatsioonid. Nii näiteks valitsevad liikmesriikide vahel suured erinevused sotsiaalsete tagatiste valdkonnas, mis raskendab palgatasemete võrdlemist ja soodustab tööjõu paiksust.(Vanthoor 1998)

Kaubaturgude integratsioon Euroopa Liidus on integratsioonitaseme näitajad kaubavahetuses märkimisväärselt kõrged (vt. tabel 1), ületades viimaste aastate andmetel keskmiselt 60 % piiri. Tabelist nähtub, et Euroopa Liidu sisesest kaubavahetusest on sõltuvad eelkõige väikeriigid. Nii ulatub Hollandi ja Belgia ning Luksemburgi puhul Euroopa Liidu osatähtsus nende ekspordis isegi ligemale 80 %-ni, Iirimaal kõigub EL osatähtsus 70% lähedal. Märkimisväärne on ka asjaolu, et esimeses voorus EMU-ga ühinemisest kõrvale jääda soovinud riikidel on Euroopa Liidu osatähtsus kaubavahetuses oluliselt väiksem – Suurbritannial 57% ekspordis ning 54% impordis, Rootsil vastavalt 58% ja 65%. Eeldatavalt on seetõttu ka oodatav EMU poolt loodav majanduslik efekt neis riikides väiksem.

Eesti puhul tuleb märkida, et nii EL riikide osa Eesti koguimpordis kui kogueksportdis on väikeriigi kohta suhteliselt madal. Eriti tuleb seda tõdeda ekspordi puhul, kus 1997.a. oli EL riikide osa vaid 48%. Sellist võrdlust tuleb siiski käsitleda teatavate mööndustega, kuna Eesti ei kuulu veel EL liikmesriikide hulka ja seetõttu on meile kehtestatud teatud kaupade sisseveopiirangud. Liikmestaatuse omandamise järgselt peaks ka Eesti kogema siseturuga ühinemisest tulenevaid efekte. See tähendaks EL liikmesriikide osakaalu suurenemist nii Eesti impordis kui ekspordis.

T a b e l 1

Euroopa Liidu osatähtsus riikide koguimpordis ning -ekspordis 1994. a. - 1997. a.

	Impordi osakaal				Ekspordi osakaal			
	1994.a.	**1995.a.**	**1996.a.**	**1997.a.**	**1994.a.**	**1995.a.**	**1996.a.**	**1997.a.**
Belgia/Luksemburg	72.9	72.2	72.8	71.0	75.1	76.5	76.6	74.3
Taani	69.2	71.8	70.6	70.3	64.9	66.6	66.6	66.5
Saksamaa	59.2	60.4	60.3	58.7	58.0	58.2	57.4	55.5
Kreeka	67.9	70.1	64.3	64.1	57.1	60.1	53.8	46.7
Hispaania	66.4	68.5	69.3	66.6	66.6	67.9	67.5	68.7
Prantsusmaa	68.0	68.5	67.8	65.9	63.4	63.0	62.3	62.0
Iirimaa	66.0	64.6	66.6	65.0	73.5	73.9	71.2	68.7
Itaalia	60.7	60.9	61.1	60.6	57.5	57.3	55.4	54.6
Holland	61.6	63.2	61.2	58.2	78.3	79.9	80.6	78.9
Austria	68.4	75.9	74.4	73.4	64.8	65.8	64.1	62.2
Portugal	73.5	73.9	76.3	75.2	80.0	80.1	80.6	80.2
Soome	54.7	65.0	65.3	64.3	56.8	57.5	54.5	53.2
Rootsi	62.2	68.6	68.5	67.7	55.5	59.6	57.1	55.7
Suurbritannia	54.5	54.6	54.2	53.7	57.6	58.2	57.6	55.6
Eesti	63.1	65.8	64.4	59.0	47.5	53.6	50.5	48.1

Allikas: Eurostatistik, 12/98, Väliskaubandus, lk. 106 - 108; ESA, Väliskaubandus 1998.a. Autori arvutused

Majanduse avatus ja suurus

Üks majanduse avatuse indikaatoritest on riigi väliskaubanduse suhe sisemajanduse koguprodukti. Järgnevalt ongi hinnatud EL liikmesriikide ja Eesti majandust lähtuvalt sellest kriteeriumist. Nagu tabelist 2 nähtub on väikesed majandused enamasti tõepoolest avatumad. Eestis moodustas väliskaubanduse suhe SKP-sse 1998.a. 154%. Arvestades väliskaubanduse hulka vaid sisetarbimiseks mineva impordi ja lõpliku ekspordi on vastav näitaja ikkagi veel 87,5%, mis kinnitab, et Eesti kuulub avatud väikeriikide hulka.

T a b e l 2

EL liikmesriikide väliskaubanduse suhe riikide SKP-sse 1998.a.

(%)

	Austria	**Belgia**	**Hispaania**	**Holland**	**Iirimaa**	**Itaalia**	**Kreeka**	**Luksemburg**	**Portugal**	**Prantsusmaa**	**Rootsi**	**Saksamaa**	**Soome**	**Suurbritannia**	**Taani**
1998.a.	87,1	146,8	57,1	103,8	157,0	46,3	41,0	164,6	67,5	47,6	83,8	50,9	69,9	54,2	67,2

Allikas: IMF, International Financial Statistics, Detsember 1999; autori arvutused

Toodangu mitmekesisus. Üks traditsioonilisi mooduseid toodangustruktuuri mitmekesisuse hindamiseks on uurida erinevate tootmisharude osakaalu kogutoodangus. EL liikmesriikide kohta on vastava uurimuse teostanud Jonung ja Sjöholm, kes kasutasid Herfindahli indeksit kujul:

$$M_i = 100 * \sum_{j=1}^{n} s_j^2$$

kus M_i näitab toodangu mitmekesisust ja s_j on tootmisharu j poolt hõivatud osa kogutoodangust riigis i. Mida kõrgem on M, seda väiksem on toodangu mitmekesisus (Jonung, Sjöholm 1998, lk.5).

1993.a. andmete põhjal teostatud analüüsi tulemused mõningate tööstusriikide kohta on toodud alljärgnevas tabelis.

T a b e l 3

Tootmise mitmekesisus arenenud tööstusriikides 1993.a.

(Herfindahli indeks)

	Austria	**Holland**	**Itaalia**	**Prantsusmaa**	**Rootsi**	**Saksamaa**	**Soome**	**Suurbritannia**	**Taani**	**Norra**	**Kanada**	**USA**	**Jaapan**
1993. a.	11,2	11,6	10,3	10,2	12,3	11,1	14,0	10,9	13,1	11,9	9,3	11,3	16,1

Allikas: Jonung, Sjöholm 1998, lk. 18

Saadud tulemused kinnitavad, et industriaalriikides on enamasti tegemist kõrgelt diversifitseeritud tootmisstruktuuridega, mis loob head eeldused rahaliidu edukaks toimimiseks. Erandiks on vaid Soome, Taani ja Jaapan, kus Herfindahli indeksi tase võrreldes teiste riikidega lubab eeldada suhteliselt kõrgemat tootmise spetsialiseerumist. Kasutades eeltoodud tehnikat Eesti puhul olid tulemused järgmised.

T a b e l 4

Tootmise mitmekesisus Eestis 1993.a. - 1998.a.

(Herfindahli indeks)

	1993.a.	**1994.a.**	**1995.a.**	**1996.a.**	**1997.a.**	**1998.a.**
Eesti	11,0	10,4	10,1	10,0	10,2	10,5

Allikas: ESA, Eesti Sisemajanduse Koguprodukt, 1/1999 lk.28-29; Autori arvutused

Analüüsi tulemused lubavad Eestit pidada kõrgelt diversifitseeritud tootmisstruktuuriga majanduseks. Selle näitaja põhjal on Eesti ees paljudest Euroopa riikidest, olles samal tasemel Itaalia ja Prantsusmaaga Selline positsioon loob EMU-ga liitumiseks igati soodsa aluse.

Inflatsioonimäärade sarnasus on EL-s saavutatud juba Euroopa Monetaarsüsteemi raames. Kui veel 1980-date keskpaigas varieerusid inflatsiooninäitajad oluliselt, siis 1990. a. lõpuks erinevad inflatsioonimäärad liikmesriigiti vaid mõne protsendipunkti võrra. Seda tendentsi kinnitab ka tabel 5. 1980-date esimeses pooles varieerub inflatsioon liikmeriigiti EL keskmisest üle 30%, ulatudes 2,6%-st Saksamaal 21,6%-ni Portugalis. 1990.-date teiseks pooleks on varieeruvus keskmisest vähenenud 3%-ni ulatudes 1,4%-st Soomes 8,7% Kreekas. Samuti on toimunud EL keskmise inflatsioonimäära alanemine. Selle jätkumist võib oodata ka EMU tingimustes, kus Euroopa Keskpanga eesmärgiks on hinnastabiilsus. Huvitav on veel ka asjaolu, et ka alles 1995.a. EL-iga ühinenud liikmesriikides (Austrias, Soomes ja Rootsis) on toimunud EL liikmesriikidega sarnane areng juba alates 1980-datest. See annab alust oletada, et Euroopa arenenud riikide inflatsioonilised eelistused on sarnased, mis loob soodsa aluse rahaliidu moodustamiseks. Ka Eesti on oma arengus näidanud, et tema inflatsioonilised eelistused vastavad Euroopa tavadele. Kui 1994.a. oli tarbijahinnaindeksi (THI) kasv Eesti Statis-

tikaameti andmetel 47,7%, siis 1998.a. oli THI kasv vaid 8,2%. Jätkuv hinnastabiilsusele orienteeritud majanduspoliitika tagab Eestile EMU-ga liitumiseks soodsa lähtepositsiooni.

T a b e l 5

Euroopa Liidu liikmesriikide inflatsiooninäitajad 1982. a. – 1998. a. (THI, %)

	Austria	**Belgia**	**Hispaania**	**Holland**	**Iirimaa**	**Itaalia**	**Kreeka**	**Luksemburg**	**Portugal**	**Prantsusmaa**	**Rootsi**	**Saksamaa**	**Soome**	**Suurbritannia**	**Taani**	**Euroopa keskmine**
1982 – 1987	3.9	5.8	11.1	2.9	9.1	11.6	20.3	5.6	21.6	7.5	7.4	2.6	6.8	5.5	6.3	6.0
1988 – 1992	3.0	2.7	6.0	2.1	3.2	5.8	16.6	2.9	11.1	3.0	6.9	3.1	4.9	6.4	3.3	3.7
1993 – 1998	2.2	1.9	3.6	2.4	2.1	3.6	8.7	2.0	3.8	1.6	2.2	2.3	1.4	2.3	1.9	2.0

Allikas: IMF, International Financial Statistics, Dec. 1999; autori arvutused

Hindade ja palkade paindlikkust puudutavad käsitlused on väga vastuolulised. EMU moodustamise eel on palgad Euroopas oluliselt jäigemad kui USA-s. Arvatakse aga, et ainuüksi EMU moodustamine mõjutab palkade paindlikkust. Optimistliku vaate kohaselt sunnib vahetuskursiinstrumendi kaotus ametiühinguid ja tööandjate esindusi olema palgaläbirääkimistel paindlikumad. Pessimistlike seisukohtadele vastavalt ei võimalda euro kasutuselevõtust tulenev nominaalse palga transparentsuse suurenemine palkade paindlikumaks muutumist. (One …1990, lk. 170-174). Seega on väga raske anda ühest hinnangut kriteeriumi täitmisele.

Fiskaalsete ülekannete mehhanism. Euroopa Liidu seadusandlus sellist süsteemi ette ei näe. EL-l on küll olemas EL eelarve, mille maht on piiratud 1,27% EL liikmesriikide RKP-st (94/728/EC, Euratom, art.3) Selline maht ei ole piisav fiskaalsete ülekannete mehhanismi rakendamiseks, seda enam, et EL eelarve eesmärgiks on finantseerida EL seadusandlusest tulenevaid kohustusi. EMU arenedes on küll mõeldav, et struktuurifondid võtavad selle mehhanismi enda kanda, kuid see nõuab liikmesriikidelt poliitilist otsust. Fiskaalse integratsiooni süvenemine viib föderalistide ideede teostumisele, mis aga ohustab liikmesriikide suveräänsust ning võib arvata, et sellist poliitilist otsust vastu ei võeta. Seda enam, et EMU tingimustes on fiskaalpoliitika üks vähestest stabilisatsiooniinstrumentidest, mis jääb liikmesriigi käsutusse.

Poliitilised tegurid. Ainuüksi Maastrichti lepingu ratifitseerimisega on liikmesriigid näidanud üles poliitilist tahet moodustada rahaliit. EL leping näeb aga ette ka jätkuvat majanduspoliitilist koordinatsiooni EMU liikmesriikide vahel (EL leping, art.98,99), mis tagaks ühenduse eesmärkide saavutamise. Ka Eesti Vabariigi valitsus on mitmetes avaldustes kinnitanud EL-ga liitumise kuulumist riigi esmaste prioriteetide hulka. Seega ei puudu ka Eesti poolne poliitiline tahe integreeruda Euroopasse.

Kokkuvõte

OCA on vaid üks võimalustest hinnata monetaarintegratsiooni tulemusi nii riigile kui riikide blokile. Nagu ülaltoodust järeldub on OCA-le esitatavate kriteeriumite täitmist küllaltki keerukas empiiriliselt hinnata. Samuti on OCA-ga seonduvad efektid olnud sellealases kirjanduses ulatusliku diskussiooni objektiks. Seetõttu tuleks EMU-ga liitumise otsuse langetamiseks teostada palju põhjalikum analüüs, mis võtaks arvesse ka OCA teooriast välja jäänud kritee-

riumid nagu EMU moodustamisega kaasnevad majanduspoliitilist stabiilsust suurendavad efektid, fiskaalpoliitika roll majanduse stabiliseerimisel jms.

Eesti puhul räägib EMU-ga ühinemise kasuks eelkõige poliitiline tahe integreeruda EL-ga. Ühinemist soodustavad veel majanduse avatus, inflatsioonieelistuste sarnasus ning tootmisstruktuuride mitmekesisus. Samuti võib arvata, et EL-ga liitumine toob Eestile kaasa suurema kaubaturgude integratsiooni liikmesriikidega. Tõsiseid probleeme võib tekitada hindade ja palkade jäikus ning tööjõu vähene mobiilsus. Samas kattuvad need probleemid praeguste EMU liikmete ees seisvate küsimustega ning Eesti tulevikuperspektiiv sõltub suuresti ka praeguste liikmete väljapakutud lahendustest ja nendepoolsetes kogemustest.

Teostatud analüüsi põhjal võib väita, et Eesti võimalused EMU-ga liitumisest kasu saada on suhteliselt suured. Seda eriti, kui Eesti suudab ära kasutada praeguste EMU liikmesriikide kogemust rahaliidust tulenevate probleemide lahendamisel. Lõpliku otsuse langetamiseks tuleks aga teostada põhjalikum analüüs.

Kasutatud kirjandus

1. Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities own ressources, 94/728/EC,Euratom: OJ L293, 12/1171994 pp. 0009 – 0013
2. Jonung, L., Sjöholm, F. *Should Finland and Sweden Form a Monetary Union?*, WP Series in Economics and Finance, No. 224, Stockholm School of Economics, Veebr. 1998
3. Mundell, R. A *Theory of Optimum Currency Areas*, American Economic Review, 51, 1961 pp.657-665, viidatud Rehmann, S.S. *The Path of Economic and Monetary Union*, Klewer Academic Publishers, Boston 1997, lk. 241-243 vahendusel.
4. One Market, One Money. European Economy No. 44, Commission of the EC, October 1990
5. Talvas, G.S. *The "New" Theory of Optimal Currency Areas*, World Economy, 1993, Vol. 16, Issue 6, lk. 663-683
6. Vanthoor, W. F.V. *EMU: A story of success if the rules of the game are followed* Journal of Asian Economics, 1998, Vol. 9, Issue 2, p.193, from EBSCO Academic Search Elite
7. Väliskaubandus 1998, Eesti Statistikaamet, Tallinn 1999
8. Eesti Sisemajanduse Koguprodukt, 1/1999 Eesti Statistikaamet, Tallinn 1999, lk.28-29
9. International Financial Statistics, IMF, Detsember 1999
10. Eurostatistik, Daten zur Konjukturlage 12/98, Eurostat, lk. 106 – 108
11. EL leping. Amsterdami lepingud. Konsolideeritud lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus, Tallinn 1998.

Summary

ESTONIA'S POSSIBILITIES JOINING EMU IN THE FRAMEWORK OF THEORY OF OPTIMUM CURRENCY AREA

Katrin Olenko
University of Tartu

The European Union (EU) has reached a new stage in the integration process by introducing the single European currency – euro. However, successful monetary integration requires not only political decisions but also fulfillment of certain economical conditions. The cost and benefits of monetary integration can be evaluated on the basis of the theory of optimum cur-

rency areas (OCA), which has already for years been the subject of broad discussions among economists. Although the priority of the government of Estonia is to join the European Union, the future membership in the EMU is not less important. Therefore, it is necessary to evaluate the potential gains and losses of Estonia arising from participation in the EMU.

The aim of this article is to evaluate Estonia's position to join the EMU in the context of the theory of OCA. The first part of the article deals with main characteristics of optimum currency areas. In the second part, the correlation of OCA criteria to the EMU is examined. Further, the possibility of Estonia joining the EMU will be analyzed considering the EMU as an OCA.

Participation in a monetary union such as the EMU is assumed to lead to reduced transaction costs and fewer exchange rate fluctuations, thus leading to an increase in trade and investment. The major argument against forming a monetary union is the loss of monetary independence, which endangers the ability of the government to stabilize the economy in case of asymmetrical disturbances.

The theory of optimum currency areas defines a number of characteristics that determine whether a monetary union among countries will have positive results. How countries measure up in these criteria such as the degree of factor mobility, the degree of market integration, the openness and size of economy, the degree of product diversification, the similarity in inflation preferences, price and wage flexibility, fiscal integration, political factors, and policy coordination will show if the gains from monetary union will outweigh the losses.

There is no simple answer to the question of whether the EU is an OCA or not. In the case of market integration, openness of a country, product diversification, inflation preferences and policy coordination, the EU countries more or less meet the requirements of an OCA. However, in the fields of labor market flexibility and fiscal integration, plenty of problems still need to be solved. Nevertheless, membership in the EMU will certainly involve considerable changes in the fulfillment of OCA criteria caused by obligatory coordination of member states economic policies. Therefore it would be imprudent to jump to conclusions.

A preliminary examination of Estonia shows that it has a relatively high potential of gain from joining the EMU. Although, Estonia has problems which are more or less similar to those of the EU member states. Therefore, Estonia has a good chance to learn from its predecessors. But, the decision of joining the EMU requires a further analysis of the costs and benefits.

STRATEEGILINE KAUBANDUSPOLIITIKA: VÕIMALUSED JA OHUD VÄIKERIIGILE

Raul Omel
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Mitmed arenenud tööstusriigid on viimased kakskümmend aastat kasutanud ekspordi edendamiseks subsiidiume. Subsideerimise põhjendamisel eeldatakse, et maailmaturul on tegemist mittetäieliku konkurentsiga – olukorraga, kus tooted on diferentseeritud või on turul liiga vähe osalejaid. Subsiidiume on kasutatud eelkõige lennunduses, telekommunikatsi-oonivahendite turul, energeetika- ja rasketööstuses. Need on tööstusharud mida iseloomustab väike pakkujate arv. Valitsuse eesmärgiks on omapoolsete vahenditega suurendada rahvuslikku heaolu.

Rahvusvahelise kaubanduse kaasaegsed uurimused väidavad, et kaubandus on rohkem seotud mastaabisäästuefektiga kui suhtelise eelisega. Arvestades tööstusorganisatsioonide oligopolistlikku struktuuri, ei ole tänapäeval realistlikud täielikku konkurentsi ja vaba kaubandust eeldavad argumendid, mis moodustavad traditsioonilise kaubandusteooria aluse. Sellisest käsitlusest on välja arenenud strateegilise kaubanduspoliitika argument, mille kontekstis käsitletakse ka nende tööstusharude valitsusepoolset abistamist, mis ei ole suutelised konkureerima välismaiste tootjatega.

Mitmed majanduspoliitikud nii Ameerika Ühendriikides kui ka Euroopas on propageerinud erinevaid protektsionistlikke vahendeid lähtuvalt strateegilisest kaubanduspoliitikast. Need teooriad lubavad oligopolistlikku konkurentsi ja firmade vahelisi strateegilisi vastasmõjusid. Väidetakse, et valitsusepoolsete meetmete kasutamine ekspordisubsiidiumide või ekspordimaksude näol võib tuua kaasa kasumite ülekandumise välismaistelt firmadelt sisemaistele firmadele, tuues endaga kaasa rahvusliku heaolu kasvu (seda vähemalt siis, kui välismaine valitsus ei võta kasutusele mingisuguseid vastumeetmeid).

Strateegilise kaubanduspoliitika argumenti kasutatakse seletamaks ja õigustamaks valitsusepoolset ekspordi subsideerimist ning toetusi uurimis- ja arendustöö vallas. Seega on oluliseks küsimuseks piisavate tingimuste kindlaks määramine, optimaalsete kaubanduspoliitiliste otsuste vastuvõtmiseks, oligopolistliku konkurentsi tingimustes. Maailmaturul ja kaubanduspoliitikas aset leidvad strateegilised vastasmõjud on muutunud oluliseks uurimisvaldkonnaks, samas on nende mõju väikeriikidele veel vähe uuritud. Käesolev artikli eesmärgiks on anda ülevaate strateegilist kaubanduspoliitikat väikeriikide kontekstis käsitlevatest varasematest uurimustest, ning tuua välja strateegilise kaubanduspoliitika vahendite kasutamise võimalused väikeriikides.

Eesti, kui väikese avatud majandusega riigi seisukohalt lähtudes tuleb vastata küsimusele, et kas sellisel turul, kus viiakse läbi aktiivset strateegilist kaubanduspoliitikat suudavad ka väikeriikide tootjad konkureerida, ning missugused on strateegilise kaubanduspoliitikaga kaasnevad ohud ja võimalused väikeriigile. Oluliseks küsimuseks on ka Euroopa Liiduga ühinemise mõju hindamine strateegilise kaubanduspoliitika seisukohalt, ehk kas liidu loomine suurendab Eesti eksportijate võimalusi maailmaturu konkurentsis.

Strateegilise kaubanduspoliitika olemus

Strateegilise kaubanduspoliitika argument on kasvanud välja Branderi ja Spenceri (vt. Brander ja Spencer 1983 ja 1985) uurimustest, mis käsitlesid kasumite ülekandumise efekti välismaistelt tootjatelt sisemaistele tootjatele. Lähtutakse eeldusest, et mitmed strateegilise tähtsusega turud on oligopolistlikud, seega võivad valitsuse poolt antavad subsiidiumid parandada sisemaiste firmade konkurentsivõimet välismaiste firmade suhtes nii sise- kui ka välismaisel turul. Selline tegevus toob endaga kaasa kasumite ülekandumise välismaistelt firmadelt sisemaistele firmadele. Strateegilise kaubandusteooria puhul on seega tegemist olukorraga, kus valitsus subsideerib sisemaiseid ettevõtteid, mis võib tuua kaasa väliskonkurentide lahkumise rahvusvaheliselt turult. Oletades, et teiste riikide valitsused ei võta kasutusele vastuabinõusid, tekib võimalus kasumite ülekandumiseks välismaistelt tootjatelt sisemaistele tootjatele. Strateegiline kaubanduspoliitika võimaldab sisemaistel ettevõtetel saada tulu mittetäieliku konkurentsi tingimustes välismaiste ettevõtete arvelt.

Vastavalt teooriale peaks valitsus subsideerima suuremaid kodumaiseid ettevõtteid, et seeläbi tekiks kasumite ülekandumine välismaistelt tootjatelt sisemaistele tootjatele. Tegemist on olukorraga, kus rikkamad riigid saavad subsideerida oma tootjaid niikaua, kuni konkurendid on sunnitud turult lahkuma. Üheks sellisest subsideerimisest tulenevaks järelduseks on, et turud, kus tuleb konkureerida suurriikide subsideeritud tootmisega on keskmistele ja väikestele riikidele sisuliselt suletud. Kui mõni keskmise suurusega või väikeriik peaks hakkama läbi viima aktiivset strateegilise kaubanduse poliitikat, võib see tuua endaga kaasa tugeva vastureaktsiooni suurriikide poolt. See on üheks peamiseks piiranguks eduka strateegilise kaubanduspoliitika läbiviimiseks keskmise suurusega ja väikestes riikides.

Strateegiline kaubanduspoliitika väikeriikide kontekstis

Väikeriigi mudel on oma analüütilise lihtsuse tõttu kaubandusteooria üks enimkasutatavaid. Traditsiooniline suhtelise eelise teooria väidab, et väikeriigid (riigid, mis ei ole võimelised mõjutama maailmaturul kaubeldavate kaupade hindasid) saavad kaubavahetusest rohkem kasu kui suurriigid. Sellise käsitluse raames on väikeriikide mõju analüüsimine maailmamajanduses piiratud, sest väikesed riigid võivad omada märkimisväärset mõju teatud tarbekaupade või mitmekesistatud toodete osas. Väikeriikide osa maailmamajanduses muutub oluliseks mitmepoolsete läbirääkimiste raames, kus väikesed riigid omavad ebaproportsionaalselt suurt sõnaõigust, andes väikestele riikidele võimaluse mõjutada potentsiaalset kaubavahetusest saadavat kasu. Samuti omab majanduslike liitude moodustamine väikeriikidele suuremat tähtsust kui suurriikidele. Moodustades liidu mõne suurriigiga, suudavad väikeriigid edukalt eksportturgudel konkureerida. Alternatiivseks võimaluseks on, et väikeriigid peavad moodustama ühise liidu. Lähtuvalt eelpool öeldust võib väita, et Eestile kui väikese avatud majandusega riigile on oluline otsida võimalusi strateegiliste liitude moodustamiseks (selliseks võimaluseks Eestile oleks ühinemine Euroopa Liiduga). Selliste liitude moodustamine toob kaasa paremad võimalused uurimis- ja arendustöö vallas, mis omakorda suurendab kodumaiste tootjate ekspordivõimalusi.

Tootmismahu suurenemine ja tootmiskulude vähenemine on üks olulisi tööstusharu kaitsmise eesmärke. See toob endaga kaasa firma turuosa ja konkurentsivõime suurenemise nii sisemaisel kui ka välismaisel turul, mõjutades ka sisemaise firma õppimiskõverat. Kaitsemeetmete kasutamine võimaldab sisemaisel firmal liikuda kiiremini mööda õppimiskõverat (Brander ja Spencer 1985, lk. 83-100).

Varasemad uurimistööd, mis käsitlesid strateegilist kaubanduspoliitikat suurriikide kontekstis, võtsid aluseks firmade tegutsemise Cournot oligopoli tingimustes. Alternatiivse lähenemisega, kus oletatakse, et firmad tegutsevad hoopis Bertrandi aga mitte Cournot oligopoli tingimustes tulid välja Eaton ja Grossmann (Eaton ja Grossmann 1986, lk. 391-394). Firmade seisukohalt tähendab see, et antud on konkurendi hind, aga mitte tootmismaht. Seejärel näitavad nad, et optimaalseks valitsusepoolseks meetmeks oleks hoopis ekspordimaks aga mitte -subsiidium.

Tootmine väikeriigis on suhteliselt vähemefektiivne kui suurriigis. Saab näidata, et oligopolistlikel turgudel, mida iseloomustab Bertrandi oligopoli mudel, järgides hinnaliidrit (suurriigi firmat), saavad tulu ka väikeriigid. Järgneva analüüsi aluseks on situatsioon, kus mõlema riigi firmad konkureerivad kolmanda riigi turul.

Seega on oluline hinnata väikeriigi valitsuse võimalikke interventsioone, mis tooksid endaga kaasa suurriigi firma kui hinnaliidri järgimise. Olukorda, kus mõlemad firmad konkureerivad kolmanda riigi turul on uurinud Eaton ja Grossmann (Eaton ja Grossmann 1986, lk. 386-389) ning Brander ja Spencer (Brander ja Spencer 1983, lk. 226-229). Samas ei ole need uurimused käsitlenud hinnaliidri kujunemist sisemaise ehk väikeriigi valitsuse tegevuse seisukohalt lähtudes.

Polavarapu ja Vaidya (Polavarapu ja Vaidya 1994, lk. 210-214) analüüsisid väikeriigi mudelit Strateegilise kaubanduspoliitika kontekstis. Oma analüüsis tõestasid nad järgmiste väidete kehtivust:

1) Olukorras, kus väikeriigi firma järgib suurriigi firmat, kes on hinnaliider, saavad mõlemad firmad suuremat kasumit, kui on seda kasum Bertrandi tasakaalupunktis, kus mõlemad firmad oma hinna määramisel arvestavad konkurendi hinna püsimisega endisel tasemel.
2) Arvestades heaolufunktsiooni annab ekspordimaksu rakendamine väikeriigis parema tulemuse kui ekspordisubsiidiumid.
3) Kui väikeriigi firma otsustab hakata hinnaliidriks, on optimaalne ekspordimaks selles riigis võrdne nulliga.
4) Tulenevalt väikeriigi valitsusepoolsetest interventsioonidest on tasakaluhinnad, kui väikeriigi firma on hinnaliider ja suurriigi firma on hinnajärgija, võrdsed hinnaga, mis tekib olukorras, kus mõlemad firmad oleksid hinnajärgijad.

Samuti on võimalik tõestada, et kui väikeriigis on kulutused kõrged, eelistab suurriigi firma hinnaliidri seisundit. Lähtudes Polavarapu ja Vaidya esimesest väitest saame öelda, et tegutsedes hinnaliidrina saab suurriik suurendada oma kasumeid. Tulenevalt valitsusepoolsetest interventsioonidest muutub väikeriigi firma hinnajärgijaks kõrgemal kulude tasemel. Nii suurriigi kui ka väikeriigi firmade kasumid hinnaliidri olemasolul on suuremad kui Bertrandi tasakaalupunktis. Seega eelistab väikeriigi firma tegutsemist, mis soodustab suurriigi firma otsust hakata hinnaliidriks. Suurriigi firma otsustab hakata hinnaliidriks, kui kulutused tootmiseks on väikeriigis kõrgemad kui suurriigis. Seega võib väikeriigi valitsuse poolt sisse viidud ekspordimaks soodustada suurriigi firma otsust hakata hinnaliidriks. Väikeriigi seisukohast lähtudes võib ekspordimaksu kasutamine osutuda optimaalsemaks kui ekspordisubsiidiumid. Lähtudes neljandast väitest saame me öelda, et valitsusepoolsete interventsioonide olukorras annab nii hinnaliidriks kui ka hinnajärgijaks olemine väikeriigi firmale sama tulemuse.

Strateegilist kaubanduspoliitikat põhjendavad argumendid väikeriikide kontekstis

Mitmete väikeriikide puhul on oligopoolsel turul tegutsevateks firmadeks välisosalusega ühisettevõtted. Seega ei ole kasumite ülekandumise efekt sisemaisel ja välismaisel turul otseselt jälgitav. Omandisuhetest tulenevaid raskusi kasumite ülekandumise efekti hindamisel on varasemalt käsitlenud Grossmann ja Richardson (Grossmann ja Richardson 1985. lk. 7-8).

Lähtuvalt Grossmanni ja Richardsoni seisukohtadest võib öelda, et valitsusepoolsete interaktsioonide tulemusena tekkiv kasumite ülekandumise efekt osutub väikeriikide ja arengumaade puhul võimalikuks olukorras, kus ollakse võimelised toetama suuri sisemaiseid konglomeraate. Samuti annab ühisfirmade loomine (koos või ilma välisosaluseta) võimaluse välisturgudele sisenemiseks ja seal konkureerimiseks. Välisosalusega ühiseettevõtete loomine Eestis on suurendanud kohalike tootjate ekspordivõimalusi. Selline ühisettevõtete loomine ja multinatsionaalsete ettevõtetega liitumine toob endaga kaasa juhtimisalase teabe ja tehnoloogia ülekandumise. See strateegia osutub võimalikuks, kui väikeriigil on eelis mingisuguste välisfirmadele huvi pakkuvate tootmisressursside osas. Enamuses väikeriikides ei too valitsusepoolsed interaktsioonid endaga kaasa kasumite ülekandumise efekti tööstusharudes, kus firmade omanikud on selle riigi residendid.

Vastavalt Branderile võib öelda, et kasumite ülekandumise efekti puhul on tegemist põhjendusega, mille kohaselt kaitstakse ainult teatud sisemaiseid tootjaid. Seega ei ole tegemist ekspordi üldise subsideerimise argumendiga, sest kasumite ülekandumise efekt avaldub vaid teatud tööstusharudes (Brander ja Spencer 1985, lk. 84). Konkurentsivõime tugevus ja kasumite ülekandumise efekti avaldumine sõltus väikeriigi firmade ja valitsuste omavahelisest koostööst (Carliner 1987, lk. 156-157). Tegemist on firmadega, mis tegutsevad oligopolistliku konkurentsiga välisturgudel, mida ei ole võimalik iseloomustada klassikalise vabakaubanduse mudeli kaudu.

Tulenevalt ülevaatlikumast ja täpsemast informatsioonist on väikeriikides eelisarendatavaid ja suuremat kasumit tootvaid firmasid lihtsam kindlaks määrata kui suurriikides. Samas ei vasta paljud väikeriikide kõrget kasumit andvad firmad teistele strateegilise kaubanduspoliitika kriteeriumidele (Spencer 1987, lk. 79-85). Selliste tööstusharude hulka kuuluvad kapitali- ja teadusmahukad tööstusharud (näiteks geenitehnoloogia ja pooljuhtide tootmine). Suur osa väikeriikidest ei ole võimelised nimetatud tööstusharusid välja arendama. Arvestades väikeriikide suurust on valitsusepoolne toetus oluline, et selles riigis oleks võimalik toota kõrgtehnoloogilisi tooteid või selle abil toodetud traditsioonilisi tooteid (Ramkissoon 1992, lk. 79).

Lisaks kasumite ülekandumise efektile tuleb jälgida ka mastaabisäästu kujunemist ja mõju. Mastaabisääst ei tähenda mitte ainult võimalust teenida suuri kasumeid, vaid piirab ka uute turule sisenejate arvu. Firmad, mis on juba sellises tööstusharus, kus tuleb esile mastaabisäästu mõju, võivad teenida suuri kasumeid suhteliselt pikka aega. Seega on pidev sisemaiste firmade kaitsmine tingitud kasumitest, mida toob endaga kaasa mastaabisäästuefekt.

Ramkissooni analüüsi kohaselt võib öelda, et väikeriikide suhteline halvemus tuleb esile olukorras, kus eesmärgiks on firma laiendamine. Kui teatud tootmistegurite hulk on piiratud, toob see endaga kaasa nende hinna tõusu, mis omakorda vähendab kulueelist. Selliseks tootmisteguriks on näiteks kvalifitseeritud tööjõud. Tootmistegurite piiratus mõjutab eelkõige väikeriike. Samuti sõltub spetsialiseerumine väikeriikides teiste riikide tegevusest - kui need

ei usu väikeriiki ülemääraselt spetsialiseeruvat, ei kasuta nad spetsialiseerumiseni viivaid vahendeid. Tulenevalt riigieelarve suurusest ei ole väikeriigi valitsus võimeline subsideerima sisemaiseid firmasid sellises ulatuses, millest piisaks välisturgudele sisenemiseks ja seal konkureerimiseks. Sisemaise turu väikest mahtu arvestades on väikeriikide kasu mastaabisäästust suhteliselt väike. Alternatiiviks tegutsemisele sisemaisel turul on välisturgudele sisenemine ja regionaalne grupeerumine.

Sisemaise turu kaitsmise üheks põhjenduseks on kaitsemeetmetest tulenev sisemaiste firmade kiirem liikumine mööda õppimiskõverat. Kiirem liikumine mööda õppimiskõverat toob endaga kaasa sisemaiste firmade konkurentsivõime suurenemise välismaistel turgudel.

Arengumaade II maailmasõja järgsete arengustrateegiate analüüs näitab, et kaitstud tööstusharud ei muutunud konkurentsivõimeliseks. Välismaistele turgudele sisenesid just need firmad, mis olid suhteliselt vähem kaitstud. Sisemaiste firmade kaitsmine ei tõesta iseenesest nende konkurentsivõimelisust välismaistel turgudel. Seega tuleks arengustrateegia valimisel kasutada ekspordi toetamise strateegiat aga mitte impordi asendamise strateegiat (Ramkissoon 1992, lk. 80).

Strateegiliste liitude moodustamine kaubanduspoliitika läbiviimiseks väikeriikides

Varasem strateegilist kaubanduspoliitikat väikeriigi kontekstis käsitlev arutelu põhines eeldusel, et riigid tegutsevad iseseisvalt. Wangwe on oma uurimuses väitnud, et madalalt arenenud riigid ei suuda tehnoloogia vallas kõrgeltarenenud tööstusriikidega konkureerida. Vaid vähestes tööstusharudes, kus rakendatakse uusimat tehnoloogiat kõrgel palgatasemel või vähemkeerukat tehnoloogiat suhteliselt madalal palgatasemel, on võimalik konkurentsi teke (Wangwe 1993, lk. 16).

Tegelikkuses on olemas võimalus strateegiliste liitude loomiseks, kas koos tööstusriikidega või koos teiste arengumaadega. Strateegiliste liitude tegevus võib muuta mitteliitumise võimatuks. Väikeriigile osutub kasulikuks liitumine suurriigiga, mis on nõus pakkuma avalikke kaupu teistele liidu liikmetele. Üheks kombineeritud strateegilise liidu tüübiks on väikese arvu suurriikide ühinemine väikeriikidega. Sellised strateegilised liidud on väikeriikidele kasulikud, kui suurriikide huvid ei ole kindlalt reastatud. See toob endaga kaasa väikeriikide osatähtsuse kasvu strateegiliste liitude siseses otsustusprotsessis ja võimaldab vältida proportsionaalset otsustamist, mis oleks seotud riikide suurusega. Vastupidise olukorraga on tegemist, kui strateegilise liidu moodustavad väikeriigid. Väikeste riikide vahel moodustatud strateegiline liit ei võimalda ühel väikeriigil saada kasu ebaproportsionaalsusest, mis tekib liitudes suurriigiga (Dixit 1987, lk. 365).

Praktikas on strateegilistel liitudel mitmeid erinevaid eesmärke. Eesti kui väikeriigi seisukohalt lähtudes peab hindama liidu loomisega kaasnevaid tagajärgi. Lähtuvalt strateegilise kaubanduspoliitika teooriast tagab Euroopa Liiduga ühinemine Eestile paremad tingimused ühisettevõtete loomiseks ning liitumiseks multinatsionaalsete ettevõtetega. Selline liitumine muudab kulutused uurimis- ja arendustööks suhteliselt väiksemaks, parandades seeläbi Eesti ettevõtete võimalusi konkureerimiseks eksportturgudel.

Kokkuvõte

Mastaabisäästu efekt ja mittetäielik konkurents võivad anda valitsusele põhjuse omapoolsete strateegiliste meetmete rakendamiseks sisemaiste firmade suhtes, parandamaks nende firmade konkurentsivõimet rahvusvahelisel turul. Meetmete all on silmas peetud otseseid ja kaudseid subsiidiume ning ekspordimaksu.

Selgub, et selliste subsiidiumide kasutamine ei ole optimaalne mudelites, mis baseeruvad täielikule konkurentsile. Ekspordi või tootmise subsideerimine vähendab kodumaist heaolu ja ainult välismaised tarbijad saavad odavamaid importkaupu ostes tulu. Ent mittetäieliku konkurentsi ja mastaabisäästuefekti puhul on meil tegemist hinnaga mis ületab piirkulusid. Selline situatsioon on piisavaks ajendiks valitsusepoolsete tootmist stimuleerivate meetmete rakendamiseks. Monopoolse kasu saamise võimalikkus maailmaturul viib olukorrani, kus valitsuse subsiidiumite tulemusena saavad sisemaised tootjad üha suuremat monopoolset tulu.

Vastavalt teooriale kerkib küsimus strateegilise kaubanduspoliitika vahendite kasutusele võtmiseks kahes olukorras: mittetäieliku konkurentsi puhul ja mastaabisäästuefekti olemasolul. Hinnad mittetäielikult konkureerival maailmaturul ületavad lisanduvaid tootmiskulusid. Järelikult saavad turul osalevad ettevõtted kasumit. Vastavalt teooriale on olemas võimalus, et valitsus toetades sisemaiseid ettevõtteid rahvusvahelises konkurentsis, võib suurendada rahvuslikku heaolu teise riigi arvelt. Selle käsitluse põhiliseks ideeks on kasumite ülekandumine välismaistelt ettevõtjatelt sisemaistele ettevõtjatele.

Luues ühisfirmasid või moodustades strateegilisi liite, suudavad väikeriigid konkureerida oligopolistlikel turgudel. Teiseks võimaluseks on hinnaliidri järgimine. Väikeriigi tulu hinnaliidri järgimisest on suurem, kui olles ise hinnaliider. Seega võib tekkida olukord, kus optimaalseteks meetmeteks väikeriigi valitsusele oleks ekspordimaksude kehtestamine, mis toob kaasa kulutuste tõusu väikeriigis. Selline tegevus soodustab suurriigi firmade otsust hakata hinnaliidriks. Seega ei ole väikeriigid maailmaturul, mida iseloomustab hinnakonkurents, absoluutselt halvemas seisus.

Eesti majanduspoliitika kujundajad peavad hindama strateegilise kaubanduspoliitika vahendite kasutamise võimalusi. Otsustamaks ekspordi subsiidiumi rakendamise üle, peab hindama monopoolse kasumi saamise võimalusi antud tööstusharus. Kui subsideerimine ei too endaga kaasa kasumite ülekandumist välismaistelt tootjatelt sisemaistele tootjatele, saavad kodumaise tootmise subsideerimisest tulu eelkõige välismaised tarbijad, mis tähendab Eesti maksumaksjate raha üle kandmist välismaistele tarbijatele. Samuti võib subsideerimine tuua kaasa ressursside ebaõige jaotuse, vähendades teiste võimalike eksportijate võimalusi.

Samuti tuleb hinnata strateegiliste liitude loomisega kaasnevaid positiivseid ja negatiivseid tagajärgi. Liidu loomisel tuleb hinnata, kas ühinemine toob endaga kaasa investeeringute kasvu ning välismaise juhtimisteabe ja tehnoloogia ülekandumise. Kui selline protsess leiab aset sektorites, kus ühinemine suurendab Eesti tootjate ekspordi võimalusi ja monopoolse kasumi saamise võimalikkust, on liitumine kasulik.

Kasutatud kirjandus

Brander, J. A. Spencer, B. J. Export subsidies and international market share rivalry. - Journal of International Economics, 1985, Vol. 18, lk. 83-100

Brander, J. A. Spencer, B. J. Strategic commitment with R&D: the symmetric caase. - The Bell Journal of Economics, 1983, Vol. 14, No. 1, lk. 225-235

Carliner, G. Industrial Policies for Emerging Industries. - Strategic Trade Policy and the New International Economics. ed. Krugman, P. R. MIT Press, 1987, lk. 147-168

Dixit, A. Issues of Strategic Trade Policy for Small Countries. - Scandinavian Journal of Economics, 1987, Vol. 89, No. 3, lk. 349-367

Eaton, J., Grossmann, G. Optimal Trade and industrial policy under oligopoly. - Quarterly Journal of Economics, 1986, Vol. 110, No. 2, lk. 383-405

Grossman, G. M., Richardson, J. D. Strategic Trade Policy: A Survey of Issues and Early Analysis. Princeton: Princeton University Press, 1985, 38 lk.

Polavarapu, R., Vaidya, A. Strategic trade policies for small countries. - Economia Internationale, 1994, Vol. 62, No. 2-3, lk. 207-217

Ramkissoon, R. Strategic Trade Theory in the Context of Small, Less Developed Countries: Some Considerations. - Journal of World Trade, 1992, Vol. 26, No. 3. lk. 73-83

Spencer, B. J. What Should Trade Policy Target? - Strategic Trade Policy and the New International Economics. ed. Krugman, P. R. MIT Press, 1987, lk. 69-89

Wangwe, S. New trade theories and developing countries: Policy and technological implications. UNU/INTECH, Working Paper No.7, 1993, 33 lk.

Summary

STRATEGIC TRADE POLICY: POSSIBILITIES AND PROBLEMS FOR SMALL COUNTRIES

Raul Omel
University of Tartu

Modern theories of international trade indicate that international trade is based rather on imperfect competition and economies of scale than comparative advantage. These new theories have given rise to strategic trade policy.

Strategic trade policy argument explains the use of export subsidies and taxes. Theories explaining strategic trade policy allow international oligopoly and strategic interactions between firms. These theories emphasize that protectionist measures, such as export subsidies and taxes, can be used to shift the profits of foreign firms to domestic producers.

Therefore, it becomes important for governments to determine the optimal trade policy in the presence of oligopolistic competition. Most of the literature in the field of strategic trade policy is concentrated on analyses of large countries. The issues of strategic trade policy for small and less developed countries have not been deeply analyzed. The aim of this paper is to summarize previous literature on strategic trade policy for small countries and to analyze the possibilities of using strategic trade policy in small countries.

Analyses of strategic trade policy for small countries are based on Bertrand oligopoly. According to research, small country can gain from trade by following the price leadership of larger country. When markets are characterized by Bertrand competition the optimal trade policy for small country could be export tax, to induce the larger country to become price leader.

Another aspect for small countries is the formation of alliances with bigger countries or with other small countries. These alliances give for small countries a possibility to increase their competitiveness in world markets.

Policymakers in Estonia must evaluate the possibilities of using strategic trade policy measures. Making decision for favor of export subsidies, it becomes important to evaluate the potential of gaining monopoly profits. If subsidizing will not shift foreign rents to domestic firms, then most of gain occurs to foreign consumers.

If joining European Union will give a rise to transfer of technology and managerial knowledge, then could formation of alliance increase the possibilities for Estonian firms to compete in international markets.

Strategic trade policy argument is an important explanation for favor of protection, but the results obtained depend considerably on specific assumptions from which they stem. The relevance of strategic trade policy for small countries is on less importance. Nevertheless, forming alliances or following the price leadership of larger countries can be beneficial for small countries in the world where large countries use strategic trade policy.

SIIRDERIIKIDE ARENGUSTRATEEGIA KUJUNDAMISE PROBLEEME

Eve Parts
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Mitmete Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikide üldine majandusareng on jõudnud tasemele, mis lubab taotleda Euroopa Liidu liikmestaatust. Selle saamine eeldab muuhulgas mitmete majandusreformide elluviimist ning riigi arengueesmärkide kohandamist Euroopa Liidu üldiste eesmärkidega. Käesolevas artiklis käsitletakse siirderiikide senist arengut ning edasisi arenguperspektiive üldises plaanis, võttes aluseks kaasaegse arenguprotsessi olemuse, selle võimalused ja piirangud, arengu sügavamad eesmärgid ning teiste maade ja riikide gruppide arengukogemuse erinevatel ajaperioodidel.

Arengu mõiste ja eesmärgid

Arengustrateegia kujundamisel tuleb kõigepealt selgeks teha, mida arengu all mõistetakse. Üheste definitsioonide väljatöötamist antud valdkonnas takistab aga oluliselt arengu-eesmärkide mitmekesisus eri riikides ja eri aegadel. Arengu defineerimisel joonistub välja kaks põhimõtteliselt erinevat lähenemist:

1) staatiline lähenemine, mis vaatleb arengut kui seisundit või eesmärki, mille poole püüeldakse;
2) dünaamiline lähenemine, mis vaatleb arengut kui protsessi koos selles sisalduvate põhjuslike seostega.

Tehakse vahet majanduskasvul, majandusarengul ning ühiskonna üldisel arengul. **Majanduskasv** tähistab kitsalt reaaltulude kasvu ühe elaniku kohta. **Majandusareng** on defineeritav kui pikaajaline protsess, mille käigus toimub reaaltulude kasv ühe elaniku kohta, samal ajal kui absoluutse vaesuse piirist allpool elavate inimeste arv ei kasva ning tulude jaotumine ei muutu ebavõrdsemaks. **Areng üldisemalt** hõlmab lisaks majanduslikule arengule ka kvalitatiivseid ning struktuurseid muutusi ühiskonnas (väärtushinnangute ja hoiakute muutumine, mittemateriaalsete vajaduste (turvatunne, õnn) rahuldatus, ühiskondlike institutsioonide areng). Tänapäeval on piirid majandusliku ja üldise arengu vahel hakanud ähmastuma. Mõistetakse nende protsesside tihedat seotust: ühiskonna sotsiaalkultuuriline ja poliitiline areng mõjutavad majandusarengut ning on ise viimase poolt määratletud.

Moderniseerimine on laia tähendusega sotsiaalteaduslik kontseptsioon, mis hõlmab muutusi sellise majandusliku ja poliitilise süsteemi suunas, mis kujunesid välja Lääne-Euroopas ja Põhja-Ameerikas 18.–19. sajandil.

- Majanduslikud aspektid: industrialiseerimine, urbaniseerumine ja tehnoloogilised muutused põllumajanduses;
- Sotsiaalsed aspektid: traditsiooniliste kogukondlike sidemete nõrgenemine, isiksuse arengu ja saavutuste esiletõstmine;
- Poliitilised aspektid: võimu ratsionaliseerimine ja bürokraatia kasv;
- Kultuurilised aspektid: teadmiste kasvust tulenev usuliste veendumuste mõju vähenemine ühiskonnas.

Moderniseerimine on pöördumatu protsess, mis peaks muu hulgas suurendama inimeste valikuvõimalusi. Alati ei ole see siiski nii. Näiteks saavad vanurid arenenud ühiskonnas valida mitmete erinevate hoolduskodude vahel, kuid sageli puudub nende valikute seas

võimalus jääda elama oma laste juurde, mis on tavaline vaestes riikides. Arengumaade seisukohalt ei kaasne moderniseerimisega alati nn "läänestumine", kuna traditsioonilised institutsioonid (hõimud, ühiskondlikud kastid, laiendatud perekond jt.) on sageli väga püsivad ning kohanduvad uute majanduslike tingimustega, kuid ei lase ennast hävitada.

Sageli tehtav viga majandusarengu tõlgendamisel on tema samastamine **industrialiseerimisega.** Neid mõisteid ei tohi siiski võrdsustada, kuna tööstuse osakaalu kasv kogutoodangus ei pruugi tagada erinevate arengueesmärkide saavutamist. Majandusarengut samastatakse ekslikult ka **majandusliku sõltumatusega**. Selle põhjuseks on tõsiasi, et koloniaalmineviku ja sellele järgnenud taasiseseisvumise tulemusena on paljud vaesed riigid sattunud sõltuvusse eksportturgudest ja väliskapitalist. Seda sõltuvust püütakse vähendada impordi asendamise poliitikaga ning väliskapitali sissevoolu tõkestamisega.

Rahvusvahelisel tasandil on tänapäevaks jõutud konsensusele, et arengu olemus ja eesmärgid seisnevad inimeste osalemises neid puudutavate otsuste tegemisel ning inimõiguste tagamises. ÜRO poolt välja töötatud **inimarengu kontseptsiooni** kohaselt on arengu eesmärgiks eelkõige inimeste valikuvõimaluste suurendamine. Areng peab asetama esikohale inimesed, laiendama nende osavõttu oma elu puudutavate otsuste tegemisel ja jaotama õiglaselt majanduskasvu hüved, ohustamata seejuures tulevaste põlvkondade võimalusi. Selle lähenemise kohaselt ei tule vaeseid vaadata mitte arengu objektidena, vaid subjektidena: kui ühiskond loob keskkonna, mis võimaldab indiviididel arendada oma loovaid võimeid, kaasneb sellega ka märgatav vaesuse vähenemine.

Inimõigustest lähtudes tähendab areng tsiviil-, poliitiliste, sotsiaalsete ja inimõiguste saavutamist. See seisukoht välistab selgelt üksikisikute vabaduse piiramise üldise arengu nimel ning lükkab ümber teooria, et demokraatia ja inimõigused on nn. luksuskaup, mida saavad endale lubada vaid jõukad riigid. Arvatakse, et kirjeldatud pöördepunkt arengukäsitluses on võimalikuks saanud eelkõige tänu sotsialistliku süsteemi kokkuvarisemisele, mis aitas reaalsemalt näha arengut takistavaid tegureid. Tänapäeval ei saa ükski režiim või kohalik eliit oma juhitava riigi alaarengu ainsa põhjusena süüdistada väliseid tegureid, nagu ebaõiglane rahvusvaheline majanduskord vms. Üha rohkem rõhutatakse siseriiklike tegurite olulisust, mis viib ka alaarengu põhjuste diferentseerumisele riikide lõikes.

Lisaks inimvabadustele seostatakse arenguga **majandustegevuse vabadust**. Üldlevinud on seisukoht, et mida rohkem riik turuprotsessidesse sekkub, seda enam pidurdub majanduskasv ning langeb elatustase. Paraku ei ole enamikus maailma maades vabaturumajandust. *Heritage Foundation* on koostanud majanduslike vabaduste indeksi, mis arvestab kümmet erinevat majandusvaldkonda. Uurimistulemused näitavad, et maailma jõukamad riigid on majanduslikus mõttes kõige vabamad, kõige vaesemates maades võib aga täheldada küllalt suuri piiranguid. Ühelt poolt näib see kummutavat väärarvamuse, nagu oleks majanduskasv ja heaolu saavutatav lihtsalt massilise rikkuste ülekandmisega arenenud tööstusriikidest vähemarenenud maadesse. Teisalt võib väita, et mida napimad on riigi käsutuses olevad vahendid, seda rohkem tuleb sekkuda nende jaotusse. Põhjuse ja tagajärje määratlemine on siin üsna keerukas.

Viimaks ei saa märkimata jätta ka majandusarengu seoseid looduskeskkonnaga. Industriaalarengu varasematel astmetel oli ökosüsteemile avaldatava mõju ignoreerimine vähem ohtlik, kuna tollane inimpopulatsiooni suurus ning tootmis- ja tarbimismudelite ressursikasutus olid loodus-keskkonnaga võrreldes suhteliselt väikesed ega häirinud oluliselt

ökosüsteemi funktsioone. Nüüdseks on olukord muutunud ning uurimused näitavad, et inimkonna materiaalne nõudlus ületab juba praegu planeedi Maa pikaajalise kandevõime (Folke 1993). **Loodussäästlik areng** tähendab, et:

1) inimkonna füüsiline suurus peab olema piiratud olemasoleva loodusliku kapitali kandevõimsusega (*carrying capacity*);
2) tehnoloogiline progress peab suurendama eelkõige seadmete efektiivsust, mitte nende läbilaskevõimet;
3) saastainete emissioon ei tohi ületada keskkonna absorbeerimisvõimet;
4) taastuvate loodusvarade kasutamise tempo ei tohi olla suurem kui nende taastumise kiirus;
5) mittetaastuvate ressursside kasutamise tempo peab olema võrdne taastuvate asendajate tekkekiirusega.

Võimalikud arengueeskujud siirderiikidele

Majandusreforme alustades lähtus enamik siirderiike, sh ka Eesti, eelkõige naabermaade (Ungari, Poola) kogemusest, kus reformid algasid pisut varem ning raamtingimused olid sarnased. Kuna aga majanduse reformimine pole eesmärk omaette, vaid vahend majanduskasvu saavutamiseks, tuleks eeskujude otsimisel silmas pidada ka riike, kes on viimastel kümnenditel suutnud näidata reaalset majanduskasvu. Lääne-Euroopa riikide kaasaegse majanduspraktika jäljendamise teeb ilmselt võimatuks taustsüsteemi ja lahendamist vajavate probleemide liigne erinevus. Mitmed autorid on märkinud, et Eestile võiks kasutamiskõlblikke ideid anda pigem Soome, Rootsi või Saksamaa sõjajärgse arengu uurimine, kuigi tollane maailmamajanduse keskkond erines tunduvalt praegusest. Arengueeskujusid kaasaegsemast ja meile sarnasemast majanduskeskkonnast võib leida ka Euroopa äärealadelt ning Aasia arengumaade hulgast. Järgnevalt analüüsitakse erinevate arengueeskujude järgimise võimalusi, piiranguid ning mõttekust.

1. Arengumaad

Arengumaade üldistatud kogemuse uurimise poolt räägib eelkõige tõsiasi, et nende riikide reforme ja arengustrateegiaid on peale Teist maailmasõda põhjalikult uuritud. Probleemiks on, nagu teistegi eeskujude puhul, tausttingimuste ja lahendamist vajavate probleemide erinevus:

1) enamikku arengumaid ühendab endise koloniaalriigi staatus, mis on jätnud harjumuse alluda teiste antud korraldustele ja otsustele (nn õpitud abituse sündroom);
2) majanduslikult on arengumaadele omane madal tulutase, ebavõrdne tulujaotus ning terav erinevus priviligeeritud ja marginaalsete ühiskonnakihtide ja majandussektorite vahel;
3) arengumaade üheks peamiseks arengutõkkeks on rahvastiku kiire kasv, kusjuures enamus rahvastikust elab maapiirkondades, põllumajanduse tootlikkus on seal aga madal;
4) inimkapitali madal arengutase arengumaades (madal eluiga ja haridustase);
5) suur välisvõlg, mis seab arengumaad sõltuvusse kreeditoride (IMF jt) nõudmistest.

Vaatamata loetletud erinevustele arengumaade ning Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikide vahel on neil riikide gruppidel ka ühisjooni ja kokkupuutepunkte. Ühisteks valupunktideks on näiteks töötlemata tooraine suur osatähtsus ekspordis ning võimetus maailma poliitilisel areenil kaasa rääkida. Oluline on ka omavaheline konkurents väliskapitali ligimeelitamisel, seda nii välisabi ja -laenude kui ka otseste välisinvesteeringute osas.

2. Aasia "tiigrite" ja teiste hetkel kiirelt arenevate riikide kogemus

E. Terk on siirderiikidele eeskujuks ja võrdlemiseks välja valinud riigid, mis on viimase paarikümne aasta jooksul teinud küllalt suure arenguhüppe inimarengu indeksi alusel mõõdetuna. Jättes kõrvale väga jõukad ja väga vaesed maad (SKP taseme alusel) ning linnriigid, võrdleb autor sõelale jäänud riike majanduskasvu, ekspordile orienteerituse, majandusstruktuuri, majandusliku avanemise, inflatsiooni, maksukoormuse ning investeeringute taseme alusel. Analüüsi tulemusena joonistuvad välja järgmised eduka kasvustrateegia põhikontuurid (Terk 1994: 46–48):

1) SKP ja tööstuse kasvu aluseks on eelkõige multinatsionaalsete korporatsioonide investeeringud;
2) väikese siseturuga riikide puhul on märgatav ekspordi kõrge (kuni 70%) osakaal SKP-s;
3) majandusliku avatuse suunas on liigutud samm-sammult (vrd Eesti hüppelist avanemist);
4) väliskapitali teadlik suunamine prioriteetsetesse majandusharudesse;
5) suhteliselt madal üldine maksukoormus ning madal inflatsioonitempo;
6) investeeringute kõrge tase (üle 30% SKP-st).

Samas rõhutatakse, et "ilmselt pole Eestil ja teistel postsotsialistlikel riikidel võimalik teistsugusest situatsioonist väljakasvanud arengukaasusi üheselt kopeerida" (Terk 1994: 48). Jäljendamisraskused ei ole ainult majanduslikku laadi. Näiteks üheks Ida-Aasia riikide majandusedu põhjuseks on nende rahvuslikest ja ajaloolistest iseärasustest tulenev niinimetatud alternatiivkapitalismi mudel, kus riiklik majanduspoliitika suunab turumajandust märksa rohkem kui läänemaades. Eelkõige väljendub see investeeringute riiklikus suunamises strateegilistesse majandussektoritesse. Samas jääb ressursside efektiivse paigutamise kindlustamine antud sektorites peamiselt turujõudude ja -institutsioonide hooleks. Teiseks tuleb arvestada idamaade kultuuritraditsioone, mis seavad kollektiivsed eesmärgid ja väärtused kõrgemale individuaalsetest.

3. Lääne-Euroopa riikide Teise maailmasõja järgne majanduspraktika

Otsides arengueeskujusid varasematest ajaperioodidest tuleb silmas pidada, et rahvusvaheline majanduskeskkond ning selle pakutavad võimalused ja piirangud on vahepeal oluliselt muutunud. Samuti teeb Lääne-Euroopa riikide eeskuju järgimise keeruliseks asjaolu, et nimetatud riikide ainsaks ühisjooneks sõjajärgsel perioodil olid kõrged kasvutempod (3-4% ja enamgi aastail 1948-60), ja seda sõltumata rakendatud strateegiast. Erinevate maade rekonstrueerimisstrateegiad (ning nende tulemused igal konkreetsel juhul) olid aga väga erinevad ning sageli vastandlikud. Järgnevalt mõned näited, mis puudutavad vabakaubandust, investeeringute jaotamist ja inflatsiooni.

Esiteks tuli läänеriikidel peale sõda teha põhimõtteline valik *vabakaubandus ja protektsionismi* vahel. Saksamaa pani suurt rõhku vabakaubandusele ning valuuta konventeeritavusele, Prantsusmaa aga rakendas kaubanduspiiranguid ja valuutakontrolli. Vabakaubandust järgisid veel mitmed riigid, kuid tõlgendasid seda erinevalt: näiteks Saksamaa tegeles peamiselt impordi asendamisega, Jaapan aga ekspordi igakülgse toetamisega. Edu (majanduskasvu mõttes) saavutasid mõlemad.

Teiseks tuli määratleda *riikliku ja erasektori roll* taastamistöödel. Prantsusmaa rakendas plaanimajanduse elemente, krediitide jaotamine oli suures osas riigi kontrolli all. Samuti oli riigil keskne roll Itaalia majanduse ümberkujundamisel. Ülejäänud riikides jäeti investeeringute jaotamine peamiselt erasektori ja turujõudude hooleks.

Inflatsioon puudutas kõiki riike. Mõned neist suutsid seda edukalt kontrollida (Saksamaa range rahapoliitika), teistes kordusid kõrge inflatsiooniga perioodid kuni 1950. aastate lõpuni (Prantsusmaa).

Eelnevast võiks analoogia põhjal järeldada, et siirderiigid "kosuvad" iseenesest, ilma et midagi ette võetaks (või vaatamata kõigele, mis ette võetakse). See ei näi siiski eriti reaalsena ning arusaadavalt pole kõneallolevad riigid isevooluteele lootma jäänud, vaid on püüdnud rakendada põhjendatud ja eesmärgipärast majanduspoliitikat. Samas, vaatamata üldiselt sarnastele põhieesmärkidele, võib siingi täheldada erinevaid teid nende poole liikumisel, mis viitab analoogiale tööstusriikide arenguga Teise maailmasõja järgsel perioodil (kogemuste ja võimaluste mitmekesisuse osas).

4. Hääbuvate (tööstus-)regioonide taaselustamine

Uudsema ideena arenguanaloogiate osas on mitmed autorid välja toonud paralleelid nn hääbuvate tööstusregioonide (endised kaevanduspiirkonnad, laevaehituskeskused) taaselustamisega ja neile uue kasutusvaldkonna leidmisega. Kui sõjajärgse arengu puhul oli tegemist varem eksisteerinud struktuuride taastamisega, siis endiste tööstuspiirkondade restruktureerimine eeldab olemasolevate struktuuride muutmist või koguni hävitamist, mis on tunduvalt aeglasem, valulikum ning kulukam protsess.

Arvatakse, et siirderiikidele sobib esialgseks makromajandusliku stabiilsuse saavutamiseks sõjajärgse Euroopa eeskuju (rahareform, välisabi kasutamine jms), hiljem aga hääbuvate tööstusregioonide kogemus. O. Blanchard toob välja kolm põhiprobleemi, mille lahendamisel praegused transformatsioonimaad ei saa tööstusriikide sõjajärgsest praktikast eeskuju võtta (Dornbusch 1993: 231-234).

Esiteks, kui kiiresti vana süsteem lammutada? Ebaefektiivselt töötavate suurettevõtete järsk sulgemine tekitab suure tööpuuduse kasvu. See võib olla lühiajaline, kui ümberkorralduste käigus luuakse juurde piisavalt uusi töökohti, kuid tagajärjeks võib olla ka eelarveressursside ammendumine ning püsivalt töötute klassi tekkimine. Peale Teist maailmasõda olid need küsimused tähtsusetud, kuna lihtsalt polnud suurt midagi sulgeda (kui sõjatööstus välja arvata) ning nõudlus tööjõu järele ületas pakkumise.

Teiseks, kui kiiresti avada majandus väliskonkurentsile? Erinevus seisneb selles, et sõjajärgses Euroopas oli tootmise struktuur enam-vähem õige (st kajastas nõudmise ja pakkumise vahekorda) ning hinnad suhteliselt vähe moonutatud. Praegustes siirderiikides on aga nii tootmise struktuur kui hinnad pikka aega paigast ära olnud ning väliskonkurents võib sellistes tingimustes kasu asemel pigem kahju tuua. Eesti majanduse ülikiire ja radikaalne avanemine on selles kontekstis ilmselt erandlik (kui algselt suhteliselt kaitstud olnud pangandussektor välja arvata).

Kolmandaks, kuidas organiseerida töösuhteid? Euroopas valitses peale sõda nn. sotsiaalne konsensus (mis arvatakse olevat küll pigem kiire kasvu tagajärg kui põhjus) – töötajate palgaootused olid madalad ning nende rahuldamine seega lihtne, kõrge tootlikkus aga tagas piisavad kasumid, mille reinvesteerimine kiirendas omakorda majanduskasvu. Praegustes siirderiikides, vastupidi, on töötajate palgaootused kõrged, aga reaaltulude tegelik kasv ei saa aeglase (algselt koguni negatiivse) majanduskasvu tingimustes kiiresti toimuda.

Eesti arenguprioriteedid

Taasiseseisvumisest alates on Eesti majandus liikunud peamiselt isevooluteed, kus riik on olnud pigem sündmuste jälgija kui mõjutaja. Tõsiseks probleemiks on olnud riiklikul tasemel määratletud arenguprioriteetide puudumine. Üldsõnalisele IME (isemajandav Eesti) projektile järgnesid alles 1996.a. majandusministeeriumi poolt sõnastatud selged majandusprioriteedid, mis hõlmasid välisinvesteeringute sissevoolu soodustamist, ekspordi ja väikeettevõtluse toetamist, suurte riiklike monopolide (Eesti Põlevkivi, Eesti Energia) restruktureerimist, transiitkaubanduse arengut ning ühinemisläbirääkimisi Euroopa Liiduga. 1998. a. lisandusid eelnevasse loetellu Eesti Panga, Eesti valitsuse ja IMF-i ühisläbirääkimiste tulemusena veel kaks eesmärki: 1) piirata kodumaise kogunõudluse kasvust ja sellega kaasnevast jooksevkonto defitsiidi suurenemisest tulenevaid makromajanduslikke riske ning 2) soodustada tootlikkuse kasvu ja laiendada majanduskasvu baasi.

Hiljem on nendele eesmärkidele lisandunud veel infotehnoloogia arengu soodustamine, kuid mingeid radikaalselt uusi arenguprioriteete pole seatud (vt ka projekt “Eesti 2010”). Võib öelda, et kõik senised arenguprogrammid on keskendunud peamiselt majanduskasvule, st arengu rahalisele küljele, jättes kõrvale inimarengu üldised eesmärgid ning viimaste tegelikud seosed majandusliku rikkusega.

Eesti arengutee kavandamisel tuleb kindlasti arvestada asjaolu, et olemasolevate ressursside (territoorium, rahvaarv, põllumajanduslik maa) poolest on Eesti riigi osatähtsus maailma-majanduses vaid ligikaudu 0,3 promilli. Mõningaid loodusvarasid (mets, põlevkivi, fosforiidid, turvas jm) on küll nimetatud suhtarvust mõnevõrra rohkem, kuid kokkuvõttes on Eesti võimalused pakkuda maailmale omalt poolt arvestataval hulgal midagi materiaalset väga tagasihoidlikud. Eesti koha määratlemisel maailmamajanduses seatakse sageli esiplaanile riigi geograafiline asend, mis omab juhtiva arenguteguri rolli peamiselt kahel põhjusel (Hagelberg 1995: 35–36):

1) ta on teenindussfääri tulude suurendamise tähtis allikas (veondus, turism, vahendus-tegevusega seotud finantsteenused jm.);
2) ta on oluline eeldus välismajandustegevuse, sealhulgas ekspordi aktiviseerimiseks, eksport on aga kiiresti muutuvas maailmas väikese siseturuga riigi majanduse arengu mootor.

Mitmekesisemaid ja julgemaid (samas ka lihtinimesele vastuvõetavamaid ning vähem politiseeritud) arengustsenaariume on avalikkusele välja pakkunud noored mitmetel esseekonkurssidel (vt näiteks http://madli.ut.ee/~leht/essee.html), kelle mõttelennule on kindlasti vabastavalt mõjunud teadmine, et oma ideede elluviimise eest ei pea ise vastutama ning nende finantseerimise tarvis rahaallikaid leidma. Ometi on mitte-poliitikute arvamused olulised ning ka tegelike otsuste vastuvõtjad peaksid nendega tutvuma ja võimaluse korral arvestama. Praegu jääb sageli mulje, et Eesti ühinemine Euroopa Liiduga on eesmärk omaette ning sellega tegelikult kaasnev kasu (või kahju) teisejärguline. Näiteks suurest Euroopa siseturust rääkides ei mainita tavaliselt, et mujal maailmas, eelkõige Aasias leidub veel suuremaid ja kiirema ostujõu kasvuga piirkondi, kellega kauplemine muutub Euroopa Liidu liikmena tunduvalt komplitseeritumaks.

Kokkuvõtvalt tuleb öelda, et nagu igasugusel ennustamisel, nii tehakse ka siirderiikide arengutee prognoosimisel tavaliselt üks oluline (ja samas paratamatu) viga: ei arvestata, et areng ei kulge sirgjooneliselt, vaid pigem mööda tundmatu kujuga kõverjoont. Teadaolevatest tingimustest lähtudes võib arvestus olla väga täpne – kuid need tingimused jõuavad vahepeal

muutuda, ja tegelik areng sõltub juba neist muutustest. Seetõttu pole sugugi võimatu, et siirderiigid, sh Eesti, saavutaksid traditsioonilisest sirgjoonelisest arenguteest (mis viib meid vääramatu jõuga Euroopa Liitu) kõrvale kaldudes üldtunnustatud inimarengu eesmärgid kui mitte kiiremini, siis ehk sujuvamalt ja valutumalt.

Kasutatud kirjandus

1. Dornbush, R. Postwar Economic Reconstruction and Lessons for the East Today. The MIT Press, 1993
2. Eesti tulevikustsenaariumid: esseekonkursside võidutööd. [http://madli.ut.ee/~leht/essee.html] 10.02.2000
3. Eesti tuleviku-uuringute instituut. Eesti 2010. [http://www.e2010.ee/] 09.02.2000
4. Folke, C. Investing in Natural Capital: Why, What and How? – Beijer Discussion Paper Series No. 33, Stockholm 1993
5. Ghosh, S. R. Reverse Linkages: The Growing Importance of Developing Countries. – Finance & Development, March 1996, pp. 38–41
6. Hagelberg, R. Eesti kohast muutuvas maailmas. Eesti Panga bülletään nr. 5/1995, lk. 34–37
7. Krull, H. Eesti aastal 2010. [http://www.zzz.ee/foorum/] 08.02.2000
8. Meier, G. M. Leading issues in Economic Development. Oxford University Press, 1989
9. Parts, E. Arenguökonoomika. TÜ kirjastus, Tartu 2000
10. Terk, E. Otsides arenguanaloogiaid. – Ärielu, mai 1994, lk.46–48

Summary

DEVELOPMENT STRATEGIES FOR TRANSITION COUNTRIES:
PROBLEMS AND POSSIBILITIES

Eve Parts
University of Tartu

Transition countries are attempting to catch up with advanced economies, their welfare and consumption levels. In forming country's development strategy it is important to identify real objectives of the development and the possible ways to achieve them. When learning from the experience of other countries' development history, we have to take into account real circumstances – both domestic and international. The international environment today, compared to that of decades ago, offers different possibilities for development, but also different restrictions.

The subject of economic development relates mainly to the provision of resources to raise the level of real output and living standards. The growth of output is not, of course, the only goal of economic development, but policies to raise the rate of output growth form the major part of most countries' development plans, because growth is seen (a) as a necessary condition for an improvement in general welfare and (b) as precondition for the achievement of other development objectives. Nowadays the meaning of development covers topics like modernisation, human development, income redistribution, sustainable development, self-reliance, and political indices of human freedom, instead of plain economic growth.

Traditional developing countries are often used as an example for transition economies, mainly because their development experience after the Second World War is most deeply analysed. But differences in development problems make difficult to follow this example: most developing countries are previous colonial areas with very low and unevenly distributed incomes, high population growth rates, low human capital development levels and high foreign debt – characteristics not common for post-socialist transformation countries.

Asian "tigers" and other fast-growing economies form the second development pattern. As we are interested in development in broader sense it is useful to observe the experience and common characteristics of those countries which have lately shown fast progress in human development (measured by HDI).

For countries in transition it has been appropriate to learn from post-war stabilisation and monetary reform in western countries (those lessons are also incorporated in IMF programs). But there is not much to learn about post-war restructuring. Rather it would be helpful to look at the reconversion experience of regions in decline (former shipbuilding centres, coal and steel industries etc). Post-war reconstruction was a process of building upon what existed before, but reconversion implies changing (or even destroying) the existing structure and building up the new one, and this is much more complicated and harmful.

Summing up the development experience of other groups of countries in different times, we can draw following lessons for the economies in transition:

- The basic guarantee for economic growth in each country is first of all favourable institutional, economic and political climate;
- small open economies with tight domestic market (like Estonia) has to participate actively in international economy, but openness is better to be reached step-by-step;
- Besides export promotion it is important to increase country's attractiveness to foreign direct investments (given tight competition with other developing countries) and also increase the effectiveness of those investment;
- Most of successfully growing economies have experienced low inflation and tax rates;

In each case we have to take into account the fact that development process is usually not straightforward and circumstances tend to change during this process, which changes also the results of development plans different from those expected. Therefore it might be useful to consider also non-traditional development paths (others than moving to the EU).

REGIONAALPOLIITIKA MÕNEDEST ASPEKTIDEST

Matti Raudjärv
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eestis Vabariigis on käesoleval ajal paljude teiste lahendamist ja arendamist vajavate küsimuste kõrval aktuaalseks teemaks haldusreform ja sellega kaasnev. Majanduspoliitiliselt on siinkohal tegemist struktuuripoliitika koosseisu kuuluva **regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitikaga.** Sellega seonduvad tihedalt ka teised majanduspoliitika osad nii põhi- kui ka allvaldkondade näol. **Haldusreform peab toetama nii regionaal- kui kohaliku omavalitsuse poliitikat.** Siinjuures on vaja arvestada majanduspoliitika erinevate kandjate ehk institutsioonide olemuse ja funktsioonidega. Haldusreformi eesmärkidest tulenevalt on siia haaratud nii riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused-organid kui ka mitmed teised institutsioonid ja organisatsioonid.

Haldusreformi üldiseks eesmärgiks peaks olema nn. haldussuutlikkuse tõstmine ning selle kaudu Eesti Vabariigi majanduses senisest paremate tulemuste saavutamisele kaasa aitamine kogu elanikkonna huvides. Konkreetsemateks eesmärkideks on avaliku sektori töö efektiivsus, funktsioonide jaotuse määratlemine ja tegevuse ratsionaalsus, teenuste parem kvaliteet ja kättesaadavus, kulude kokkuhoid, harmoniseerumine Euroopa Liidu tingimustega jms.

Käesoleva artikli eesmärgiks on vaid mõnedele aspektidele tuginedes näidata, et Eesti regionaalpoliitika on tasakaalustamata ning riigi suhtelist väiksust arvestades liiga ühesuunaline, st. suurel määral pealinna keskne. Sellest tulenevalt on mõjutatud ka kohaliku omavalitsuse poliitika teistes linnades ja valdades.

1. Lühidalt üldisest taustast

Regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitikaga on püütud Eesti Vabariigis kogu möödunud aastakümne jooksul tegeleda. Vaatamata paljude küsimuste ja probleemide lahendamisel saavutatud erinevast tulemuslikkusest, oleme artikli autori arvates tänaseks jõudnud olukorda, kus võime tõdeda, et

- regionaalpoliitika alased tulemused on kesised, sageli peaaegu olematud ning lahendamist vajavaid probleeme hulgaliselt;
- kohaliku omavalitsuse süsteemis on vastava majanduspoliitilise tegevuse tulemusel toimunud küll hulgaliselt muutusi (võrreldes olukorraga enne taasiseseisvumist), kuid olukord rahuldab meid ikkagi vähe;
- avaliku sektori funktsioonid ei ole piisavalt selgelt määratletud ning haldussuutlikkus on madal;
- elanikkond (kelle heaolu suurendamisele ja vajaduste rahuldamisele peaks kogu avaliku sektori tegevus olema suunatud) ootab nii regionaalpoliitilises tegevuses kui ka kohaliku omavalitsuse poliitikas senisest efektiivsemaid ja inimestele selgemalt tunnetatavaid, arusaadavaid ning nn. käega katsutavaid tulemusi, aga samuti stabiilsemat olukorda;
- Eesti Vabariik on regionaalselt tasakaalustamata tugeva kontsentratsiooni suunitlusega Tallinna ja tema lähipiirkondadesse.

Efektiivse majanduspoliitilise tegevuse kohustus ja vastutus tagajärgede eest langeb nii otsustus- kui mõjuinstitutsioonidele, ehk täpsemalt:

- riigi seadusandlikule organile Riigikogule (vajalike õigusaktide vastuvõtmine, täitevvõimu tegevuse kontrollimine ja teiste Riigikogu funktsioonidest tulenevate ülesannete täitmine);
- riigi täitevorganile Vabariigi Valitsusele (tegevuse koordineerimine riigi tasandil, vajalike otsuste langetamine ning valitsusbürokraatia tegevuse kontrollimine);
- maavalitsustele (regioonides-maakondades nn. riigi käe pikendamine ning maakonna arengu koordineerimine-kooskõlastamine);
- kohaliku omavalitsuse organitele (linna- ja vallavolikogud ning täitevorganitena linna- ja vallavalitsused) ning omavalitsuste liitudele;
- mitmetele teistele institutsioonidele.

Regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitika on omavahel niivõrd tihedalt seotud, et on mõeldamatu neid eraldi kavandada ja ellu viia. Kui neid koos ja kompleksselt ei käsitleta, võib varem või hiljem üks hakata teist segama ning arengut takistama. Näiteks omandisuhete kiirem korrastamine, ettevõtluse soodustamine ja selle kaudu täiendavate töökohtade loomiseks vajalike tingimuste loomine ning paljud teised eelnimetatuga seonduvad majanduspoliitika alad on samuti nii regionaalpoliitika kui ka kohaliku omavalitsuse poliitika küsimused.

Käesolevas artiklis antava ülevaate puhul esitatakse eeskätt vaid konkreetsed andmed, mis iseloomustavad neid tendentse mis Eestis regionaalselt toimuvad. Tekstis kasutatavad andmed on pärit kirjutise tabelitest. Paljud täiendused, selgitused ja kommentaarid kuuluvad konverentsi ettekande juurde.

Vaadeldakse järgmiseid valdkondi:

- regionaalpoliitika programmid;
- rahvastik ning selle regionaalne jagunemine Eestis;
- aktiivne rahvastik (tööjõud);
- investeeringud;
- ettevõtlus;
- leibkonna sissetulekud, kulutused ja keskmine brutopalk;
- regionaalne SKP.

Nende küsimuste käsitlemisel vaadeldakse ennekõike seda, milline on regionaalne jaotus ning milliseid suundumisi võib täheldada. Sellest tulenevalt võib küllalt adekvaatselt ja konkreetselt ka Eesti regionaalpoliitika, aga samuti kohaliku omavalitsuse poliitika tulemuslikkust hinnata.

2. Regionaalpoliitika programmid

Aastast 2000 on mõnevõrra muudetud ja täpsustatud regionaalse arengu programmide kooseisu. Kui 1999.aastal oli 8 regionaalarengu programmi, siis alates 2000.aastast on 7 regionaalarengu programmi:

1999. aasta (sulgudes esitatud 1999.aastaks kavandatud riigieelarvelised eraldised) /4/:

1. Ida-Virumaa programm (7,5 mln krooni)
2. Saarte programm (10,0 mln krooni)
3. Monofunktsionaalsete asulate programm (3,0 mln krooni)
4. Piirialade programm (5,0 mln krooni)
5. Külaliikumise programm (4,0 mln krooni)
6. Ääremaade programm (10,0 mln krooni)
7. Kagu-Eesti programm (11,5 mln krooni)
8. Setomaa programm (10,0 mln krooni)

Lisaks kavandati riigieelarvelised eraldised veel Regionaalarengu sihtasutusele (1,0 mln krooni); ettevõtluse tugisüsteemile (9,64 mln krooni); regionaalpoliitilistele uuringutele (0,3 mln krooni); laste, perede, vanurite ja puuetega seotud regionaalprogrammide investeerimisele (veidi üle19,0 mln krooni), maavalitsuse arendustegevuseks (6,0 mln krooni) ning regionaalse andmebaasi käivitamisele (0,3 mln krooni). Seega kokku oli siintoodud riigieelarvelisi vahendeid 1999.astaks kavandatud ca 97,3 mln krooni.

2000. aasta (artikli kirjutamise ajal ei olnud riigieelarveliste eraldiste sisemised jaotused veel selged, näiteks puudus regionaalprogrammide vaheline summade jaotus):

1. Põllumajanduspiirkondade programm
2. Tööstuspiirkondade programm
3. Saarte programm
4. Keskustevõrgu programm (seotud tõmbekeskustega)
5. Kohaliku omaalgatuse programm (sarnaneb varasema külaliikumise programmiga)
6. Piireületava koostöö programm
7. Setomaa programm

2000.aasta riigieelarve seaduses kavandati regionaalküsimustele eraldisi vaid ca 78,7 mln krooni ulatuses /5/. Eraldi oli välja toodud vaid laste, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud regionaalprogrammide investeerimiseks kavandatud summa – ca 23,3 krooni. Seega väheneb antud summasid silmas pidades regionaalpoliitiline finantseerimine 2000.aastal võrreldes 1999.aastaga ligi 30% võrra. Kui kõrvutada käsitletud kahe aasta eelarveid, siis 2000.aasta eelarve ei ole detailiseeritud, eelarve seaduses puuduvad programmide rahalised konkretiseeringud ning seega puudub regionaalpoliitilisel osal (paraku ka paljudel teistel osadel) vajalik korrektsus ja läbipaistvus.

3. Rahvastik ning selle regionaalne jagunemine Eestis

Eesti riigil on kindlasti palju lahendamist vajavaid ülesandeid, nagu täna suhteliselt madala elatustaseme tõusu saavutamine, seda soodustavate investeeringute tegemine ja täiendavate töökohtade loomine, konkurentsivõimelise toodangu valmistamine ja teenuste pakkumine, kõige selle soodustamiseks vajaliku mitmekülgse eluaegse koolitussüsteemi väljatöötamine ja käivitamine, regionaalse tasakaalustatuse saavutamine kogu riigi ulatuses ning hulgaliselt teisi, sealhulgas ka sotsiaal- ja kultuuri valdkondades.

Kõige selle juures on loomulik, et regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitika kavandamisel ja elluviimisel arvestatakse sellega, milline on rahvaarv riigis, riigi territoriaalne jaotus s.h. kohaliku omavalitsuse üksuste (Eestis linnad ja vallad) paiknemine, rahvastiku jagunemine piirkonniti (maakondade, linnade, valdade ja teiste asulate-asumite lõikes; linna- ja maarahvastiku vahekord) jms.

Eesti suurimad maakonnad on (rohkem kui 100,0 tuhande elanikuga, vt. ka tabel 1) Harju (37,02% Eesti kogurahvastikust), Ida-Viru (13,52%), Tartu (10,45%) ja Pärnu maakond (6,92%). **Harju maakonna koosseisus moodustas Tallinna elanikkond 28,47% Eesti kogurahvastikust. Seega moodustasid nimetatud nelja maakonna (Harju, Ida-Viru, Tartu ja Pärnu) elanikud 67,91 ehk ligikaudu 68% Eesti kogurahvastikust.**

Tabel 1

Eesti Vabariigi rahvastik, asustustihedus maakondades ja nende keskustes
(seisuga 1.1.1999)

Haldusüksus (maakond, linn)	Kokku (inimest)	Osakaal (%) kogurahvastikust	Asustus-tihedus (in/km^2)
Linnarahvastik	999583	69,15	1345,8
Maarahvastik	445997	30,85	10,4
Kogurahvastik	**1445580**	**100,00**	**33,3**
Harju maakond	535 131	37,02	123,5
Tallinn	411 594	28,47	2 600,6
Hiiu maakond	11 798	0,82	11,5
Kärdla	4 279	0,30	950,9
Ida-Viru maakond	195 460	13,52	58,1
Kohtla-Järve*	66 542	4,60	1 231,8
Jõgeva maakond	41 377	2,86	15,9
Jõgeva	6 614	0,46	1 713,5
Järva maakond	43 144	2,78	16,4
Paide	10 403	0,72	1 037,2
Lääne maakond	31 850	2,20	13,4
Haapsalu	13 560	0,94	1 280,5
Lääne-Viru maakond	75 819	5,24	21,9
Rakvere	19 081	1,32	1 793,3
Põlva maakond	35 610	2,46	16,4
Põlva	7 107	0,49	2 511,3
Pärnu maakond	100 100	6,92	20,8
Pärnu	51 357	3,55	1 672,3
Rapla maakond	40 137	2,78	13,5
Rapla	6 320	0,44	1 362,1
Saare maakond	40 111	2,77	13,7
Kuressaare	16 364	1,13	1 094,6
Tartu maakond	151 010	10,45	50,5
Tartu	100 577	6,96	2 592,2
Valga maakond	38 668	2,67	18,9
Valga	15 659	1,08	946,7
Viljandi maakond	62 336	4,31	18,2
Viljandi	21 633	1,50	1 479,7
Võru maakond	43 029	2,98	18,7
Võru	15 983	1,11	1207,2

* *Märkus*: aastakogumik ”Eesti piirkondlik statistika” ei näita Ida-Virumaal Jõhvi linna (mis on ju tegelikult Ida-Viru maakonna keskuseks) eraldi, vaid Kohtla-Järve linna koosseisus.

Allikas: Eesti piirkondlik statistika 1998/ Regional Statistics of Estonia 1998. Tallinn, Statistikaamet, 1999.

Teise grupi (60,0 kuni 80,0 tuhat elanikku) moodustavad Lääne-Viru (5,24% Eesti kogurahvastikust) ja Viljandi maakond (4,31%), ehk kokku 9,55% Eesti kogurahvastikust. See tähendab, et eeltoodud kuue maakonna elanikud moodustavad kokku 77,46% ning ülejäänud üheksa maakonna elanikud (igas maakonnas alla 45 tuhande elaniku) moodustavad vaid 22,64% Eesti kogurahvastikust.

Asustustiheduse poolest on suurima asustusega Harju (123,5 in/km^2), Ida-Viru (58,1 in/km^2), Tartu (50,5 in/km^2), Lääne-Viru (21,9 in/km^2) ja Pärnu maakond (20,8 in/km^2).

Vaadeldes maakondade lõikes linna- ja maarahvastiku vahekordi selgub (vt. tabel 2), et **linnarahvastiku ülekaal maarahvastikust on viies maakonnas**, nimelt Harju (linnarahvastiku osakaal 31,5% ja maarahvastiku osakaal 5,52% Eesti kogurahvastikust), Ida-Viru (vastavalt 11,99% ja 1,53%), Tartu (vastavalt 7,49% ja 2,96%), Pärnu (vastavalt 4,49% ja 2,44%) ning Valga maakonnas (vastavalt 1,5% ja 1,17%). Teistes maakondades on ülekaalus maarahvastik.

Suurimad linnad ja suuremal või vähemal määral ka tõmbekeskused on Tallinn (**28,47%** Eesti kogurahvastikust, Tartu (6,96%), Narva (5,11%), Kohtla-Järve (4,6%) ja Pärnu (3,55%). **Nende viie linna elanikud moodustavad peaaegu poole (48,69%) Eesti kogurahvastikust.** Oluliselt tagasihoidlikuma kaaluga on juba järgmised maakonnakeskused nagu Viljandi (1,5% Eesti kogurahvastikust) ja Rakvere (1,32%).

Tabel 2

Eesti Vabariigi linna- ja maarahvastik, nende asustustihedus maakondades
(seisuga 1.1.1999)

Haldusüksus (maakond, linn)	Kokku (inimest)	Osakaal (%) kogurahvastikust	Asustus-tihedus (in/km^2)
Kogurahvastik	1 445 580	100,00	33,3
Linnarahvastik	999 583	69,15	1 345,8
Maarahvastik	445 997	30,85	10,4
Harju maakond			
Linnarahvastik	455 393	31,50	1 833,0
Maarahvastik	79 738	5,52	19,5
Hiiu maakond			
Linnarahvastik	4 279	0,30	950,9
Maarahvastik	7 519	0,52	7,4
Ida-Viru maakond			
Linnarahvastik	173 377	11,99	996,6
Maarahvastik	22 083	1,53	6,9
Jõgeva maakond			
Linnarahvastik	13 534	0,94	884,6
Maarahvastik	27 843	1,93	10,8
Järva maakond			
Linnarahvastik	17 398	1,20	877,8
Maarahvastik	25 726	1,78	9,9
Lääne maakond			
Linnarahvastik	15 302	1,06	1 064,1
Maarahvastik	16 548	1,14	7,0

Lääne-Viru maakond			
Linnarahvastik	35 689	2,47	738,7
Maarahvastik	40 130	2,78	11,7
Põlva maakond			
Linnarahvastik	10 311	0,71	1 574,2
Maarahvastik	25 299	1,75	11,7
Pärnu maakond			
Linnarahvastik	64 880	4,49	1 097,6
Maarahvastik	35 220	2,44	7,4
Rapla maakond			
Linnarahvastik	15 518	1,07	912,8
Maarahvastik	24 619	1,70	8,3
Saare maakond			
Linnarahvastik	16 364	1,13	1 094,6
Maarahvastik	23 747	1,64	8,2
Tartu maakond			
Linnarahvastik	108 245	7,49	2 137,5
Maarahvastik	42 765	2,96	14,5
Valga maakond			
Linnarahvastik	21 684	1,50	844,7
Maarahvastik	16 984	1,17	8,4
Viljandi maakond			
Linnarahvastik	30 027	2,08	1 058,8
Maarahvastik	32 309	2,24	9,5
Võru maakond			
Linnarahvastik	17 582	1,22	1 117,0
Maarahvastik	25 447	1,76	11,1

Allikas: Eesti piirkondlik statistika 1998/ Regional Statistics of Estonia 1998. Tallinn, Statistikaamet, 1999.

Seega: **Harju maakonna koosseisus moodustas Tallinna elanikkond 28,47% Eesti kogurahvastikust. Nelja maakonna (Harju, Ida-Viru, Tartu ja Pärnu) elanikud moodustasid 67,91 ehk ligikaudu 68% Eesti kogurahvastikust.**

Linnarahvastiku ülekaal maarahvastikust on viies maakonnas, nimelt Harju, Ida-Viru, Tartu, Pärnu ja Valga maakonnas.

Viie linna elanikud (Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve ja Pärnu) moodustavad peaaegu poole (48,69%) Eesti kogurahvastikust.

Suurim rahvastiku kontsentratsioon on toimunud Tallinnasse.

4. Aktiivne rahvastik (tööjõud)

Vastavalt Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) metoodikale loetakse majanduslikult aktiivse rahvastiku (tööjõu) hulka need isikud, kes soovivad töötada ja on võimelised töötama.

Aktiivne tööjõud jaguneb omakorda kaheks:

1) töötajad ehk (tööga) hõivatud s.t. need isikud, kes uuritaval perioodil
   - töötavad ja saavad selle eest tasu kas palgatöötajana, ettevõtjana või vabakutselisena;
   - töötavad otsese tasuta pereettevõttes või oma talus;

- ajutiselt ei tööta.

2) töötud s.t. need isikud, kelle puhul on üheaegselt täidetud kolm tingimust:
   - on ilma tööta (ei tööta mitte kusagil ega puudu ajutiselt töölt);
   - on töö leidmisel valmis kohe (kahe nädala jooksul) tööd alustama;
   - otsivad aktiivselt tööd.

Käesoleval juhul ei ole eesmärgiks hinnata regionaalseid erinevusi tööjõus osalemise määras, tööhõive määras ega ka töötuse määras (kuigi ka need aspektid on väga olulised), vaid võrrelda regionaalseid erinevusi aktiivse rahvastiku (tööjõu) hulgas (arvus ja osakaalus) maakonniti.

Statistikaameti andmetel oli Eestis 1998.aasta teises kvartalis 711,0 tuhat aktiivse rahvastiku (tööjõu) hulka arvatavat inimest. Tööealise rahvastiku hulka loeti nimetatud ajal 1 102,8 tuhat inimest (15-74-aastased). Seega majanduslikult mitteaktiivse rahvastiku (s.t. isikud, kes ei soovi töötada või ei ole selleks võimelised) hulk oli 391,8 tuhat inimest.

Samal ajal oli maakondade seas (vt. ka tabel 3) suurima aktiivse rahvastiku osakaaluga Harju maakond (288,7 tuhat inimest ehk **40,6%** kogu Eesti aktiivsest rahvastikust) ning sealhulgas langes Tallinna arvele 227,5 tuhat inimest ehk **32,0%** kogu Eesti aktiivsest rahvastikust. Harju maakonnale järgnesid Ida-Viru (97,4 tuhat inimest ehk 13,7%), Tartu (67,3 tuhat inimest ehk 9,5%), Pärnu (49,6 tuhat inimest ehk 7,0%) ning Lääne-Viru (34,5 tuhat inimest ehk 4,9%). Teiste maakondade aktiivse rahvastiku osakaal oli vahemikus 0,8% ehk 5,8 tuhat inimest (Hiiu maakond) kuni 3,9% ehk 28,0 tuhat inimest (Viljandi maakond).

Tabel 3

Tööealise rahvastiku ja tööjõu (15-74-aastased) jaotus maakondades (osakaal %)
(II kvartal 1998)

Maakond	Aktiivne rahvastik (hõivatud tööjõud)	Mitteaktiivne rahvastik	Töötuse määr, %	Hariduse tasemed		
				esimene	teine	kolmas
Harju	40,6	33,3	9,1	31,8	38,4	48,6
Tallinn	32,0	25,0	9,4	20,3	29,5	41,7
Hiiu	0,8	0,7	…	1,4	0,7	0,8
Ida-Viru	13,7	14,6	14,3	11,5	14,5	13,1
Jõgeva	2,5	3,1	13,9	3,8	2,8	1,6
Järva	2,8	3,0	10,5	3,6	3,0	2,2
Lääne	2,1	2,2	6,0	3,2	2,2	1,4
Lääne-Viru	4,9	5,6	6,6	6,3	5,2	3,6
Põlva	2,1	2,9	12,7	2,3	2,3	1,6
Pärnu	7,0	6,5	5,6	8,5	7,5	5,4
Rapla	2,6	2,8	10,0	3,5	2,7	1,9
Saare	2,6	2,9	7,1	3,8	2,8	1,7
Tartu	9,5	11,7	8,5	8,8	8,5	11,6
Valga	2,5	2,8	11,0	2,9	2,6	2,1
Viljandi	3,9	4,5	8,0	5,6	4,0	3,1
Võru	2,4	3,5	11,2	3,3	2,7	1,6
KOKKU	100,0	100,0	9,6	100,0	100,0	100,0

Märkus: tabel on koostatud autori arvutuste alusel, allikana on kasutatud järgmist: Eesti piirkondlik statistika 1998/ Regional Statistics of Estonia 1998. Tallinn, Statistikaamet,1999

Mitteaktiivse rahvastiku osas on Harju maakond koos Tallinnaga võrreldes teiste maakondadega jällegi soodsamas olukorras, sest aktiivse rahvastiku osakaaluga võrreldes on mitteaktiive rahvastiku osakaal Harju maakonnas ja sealhulgas Tallinnas oluliselt madalam. Nii moodustas mitteaktiivse rahvastiku osakaal Harju maakonnas kogu Eesti mitteaktiivsest rahvastikust vaid **33,3%** ning sealhulgas Tallinnas koguni vaid **25,0%** (NB! võrdle eelmises lõigus toodud aktiivse rahvastiku osakaaluga). Teistes maakondades (v.a. Hiiu ja Pärnu maakond) oli mitteaktiivse rahvastiku osakaal kogu Eesti rahvastikust aga kõrgem kui aktiivse rahvastiku osakaal kogu Eesti rahvastikust. Siin on ilmselt ka see tendents, et **aktiivne ja noorem tööjõud püüdleb mujalt (s.t. teistest linnadest ja maakondadest) Tallinnasse, mistõttu mujale jääb suhteliselt enam mitteaktiivset rahvastikku ning lisaks liigub osa mitteaktiivset rahvastikku Tallinnast mujale.**

Seega**: Tallinn ja tema lähiümbrus Harju maakonnas on endale suhteliselt (tegelikult ka absoluutselt) rohkem aktiivset rahvastikku ehk tööjõudu tõmmanud (Harju maakonnas 40,6% ja Tallinnas 32,0% Eesti tööjõust) ning mitteaktiivne rahvastik on jäänud (või kohati ka taandunud!?) teistesse maakondadesse. Ka Eesti keskmisest ja paljude maakondade tasemetest madalam töötuse määr Harju maakonnas (9,1%) ja Tallinnas (9,4%) on seotud sealsete töökohtade soodsama olukorraga. Samas väidavad eksperdid, et tegelik töötuse määr on tänaseks Eestis tõusnud 13-14%-ni.**

Hariduse järgi (tabel 3) on tööjõu olukord veelgi Tallinna kesksem. Mida kõrgem haridus, seda enam on Tallinn ja tema lähiümbrus Harju maakonnas soodsamas olukorras. Võrreldes teiste maakondadega on veidi soodsam situatsioon ka Ida-Viru ja Tartu maakonnas. Võrreldes tööjõu osakaalu maakonniti haridustasemete alusel selgus, et näiteks hariduse esimese taseme (alg- ja põhiharidus) tööjõu osakaal kogu Eesti vastava tasemaga tööjõu hulgas oli 1998.aasta teises kvartalis Harju maakonnas 31,8% (s.h. Tallinnas **20,3%**), hariduse teise taseme (keskharidus, kutseharidus ning keskharidus pärast põhiharidust) puhul 38,4% (s.h. Tallinnas **29,5%**) ning hariduse kolmanda taseme (keskeriharidus pärast keskharidust, kõrgharidus, magistri- ja doktorikraad) puhul 48,6% (s.h. Tallinnas **41,7%**).

Teistes maakondades (v.a. Ida-Viru ja Tartu) on aga tegemist olukorraga, kus tööjõu osakaal on kõrgeim hariduse esimese taseme puhul, sellest väiksem hariduse teise taseme puhul, millest omakorda väiksem hariduse kolmanda taseme puhul. Näiteks, Lääne- Viru maakonnas oli hariduse esimese taseme tööjõu osakaal 6,3%, hariduse teise taseme tööjõu osakaal 5,2% ning hariduse kolmanda taseme osakaal 3,6% kogu Eesti vastava hariduse tasemega tööjõu hulgast. Sarnased vahekorrad on ka ülejäänud maakondades.

Seega: **Tallinn ja tema lähiümbrus Harju maakonnas on tõmmanud endale kõrgema haridustasemega tööjõudu ning nende tööjõu haridustase (seega ka vaimne potentsiaal) on võrreldes teiste maakondadega suhteliselt kõrgem.**

5. Investeeringud

Alates 1994. aastast on Eestile olnud iseloomulik aktiivne investeerimine põhivarasse. Vastavalt Eesti Statistikaameti andmetele investeeriti aastatel 1994-1997 Eestis vastavalt 6,8 (1994.a.), 8,8 (1995.a.), 12,3 (1996. a.) ja 16,5 (1997. a.) miljardit krooni (jooksvad hinnad). Kapitali rendilepinguid sõlmiti 1997.aastal 3,1 miljardi krooni väärtuses. Enim tehti näiteks 1997.aastal investeeringuid töötlevas tööstuses (18,4% kõigist investeeringutest), veonduses, laonduses ja sides (17,3%), hulgi- ja jaekaubanduses (13,3%), riigivalitsemises, riigikaitses ja sotsiaalkindlustuses (12,0%), kinnisvara-, üürimis- ja äriteeninduses (9,0%), energeetikas,

gaasi- ja veevarustuses (8,8%) ning finantsvahenduses (5,9%). Teistes valdkondades olid investeeringud oluliselt tagasihoidlikumad.

Ettevõtete ja asutuste põhivarainvesteeringud on olnud kõige suuremad ehitistesse. Näiteks 1997.aasta ülaltoodud investeeringute kogumahu juures (16,5 miljardit krooni) langes 49,5% ehitistele, 36,9% seadmetele, masinatele ja inventarile, 9,4% transpordivahenditele ning 3,6% maa soetamisele.

Milline on investeeringute jaotus regionaalselt? Vastavalt Eesti Statistikaameti andmetele tehti 1997.aastal (vt. ka tabel 4) üle poole investeeringutest (9,1 miljardit krooni, 55,8%) Harju maakonnas, s.h. 7,8 miljardi krooni eest (osatähtsus **47,3%**) Tallinnas. Teistest maakondadest investeeriti kõige rohkem Ida-Viru (1,3 miljardit krooni, 8,0%), Tartu (1,36 miljardit krooni, 8,3%), Pärnu (0,7 miljardit krooni, 4,4%) ja Lääne-Viru maakonnas (0,6 miljardit krooni, 3,6%). Teiste maakondade investeeringute osatähtsused olid veelgi madalamad (0,9% Hiiu maakonnas…2,6% Viljandi maakonnas).

Seega: **investeeringute jaotus regionaalselt näitab väga tugevat kontsentratsiooni Tallinnasse (47,3% kõigist investeeringutest) ja tema lähiümbrusesse (Harju maakonnas koos Tallinnaga hõlmati koguni 55,8%).**

Tabel 4

Investeeringud põhivarasse, liisingulepingud (kapitalirent) ja Keskäriregistris registreeritud ettevõtjad maakondade lõikes

Maakond	Investeeringud põhivarasse (1997) mln krooni	Osatähtsus %	Liisingu-lepingud (1997) mln krooni	Osatähtsus %	Ettevõtjad (12.01.1999)	Osatähtsus %
Harju	9 114	55,8	1 632	53,3	25 384	49,7
Tallinn	7 760	47,3	1 263	41,3	22 172	43,4
Hiiu	150	0,9	29	0,9	490	0,96
Ida-Viru	1 308	8,0	116	3,8	3 337	6,5
Jõgeva	176	1,1	40	1,3	1 111	2,2
Järva	272	1,7	50	1,6	1 226	2,4
Lääne	354	2,2	68	2,2	1 157	2,3
Lääne-Viru	598	3,6	106	3,5	2 254	4,4
Põlva	229	1,4	30	1,0	915	1,8
Pärnu	716	4,4	207	6,8	3 152	6,2
Rapla	318	1,9	79	2,6	1 239	2,4
Saare	355	2,1	127	4,2	1 604	3,1
Tartu	1 361	8,3	291	9,5	5 261	10,3
Valga	210	1,3	64	2,1	924	1,8
Viljandi	421	2,6	94	3,1	1 928	3,8
Võru	235	1,4	63	2,1	1 099	2,2
Ei ole jaotatud maakonniti	580	3,5	64	2,1		
KOKKU	16 397	100,0	3 060	100,0	51 081	100,0

Allikas: Eesti piirkondlik statistika 1998/ Regional Statistics of Estonia 1998. Tallinn, Statistikaamet,1999 ja autori arvutused.

NB! tabelis 4 esitatud andmed - investeeringud põhivarasse kokku 16 397 mln krooni 1997.aasta kohta ei lange täpselt ühte eelnevas tekstis esitatud arvuga 16,5 miljardit krooni, sest eelnevalt tekstis kasutatud Eesti statistika aastaraamat 1999 annab vastavaks 1997.aasta arvuks 16 466,8 miljonit krooni. Nimetatud ebatäpsus ei takista autori arvates aga käesolevas artiklis käsitletavatele olukordadele ja tendentsidele hinnanguid andmast.

6. Ettevõtlus

Keskäriregistri andmetel oli seisuga 12.01.1999 registreeritud objekte 57 560, sealhulgas (vt. tabel 4) 51 081 ettevõtjat (88,7%), 6 277 mittetulundusühingut (10,9%) ning 202 sihtasutust (0,4%). Regionaalselt oli 48,8% kõigist registreeritud objektidest Harju maakonnas (**42,1%** Tallinnas), kõigist ettevõtjatest oli 49,7% Harju maakonnas (**43,4%** Tallinnas), kõigist mittetulundusühingutest oli 41,4% Harju maakonnas (31,1% Tallinnas) ning kõigist sihtasutustest oli 52,0% Harju maakonnas (47,5% Tallinnas).

Milline oli ettevõtjate (kui olulisim ja suurim osa ettevõtlusobjektidest majanduse arendamisel) regionaalne jaotus? Nagu eespool toodud (vt. ka tabel 4), oli enim ettevõtjaid Harju maakonnas (49,7%) ning Tallinnas (**43,4%**). Neile järgnesid Tartu (10,3%), Ida-Viru (6,5%), Pärnu (6,2%) ja Lääne-Viru maakonna (4,4%) ettevõtjad. Ülejäänud maakondade ettevõtjate osa Eesti ettevõtjate koguhulgas jäi vahemikku 0,96% (Hiiu maakond) kuni 3,8% (Viljandi maakond).

Seega: **ettevõtjate jaotus regionaalselt näitab koondumist Tallinnasse (43,4% kõigist ettevõtjatest) ja tema lähiümbrusesse (Harju maakonnas koos Tallinnaga oli ettevõtjate osa 49,7%)**.

7. Leibkonna sissetulek, kulutused ning keskmine brutopalk

Leibkond on ühel aadressil elav ja ühist raha kasutav inimeste rühm, mille liikmed ka ise tunnistavad end ühes leibkonnas olevaks. Leibkond võib koosneda ka ühest inimesest. Eesti Statistikaamet viib regulaarselt läbi leibkondade sissetulekute ja kulutuste paneeluuringut ning selle tulemusi on ka siin artiklis kasutatud. Antud paneeluuringu puhul on regionaalses mõttes erinevuseks asjaolu, et Harju maakonna andmed ei sisalda Tallinna andmeid s.t. Harju maakond ja Tallinn on eraldi käsitletud (tavaliselt on Harju maakonna andmete koosseisus ka Tallinna andmed).

Nii paneeluuringuga käsitletud leibkonna sissetulekute ja kulutuste kui ka keskmise brutopalka puhul selgub, et Tallinna vastavad näitajad on oluliselt suuremad kui teistes Eesti regioonides (vt. ka tabel 5). Näiteks, 1998.aastal oli suurim netosissetulek kuus leibkonnaliikme kohta Tallinnas, nimelt **2531** krooni, mis oli 642 krooni (ehk 25,4%) võrra suurem Eesti keskmisest. Keskmisest suurem oli sissetulek ka Harju maakonnas elavatel leibkondadel (1933 krooni liikme kohta). Väikseim netosissetulek oli Põlva maakonnas (1287 krooni), mis moodustas Tallinnas elava leibkonna liikme netosissetulekust vaid 51% ning Eesti keskmisest 68%.

Suurimad väljaminekud leibkonnaliikme kohta kuus olid Tallinnas, nimelt **2561** krooni, mis oli 696 krooni (ehk 25,4%) võrra Eesti keskmisest kõrgem. Kulutused leibkonnaliikme kohta kuus olid väikseimad Ida-Viru maakonnas (1315 krooni), mis moodustas 51% Tallinna ja 71% Eesti keskmisest leibkonnaliikme väljaminekust kuus.

Keskmine brutopalk kuus oli 1998.aastal suurim Harju (4979 krooni, Tallinnas **5061** krooni) ja Lääne-Viru maakonnas (3658 krooni), väikseim Võru (3022 krooni) ja Valga maakonnas (3117 krooni). Seega oli brutopalk Tallinnas 18,5% kõrgem Eesti keskmisest (4 125 krooni) ning täiskohaga töötajate tunnipalk Tallinnas (**29,48** krooni) oli 18,4% võrra kõrgem Eesti keskmisest tunnipalgast (24,07 krooni).

Tabel 5

Keskmine netosissetulek ja väljaminek ning keskmine brutopalk kroonides 1998. aastal

Linn, maakond	Netosissetulek	Väljaminek kokku	Toidu- ja eluasemekulu-tuste osatähtsus %	Keskmine brutopalk kuus	Keskmine tunnitasu (täistöö-ajaga töötajad)
Tallinn	2 531,0	2 560,6	47		
Harju	1 933,3	1 813,4	52	4 979	28,98
Tallinn				5 061	29,48
Hiiu	1 704,8	1 705,5	52	3 327	18,24
Ida-Viru	1 463,5	1 314,5	65	3 367	19,45
Jõgeva	1 392,1	1 432,5	56	3 201	18,60
Järva	1 758,9	1 780,	54	3 405	19,25
Lääne	1 710,1	1 602,5	56	3 372	20,07
Lääne-Viru	1 678,6	1 536,8	56	3 658	20,96
Põlva	1 286,9	1 444,2	56	3 405	20,09
Pärnu	1 723,4	1 719,7	53	3 347	19,83
Rapla	1 754,0	1 480,9	58	3 468	20,35
Saare	1 580,2	1 656,2	54	3 475	19,87
Tartu	1 815,3	1 821,2	50	3 540	20,74
Valga	1 471,9	1 475,0	57	3 117	18,03
Viljandi	1 606,1	1 690,6	52	3 226	18,36
Võru	1 572,2	1 528,7	60	3 022	17,63
KESKMINE	1 889,4	1 864,3	52	4 125	24,07

Allikas: Eesti piirkondlik statistika 1998/ Regional Statistics of Estonia 1998. Tallinn, Statistikaamet,1999

Seega: **suurim netosissetulek kuus leibkonnaliikme kohta oli Tallinnas(1998.aastal), nimelt 2531 krooni, mis oli 642 krooni (ehk 25,4%) võrra suurem Eesti keskmisest.**

Suurimad väljaminekud leibkonnaliikme kohta kuus olid samuti Tallinnas, nimelt 2561 krooni, mis oli 696 krooni (ehk 25,4%) võrra Eesti keskmisest kõrgem.

Keskmine brutopalk oli Tallinnas 18,5% kõrgem Eesti keskmisest (4 125 krooni), samuti oli täiskohaga töötajate tunnipalk Tallinnas (29,48 krooni) 18,4% võrra kõrgem Eesti keskmisest tunnipalgast (24,07 krooni).

8. Regionaalne sisemajanduse koguprodukt

Regionaalse sisemajanduse koguprodukti arvutamisega on Eesti Statistikaamet tegelenud alles alates1998.aastast ning esialgu avaldati andmed vaid 1996.aasta kohta. Kuna

regionaalse SKP arvutamist loeb Statistikaamet arenevaks statistika valdkonnaks, siis tulevikus varasemate perioodide andmeid ilmselt korrigeeritakse. Regionaalse SKP andmed (vt. ka tabel 6) on kasutusel mitte maakondade, vaid järgmise viie piirkonna kaupa:

Põhja-Eesti – Harju maakond;
Kirde-Eesti – Ida-Viru ja Lääne-Viru maakond;
Kesk-Eesti – Jõgeva, Järva, Rapla ja Viljandi maakond;
Lääne-Eesti – Hiiu, Lääne, Pärnu ja Saare maakond;
Lõuna-Eesti – Põlva, Tartu, Valga ja Võru maakond.

Tabel 6

Regionaalne sisemajanduse koguprodukt (RSKP) jooksevhindades (1996. aasta)
(miljonit krooni)

	Põhja-Eesti	Kesk-Eesti	Kirde-Eesti	Lääne-Eesti	Lõuna-Eesti	Eesti kokku
RSKP turuhindades	29 361,7	4 367,2	7 442,5	4 474,5	6 800,0	52 445,9
Regioonide osatähtsus RSKP-s, %	56,0	8,3	14,2	8,5	13,0	100,0
Aastakeskmine rahvaarv	546 582	188 968	277 080	184 320	272 266	1 469 216
RSKP elaniku kohta (krooni)	53 718,7	23 110,8	26 860,5	24 275,7	24 975,6	35 696,5
RSKP elaniku kohta, % (Eesti = 100%)	150,5	64,7	75,2	68,0	70,0	100,0

Allikas: Eesti piirkondlik statistika 1998/ Regional Statistics of Estonia 1998. Tallinn, Statistikaamet,1999

Seega: **Regionaalne SKP oli Põhja-Eestis (Harju maakond koos Tallinnaga) 50,5% võrra Eesti keskmisest suurem ning teiste piirkondadega võrreldes ca kaks korda suurem.**

9. Elanike aktiivsus ja toetus muudatustele

Siinjuures oleks huvitav teada, milline on elanikkonna (valijate) kontakt ning tagasiside riigi- ja kohaliku omavalitsuse organitega. Võib arvata, et see side eriti ulatuslik ja aktiivne ei ole. Seda on kinnitanud ka 1999.aasta lõpus firma ES Turu-uuringute AS poolt läbi viidud avaliku arvamuse küsitlus kodanikuaktiivsuse kohta /3/.

Selgus, et vaid 9 % elanikkonnast on kohtunud kohaliku võimu liikmetega või külastanud vastavaid ametiisikuid, ainult 6 % on pöördunud Riigikogu liikmete või ajakirjanduse poole. Nimetatud küsitlus selgitas ka rahulolu oma linna- või vallavalitsuse (ja volikogu) tegevusega. 40 % vastanutest oli kohaliku võimu tegevusega rahul ning 27 % avaldas rahulolematust. Enim oldi rahul raamatukogude ja internetipunktide tööga, samuti arstiabi ja tervishoiu, haridus- ja koolikorraldusega. Valdavalt negatiivne suhtumine anti avaliku korra tagamisele, teede korrashoiule ja liikluskorraldusele.

Sama uuring näitas ka inimeste suhtumist valitsuse reformipoliitikasse. Ainsana sai poolehoiu valitsuskulude kokkuhoiule suunatud ministeeriumide arvu vähendamine või osa ministeeriumide üleviimine teistesse linnadesse. Ülejäänud reformid, näiteks politseinike ja õpetajate arvu kärpimine ning koolide arvu vähendamine, pälvisid kõik enam kui 70 % vastanute vastuseisu ning 40 % vastanutest oli valdade arvu vähendamise vastu.

Seega - **avalikkuse toetust pälvivad vaid sellised reformid ja uuendused, mille puhul elanikel puudub kartus, et muudatused igapäevaelu negatiivselt mõjutaksid.**

Kokkuvõtteks

Senine Eesti majanduspoliitika ning sealhulgas regionaalpoliitika on soodustanud majandustegevuse suundumist ja kontsentreerumist Tallinnasse ja tema lähiümbrusesse Harju maakonnas. Seetõttu võib öelda, et Eesti majandus on oma arengus regionaalselt tasakaalust väljas ning teised Eesti maakonnad, linnad ja vallad on Harju maakonna ja Tallinnaga võrreldes ebavõrdses olukorras. Selline tegelikkus on ühelt poolt tekkinud nõukogude aegsest majanduspoliitikast ning seda on jätkuvalt edasi arendanud ja süvendanud taasiseseisvunud Eesti Vabariigi Tallinna-keskne majanduspoliitika ning saamatu ja komplekssust mittearvestav regionaalpoliitika. Esitame siinkohal koondatult käesolevas artiklis käsitletud suundumustest tehtavad üldistused:

1) avalikkuse toetust pälvivad vaid sellised reformid ja uuendused, mille puhul elanikel puudub kartus, et muudatused igapäevaelu negatiivselt mõjutaksid.

2) Harju maakonna koosseisus moodustas Tallinna elanikkond 28,47% Eesti kogurahvastikust. Nelja maakonna (Harju, Ida-Viru, Tartu ja Pärnu) elanikud moodustasid 67,91 ehk ligikaudu 68% Eesti kogurahvastikust.

Linnarahvastiku ülekaal maarahvastikust on viies maakonnas, nimelt Harju, Ida-Viru, Tartu, Pärnu ja Valga maakonnas.

Viie linna elanikud (Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve ja Pärnu) moodustavad peaaegu poole (48,69%) Eesti kogurahvastikust.

Suurim rahvastiku kontsentratsioon on toimunud Tallinnasse.

3) Tallinn ja tema lähiümbrus Harju maakonnas on endale suhteliselt (tegelikult ka absoluutselt) rohkem aktiivset rahvastikku ehk tööjõudu tõmmanud (Harju maakonnas 40,6% ja Tallinnas 32,0% Eesti tööjõust) ning mitteaktiivne rahvastik on jäänud (või kohati ka taandunud!?) teistesse maakondadesse. Ka Eesti keskmisest ja paljude maakondade tasemetest madalam töötuse määr Harju maakonnas (9,1%) ja Tallinnas (9,4%) on seotud sealsete töökohtade soodsama olukorraga. Samas väidavad eksperdid, et tegelik töötuse määr on tänaseks Eestis tõusnud 13-14%-ni.

4) Tallinn ja tema lähiümbrus Harju maakonnas on tõmmanud endale kõrgema haridustasemega tööjõudu ning nende tööjõu haridustase (seega ka vaimne potentsiaal) on võrreldes teiste maakondadega suhteliselt kõrgem. Näiteks hariduse kolmanda taseme tööjõust oli hõivatud Tallinnas 41,7% ja Harju maakonnas 48,6% kogu Eesti vastavast hulgast, aga hariduse esimese taseme tööjõust oli hõivatud Tallinnas vaid 20,3 ja Harju maakonnas 31,8% kogu Eesti vastavast tööjõu hulgast.

5) investeeringute jaotus regionaalselt näitab väga tugevat kontsentratsiooni Tallinnasse (47,3% kõigist investeeringutest) ja tema lähiümbrusesse (Harju maakonnas koos Tallinnaga hõlmati koguni 55,8%).

6) ettevõtjate jaotus regionaalselt näitab koondumist Tallinnasse (43,4% kõigist ettevõtjatest) ja tema lähiümbrusesse (Harju maakonnas koos Tallinnaga oli ettevõtjate osa 49,7%).

7) suurim netosissetulek kuus leibkonnaliikme kohta oli Tallinnas (1998.aastal), nimelt 2531 krooni, mis oli 642 krooni (ehk 25,4%) võrra suurem Eesti keskmisest.

Suurimad väljaminekud leibkonnaliikme kohta kuus olid samuti Tallinnas, nimelt 2561 krooni, mis oli 696 krooni (ehk 25,4%) võrra Eesti keskmisest kõrgem.

Keskmine brutopalk oli Tallinnas 18,5% kõrgem Eesti keskmisest (4 125 krooni), samuti oli täiskohaga töötajate tunnipalk Tallinnas (29,48 krooni) 18,4% võrra kõrgem Eesti keskmisest tunnipalgast (24,07 krooni).

8) Regionaalne SKP oli Põhja-Eestis (Harju maakond koos Tallinnaga) 50,5% võrra Eesti keskmisest suurem ning teiste piirkondadega võrreldes ca kaks korda suurem.

On ülim aeg hakata ellu viima sellist majanduspoliitikat ja sealhulgas regionaalpoliitikat, mis tagaks regionaalse tasakaalustatuse ning eeldused tulemuslikuks arenguks kõigis Eesti maakondades ja piirkondades. Seda peaksid toetama vastavad uuringud. Autor on teadlik, et artiklis ei ole probleeme ammendavalt käsitletud ning uuringuid kõne all olevates küsimustes on vaja jätkata.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti piirkondlik statistika 1998/ Regional Statistics of Estonia 1998. Tallinn, Statistikaamet, 1999
2. Eesti statistika aastaraamat 1999/Statistical Yearbook of Estonia 1999. Tallinn, Statistikaamet, 1999
3. Postimees, nr.19, 25.01.2000
4. Seadus “1999.aasta riigieelarve”, Riigi Teataja. I osa. nr. 3, art. 49, 12.01.1999
5. Seadus “2000.aasta riigieelarve”, Riigi Teataja. I osa. nr. 1, art. 1, 05.01.2000

Zusammenfassung

EINIGE ASPEKTE DER REGIONALPOLITIK

Matti Raudjärv
Universität Tartu

Die bisherige Wirtschaftspolitik Estlands und darunter die Regionalpolitik haben die Bewegung und Konzentration der wirtschaftlichen Tätigkeit nach Tallinn und in seine Umgebung im Landkreis Harju gefördert. Deshalb kann man sagen, dass die Wirtschaft Estlands in ihrer Entwicklung regional aus der Gleichgewicht ist und andere Landkreise, Städte und Gemeinde im Vergleich zu Tallinn und dem Landkreis Harju in der ungleichen Situation sind. Solche Wirklichkeit ist einerseits wegen der sowjetzeitigen Wirtschaftspolitik entstanden und die nur Tallinn berücksichtigende Wirtschaftspolitik der wieder-verselbständigten Republik Estland, ebenso die ungeschickte und die Kompleksität nicht

berücksichtigende Regionalpolitik haben sie ständig weiterentwickelt und vertieft. Es werden hier zusammenfassend die Verallgemeinerungen der in dem vorliegenden Bericht behandelten Richtungen vorgelegt:

* die Unterstützung der Öffentlichkeit verdienen nur solche Reforme und Neuerungen, bei denen die Bevölkerung nicht fürchtet, dass sie negativ auf den Alltag wirken könnten.

* im Bestand mit dem Landkreis Harju betrug die Bevölkerung der Hauptstadt Tallinn 28,47% von der Bevölkerung Estlands (01.01.1999). Die Zahl der vier Landkreise (Harju, Ida-Viru, Tartu und Pärnu) betrug 67,91 d.h. fast 68% der Gesamtbevölkerung Estlands.

Das Übergewicht der Stadtbevölkerung von der Landbevölkerung ist in fünf Landkreisen, nämlich in den Landkreisen Harju, Ida-Viru, Tartu, Pärnu und Narva.

Die Bevölkerungszahl der fünf Städte (Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve und Pärnu) beträgt fast die Hälfte (48,69%) der Gesamtbevölkerung Estlands.

Die größte Bevölkerungskonzentration ist in Tallinn.

* Tallinn und seine nächste Umgebung im Landkreis Harju haben sich verhältnismäßig (eigentlich auch absolut) mehr aktive Bevölkerung und Arbeitskraft gezogen (im Landkreis Harju 40,6% und in Tallinn 32,0% der Arbeitskraft Estlands) und die nicht aktive Bevölkerung ist in anderen Landkreisen geblieben (oder auch zurückgezogen!?). Auch die Arbeitslosenquote, die in Tallinn (9,4%) und im Landkreis Harju (9,1%) vom estnischen Mittel und von anderen Landkreisen viel niedriger ist, ist mit der günstigen Situation der Arbeitsplätze verbunden. Dabei behaupten Experten, dass die eigentliche Arbeitslosenquote in Estland auf 13-14% gestiegen ist.

* Tallinn und seine Umgebung haben sich die Arbeitskraft mit dem höheren Bildungsstand gezogen und der Bildungsstand ihrer Arbeitskraft (also auch das geistige Potential) ist im Vergleich zu anderen Landkreisen verhältnismäßig höher. Zum Beispiel waren von der Arbeitskraft des dritten Bildungsstandes in Tallinn 41,7% und im Landkreis Harju 48,6% von der entsprechenden Menge des ganzen Estlands beschäftigt, aber von der Arbeitskraft des ersten Bildungsstandes waren in Tallinn nur 20,3% und im Landkreis Harju 31,8% von der entsprechenden Menge der Arbeitskraft Estlands.

* die regionale Verteilung der Investitionen zeigt eine sehr starke Konzentration nach Tallinn (47,3% von allen Investitionen) und in seine Umgebung (der Landkreis Harju mit Tallinn zusammen sogar 55,8%).

* die regionale Verteilung der Unternehmer zeigt eine Konzentration nach Tallinn (43,3% von allen Unternehmern) und in seine Umgebung (der Anteil der Unternehmer im Landkreis Harju mit Tallinn zusammen war 49,7%).

* das größte Nettomonatseinkommen je ein Mitglied des Privathaushalts war in Tallinn (1998), nämlich 2531 Kronen, das ist 642 Kronen (25,4%) mehr als das Mitteleinkommen Estlands.

Die größten Ausgaben im Monat je ein Mitglied des Privathaushalts waren auch in Tallinn, nämlich 2561 Kronen, das war 696 Kronen (25,4%) mehr als die Mittelausgaben Estlands.

Das durchschnittliche Bruttoeinkommen war in Tallinn 18,5% höher vom estnischen Mittel (4 125 Kronen), ebenso war das Stundeneinkommen der Erwerbstätigen mit der ganzen Stelle in Tallinn (29,48) 18,4% höher von der durchschnittichen Stundeneinkommen in Estland (24,07 Kronen).

* das regionale Bruttoinlandsprodukt war im Norden Estlands (der Landkreis Harju mit Tallinn zusammen) 50,5% größer als das Mittel Estlands und im Vergleich zu anderen Regionen ca zweimal größer.

Es ist die höchste Zeit solche Wirtschaftspolitik und darunter Regionalpolitik durchzuführen, die die regionale Gleichgewicht und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklung in allen Landkreisen und Regionen gewähren wird. Das müssten entsprechende Untersuchungen unterstützen.

EKSPORTI SOODUSTAVAD JA TAKISTAVAD TEGURID EESTIS

Ele Reiljan
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Tavaliselt on eksport üheks esimeseks välisturgude hõlvamise mooduseks, kuna selle puhul on tegemist suhteliselt madalate turule tungimise kulutustega. Lisaks sellele võimaldab ekspordi kasutamine vältida suuri kaotusi, mis tulenevad välisturgude vähesest tundmisest ning nende turgude tarbijate omapärast. Siiski on eksport enamasti vaid esimeseks ettevõtte rahvusvahelistumise etapiks. Kui turg on piisava potentsiaaliga ning õigustab ettevõtte ootusi, on paljudes riikides rakendatavate protektsionistlikele meetmete, aga ka kõrgete transpordikulude tõttu sageli mõne aja pärast mõttekas asendada eksport otsese välis-investeeringuga.

Kuna suuremal osal Eesti ettevõtetel napib ressursse välisinvesteeringute tegemiseks, on kohalike ettevõtete puhul eksport kujunenud peamiseks välisturgudele sisenemise meetodiks. Seoses iseseisvumisega ja üleminekuga plaanimajanduselt turumajandusele on toimunud olulised muutused Eesti ettevõtete ekspordi sihtturgudes. Täielikult orienteerituselt idaturule on jõutud olukorda, kus 1998. aastal eksporditi SRÜ riikidesse vaid 16,4% toodangust. Samal ajal moodustas eksport Euroopa Liidu liikmesriikidesse 61,7% ja Kesk- ning Ida-Euroopa riikidesse 13,3% kogu ekspordist.[1] Lähiaastatel võib oodata nii Venemaa kui ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikide osatähtsuse mõningast suurenemist.

Riigi abi ettevõtetele ümberorienteerumisel uutele ekspordi sihtturgudele on siiani olnud suhteliselt tagasihoidlik. On küll loodud mitmeid ekspordi arendamise organisatsioone (näiteks Eesti Ekspordiagentuur ja Eesti Krediteerimise ja Garanteerimise Sihtasutus), aga nii nende inim- kui ka finantsressursi piiratuse tõttu suudavad nad teenindada vaid väikest hulka ettevõtteid. Selle artikli eesmärgiks on uurida, millised on ettevõtete arvates peamised eksporti soodustavad ja takistavad tegurid Eestis.

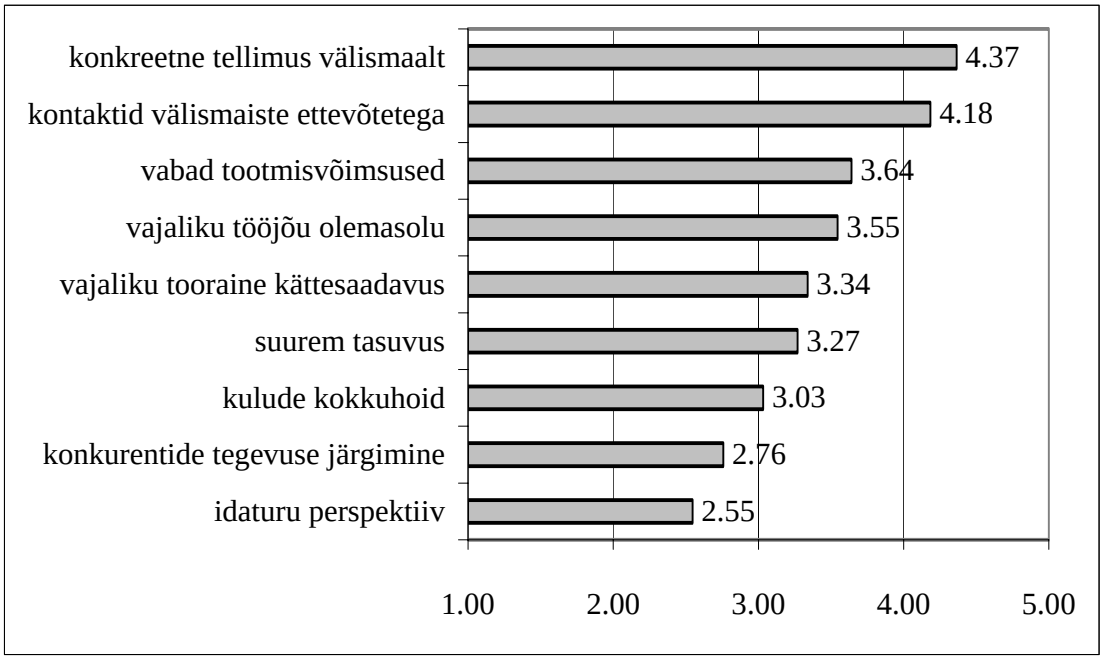
Artikkel baseerub 1999. aasta kevadel Eesti Investeeringute ja Kaubanduse Arendamise Sihtasutuse ja Tartu Ülikooli majandusteaduskonna välismajanduse õppetooli koostöös läbi viidud uurimuste “Eesti Eksportöör 1998” ja “Välisinvestor 1998” ning 1998. aastal teostatud küsitluse “Eesti Eksportöör 1997” käigus kogutud andmetel. Esitatavad tulemused kajastavad vastavalt 74, 82 ja 74 ettevõtte arvamust. Analüüs teostati eraldi nii kogu valimi, tööstusharude kui ka ekspordi sihtriikide keskmiste alusel.

Eksporti soodustavad ja takistavad tegurid Eestis

Ekspordiga aktiivselt tegelevad riigid ja ettevõtted peavad üha tugevneva konkurentsi tingimustes keskenduma oma suhteliste eeliste realiseerimisele. Seega peaksid loodusressursside ja vaba tööjõu olemasolu riigis ning vabade tootmisvõimsuste olemasolu, mastaabisäästu kasutamise võimalus ning suurem tasuvus ettevõttes olema peamisteks eksporti soodustavateks teguriteks. Küsitlusele “Eesti Eksportöör 1998” vastanute arvates on nimetatud tegurid küllaltki olulisteks ekspordi motiivideks Eestis (vt. joonis 1). Siiski seatakse esikohale hoopis välismaa ettevõtte konkreetse tellimuse olemasolu ja kontakte välismaiste ettevõtetega. See viitab asjaolule, et Eesti ettevõtted on uute turgude otsimisel

[1] Eesti väliskaubandus 1998. aastal. – Eesti Pank [http://www.ee/epbe/bylletaan99/3/valis/] 09.02.2000.

küllaltki passiivsed ja ettevaatlikud ning eelistavad välisturgudele tungimisel suhteliselt riskivabasid meetodeid (allhanketöö, kaudne eksport).



Joonis 1. Eksportimise motiivid (1 – mõju pole üldse oluline … 5 – mõju on väga tugev).[2]

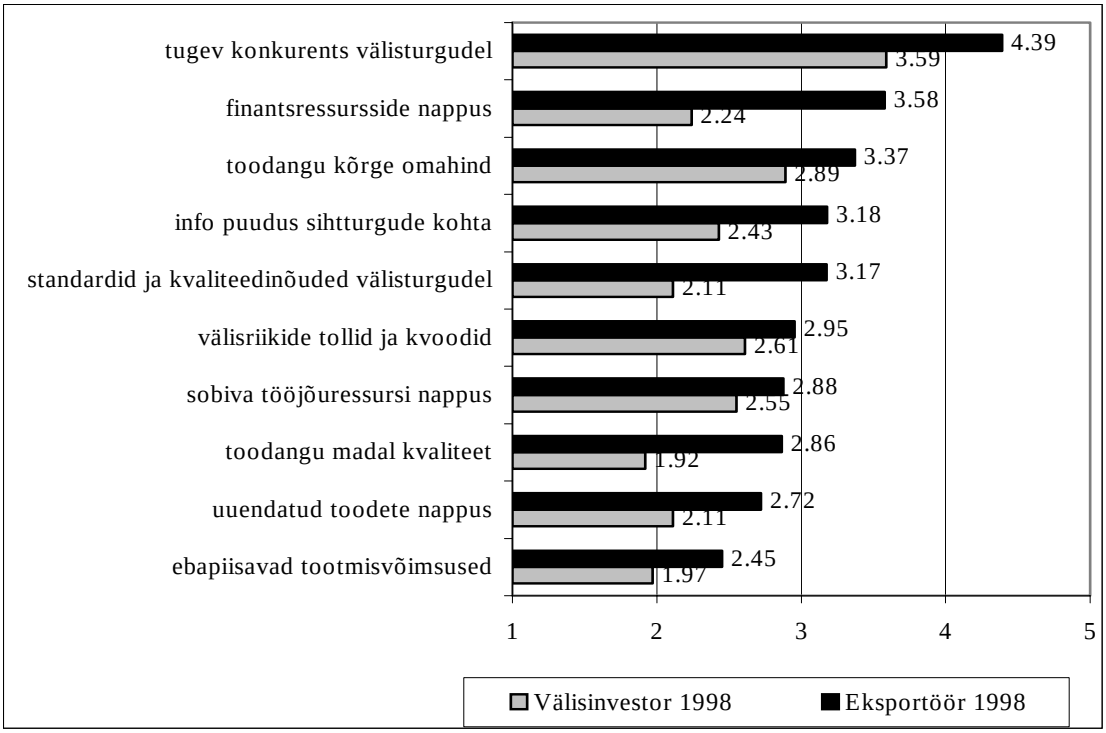
Mõnevõrra üllatuslik on kulude kokkuhoiu võimaluse suhteline ebaolulisus. Ilmselt tuleneb selline hinnang asjaolust, et välisturgudele sisenemine on seotud küllaltki suurte kuludega, mis neutraliseerivad võimalikust mastaabisäästust tuleneva kokkuhoiu. Konkurentide tegevuse järgimine ning idaturu perspektiivi kasutamine on Eesti kapitalil põhinevate ettevõtete poolt asetatud nimetatud eksportimise motiivide hulgas viimastele kohtadele. See näitab, et Eesti ettevõtete omavaheline konkurents siseturul pole muutunud veel nii intensiivseks, et konkurentsipositsiooni säilitamiseks peaks järgima teiste ettevõtete aktsioone uute turgude hõlvamisel. Idaturgu kasutavad oma toodangu realiseerimisel aga peamiselt toiduainetööstuse ettevõtted (toiduainetööstuse ettevõtted andsid praktiliselt võrdse hinnangu kõigile nimetatud motiividele) ning teistel ettevõtetel on see turg sekundaarse tähtsusega – sellest tuleneb ka antud motiivi suhteline ebaolulisus.

Peamised eksporti takistavad tegurid nii välis- kui ka kodumaisel kapitalil baseeruvate ettevõtete arvates on esitatud joonisel 2. Jooniselt on näha, et väliskapitaliga ettevõtetele valmistavad nimetatud tegurid uutele turgudele tungimisel vähem probleeme kui Eesti ettevõtetele. Mõlema küsitluse tulemuste alusel on olulisimaks eksporti takistavaks teguriks tugev konkurents välisturgudel. Nimetatud tulemus on kooskõlas sellega, et peamiseks eksportimise motiiviks on konkreetne tellimus välismaalt.

Kodumaisel kapitalil põhinevates ettevõtetes on küllaltki suureks probleemiks ka finantsressursside nappus. Kuna nii turu-uuringute korraldamine kui ka välisturgudele tungimine ise on seotud suhteliselt suurte kulutustega, mille tasuvusaeg on üldjuhul küllaltki pikk, on oluline nii piisavate finantsressursside olemasolu (kättesaamise võimalused) kui ka kasutatava kapitali hind. Kuna uutele turgudele tungimine on küllaltki riskantne, kujuneb

[2] Autori arvutused küsitluse “Eesti Eksportöör 1998” alusel. Küsitluste “Eesti Eksportöör 1997” ja “Eesti Eksportöör 1998” tulemustes polnud olulisi erinevusi.

välisfinantseerimine tavaliselt kodumaisel kapitalil põhinevate ettevõtete jaoks liiga kalliks, ettevõtte enda ressursid pole aga piisavad. Kõik see kokku ei võimalda aga ettevõttel töötada välja optimaalset välisturgude hõlvamise poliitikat. Välisosalusega ettevõtetel pole finantsressursside puudus aga eriliseks probleemiks, kuna sageli on emaettevõttel piisavad ressursid uute turgude uurimiseks ja sinna tungimiseks. Samuti on suurtel rahvusvahelistel ettevõtetel võimalik maailma finantsturgudelt saada soodsaid laene oma tegevuse finantseerimiseks.



Joonis 2. Eksporti takistavad tegurid (1 – mõju pole üldse oluline … 5 – mõju on väga tugev).[3]

Toodangu madal kvaliteet, uuendatud toodete nappus ja ebapiisavad tootmisvõimsused pole erilisteks probleemideks ei kodumaise- ega ka väliskapitaliga ettevõtetes. Neist viimane viitab ettevõtete efektiivsuskadudele ning kombineerituna kahe eelmise teguriga tundub, et Eestis tegutsevatel ettevõtetel on piisavalt ekspordipotentsiaali. Ilmselt takistavad just eelpool nimetatud tugev konkurents, finantsressursside nappus ning suhteliselt suur risk selle potentsiaali täielikku rakendamist.

Küsitlusse "Eesti Eksportöör 1998" oli lülitatud veel ka küsimus Venemaa kriisi mõju kohta, kuid see tegur ei osutunud kõiki ettevõtteid hõlmavas valimis eriti oluliseks eksporti takistavaks teguriks (keskmine 2,71). Huvitav on aga siinkohal vaadata kolme kõige olulisemat eksporti takistavat tegurit tööstusharude lõikes (vt. tabel 1) – Venemaa kriis osutus väga oluliseks eksporti piiravaks teguriks toiduainetööstuse ettevõtete puhul. Venemaa kui toiduainetööstuse peamise sihtturu omapära avaldub ka välisriikide tollide ja kvootide olulisuses. Teiste, peamiselt lääne turgudele suunatud, ettevõtete puhul olid aga ikkagi olulised juba eelpool nimetatud finantsressursside nappus ning muud tööstusharu eripärast

[3] Autori arvutused küsitluste "Välisinvestor 1998" ja "Eesti eksportöör 1998" andmete alusel. 1998. ja 1999. aastal teostatud uurimuste tulemuste vahel ei esinenud olulisis erinevusi.

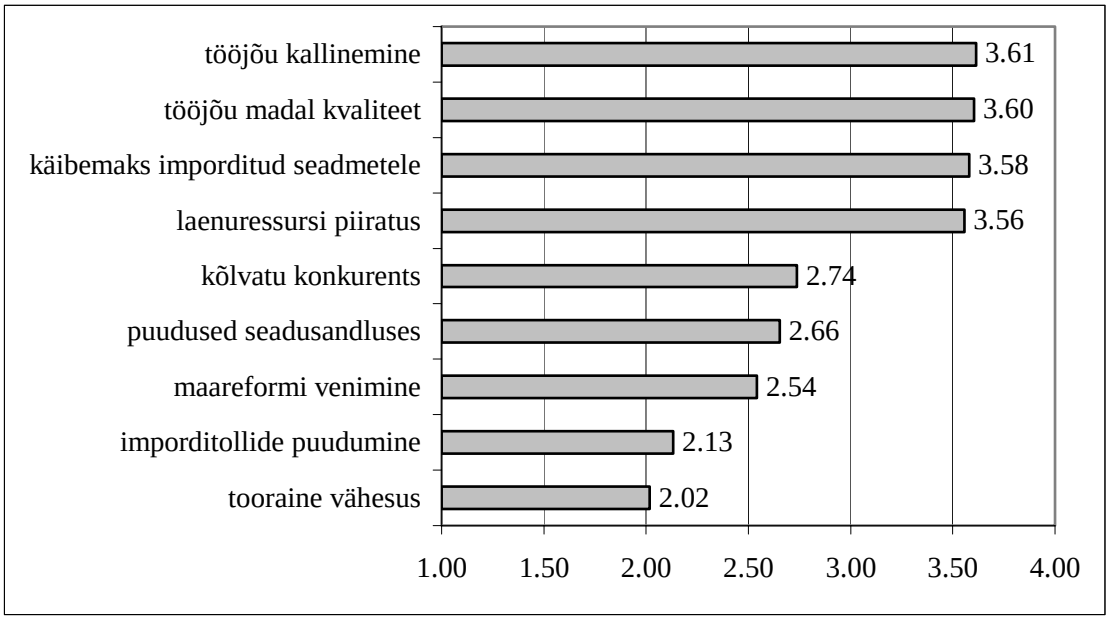
lähtuvad tegurid. Kõikide tööstusharude puhul osutus aga kõige olulisemaks eksporti piiravaks teguriks tugev konkurents välisturgudel.

Tabel 1

Peamised eksporti takistavad tegurid tööstusharude lõikes[4]

	Toiduainetööstus	Tekstiilitööstus	Metalli-, masina- ja elektroonikatööstus	Muud tööstusharud
1	tugev konkurents välisturgudel (4,33)	tugev konkurents välisturgudel (4,92)	tugev konkurents välisturgudel (4,05)	tugev konkurents välisturgudel (4,44)
2	välisriikide tollid ja kvoodid (4,20)	info puudus sihttur-gude kohta (3,83)	finantsressursside nappus (3,35)	finantsressursside nappus (3,59)
3	Venemaa kriis (4,07)	sobiva tööjõuressursi nappus (3,62)	standardid ja kvali-teedinõuded välis-turgudel (3, 30)	toodangu kõrge omahind (3,19)

Eelnevalt nimetatud eksporditakistused võtsid arvesse ettevõttesiseseid ja sihtturgudele iseloomulikke tegureid. Lisaks sellele mõjutavad kohalike ettevõtete ekspordipotentsiaali ja konkurentsivõimet ka mitmed kodumaised makrotasandi tegurid. Ekspordiga tegelevate ettevõtete hinnangud peamistele ettevõtte arengut ja laiendamist takistavatele teguritele on esitatud joonisel 3. Selgelt eristub kolm enam-vähem võrdse hinnangu saanud tegurite gruppi – esimesse kuuluvad tööjõu kallinemine, tööjõu madal kvaliteet, käibemaks imporditud seadmetele ja laenuressursi piiratus; teise grupi moodustavad kõlvatu konkurents, puudused seadusandluses ja maareformi venimine ning kolmandas grupis on imporditollide puudumine ja tooraine vähesus.

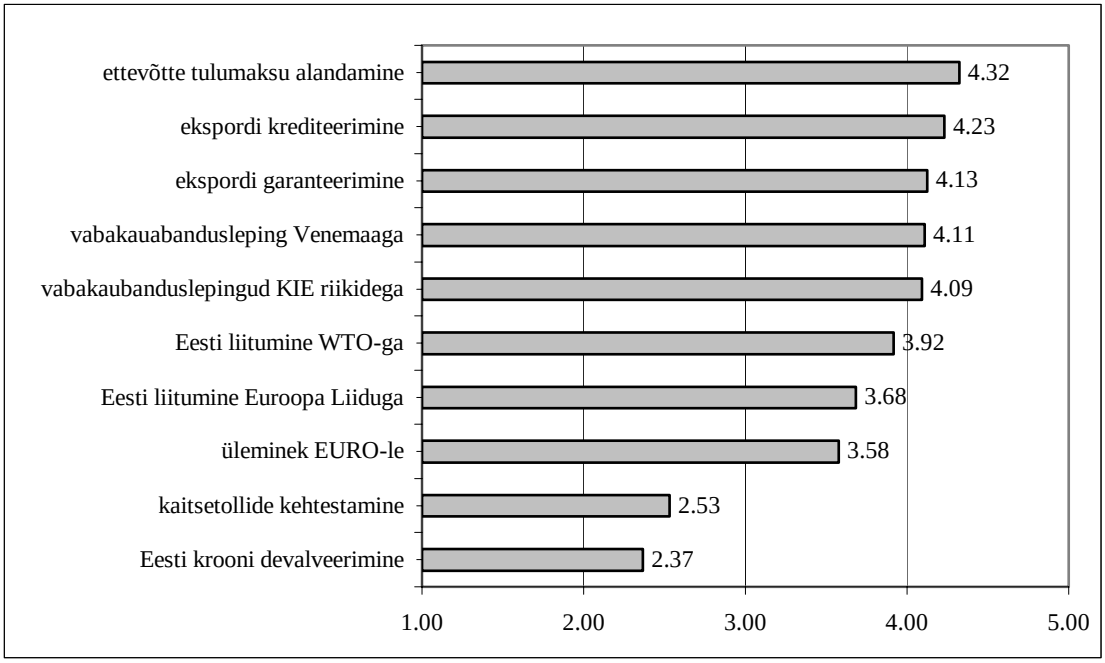


Joonis 3. Ettevõtte arengut ja edasist laienemist takistavad tegurid (1 – pole puudus ... 5 – väga suur puudus).[5]

[4] Autori arvutused küsitluse "Eesti Eksportöör 1998" andmete alusel. Sulgudes on esitatud tööstusharu keskmine hinnang.
[5] Autori arvutused küsitluse "Eesti Eksportöör 1998" andmete alusel.

Suurimateks probleemideks on taas konkurentsivõimet nii kulude (tööjõu kallinemine ja käibemaks imporditud seadmetele) kui ka kvaliteedi (tööjõu kvaliteet) aspektist mõjutavad tegurid. Ka siin nimetatakse probleemina laenuressursi piiratust. Järgmise grupi tegurid on kõik seotud seadusandluse puudulikkuse ning selle väljatöötamise aeglusega, kuid need tegurid ei ole suurema osa ettevõtete arvates arengut pidurdavaks. Imporditollide puudumine ning tooraine puudumine on eesmärkide realiseerimisel takistuseks vaid väheste ettevõtete arvates.

Küsitluse "Eesti Eksportöör 1998" käigus uuriti ka seda, milline oleks Eesti majanduskeskkonna muutuste potentsiaalne mõju kodumaisel kapitalil põhinevate ettevõtete arvates. Antud hinnangud võimaldavad tegurite sisust lähtudes luua neli gruppi (vt. joonis 4). Kõige enam pooldavad küsitletud firmad ettevõtte tulumaksu alandamist, ekspordi krediteerimist ja ekspordi garanteerimist – kõik need vahendid mõjutavad otseselt projektide tulumäära. Järgmise grupi moodustavad vabakaubanduslepingute sõlmimine nii Venemaa kui ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega ning ühinemine WTO-ga. Nimetatud tegurid on ekspordiga tegelevatele ettevõtetele samuti väga olulised, kuna need suurendavad ettevõtete konkurentsivõimet välisturgudel ning lisaks sellele mõjutavad samuti oodatavat tulumäära. Kolmanda grupi tegurid hõlmavad endas Euroopa Liiduga liitumisega kaasnevaid aspekte ning nende tegurite muutumise mõju hindavad ettevõtted samuti suhteliselt soodsaks.



Joonis 4. Tegurite muutuse potentsiaalne mõju (1 – muutus väga ebasoodne … 5 – muutus väga soodne).[6]

Ebasoodsalt mõjuks ettevõtete arvates aga kaitsetollide kehtestamine ja Eesti krooni devalveerimine. Kaitsetollide kehtestamise puhul võib oodata teiste riikide poolt sanktsioone, kas siis tollide ja kvootide kehtestamise või olemasolevate piirangute muutmise näol. Tollimaksudest tulenev kahju ettevõtetele on aga veelgi suurem, kuna kallinevad imporditavad tootmissisendid. Eesti krooni devalveerimine peaks soodustama eksporti välisriikidesse, kuna Eestis toodetu muutub välisturgudel odavamaks, kuid ilmselt kardavad

[6] Autori arvutused küsitluse "Eesti Eksportöör 1998" andmete alusel.

ettevõtted hoopis rohkem majandusliku riski ja ebakindlusega kaasnevaid muutusi ning taas imporditud tooraine suhtelist kallinemist.

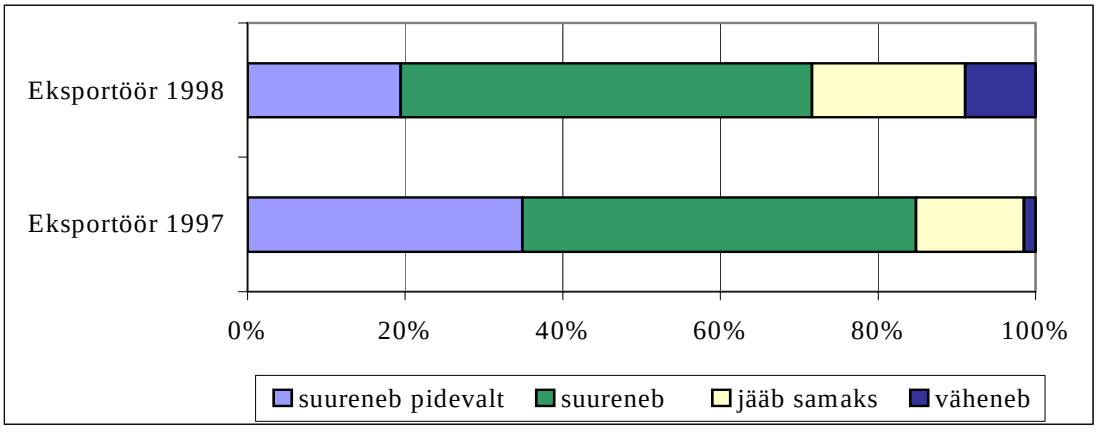
Taas annab huvitavaid tulemusi tööstusharude keskmiste hinnangute võrdlemine (vt. tabel 2). Kui teistes tööstusharudes on peamised siiski ettevõtte tulumaksu alandamine ja ekspordi garanteerimine ning krediteerimine, siis toiduainetööstuse ettevõtted seavad esikohale vabakaubanduslepingud teiste riikidega ning alles sellele järgneb ettevõtte tulumaksu alandamise soov.

Tabel 2

Tegurite muutuse potentsiaalne mõju tööstusharude lõikes[7]

	Toiduainetööstus	**Tekstiilitööstus**	**Metalli-, masina- ja elektroonikatööstus**	**Muud tööstusharud**
1	vabakaubandusle-ping Venemaaga (4,57)	ettevõtte tulumaksu alandamine (4,57)	ekspordi krediteerimine (4,33)	ekspordi krediteerimine (4,33)
2	vabakaubandusle-pingud KIE riikide-ga (4,27)	ekspordi garanteerimine (4,21)	ettevõtte tulumaksu alandamine (4,26)	ettevõtte tulumaksu alandamine (4,29)
3	ettevõtte tulumaksu alandamine (4,20)	ekspordi krediteerimine (4,07)	ekspordi garanteerimine (4,06)	vabakaubandusle-pingud KIE riikidega (4,12)

Eesti kapitalil põhinevatel ekspordiga tegelevatel ettevõtetel paluti mõlemal aastal prognoosida ekspordi mahu võimalikku muutumist järgneva aasta jooksul. Joonisel 5 on esitatud ettevõtete hinnangud. 1998. aasta alguses läbi viidud küsitluse "Eesti Eksportöör 1997" tulemused näitavad, et 84% ettevõtetest lootis ekspordi mahu suurenemist. Vaid 2% vastanutest arvas, et ekspordi maht võib väheneda. 1999. aasta alguses teostatud küsitlus peegeldab 1998. aasta majanduslanguse ja Venemaa kriisi tulemusi – ekspordi mahu suurenemist prognoosib 72% ning vähenemist 9% vastanutest.



Joonis 5. Ekspordi mahu muutumise prognoos (% vastanutest).[8]

[7] Autori arvutused küsitluse "Eesti Eksportöör 1998" andmete alusel. Sulgudes on esitatud tööstusharu keskmine hinnang.
[8] Autori arvutused küsitluste "Eesti Eksportöör 1997" ja "Eesti Eksportöör 1998" tulemuste alusel.

Kokkuvõte

Eelnenud analüüs näitas, et nii Eestis tegutsevatel kodumaise kui ka väliskapitaliga ettevõtetel on mitmeid kasutamata võimalusi. Eesti kapitalil põhinevad (väike)ettevõtted peaksid pöörama suuremat tähelepanu kaudse ekspordiga välisturgudele tungimise võimaluste analüüsile. Senini on paljud väikeettevõtted välisturgudele tungimisest loobunud just seetõttu, et otsese ekspordiga välisturgudele sisenemine on riskantne ning nõuab investeeringuid. Kaudse ekspordi kasutamine aitaks vältida neid takistusi. Siiski ei tohi jääda lootma vaid välismaalt tulevatele tellimustele ning teistes riikides tegutsevate ettevõtete initsiatiivile, vaid ettevõtted peavad ise aktiivselt tegelema uute potentsiaalsete sihtturgude uurimisega. Samuti ei saa jääda lootma konkurentsivõime suurenemisele, mis tuleneb riigi sekkumisest ning vastavatest muudatustest majanduskeskkonnas, vaid tuleb ise otsida mooduseid ettevõtte efektiivsuse suurendamiseks, välisturule sisenemisega seotud riskide vähendamiseks ja oodatava tulumäära tõstmiseks.

Samal ajal on aga Eesti toodangu ja ettevõtete konkurentsivõime tõstmine ning sellest tulenev ekspordi mahu suurenemine ning maksebilansi parandamine üheks riigi ülesandeks. Selle paremaks täitmiseks tuleb analüüsida peamisi Eestis eksporti takistavaid tegureid ning võimaluse korral kasutada nende mõju neutraliseerimiseks majanduspoliitilisi vahendeid. Kindlasti on oluline ka ekspordi garanteerimise ja krediteerimise süsteemi aluste väljatöötamine ja rakendamine.

Summary

ADVANTAGES AND OBSTACLES FOR ESTONIAN EXPORT

Ele Reiljan
University of Tartu

Export is one of the most often used strategies of entering to the foreign markets. The need of initial investments and risk level are relatively low in the case of export. However, export is no more than a first stage of internationalization of the firm. If the target market is attractive and meets company's expectations export is quite often replaced by foreign direct investments due to the protectionist foreign trade policies and high transportation costs.

Most of the Estonian enterprises does not have enough resources for making foreign direct investments and because of this export is the main strategy in entering to the foreign markets. A significant change has taken place in the Estonian enterprises' export markets during the transformation from planned to the market economy. From the situation where almost all of the production was marketed in the home market and in the other countries of Soviet Union Estonian enterprises have reached to the situation where export to the FSU countries forms only 16,4%. European Union's share in Estonian export was 61,7% and 13,3% of exported goods were targeted to the Central and East European countries in 1998.

Governmental institutions' support to the enterprises who have had to find new export markets have been quite modest. Several export support organizations have been established but the lack of human and financial resources sets limits to their activities. The main aim of this paper was to analyze the main advantages and obstacles for Estonian export. The paper is based on analyzing the results of three surveys ("Estonian Exporter 1997", "Estonian

Exporter 1998" and "Top Investor 1998") conducted by the Estonian Investment and Trade Development Foundation and the Chair of International Economy of the University of Tartu.

The analysis showed that both foreign- and local-capital based enterprises have several unemployed resources. Companies based on local capital should analyze carefully the possibilities of using indirect export and subcontracting in entering to the foreign markets. In the same time they have to realize that orders from the foreign countries depend on many factors and quite often are not stable and because of this firms have to be more active in looking for the new possible export markets and partners. In spite of expecting support and assistance from the governmental institutions companies should look for the possibilities of increasing the effectiveness of production processes, decreasing the risks accompanying the entering to the foreign markets and increasing the expected rate of return by themselves.

In the same time, one of the state's goals is to increase the competitiveness of Estonian production and enterprises to increase the volume of export and decrease foreign trade deficit. For implementing this goal a profound analysis of obstacles for Estonian export and weaknesses of Estonian enterprises should be carried out and suitable economic and political means should be applied to overcome these disadvantages.

EESTI MAJANDUSLIK POSITSIOON LÄÄNEMERE REGIOONIS*

Janno Reiljan, Ele Reiljan, Kairi Andresson
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Rääkides üldiselt ühe riigi integreerumisest maailmamajandusse, tuleb seda riiki konkreetselt vaadelda geograafilise asendiga ja välismajandussuhetega määratud regioonis. Mida väiksem riik, seda kitsam ja täpsemalt piiritletud on tema loomuliku majandusliku koostöö ruum. Eesti on väikeriik, kelle rahvusvaheline majanduslik koostöö kujunes ja areneb ka tulevikus edasi Läänemere olulise mõju all. Eesti integreerub maailmamajandusse, st. ühineb Euroopa Liiduga ja arendab koostööd SRÜ riikidega eelkõige ja suuremas osas Läänemere regiooni kaudu. Seega on Eesti rahvusvaheliste majandussidemete arengu seniste tulemuste, praeguste probleemide ja perspektiivide väljatoomiseks vaja analüüsida Eesti majanduslikku positsiooni eelkõige just Läänemere regioonis.

Läänemeri on sajandeid ühendanud selle ääres asuvate riikide majandusi. Paljud Läänemeremaade linnad kuulusid Keskajal Hansaliitu, mis süvendas nende vahel nii majanduslikku kui ka poliitilist koostööd. Teine Maailmasõda ja sellele järgnenud kahe maailmasüsteemi eraldamine "raudse eesriidega" lõhkus traditsioonilised riikidevahelised majandussidemed selles piirkonnas. Kuni 1980ndate aastate lõpuni ei olnud normaalsete kaubandussuhete arendamine ega ka muu majanduskoostöö selle regiooni traditsiooniliste partnerriikide vahel sisuliselt võimalik.

Eesti oli NSVL-i koosseisu inkorporeerituna välismajanduslikust koostööst Läänemere regioonis sisuliselt välja lülitatud. Tsentraliseeritud käsumajanduse tingimustes jäi potentsiaalsest palju tagasihoidlikumaks koostöö saatusekaaslaste Läti ja Leeduga – ka naabrid pidid NL-s suhtlema omavahel peaasjalikult Moskva keskametkondade kaudu, kuna tähtsamad tootmisettevõtted olid NSVL keskvõimu otsealluvuses. Samasse majandusruumi kuuluvad Poola ja Ida-Saksamaa jäid Eestist majanduslikus mõttes samuti kaugele, sest välismajandus toimus NL-s eranditult keskvõimude kontrolli all. NL tingimustes suhteliselt tihedaks kujunenud koostöö ülemerenaabri Soomega tugines Soome välispoliitilisele konformismile ja kuulekusele suhetes Moskvaga. Aga ka 80 km kaugusel asuvad Helsingi ja Tallinn pidid suhtlema 1000 km kaugusel asuva Moskva kaudu vahendatuna, mis muutis selle koostöö ühekülgseks, kohmakaks ja väheefektiivseks. Kuna teistel Põhjamaadel ja Saksamaal ei olnud Soomega analoogseid häid suhteid NL-ga, siis nendega olid Eesti majanduskontaktid kuni riikliku iseseisvuse saavutamiseni äärmiselt piiratud.

Viimasel aastakümnel toimunud riikliku iseseisvuse tagasivõitmine ja üleminek käsumajanduselt turumajandusele tõi kaasa murrangu ka Läänemeremaade majanduslikus koostöös. Endised nn sotsialismileeri riigid vabanesid üheltpoolt NL diktaadi alt ja said võimaluse arendada majandussuhteid kogu maailmaga majandusliku kasulikkuse printsiibist lähtudes. Keskvõimude diktaadil baseeruvad majandussuhted endiste partneritega NL-st enamasti katkesid, sellele aitas kaasa ka poliitiline ja majanduslik kaos SRÜ riikides. Eesti ja tema saatusekaaslased pidid paratamatult suunama oma jõupingutused majandussuhete arendamisele teiste partneritega. Sellega seoses hakati aktiivselt taastama katkenud ajaloolisi

* Artikkel on valminud sihtfinantseerimise projekti T0107 raames.

sidemeid Lääne-Euroopa riikidega, eelkõige loomulikult naabermaadega Läänemere regioonis.

Viiekümneks aastaks katkenud suhete taastamiseks oli mõlemapoolne huvi. Taasiseseisvunud riigid vajasid majanduse ümberkorraldamiseks kapitali ja uusi tehnoloogiaid ning oskusteavet. Samal ajal olid aga arenenud turumajandusega riigid huvitatud uute turgude avanemisest tulenevate võimaluste kasutamisest ning nende riikide odavate tootmisressursside ekspluateerimisest. Loomulikult olid ja on ka Kesk- ja Ida-Euroopa riigid eluliselt huvitatud arenenud tööstusriikide turgudest, kuid nende avanemine on mitmes tähtsas valdkonnas siiani enam kui problemaatiline.

Majanduslik lähenemisprotsess Läänemere regioonis hõlmab paljusid eriilmelisi riike:

- kõrgelt arenenud tööstusriigid Taani, Saksamaa, Soome, Rootsi, Island ja Norra;
- poliitiliselt ja majanduslikult ebastabiilne suurriiklike ambitsioonidega Venemaa, eelkõige muidugi tema Looderegioon;
- suhteliselt suure riigina Kesk-Euroopas olulist majanduslikku ja poliitilist kaalu omav Poola;
- väikesed taasiseseisvunud nõrgalt arenenud riiklusega Leedu, Läti ja Eesti.

Regiooni riikide arengutaseme erinevused ja poliitiline heterogeensus muudavad sobivate koostöövormide leidmise keeruliseks ja koostöö arengu mitmepalgeliseks. Sõltuvalt geograafilisest asukohast, geopoliitilistest huvidest, poliitiliste- ja majandusreformide kiirusest ja ulatusest ning paljudest muudest teguritest on Läänemere regiooni siseselt küllaltki suured erinevused selles, kui kiiresti ja millises vormis riikidevaheline koostöö on arenenud.

Käesolev artikkel keskendub Eesti positsiooni uurimisele Läänemeremaade majandussuhete arengus. Ajalooliselt on Eesti peamisteks partneriteks olnud ülemerenaabrid Soome, Rootsi ja Saksamaa, aga loomulikult ka vahetud maismaanaabrid Venemaa ning Läti. Artiklis analüüsitakse viimaste aastate jooksul toimunud muutusi väliskaubanduses ning otseste välisinvesteeringute liikumist. Vaatluse alt jäävad aga välja Eestile majanduslikult väga tähtsa, kuid spetsiifilise iseloomuga transiitkaubanduse ning teenindussektori (turism, transport jms) arengu probleemid.

1. Eesti positsioon väliskaubanduses

1.1. Väliskaubandusliku ruumi avatus

Eesti on kahtlemata Läänemere regiooni avatuima väliskaubanduspoliitikaga riik. Seda kinnitab asjaolu, et Eesti ei kasutanud siiamaani turulepääsu takistavaid tollimakse (keskmine tollimäär on Eestis 0%), samal ajal kui kõik kaubanduspartnerid oma siseturgu kaitsevad (vt. tabel 1.1). Eestis piirati siiani mingil määral vaid kasutatud autode sissevedu ja antikvaarsete esemete väljavedu.[*]

Aritmeetilise keskmisena üle kõigi kaubajaotuse alaliikide arvutatud tollipiirangud ei anna aga turgude avatusest õiget pilti, sest üldjuhul kehtestatakse kõrgemad tollimaksu määrad siseturul toodetavate kaupade kaitseks ja ilmutatakse liberaalsust nendes valdkondades,

[*] 2000. aasta 1. jaanuarist viidi sisse impordi tollimaksud mitmetele toidukaupadele, mis pärinevad Eesti vabakaubanduslepingutega hõlmamata riikidest. Nende tollimaksude mõju kujuneb äärmiselt tagasihoidlikuks, sest senini pärines tollidega diskrimineeritavatest riikidest ainult kolmandik toidukaupadest ja peamine osa impordist suunatakse ümber tollivabade piirkondade kaudu.

milles vastavas riigis tootmist ei arendata. Tootmismahtudega kaalutud keskmine tollilagi on tunduvalt kõrgem tabelis 1.1 esitatud aritmeetilistest keskmistest tollilagedest, eriti põllumajandussaaduste ja toidukaupade osas.

Tabel 1.1

Balti regiooni keskmised tollimäärad

RIIK/REGIOON	**TOLLIMÄÄR (%)**
Poola	7,7
Eesti	**0**
Läti	15
Leedu	15
EL-i tollimäärad peale Uruguai Vooru	
EL-i keskmine	3,2
Põllumajandustooted (mittetariifsete piirangutega)	15,7
Kala ja kalatooted	11,6
Nahk, kumm ja jalatsid	8,5
Transporditehnika	6,2
Elektritehnika	5,2
Tekstiil ja rõivad	4,9
Keemiatooted	4,4
Põllumajandustooted (mittetariifsete piiranguteta)	3,8
Metallid	1,7
Naftatooted	0,9
Puu ja puutooted	0,5

Allikad: The Uruguay … 1996, lk. 28; CEEBIC 1999; Market Access … 1999.

Erinevates majandusharudes on olukord majandusruumi avatuse osas oluliselt erinev. Tööstuses (HS kaubagrupid 25-96) liigutakse maailmas küllaltki jõudsalt vabakaubanduse poole. Põllumajandussaaduste ja toiduainete (HS kaubagrupid 1-24) osas valitseb maailmas aga veel tugev protektsionism. WTO poolt lubatud enamsoodustusrežiimi kaalutud keskmised tollilaed moodustavad jämedalt hinnatuna põllumajandussaaduste osas EL-l ca 70-80 protsenti ja Lätil 35-40 protsenti (*ad valorem*). Valede lähtepositsioonide ja õigustamatu järeleandlikkuse tõttu suutis Eesti WTO-lt endale selles valdkonnas välja kaubelda ainult ca 15-20 protsendilised tollilaed. Neidki on võimalik kehtestada ainult riikide suhtes, kellega Eestil ei ole sõlmitud ühepoolset avatust fikseerivad vabakaubanduslepingud. Sellistest riikidest pärineb vähem kui kolmandik põllumajandussaaduste ja toidukaupade impordist Eestisse.

Samasugune olukord valitseb ka turutasakaalu rikkuvate riiklike subsiidiumide kasutamisel. EL-s moodustab tootjatele makstavate subsiidiumide tase (PSE – *Producer Subsidy Equivalent*) põllumajanduses üle 40 protsendi tootmiskuludest ja nendele lisanduvad veel eksporditoetused. Eestis moodustab PSE alla 10 protsendi põllumajandussaaduste tootmiskuludest ja olulist ekspordituge Eesti riik kaupade välisturgudele tungimiseks osutada ei suuda. Seda ebavõrdsust konkurentsitingimustes soovitakse koguni põlistada. WTO-ga läbirääkimistel aktsepteeriti Eesti puhul ainult 10-protsendilist riiklike toetuste taseme määra põllumajandussaaduste tootmisele.
Eestile ongi kaubanduskoostöö arendamisel Läänemere regioonis peamiseks probleemiks kaubanduspoliitiliste aluste tasakaalustamatus – kaubanduspartnerite protektsionism contra Eesti turgude täielik avatus. Erandiks on selles osas suhted Läti ja Leeduga, kellega on

vastastikku kaotatud kaubandussuhteid piiravad tollimaksud kõigi kaubagruppide osas. Riiklike subsiidiumide taseme erinevusest tuleneva ebaausa kaubanduse tõkestamisel on peamiseks probleemiks käesoleval momendil ka asjaolu, et ka WTO-ga liitumisest hoolimata ei ole Eestis veel alustatud ebaausa kaubanduse tõkestamiseks vajaliku seadusandliku baasi väljatöötamist.

Eesti on võrreldes teiste Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikidega sõlminud kõige rohkem vabakaubanduslepinguid (vt. ka tabel 1.2 ja joonis 1.1). Üldiselt on Balti regioonis jäänud iseseisva traditsioonilise väliskaubanduspoliitika võimalused suhteliselt piiratumaks ja seda just omavahelise kaubanduse puhul (nii Eestil, Lätil kui ka Leedul on sõlmitud vabakaubanduslepingud nii EL-i kui EFTA-ga). Kuid antud vabakaubanduslepingutes on siiski jäänud võimalus teatud majandusharude kaitseks (Eastern Europe ... 1997). Tuleb veel kord märkida, et Eesti, Läti ja Leedu poolt on ratifitseeritud ka mittetariifsete kaubandustõkete kaotamise leping, mis kindlustab ühtlasi lepinguosaliste riikide sertifikaatide ja kvaliteeditõendite vastastikuse tunnustamise (Eesti, Läti ja ... 1997). Seega kujundavad kolm Balti riiki ühtset siseturgu. Täielik vabakaubandus kehtib formaalselt ka Ukrainaga, kuid Ukraina on loonud rea bürokraatlikke tõkkeid Eesti kaupade liikumisele. Ülejäänud vabakaubanduspartneritega on lepingud ebasümmeetrilised – põllumajandussaaduste ja toidukaupade osas on Eesti turud avatud, aga partnerriikide turgudel on Eesti kaupadele tehtud ainult vähetähtsaid mööndusi.

Tabel 1.2

KIE riikide vabakaubanduslepingud

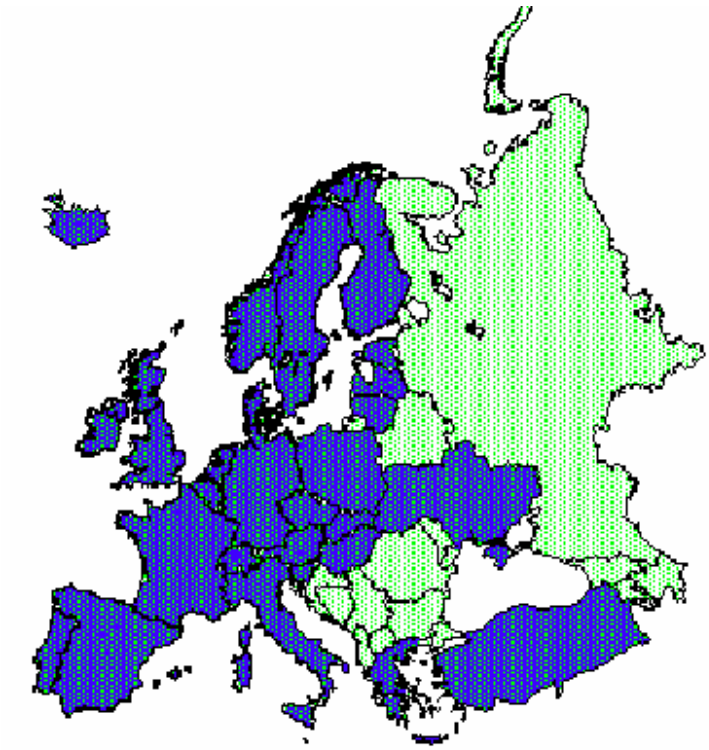
Poola	EFTA, EL, Eesti, Läti, Leedu
Eesti	**EFTA, EL, Läti, Leedu, Ukraina, Poola, Tšehhi, Sloveenia, Ungari, Slovakkia, Türgi, Fääri saared.**
Läti	EFTA, EL, Ukraina, Tšehhi, Slovakkia, Poola, Sloveenia, Eesti, Leedu
Leedu	EFTA, EL[*], Eesti, Läti, Ungari, Poola
Tšehhi	EL, Slovakkia, Läti, Eesti
Slovakkia	EL, Tšehhi, Iisrael, Läti, Eesti, Türgi
Sloveenia	EFTA, EL (1996), Horvaatia, Iisrael, Liechtenstein, Leedu. Läti, Eesti, Bulgaaria. Makedoonia, Rumeenia, Türgi
Ungari	EFTA, EL, Bulgaaria, Eesti, Läti, Leedu
Bulgaaria	CEFTA, EL, Türgi
Rumeenia	EFTA, CEFTA, EL (1995)

Allikad: CEEBIC 1999; Välispoliitika 1999.

Täieliku avatuse tulemusena on Eestil kõrgeim väliskaubanduse osatähtsus (vt. tabel 1.3). Nii oli ekspordi mahu suhe SKP-sse 1998. aastal 51,3% ja impordi mahu suhe SKP-sse 75,4%. See on keskmiselt 1,5…3 korda kõrgem teiste Läänemere regiooni riikide väliskaubanduse osatähtsuse tasemest. Samas on Eesti üliliberaalne väliskaubanduspoliitika jätnud oma negatiivse jälje – Eesti väliskaubandusdefitsiit on antud regioonis samuti suhteliselt kõige suurem (kaubandusbilansi saldo suhe SKP-sse oli 1998. aastal -24,1% ja 1997. aastal koguni -26,9%). Eriti drastiline oli väliskaubanduse defitsiidi suurenemine Baltimaades 1997. a. I poolel, kus defitsiit kasvas Eestil 50%, Lätil 15% ja Leedul 65%, kuigi oodati hoopiski nende riikide ekspordieelise paranemist. Positiivsete ootuste aluseks oli majanduskasvu taastumine lääne tööstusriikides. Ekspordi juurdekasvutempo küll kiirenes ja oli 1997. aastal 48,8%, kuid

[*] 1998.a-st tõsteti EL-iga kooskõlastatult importtolle EL-i riikide suhtes.

samas suurenes seoses majanduskasvuga ka import võrreldes eelmise aastaga 40,9%. Seoses impordi kõrgema baastasemega suurenes endiselt ka kaubandusdefitsiidi maht. 1998. aastal olid kasvutempod ekspordil 17,3% ja impordil 11,3% (Eesti maksebilanss ... 1999).



Joonis 1.1. Eesti poolt sõlmitud vabakaubanduslepingutega hõlmatud riigid – tume ala.

1998. aasta teisest poolest on toimunud Eesti väliskaubandusdefitsiidi vähenemine. Selle põhjuseks ei ole aga ekspordi kasvu suhteline kiirenemine võrreldes impordi suurenemisega, vaid majandussurutisega kaasnev osaline importnõudluse vähenemine ja Venemaa kriisiga kaasnev ekspordi vähenemine antud piirkonda. Seega ei saa antud defitsiidi vähenemises näha Eesti kaupade konkurentsivõime suurenemist maailmaturul, vaid tegemist on traditsiooniliste majanduslangusega kaasnevate protsessidega.

Eesti väliskaubanduse arengut mõjutavad oluliselt paljud makromajanduslikud tingimused. Negatiivsete teguritena võib välja tuua järgmised aspektid:

- Eesti mitmete majandusharude ühepoolne avatus väliskonkurentsile.
- Eesti toiduainete tootmistingimuste mittevastavus arenenud riikide sanitaarnõuetele.
- Palgataseme tööviljakuse kasvu ületav tõus – selles valdkonnas tuleb aga arvestada väga madala lähtetaseme ja proportsioonide moonutuste kõrvaldamise vajadusega, eriti tuleks tõsta kõrget kvalifikatsiooni nõudva haridus- ja teadustöö, meditsiinilise teeninduse jms. suhtelist palgataset.
- Siseturu hinnataseme suhteliselt kiirem tõus Eestis võrreldes arenenud tööstusriikidega – kui näiteks Saksamaal on nii ekspordi kui impordi hinnad jäänud 1995. aastaga võrreldes suhteliselt stabiilseks ja 1998. aastal on toimunud isegi teatud deflatsioon, siis Eestis ja teistes Balti riikides toimus neil aastail veel suhteliselt oluline hinnatõus: tulemuseks on Eesti hinnaalase konkurentsivõime pidev vähenemine arenenud tööstusriikide suhtes.

- Eesti krooni reaalkursi tõus – suurem inflatsioonitempo fikseeritud vahetuskursi tingimustes tähendab eesti eksportkaupade konkurentsivõime langust maailmaturul ja importkaupade konkurentsivõime kasvu siseturul, mis toob kaasa sissetulekute languse ja töökohtade kadumise.
- Eesti ekspordi kontsentreeritus tööjõu ja kohati ka toorainemahukatele harudele versus Balti regiooni arenenumate riikide kontsentreeritus kapitalimahukate toodete ekspordile, kuna töö- ja toorainemahukate kaupade kasumimarginaal on tavaliselt väiksem.

Tabel 1.3

Väliskaubanduse näitajate suhe SKP-sse Balti regioonis 1997. ja 1998. aastal

	Eksport/SKP		Import/SKP		Saldo/SKP	
Riik	**1997**	**1998**	**1997**	**1998**	**1997**	**1998**
Eesti	**49%**	**51,3%**	**76%**	**75,4%**	**-26,9%**	**-24,1%**
Läti	30%	28,3%	48%	49,9%	-18.6%	-21,6%
Leedu	40%	34,7%	59%	54,2%	-18.6%	-19,5%
Poola	19%	19,4%	32%	32,1%	-12.4%	-12,7%
Soome	32%	33,6%	24%	25,2%	7.8%	8,4%
Rootsi	37%	n.a.	29%	n.a.	7.8%	n.a.
Norra	31%	26,7%	23%	23,8%	7.9%	2,9%
Saksamaa	24%	25,1%	21%	21,7%	3.6%	3,4%
Taani	28%	n.a.	25%	n.a.	2.2%	n.a.

Allikad: Autorite arvutused Eesti maksebilanss ... 1999; Central Statistical ... 1999; Danmarks ... 1999; Federal Statistical ... 1999; Statistics Finland ... 1999; Statistics Lithuania ... 1999; Statistics Norway ... 1999 alusel.

Väliskaubandust positiivselt mõjutavate teguritena võib välja tuua järgmised:
- Lääne-Euroopa riikide impordinõudluse suurenemine majanduskasvu järkjärgulise taastumise tingimustes;
- Kaasaegsema tehnoloogia rakendamisest ja liigse tööjõu vabastamisest tulenev tootlikkuse kasv, mille tõttu vähenevad ühikukulud;
- Välisinvesteeringute suurenev osatähtsus majanduses, sest koos kapitaliga tuleb Eestisse sageli ka informatsioon turgudest ja nende hõivamise võimalustest.

1.2. Eesti kaubavahetuse territoriaalne jagunemine

Transformatsiooniperioodi alguseks oli Euroopa Liidu 12 liikmesriigi osatähtsus KIE riikide ekspordist keskmiselt 20-25%. Balti riikide puhul oli EL osatähtsus oluliselt madalam, sest NL koosseisu kuuludes olid need riigid välismaailmast sisuliselt isoleeritud. Suurem osa ekspordist oli suunatud Vastastikuse Majandusabi Nõukogu riikide turgudele (KIE riikide puhul ligikaudu 50%). Balti riikides moodustas eksport NL-i 65%. (Sheets *et al.* 1998; McDonald *et al.* 1994, lk. 297).

Kui võtta vaatluse alla EL-i praegune koosseis, siis polnud väliskaubanduse geograafiline jaotus juba mõned aastad peale üleminekuperioodi algust enam nii ühekülgne. Nii moodustas Eesti eksport praegustesse EL-i Läänemere regiooni liikmesriikidesse 1993. aastal 40,6% ja 1998. aastal 51,4%, import vastavalt 44,8% ja 61% (vt. tabel 1.4, rida EL-i Balti mere riigid).

Tabel 1.4

Eesti väliskaubanduse geograafiline jaotus (mln. USD)

Riik/ühendus	1993. a.				1998. a.			
	Eksport	**%**	**Import**	**%**	**Eksport**	**%**	**Import**	**%**
Soome	166,59	20,7%	209,66	23,4%	588.163	22.1%	1459.13	37.2%
Rootsi	76,46	9,5%	86,91	9,7%	518.806	19.5%	395.623	10.1%
Saksamaa	64,38	8,0%	82,43	9,2%	163.758	6.1%	408.419	10.4%
Taani	19,32	2,4%	22,4	2,5%	101.293	3.8%	131.268	3.3%
EL-i Balti mere riigid	**326,75**	**40,6%**	**401,4**	**44,8%**	**1372.02**	**51.4%**	**2394.44**	**61.0%**
Leedu	29,78	3,7%	34,05	3,8%	108.014	4.1%	82.352	2.1%
Läti	69,21	8,6%	25,98	2,9%	220.128	8.3%	155.851	4.0%
Venemaa	181,884	22,6%	223,1	24,9%	327.353	12.3%	293.996	7.5%
Muud	197,166	24,5%	211,46	23,6%	639,445	23,8%	995,581	25,4%
Kokku	**804,79**	**100,0%**	**895,99**	**100,0%**	**2666.96**	**100.0%**	**3922.22**	**100.0%**

Allikas: Autorite arvutused Eesti väliskaubandus ... 1999 alusel.

Kui 1993. aastal oli Eesti väliskaubandus kontsentreerunud Soomele ja Venemaale, siis 1998. aastaks on Venemaa osatähtsus Eesti jaoks langenud ning suurenenud on Rootsi (eelkõige Rootsi mineva ekspordi) ja vähemal määral ka mõne KIE riigi (eelkõige Poolast tuleva impordi) osatähtsus. Soome ja Rootsi osatähtsust Eesti väliskaubanduses hinnatakse siiski sisuliselt üle. Riikidevahelisi kaubavoolusid hinnatakse üldkaubandussüsteemi alusel, mis hõlmab ka transiiti läbi tolliladude ja töötlemiseks sisse- või väljaveetud kaupade maksumust. Soome ja Rootsi puhul on just nendel valdkondadel väga suur kaal.

90ndate aastate teisel poolel aeglustus Eesti ekspordi kasv vähem arenenud riikidesse. Samas on antud regioonidest pärineva impordi maht kasvanud kiiremini. Suhteliselt suurenenud on ka import KIE riikidest, eelkõige Poolast – põhjuseks on siin eelkõige Poola kaupade soodne hinna-kvaliteedi suhe ja Eesti ühepoolne avatus 1998. aasta lõpul sõlmitud vaba-kaubanduslepingu alusel.

Tabelist 1.5 on näha, et üldiselt on Eesti eksport suurenenud aeglasemalt kui import. Siiski eristuvad Balti mere regioonist Rootsi ja Leedu, kuhu Eesti eksport on suurenenud impordist kiiremini. Tulemus on näha joonisel 1.2. Üldiselt on Eestil säilunud positiivne väliskaubandussaldo vaid Rootsi, Läti ja Leeduga. Kuid kui Rootsi puhul on väliskaubanduslik ülejääk suurenenud, siis Läti ja Leedu puhul on viimastel aastatel toimunud ülejäägi vähenemine.

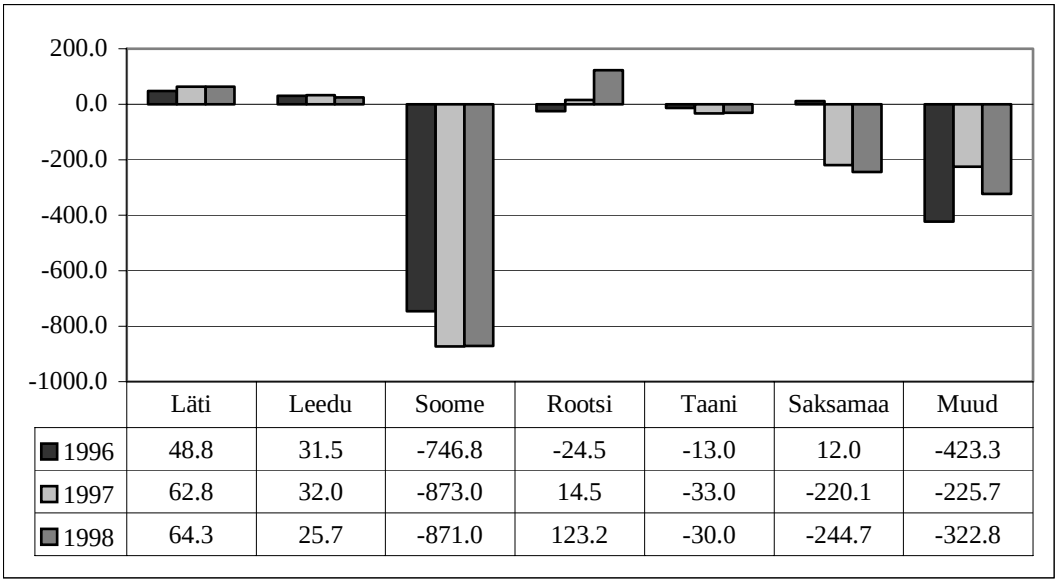
Jooniselt 1.2 on näha, milliste riikidega on Eestil probleemid väliskaubanduse tasakaalustamisel. Väliskaubandusbilansi saldosid vaadates võib oletada, et suur defitsiit väliskaubanduses Soome ja Saksamaaga ei peegelda niivõrd nende riikide tootjate aktiivsust Eesti turule tungimisel, kuivõrd Eesti importööride suunatust Soome ja Saksamaa turgudele. Rootsi ja Taani ei ole meie maaletoojatele millegipärast atraktiivseteks päritoluriikideks kujunenud.

Tabel 1.5

Eesti väliskaubanduse näitajate muutus aastatel 1993-1998 (kordades)

Riik/ühendus	Ekspordi muut	Impordi muut	Väliskaubanduse saldo muut
Soome	3,53	6,96	5,44
Rootsi	6,79	4,55	5,60
Saksamaa	2,54	4,95	3,90
Taani	5,24	5,86	5,57
EL-i Balti mere riigid	**4,20**	**5,97**	**5,17**
Leedu	3,63	2,42	2,98
Läti	3,18	6,00	3,95
Venemaa	1,80	1,32	1,53
Muud	3,24	4,71	4,00
Kokku	**3,31**	**4,38**	**3,87**

Allikas: Autorite arvutused Eesti väliskaubandus ... 1999 ja Eesti maksebilanss ... 1999 alusel.



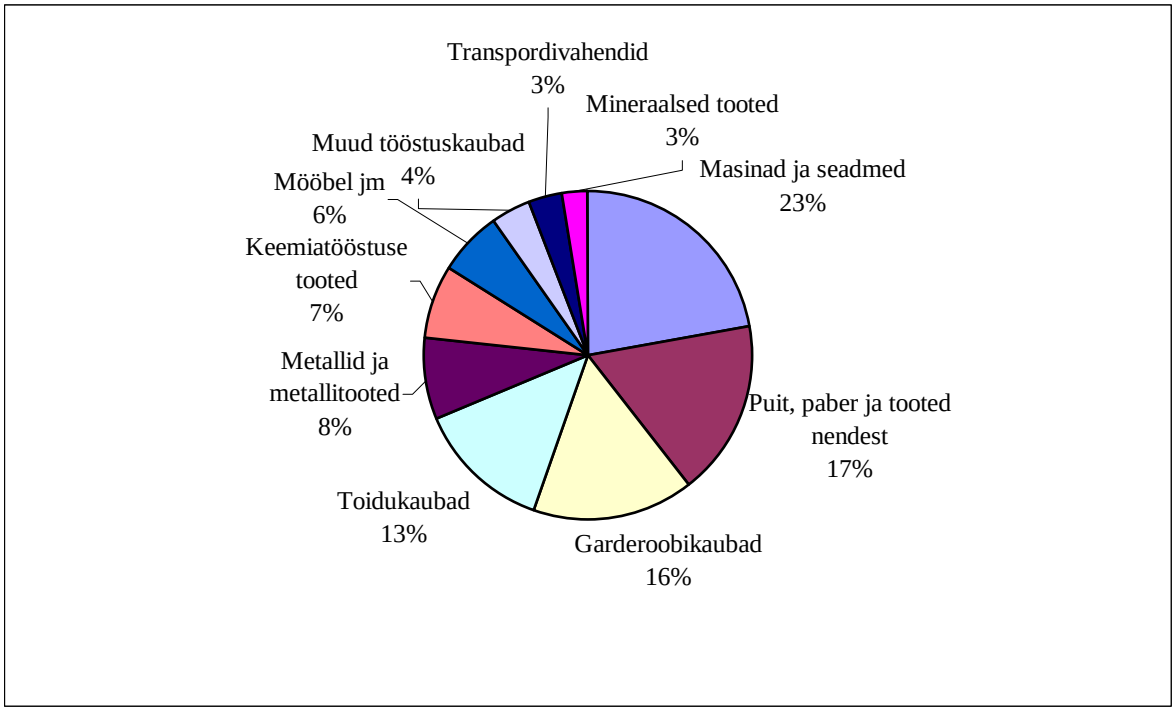
	Läti	Leedu	Soome	Rootsi	Taani	Saksamaa	Muud
1996	48.8	31.5	-746.8	-24.5	-13.0	12.0	-423.3
1997	62.8	32.0	-873.0	14.5	-33.0	-220.1	-225.7
1998	64.3	25.7	-871.0	123.2	-30.0	-244.7	-322.8

Joonis 1.2. Eesti väliskaubanduse saldo teiste riikidega (mln. USD) (Eesti väliskaubandus ... 1999).

Väliskaubandus Läänemere arenenumate riikidega on Eesti vaatevinklist hinnatuna kasvanud suhteliselt kiiresti. Samas tuleb aga märkida, et arenenud riikide import KIE-st ei ole oluliselt suurenenud, s.t. kasvanud on Eesti konkurents teiste KIE riikidega juurdepääsu eest Läänemere regiooni maksejõulisematele turgudele. Nii on Eesti osatähtsus näiteks Rootsi impordis jäänud viimastel aastatel endiselt kõikuma 0,5-0,6% vahepeale. Konkurentsi otsese näitena võib tuua kasvõi tekstiilitooted, mis on juhtival positsioonil nii Eesti kui kõigi teiste KIE riikide ekspordis Lääne-Euroopa riikidesse (vt. lähemalt alapunkt 1.3).

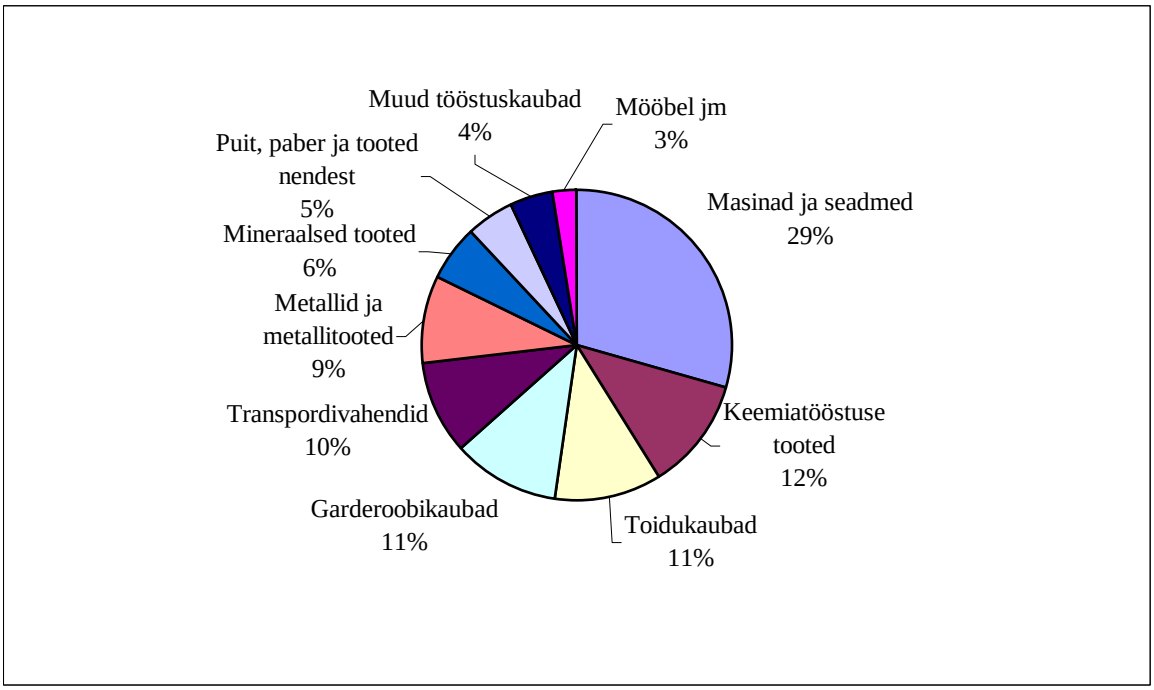
1.3. Eesti väliskaubanduse kaubastruktuur

Paljude KIE riikide ekspordis on 1990. aastate algusest suurenenud töödeldud ja vähenenud töötlemata toodete osakaal. Suurim osatähtsus Ida-Euroopa ekspordis on tekstiilil ja puidutoodetel. Ka impordi puhul on suurenenud töödeldud toodete ja vähenenud töötlemata toodete osatähtsus. Eestile kui väikeriigile on iseloomulik kontsentreerumine suhteliselt kitsale tootenomenklatuurile. Nii moodustavad kaks suuremat kaubajaotust kogueksportdi väärtusest 39,3% (vt. joonis 1.3). Seejuures tuleb mainida, et Eesti traditsioonilised ekspordiartiklid (puit, paber, garderoobikaubad, toidukaubad, mööbel) annavad 52,7% kogueksportdist. Samas moodustavad kapitalimahukamad tooted (masinad ja seadmed, keemia, transpordivahendid) 32,9% kogueksportdist. Siingi tuleb aga arvestada üldkaubandussüsteemi moonutavat mõju – masinate ja seadmete suur osatähtsus ekspordis tuleneb suuresti alltöövõtu korras sisse veetud detailide ja sõlmede taasväljaveost (Eestis lisandub alltöövõtu puhul ainult ca 10% väärtusest). Ka garderoobikaupade puhul on alltöövõtu mõju küllaltki suur. Toidukaupade osatähtsust ekspordis suurendab aga välismaalt sissetoodud kaupade taasväljavedu tolliladudest ehk sisuliselt transiit.



Joonis 1.3. Eesti ekspordi struktuur kaubagrupiti 1998. aastal (Eesti väliskaubandus ... 1999).

Ka impordi puhul ilmneb suhteliselt kõrge kontsentreeritus – esimesed kaks kaubajaotust annavad 41,1% koguimpordist (vt. joonis 1.4). Seejuures moodustavad kapitalimahukad tooted 50,7% ja töömahukad kaubaartiklid 29,8% koguimpordist. Mineraalse kütuse osatähtsus on impordis pidevalt kahanenud. Masinate ja seadmete suur osatähtsus impordis ei anna aga põhjust väita, et Eestis toimub intensiivne investeerimine tootmistehnoloogiasse – olulise osa moodustab siin kokkumonteerimiseks Eestisse toodud detailide ja sõlmede maksumus. Ka garderoobi- ja toidukaupade osatähtsus impordis on üldkaubandussüsteemis üle hinnatud.



Joonis 1.4. Eesti impordi struktuur kaubagrupiti 1998. aastal (Eesti väliskaubandus ... 1999).

Üldiselt võib öelda, et Eesti ekspordib (nagu enamus KIE riikidest) tööjõu ja ressursiintensiivseid kaupu (tekstiil, mööbel, puit jms.) ning impordib teadus- ja kapitaliintensiivseid (masinad, transpordivahendid, keemiatooted) tooteid, aga ka maavarasid (metallid, mineraalsed kütused) (vt. tabel 1.6).

Tabel 1.6

Eesti väliskaubanduse struktuur kaubajaotuste lõikes 1998.a. (mln. USD)

Kaubajaotus	**Eksport**	**Import**	**Saldo**
Toidukaubad	353.0	444.7	-91.7
Garderoobikaubad	427.4	431.2	-3.8
Puit, paber ja tooted nendest	456.3	193.9	262.4
Masinad ja seadmed	592.1	1155.2	-563.1
Transpordivahendid	88.7	376.9	-288.2
Keemiatööstuse tooted	196.0	453.2	-257.2
Metallid ja metallitooted	214.7	363.3	-148.6
Mineraalsed tooted	69.4	227.1	-157.7
Muud tööstuskaubad	99.5	174.4	-74.9
Mööbel jm	169.9	102.3	67.6
Kokku	2667	3922.2	-1255.2

Allikas: Eesti Väliskaubandus ... 1999.

Põhimõtteliselt peaks Eestil olema suhteline eelis ka põllumajandustoodete ekspordiks ja impordiga konkureerimiseks, kuid antud kaubagrupi puhul on enamus riike rakendanud tugevaimat protektsionistlikku lähenemist ja sisemaise toodangu subsideerimist. Eelkõige viimane on Eesti põllumajandussaaduste konkurentsivõime madala taseme põhjuseks siseturul. Ekspordi konkurentsivõimetuse puhul mängib lisaks kõrgetele tollibarjääridele ja

ebavõrdsusele subsideerimisel teatud rolli ka Eesti kaupade mittevastavus EL-i ja teiste arenenud riikide sanitaarnõuetele ja kõrged tollimäärad ekspordil Venemaale.

Peamiste partnerriikidega on Eestil erinevad väliskaubandussuhted. Rootsi ja Soomega on esikohal allhanketöövõtulepingutel põhinev eksport ja import. 50-55% kogu ekspordist neisse riikidesse on seotud Eestisse sissetoodud materjalide, detailide, pooltoodete alusel siin edasitöödeldud toodete taasväljaveoga. Väiksema osatähtsusega on allhankelepingud kaubavahetuses Taani ja Saksamaaga (vt. tabel 1.7).

Eesti eksport Balti regiooni on kontsentreerunud tööjõu- ja toorainemahukale toodangule. Kuid siin võib eristada mitmeid riikide gruppe (Poola ja Norra kohta võrreldavad andmed puuduvad):

- Läti ja Leeduga on Eestil säilunud enam-vähem siirdeprotsesside algperioodist pärinev traditsiooniline ekspordistruktuur (keemiatooted, toidukaubad, metallid ja metallitooted jne.). Tööjõu- ja toorainemahukate toodete ning kapitalimahukate toodete ekspordi osatähtsus on Läti puhul vastavalt 48,2 ja 51,8% ning Leedu puhul 53,7 ja 46,3%. Siiski on positiivne märkida Lätisse eksporditavate töödeldud toodete struktuuri muutust – nüüd on olulisel kohal ka näiteks arvutid ja kaablid.
- Ekspordist Soome ja Rootsi moodustavad üle 40% masinad ja seadmed (eelkõige tänu monteeritud seadmete taasväljaveo suurele osatähtsusele). Selle alla kuuluvad Soome ja Rootsi mobiiltelefonide osad, kaablid, telefon- ja telegraafside elektriseadmed Soome tõste- ja laadimisseadmete osad, mobiilsidevahendite sõlmed ja osad. Peale selle on taas olulisel kohal puidu, paberi, mööbli ja garderoobikaupade väljavedu (eelkõige allhanked ja töötlus rõivaste osas). Tööjõu- ja toorainemahukate toodete ning kapitalimahukate toodete ekspordi osatähtsus on Soome puhul vastavalt 50,1 ja 49,9% ning Rootsi puhul 49,6 ja 50,4%).
- Taani ja Saksamaa puhul moodustavad olulise osa ekspordist puit, paber ja mööbel. Järgnevad tunduvalt väiksema osatähtsusega metallid ja garderoobikaubad. Kaubavahetuses Taani ja Saksamaaga ei mängi erilist rolli ei allhanketööd Eestis ega ka transiiti vahendavad tollilaod. Seetõttu avaldub nende puhul ehedal kujul Eesti tootmise konkurentsivõime arenenud tööstusriikide suhtes. Ekspordistruktuur viitab nende riikide puhul vajadusele suunata Eesti ekspordi arengut kapitalimahukamate toodete suunas. Tööjõu- ja toorainemahukate toodete ning kapitalimahukate toodete ekspordi osatähtsus on Taani puhul vastavalt 89,9 ja 10,1% ning Saksamaa puhul 86,1 ja 13,9%. Puhastades väliskaubanduse Soome ja Rootsiga tolliladude ja allhanketööde moonutavast mõjust, saaksime ilmselt Saksamaa ja Taaniga analoogse kaubandusmustri.

Import Soomest ja Rootsist on seotud eelkõige allhanketöödega. Seetõttu on olulisel kohal masinad ja seadmed ning garderoobikaubad, aga ka transpordivahendid. Läti ja Leedu puhul on ka impordistruktuur analoogne ekspordistruktuuriga ja seotud eelkõige tööjõu- ja toorainemahuka toodangu sisseveoga. Vaadates aga Taanist ja Saksamaalt tuleva impordi struktuuri, võib öelda, et antud juhul on kõige selgemini näha kõrvalejäämine tööstusharusisesest kaubandusest – imporditakse põhiliselt masinaid ja seadmeid, transpordivahendeid ja keemiatooteid (kusjuures antud kaubagruppide suhtes on Eesti ka netoimportöör). Toiduainete suhteliselt suur osatähtsus ja negatiivne saldo antud riikide suhtes viitab Eesti ühepoolsele avatusele ja EL-i subsideerimispoliitikale.

Tabel 1.7

Eesti väliskaubanduse struktuur 1998.a.

	Taani	Rootsi	Soome	Leedu	Läti	Saksamaa
Eesti eksport	Metallid ja tooted nendest (32,3%)+	Masinad ja seadmed (45,6%)+	Masinad ja seadmed (40,4%)-	Keemiatooted (21,4%)+	Keemiatooted (28,3%)+	Puit, paber ja tooted nendest (23,7%)+
	Puit, paber ja tooted nendest (22,4%)+	Puit, paber ja tooted nendest (22,4%)+	Garderoobikaubad (23,6%)-	Toidukaubad (20,5%)+	Toidukaubad (16,8%)+	Mööbel (23,5%)+
	Mööbel (20,3%)+	Garderoobikaubad (15,2%)+	Puit paber ja tooted nendest (13,2%)-	Metallid ja metalliooted (12,2%)+	Metallid ja metalliooted (12,6%)+	Garderoobikaubad (19,4%)+
	Garderoobikaubad (8,4%)+	Metallid ja metallitooted (6,1%)-	Mööbel (6.7%)-	Masinad ja seadmed (12,0%)+	Masinad ja seadmed (11,9%)+	Metallid ja metalliooted (10,6%)-
	Toidukaubad (6,0%)-	Mööbel (3,9%)+	Muud tööstuskaubad (5,9%)-	Garderoobikaubad (9,8%)+	Garderoobikaubad (7,7%)-	Masinad ja seadmed (6,3%)-
Eesti import	Masinad ja seadmed (27,7%)-	Masinad ja seadmed (33,9%)+	Masinad ja seadmed (43.4%)-	Toidukaubad (26,0%)+	Garderoobikaubad (29,1%)-	Transpordivahendid (26,1%)-
	Toidukaubad (23,6%)-	Garderoobikaubad (17,9%)+	Garderoobikaubad (9,9%)-	Keemiatooted (21,7%)+	Toidukaubad (16,3%)+	Masinad ja seadmed (22,8%)-
	Keemiatooted (11,6%)-	Keemiatooted (11,51%)-	Metallid ja metallitooted (9,1%)-	Masinad ja seadmed (10,9%)+	Keemiatooted (15,6%)+	Keemiatooted (14,3%)-
	Metallid ja metallitooted (11,4	Transpordivahendid (9,8%)-	Keemiatooted (8,6%)-	Garderoobikaubad (9,8%)+	Masinad ja seadmed (13,0%)+	Toidukaubad (11,2%)-
	Garderoobikaubad (8,6%)+	Metallid ja metallitooted (9,1%)+	Transpordivahendid (6,6%)-	Mineraalsed tooted (8,6%)-	Metallid ja metalliooted (9,7%)+	Metallid ja metallitooted (7,9%)-

Allikas: Autorite arvutused Eesti väliskaubandus ... 1999 alusel.

+ Eesti on antud riigi suhtes netoeksportöör; - Eesti on antud riigi suhtes netoimportöör

2. Eesti positsioon otseste välisinvesteeringute liikumisel
2.1. Välisinvesteeringute liikumist mõjutavad tegurid

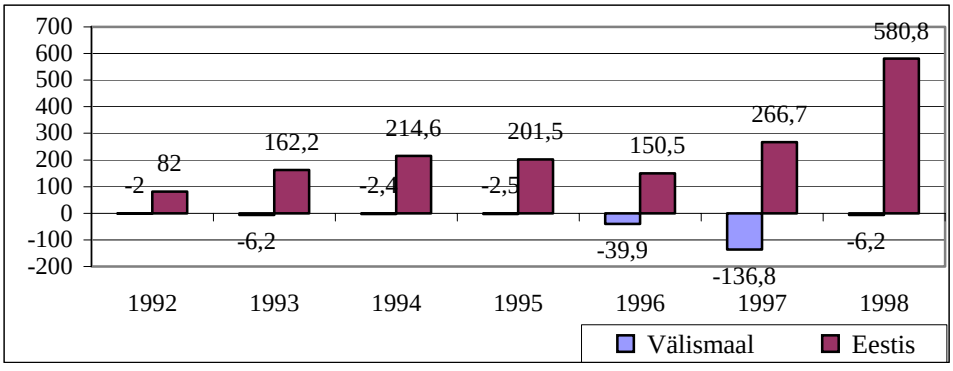
Välisinvesteeringud võib investorite motiividest lähtuvalt jagada kuni nelja suurde gruppi (Brewer 1993, lk. 4; Chudnovsky *et al.* 1997, lk. 2; Oxelheim 1993, lk. 180):

1) turgu otsivad välisinvesteeringud, mis keskenduvad sihtturu (ja ka naaberturgude) teenindamisele;
2) efektiivsuse suurendamisele orienteeritud välisinvesteeringud, mis otsivad madalate tootmiskulude tasemega sihtriiki, eesmärgiga teenindada ekspordi kaudu välisinvestori koduturgu ja teisi turge;
3) tooraine kasutamisele orienteeritud välisinvesteeringud, mis tehakse riikidesse, kus on sobivaid tooraineid;
4) sihtriigi strateegiliste varade (näiteks jaotuskanalid, parem turu tundmine jms.) kasutamisele suunatud investeeringud.

Kuigi mõned välisinvestorid lähtuvad investeerimisotsuse tegemisel mitmest eesmärgist, on suurem osa välisinvesteeringutest tingitud peamiselt vaid ühest motiivist.

Arenenud tööstusriikidesse tehtavad investeeringud on peamiselt suunatud sihtriigi turu teenindamisele. Arengumaadesse tehtavate investeeringute eesmärgiks on aga efektiivsuse suurendamine või toorainete kasutamine (Brouthers *et al.* 1996, lk. 4; Narula 1994, lk. 3). Sihtriigi spetsiifiliste varade või teadmiste kasutamisele suunatud välisinvesteeringud on maailma otseste välisinvesteeringute liikumise selgitamisel teisejärgulised (Hunya 1998, lk. 2). Selliste investeeringute osakaal on aga küllaltki suur üleminekumajandusega riikides, kuna see on peamiseks motiiviks ettevõtete erastamisega kaasnevate otseste välisinvesteeringute puhul.

Esimesed välisinvesteeringud Eestisse tehti 80ndate aastate lõpus, mil perestroika tegi võimalikuks ühisettevõtete loomise. 1990. ja 1991. aastal tehti Eestisse otseseid välisinvesteeringud küllaltki väikeses mahus, kuid juba 1992. aastal oli väliskapitali sissevool märgatav (vt. joonis 2.1). Aastatel 1993-1997 oli välisinvesteeringute sissevool suhteliselt stabiilne. 1998. aastal toimus välisinvesteeringute mahu järsk kasv ning Eestisse investeeriti peaaegu 600 miljoni USD ulatuses. Selle peamiseks põhjuseks oli Eesti panganduse sisuline ülevõtmine Rootsi pankade poolt.



Joonis 2.1. Otsesed välisinvesteeringud Eestisse ja Eestist välja (mil. USD) (Eesti maksebilanss ... 1999).

Otseste välisinvesteeringute mahult ühe inimese kohta on Eesti siiani olnud üks edukamaid siirderiike (vt. tabel 2.1). Kumulatiivsed välismaised otseinvesteeringud inimese kohta olid suurimad Ungaris, teisel kohal on Eesti ja kolmandal Tšehhi. 1998. aastal tehtud otseste

välisinvesteeringute tasemelt on Eesti siirderiikide seas esikohal. Leedu ja Läti on saanud 90ndatel aastatel inimese kohta umbes kaks korda vähem otseseid välisinvesteeringuid kui Eesti.

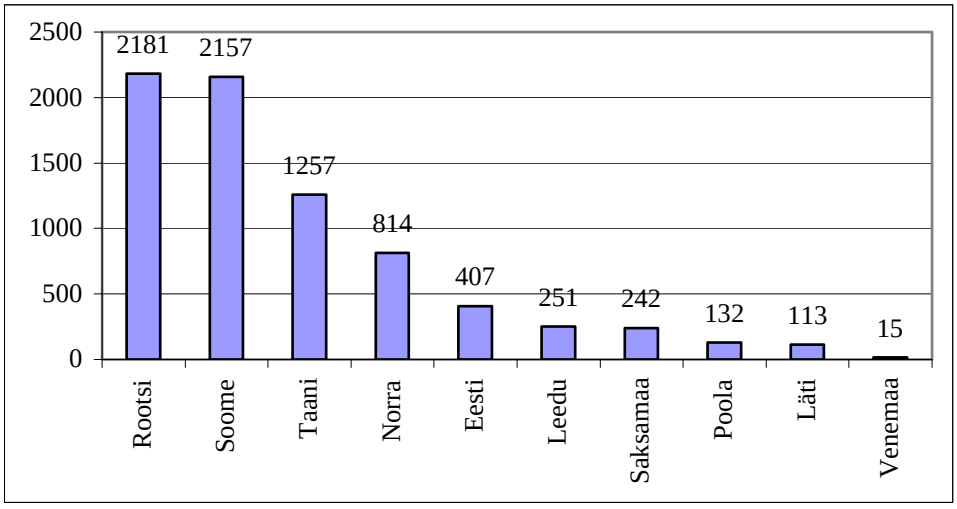
Tabel 2.1

Otseste välisinvesteeringute maht inimese kohta (USD)

	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**Kokku**
Eesti		54	107	144	136	103	184	407	1135
Leedu	7	3	8	8	20	41	96	251	434
Läti		11	17	86	72	153	167	113	619
Poola	3	18	45	49	95	117	129	132	588
Sloveenia	21	57	56	64	88	93	161	83	623
Tšehhi	50	97	55	84	248	139	126	247	1046
Ungari	141	143	228	112	436	195	206	191	1652

Allikas: Transition Report 1998, lk. 81.

Paljude Läänemere regiooni arenenud tööstusriikidesse tehtavate otseste välisinvesteeringute tasemega pole Eestisse tehtavad investeeringud veel võrreldavad. Siiski on viimastel aastatel toimunud küllaltki kiire areng ja 1998. aastal tehtud otsesed välisinvesteeringud inimese kohta viisid Eesti nende riikide hulgas viiendale kohale (vt. joonis 2.2).

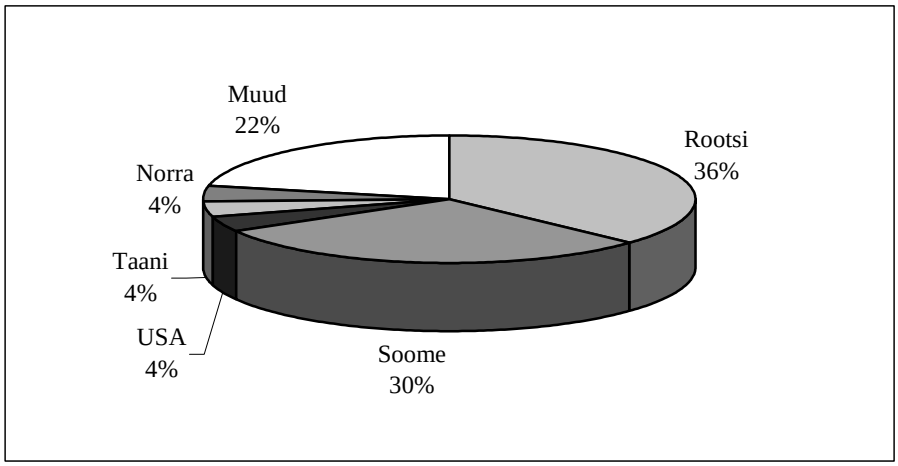


Joonis 2.2. Otsesed välisinvesteeringud Läänemere regiooni 1998. aastal (USD inimese kohta) (Estonian Investment ... 1999).

2.2. Eesti positsioon otseste välisinvesteeringute sihtriigina

Läänemeremaade osatähtsus Eestisse suunatud otsestes välisinvesteeringutes on üha kasvanud – kui 1994. aastal moodustasid kuus suuremat Eestisse investeerinud selle regiooni riiki 59% koguinvesteeringutest, siis 1998. aastal oli nende osakaal juba 90%. Suurimateks Eestisse investeerijateks on olnud turumajanduslikud naaberriigid Soome ja Rootsi (vt. joonis 2.3). Ka

teised Läänemeremaad on Eestisse investeerimisel olnud küllaltki aktiivsed. See on selgitatav nii geograafilise kui ka kultuurilise lähedusega, aga ka traditsiooniliste majandussuhete taastamisega. Seejuures võib arvata, et Eestisse tungimisel on olnud olulised nii siinse turu teenindamise perspektiiv, kahalike odavate tootmisressursside kasutamise võimalus kui ka strateegiliste varade kasutamine (seda just eriti erastamisega kaasnevate otseste välisinvesteeringute puhul). Eestisse investeerimisel on aga siinsete loodusressursside vähesuse tõttu kohaliku tooraine kasutamisele suunatud otsesed välisinvesteeringud suhteliselt väikesed.



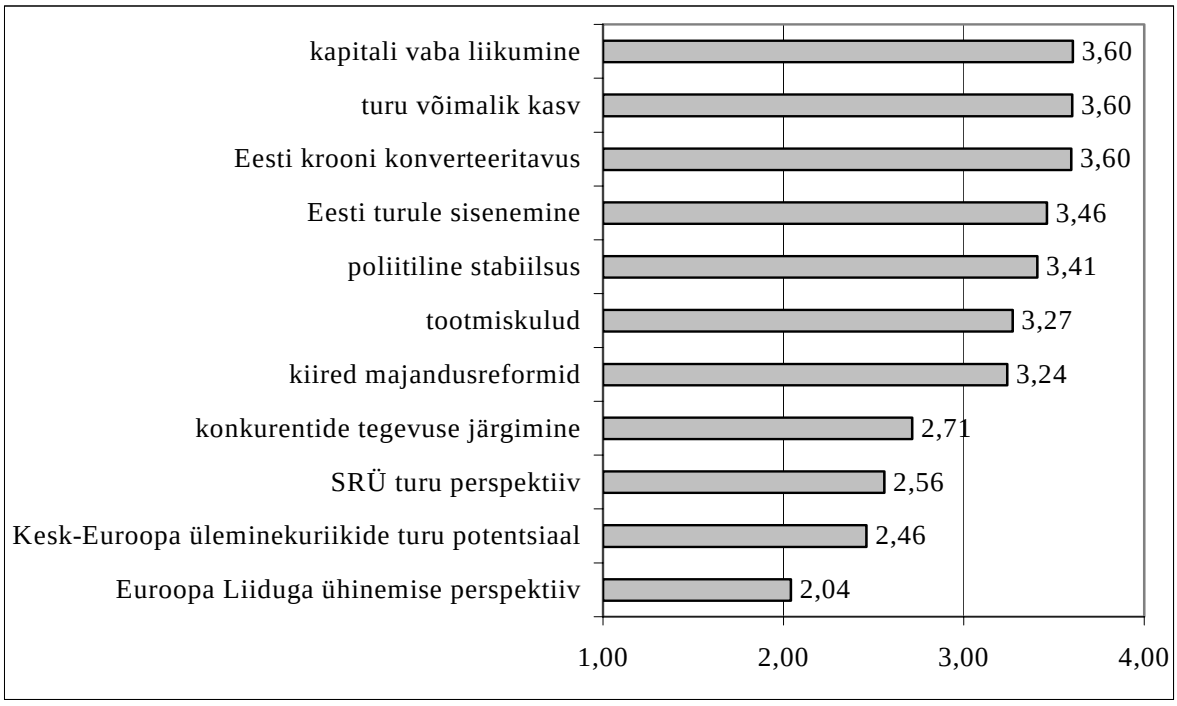
Joonis 2.3. Otsesed välisinvesteeringud Eestisse päritolumaade lõikes (%) seisuga 31. märts 1999 (Rahvusvaheline investeerimispositsioon ... 1999).

Tartu Ülikooli välismajanduse õppetooli ja Eesti Välisinvesteeringute Agentuuri koostööna teostati aastatel 1996-1998 küsitlused "Välisinvestor", milles uuriti Eestisse investeerimise põhjusi, välisinvestorite hinnanguid Eesti majandiskliimale ja valitsuse tegevusele, eksporti soodustavaid ja takistavaid tegureid, otseste välisinvesteeringutega kaasnenud ülekandeefekte ja palju muud. Joonis 2.4 annab ülevaate teguritest, mis on välisosalusega ettevõtete arvates olulisimad Eesti turule tulekul. Antud hinnangutest nähtub, et peamiseks argumendiks on Eesti turu teenindamine ning siinse turuosa hõivamine. Erinevalt mitmetest teistest Kesk- ja Ida-Euroopa siirdemaadest, ei ole Eestis otsestele välisinvesteeringutele piiranguid kehtestatud. Võib oletada, et selles peitub välisinvestorite suhteliselt suure aktiivsuse üks põhjusi.

Turu hõivamise ja turu kasvuga seotud argumendid on olulised kõikides siirderiikides, kuid uuele turule tungimisel tuleb arvestada ka sihtriigi ettevõtluskeskkonna riskitaset. Välisinvestorite poolt antud hinnangute põhjal on näha, et Eesti krooni konverteeritavus ja madal poliitiline risk on küllaltki olulisteks Eestisse investeerimist toetavaks teguriks. See on üheks selgituseks, miks Eesti on paljudest naaberriikidest otseste välisinvesteeringute ligimeelitamisel suhteliselt edukam.

Mõnevõrra üllatav on naaberturgude ja Euroopa Liidu riikide turgude teenindamise perspektiivi ebaolulisus. Arvestades ka tootmiskulude suhteliselt väikest tähtsust võib arvata, et Eestisse tehtavate investeeringute puhul ei ole efektiivsuse suurendamine ning toodete eksport eriti tähtsad. Siinkohal on aga huvitav peamiste Eestisse investeerimise motiivide võrdlus investeeringute päritoluriikide lõikes (vt. tabel 2.2). Teiste riikide firmade poolt tehtud investeeringutest erinevad küllaltki suurel määral Soome ettevõtted, kes on asetanud pearõhu kohaliku nõudluse rahuldamisele. Muudest riikidest pärit välisinvestortele on aga

olulised eelkõige riskiga seotud aspektid ning tootmiskulude tase Eestis. Seega võib öelda, et Soome ettevõtted teevad investeeringuid peamiselt toodete turustamisega tegelevatesse filiaalidesse, samal ajal kui teistest riikidest pärit investorid on orienteeritud eelkõige tootmisele-teenindusele ning sageli ka ekspordile.



Joonis 2.4. Tegurite olulisus Eestisse investeerimisel (1 – mõju pole üldse oluline … 5 – mõju on väga tugev) (Autorite arvutused küsitluse "Välisinvestor 1998" tulemuste alusel).

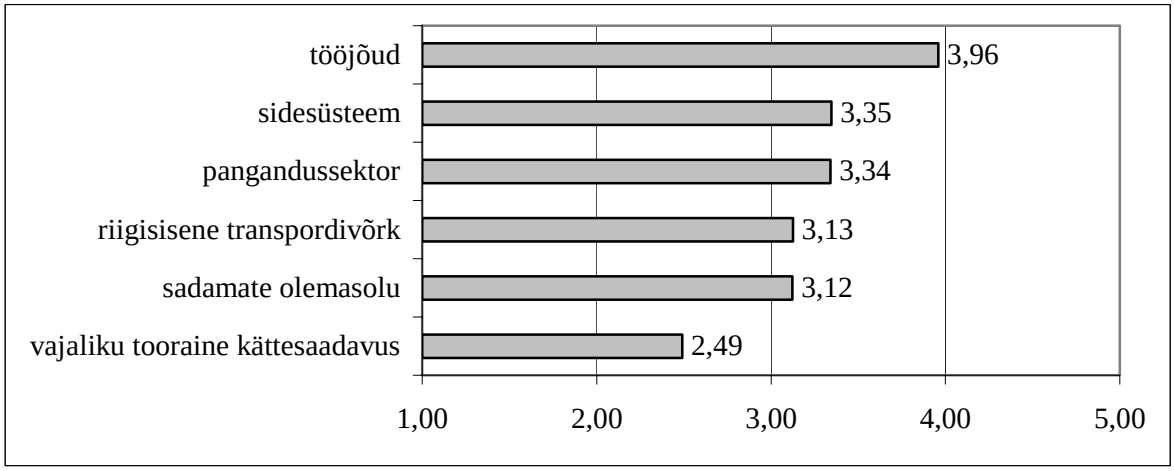
Tabel 2.2

Peamised Eestisse investeerimise põhjused päritolumaade lõikes

	Rootsi	**Soome**	**muu EL**	**muud riigid**
1	Eesti krooni konverteeritavus (3,70)	turu võimalik kasv (4,18)	poliitiline stabiilsus (3,77)	Eesti krooni konverteeritavus (4,17)
2	Tootmiskulud (3,60)	Eesti turule sisenemine (3,90)	tootmiskulud (3,54)	tootmiskulud (3,33)
3	kapitali vaba liikumine (3,60)	kapitali vaba liikumine (3,85)	kapitali vaba liikumine (3,38)	kapitali vaba liikumine (3,33)

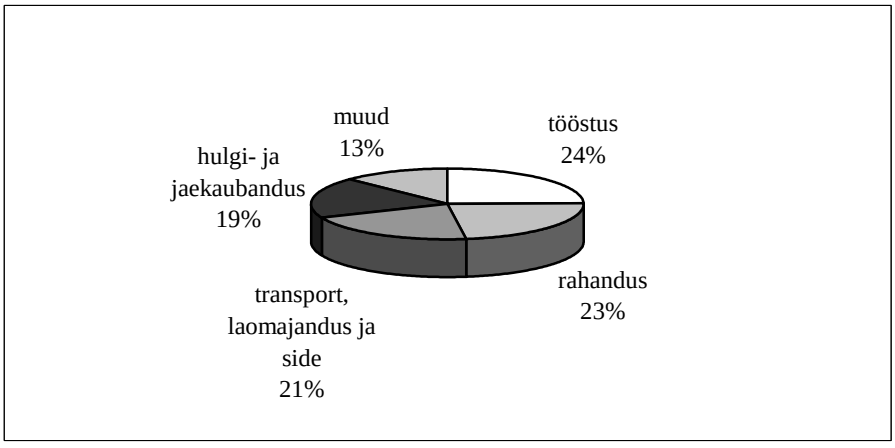
Allikas: Autorite arvutused küsitluse "Välisinvestor 1998" tulemuste alusel.

Mitmetesse Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse investeerimisel on oluline ka kohalike toorainete kasutamise võimalus. Suurimate välisosalusega ettevõtete arvamust Eesti ressursside olulisuse kohta investeerimisotsuse tegemisel illustreerib joonis 2.5. Välisinvestorid tunnevad Eestit peamiselt kui suhteliselt kvalifitseeritud tööjõuga hästi varustatud, aga samal ajal väheste loodusressurssidega riiki. See tähendab, et suuremal osal juhtudest peaksid tootmisettevõtetesse investeerivad välisinvestorid kasutama tööjõuintensiivset tehnoloogiat. Kui nad seda ei tee, siis on sageli vajalikud küllaltki suured investeeringud tootmistehnoloogia kohandamiseks kohaliku turu nõuetele. See võib muuta aga projekti vähemtasuvaks ning sundida otsima ettevõttele sobivamaid otsese välisinvesteeringu sihtriike.



Joonis 2.5. Ressursside olulisus Eestisse investeerimisel (1 – mõju pole üldse oluline … 5 – mõju on väga tugev) (Autorite arvutused küsitluse "Välisinvestor 1998" alusel).

Hinnang ressursivarustatusele sõltub suurel määral ka sellest, millistesse sektoritesse otsesed välisinvesteeringud suunatakse. Tööstusettevõtetesse tehtud investeeringud moodustavad vaid veerandi kogu välisinvesteeringute mahust (vt. joonis 2.6) ja see on üheks selgituseks, miks kohaliku tooraine olemasolu osutus kõige vähemoluliseks teguriks Eestisse investeerimisel. Suurem osa Eestisse tehtud otsestest välisinvesteeringutest on suunatud teenindusse ja kaubandusse, milleks ongi vajalikud sobiva tööjõu olemasolu, arenenud sidesüsteem ja pangandussektor. Selline investeeringute jaotumine majandusharude vahel selgitab ka seda, miks naaberturgude teenindamine osutus suhteliselt väheoluliseks Eesti turule investeerimise motiiviks. Peamine osa välisinvesteeringutest on suunatud Eesti turu hõivamisele, mitte siintoodetud kaupade eksportimisele.

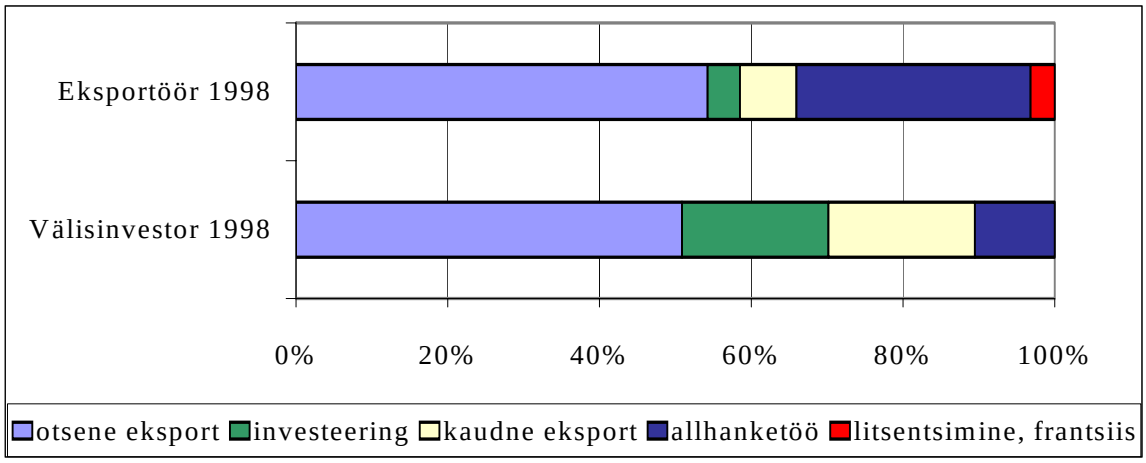


Joonis 2.6. Otsesed välisinvesteeringud Eestisse tööstusharude lõikes (%) seisuga 31. märts 1999 (Rahvusvaheline investeerimispositsioon ... 1999).

Kokkuvõttes võib öelda, et Läänemeremaad on olnud peamised Eestisse tehtud investeeringute päritoluriigid. Tänu neile on siinsetesse ettevõtetesse toodud täiendavat kapitali, kaasaegset tehnoloogiat ja juhtimisteavet. Kuna aga välisinvesteeringud on suunatud peamiselt Eesti turu teenindamisele teeninduses ja kaubanduses, ei soodusta need täiendavate kontaktide tekkimist Eesti ja Läänemere regiooni riikide vahel.

2.3. Eesti investeeringud välismaale

Siiani on Eesti ettevõtete otsesed investeeringud teistesse riikidesse olnud küllaltki tagasihoidlikud. Suuremal osal ettevõtetest napib kapitali isegi Eesti turul laienemiseks. Pikaajalise isoleerituse tõttu ei ole ettevõtjatel ka välisturgudel tegutsemise kogemusi ning puuduvad pikaajalised partnerlussuhted – see kõik suurendab välisturule tungimisega seotud riskitaset. Seda näitavad ka küsitluste "Eesti Eksportöör 1998" ja "Välisinvestor 1998" tulemused. Nii Eesti kapitalil põhinevad kui ka välisosalusega ettevõtted kasutavad peamiselt otsest eksporti (vt. joonis 2.7). Kodumaise kapitaliga firmadel on olulisuselt järgmine välisturu teenindamise meetod allhanketöö, väliskapitaliga ettevõtetes aga võrdselt otsesed välisinvesteeringud ning kaudne eksport. Üheks põhjuseks, miks välisosalusega ettevõtete puhul on otseste välisinvesteeringute osakaal suurem, on kindlasti emaettevõtete turgude hõivamise poliitika. Arvestada tuleb aga ka sellega, et suurtel korporatsioonidel ning nende tütarettevõtetel on laenukapitali kasutamine sageli lihtsam ja odavam kui vaid kodumaisel kapitalil põhinevates ettevõtetes. Samuti on nendel ettevõtetel juba pikaajaline välisturgudel tegutsemise kogemus.

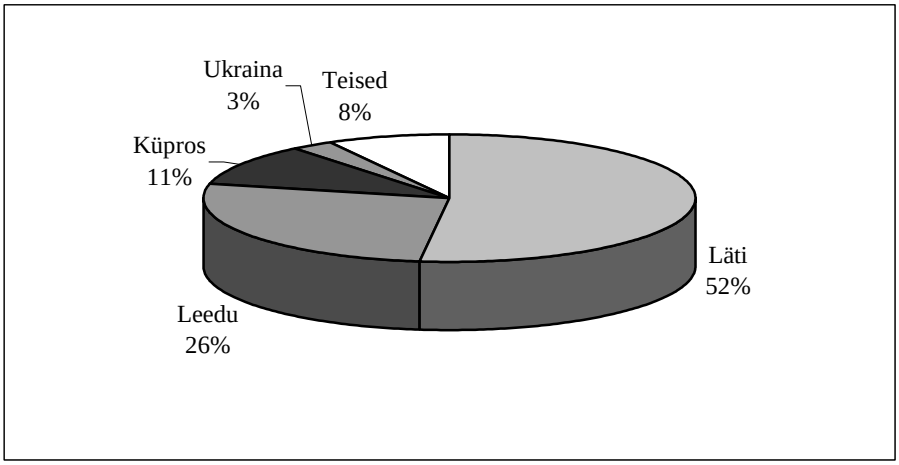


Joonis 2.7. Välisturule sisenemise meetodid (% vastanutest) (Autorite arvutused küsitluste "Välisinvestor 1998" ja "Eesti Eksportöör 1998" tulemuste alusel).

Kui Eestisse tegid otseseid välisinvesteeringuid peamiselt arenenud turumajandusega naaberriigid, siis Eesti ettevõtted on peamiselt investeerinud siirdemajandusega naaberriikidesse (vt. joonis 2.8). Kumulatiivsed otsesed välisinvesteeringud Lätti ja Leetu moodustavad 78% kõigist Eesti ettevõtete poolt tehtud otsestest välisinvesteeringutest. Sellise investeeringute sihtriikide valiku on põhjustanud kindlasti nende riikide turgude parem tundmine ja juba olemasolevate koostöösuhete jätkamine. Lisaks sellele on Eesti ettevõtetel tänu siia tehtud suurtele otseinvesteeringutele kasutada moodsam tehnoloogia ning uuem juhtimisteave ning see annab firmadele suhtelise eelisseisundi paljude teiste siirderiikide turgudel tegutsemisel. Balti naabrid on Eestisse tulnud välisfirmadele ka järgmiseks loogiliseks sihtriigiks.

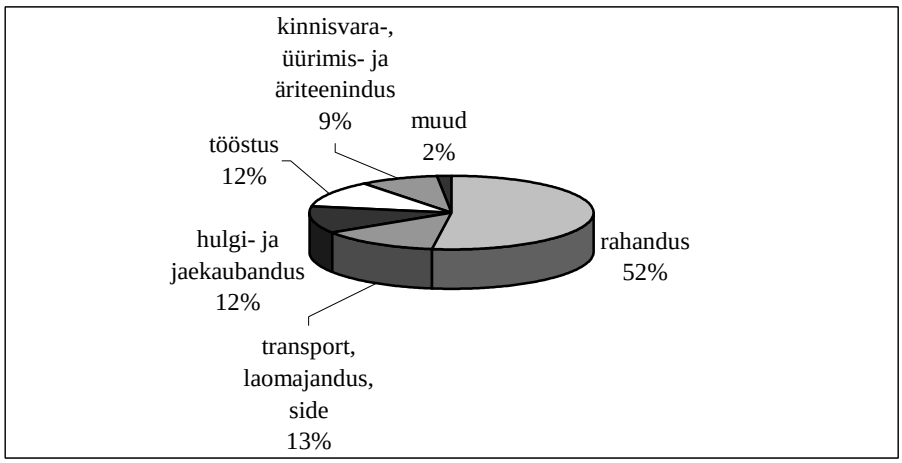
Siiski kätkeb Lätti ja Leetu tehtud investeeringute suur osakaal endas ka mitmeid ohte – paljud Eesti ettevõtted ja seega ka Eesti majandus tervikuna satub suhteliselt suurde sõltuvusse nende riikide poliitilistest ja majanduslikest protsessidest. Kui välisinvesteeringute sihtriike oleks rohkem ja nende osakaalud väiksemad (st investeeringute portfell on paremini diversifitseeritud), ei mõjutaks ühes riigis toimuv nii suurel määral ettevõtete tegevustulemusi. Lisaks sellele on Eesti investeerinud peamiselt teistesse siirderiikidesse ning see toob samuti kaasa mõnevõrra suurema riskitaseme kui investeeringute hajutamine

arenenud tööstusriikide, siirderiikide ning arengumaade vahel. Investeeringute taga seisvate välisfirmade seisukohalt on need siiski oletatavasti ainult teisejärgulised probleemid, sest suurte rahvusvaheliste firmade seisukohalt on investeeringute mahud suhteliselt tagasihoidlikud.



Joonis 2.8. Eesti investeeringud välisriikidesse (%) seisuga 31. märts 1999 (Rahvusvaheline investeerimispositsioon ... 1999).

Vaadates Eesti ettevõtete poolt tehtud otseste välisinvesteeringute jaotumist tööstusharude lõikes (vt. joonis 2.9), tuleb tõdeda, et peamiselt on investeeritud teenindusettevõtetesse. 52% kogu tehtud välisinvesteeringutest moodustavad investeeringud rahandussektorisse. See on tingitud Eesti pankade laienemisest Läti ja Leedu turgudele. Vaid 12% investeeringutest on suunatud tööstusettevõtetesse.



Joonis 2.9. Eesti investeeringud välismaal tegevusalade lõikes (%) seisuga 31. märts 1999 (Rahvusvaheline investeerimispositsioon ... 1999).

Kokkuvõttes võib öelda, et piiratud kapitaliressursside, kõrge riski ja ka välisturul tegutsemise kogemuste puudumise tõttu on Eesti ettevõtted teinud välisriikidesse suhteliselt väikeses mahus otseseid välisinvesteeringuid. Tehtud investeeringuid iseloomustab see, et peamiselt on investeeritud siirdemajandusega naaberriikidesse ning peamiselt teeninduse valdkonda.

Kokkuvõte

Läänemere regiooni kuuluvad Eesti peamised majanduspartnerid nii väliskaubanduse kui ka välisinvesteeringute valdkonnas. Seepärast on Eesti eluliselt huvitatud koostöö laienemisest ja süvenemisest selles regioonis. Seejuures vajavad lahendamist paljud probleemid, mis tulenevad regiooni riikide erinevast arengutasemest, erinevustest siseriiklikus majanduspoliitikas ja välismajandusliku suhtlemise režiimis.

Oluline mõju on Läänemere regiooni koostööle Euroopa Liidu välismajanduspoliitikal, mis näeb ette olulised erinevused riikide omavaheliseks suhtlemiseks liidu sees ja liidust väljapoole. Eestit huvitab eelkõige diskrimineerivate kaubanduspiirangute kaotamine EL-i poolt, sest need takistavad loomulikele konkurentsieelistele toetuva kaubavahetuse arengut ja investeeringute liikumist riikide vahel. Ilma vaba kaubandusruumita ei ole Eestil kui siirdemaal sisulist võimalust majanduslikku mahajäämust EL-i riikidest vähendada ja selle liidu võrdväärseks liikmeks kujuneda. Eesti peab vajalikuks EL-i kiiret laiendamist ida suunas, mille tulemusena kujuneb Läänemeri sisuliselt Euroopa Liidu sisemereks. Ühtsesse majandusruumi kuulumine võimaldab täiel määral avada selle regiooni arengupotentsiaali.

Eestile on väga tähtis ka EL-i ja Venemaa majandussuhete edasine süvenemine. Eesti loodab edukalt täita oma rolli transiitkaubanduse vahendajana ja eksporttootmisele suunatud investeeringute asukohana.

Kasutatud kirjandus

1. **Brewer, T.L.** Government Policies, Market Imperfections, and Foreign Direct Investment. - Journal of International Business Studies, 1993, Vol. 24, No. 1, pp. 101-120 (viidatud http://www.ebscohost.com lk. 1-22 kaudu).
2. **Brouthers, L.E., Werner, S.** The Aggregate Impact of Firms' FDI Strategies on the Trade Balances of Host Countries. - Journal of International Business Studies, 1996, Vol. 27, No. 2, pp. 359-373 (viidatud http://www.ebscohost.com lk. 1-14 kaudu).
3. CEEBIC – Central and Eastern European Business Information Center. [http://www.mac.doc.gov/eebic/ceebic.html] 21.09.1999.
4. Central Statistical Bureau of Latvia. Basic Socio-Economic Indicators. [http://www.csb.lv/abasicidicators.htm].
5. **Chudnovsky, D., Lopez, A., Porta, F.** Market or Policy Driven? The Foreign Direct Investment Boom in Argentina. – Oxford Development Studies, 1997, Vol. 25, No. 2, pp. 173-188 (viidatud http://www.ebscohost.com lk. 1-16 kaudu).
6. Danmarks. Statistik Data on Denmark 1999 [http://www.dst.dk/siab.asp?o_id=332].
7. Eastern Europe and the Baltic States. – Economic Bulletin for Europe, 1997, Vol. 49, pp. 39-84.
8. Eesti Eksportöör 1998. – Eesti Ekspordiagentuur ja TÜ välismajanduse õppetool, 1999.
9. Eesti, Läti ja Leedu ametlikud delegatsioonid parafeerisid kolmepoolse mittetariifsete kaubandustõkete kaotamise lepingu. – Eesti Välisministeeriumi pressiteade nr. 159-E, 1997.
10. Eesti maksebilanss, lühike versioon [http://www.ee/epbe/sdds/bp_short_usd.html.et] 21.09.1999.
11. Eesti väliskaubandus 1998. aastal. – Eesti Panga Bülletään, 1999, Nr. 3 [http://www.ee/epbe/bylletaan99/3/valis/index.html] 11.09.1999.
12. Estonian Investment Agency Investment Guide [http://www.eia.ee/en/s_facts.html] 01.11.1999.

13. Federal Statistical Office Germany. Basics – Basic Statistical Figures [http://www.statistik-bund.de/basis/be_ueber.htm].
14. **Hunya, G.** Integration of CEEC Manufacturing into European Corporate Structures by Direct Investments. - Materials of the Workshop "Impact of Foreign Direct Investment on Efficiency and Growth in CEEC Manufacturing", Vienna, 1998, 17 p.
15. Market Access Sectoral and Trade Barriers Database. [http://mcaccdb.eu.int/mkdb/mkdb.pl] 20.09.1999.
16. **McDonald, F., Dearden, S.** European Economic Integration. 2nd Editioon, New York: Longman, 1994, 350 p.
17. **Narula, R.** Locational Determinants of Inward and Outward FDI Activity. - MERIT Research Memorandum, 1994, No. 25, 23 p.
18. **Oxelheim, L.** The Global Race for Foreign Direct Investment: Prospects for the Future. London: Springer-Verlag, 1993, 274 p.
19. Rahvusvaheline investeerimispositsioon ja välisvõlg [http://www.ee/epbe/sdds/index.html.et] 18.09.1999.
20. **Sheets, N., Boata, S.** Eastern European export performance during the transition. Contemporary Economic Policy, April 1998, Vol. 16, Issue 2, pp. 211-227.
21. Statistics Finland. Finland in Figures. [http://www.stat.fi/tk/tp/tasku/taskut_en.html].
22. Statistics Lithuania. Main economic indicators in 1994-1998 [http://www.std.lt/informacija/rodikliai/pagrindiniai_rodikliai_apie_sali.htm].
23. Statistics Norway. Statistical Yearbook 1998. [http://www.ssb.no/www-open/english/yearbook/info.shtml].
24. The Uruguay Round: Statistics on Tariff Concessions Given and Received. Washington: The World Bank, 1996, 230 p.
25. Transition Report 1998: Financial Sector in Transition. London: EBRD, 1998, 234 p.
26. Välisinvestor 1998. – Eesti Välisinvesteeringute Agentuur ja TÜ välismajanduse õppetool, 1999.
27. Välispoliitika. Eesti Välisministeerium [http://www.vm.ee/eesti/index.html] 20.09.1999.

Summary

ECONOMIC COOPERATION IN THE BALTIC SEA REGION: ESTONIAN VIEW

Janno Reiljan, Ele Reiljan, Kairi Andresson
University of Tartu

Throughout the centuries the Baltic Sea has been binding the economies of the countries lying by its coasts. During the Middle Ages many cities of the Baltic Sea region used to belong into the Hanseatic League, which promoted the development of economic and political cooperation between its members. However, the World War II and the "iron curtain" that separated two world systems broke the traditional economic relations between countries in the Baltic Sea region. Economic cooperation and trade between former partner countries was practically stopped until the end of the 1980s.

Political changes that have been taken place during the recent decade, particularly Estonian re-independence and transition from planned economy to market economy has greatly influenced the economic cooperation of the countries in the Baltic region. Former Soviet Republics became free countries and all of them have possibilities to develop economic relations with the whole world following their own economic interests now. Estonian economic contacts with the other Soviet countries determined by the central authorities were

stopped, because of the political and economic chaos in these countries. Estonia and its fellow countries found it necessary to develop economic cooperation with other partners. It also involved intense efforts to re-establish broken relationships with the neighboring countries in the Baltic region

There was the mutual interest to reestablish relationships that had been frozen for fifty years. Countries, which had reestablished their independence needed (and still need) capital, new technologies and know-how to be able to restructure their economies. At the same time, countries with the developed market economy were interested in new opportunities and inexpensive production possibilities offered by new markets. Naturally, Central and East European countries were also interested in servicing developed industrial countries markets but access to these markets is still in several aspects problematic.

Accession to each other started also in the Baltic Sea region, where in one side Denmark, Germany, Finland, Sweden, Iceland and Norway and the other side Poland, Russia, Lithuania, Latvia and Estonia started to look for possibilities of cooperation and re-establishment of broken contacts. There are differences in speed and extent of cooperation within the countries of the Baltic Sea region due to the geographical location, political and economic reforms, their implementation and extent etc

The main aim of the paper is to discuss the economic cooperation in the Baltic Sea region from the standpoint of Estonia. Historically, Estonia has had partners from the other side of the sea – Finland, Sweden and Germany – and the bordering countries Russia and Latvia. This paper is focusing on analyzing the changes in foreign trade and foreign direct investment flows in recent years. Main positive and negative factors of cooperation are going to be pointed out and potential changes that may occur in joining with WTO and the EU are going to be analyzed. However, problems related to transit trade are left out of discussion.

Most of the Estonian foreign trade and foreign direct investment partners belong into the Baltic Sea region. Therefore, Estonia is vitally interested in expanding and strengthening cooperation in this region. However there are many problems based on differences in the stage of development, economic policy and foreign economic regime of a country that need to be solved.

Cooperation between the Baltic Sea countries is greatly influenced by the EU foreign economic policy, which determines essential differences of relationships within union and outside. Estonia suggests that the EU should abolish discriminative trade barriers, because the latter prevents free trade and increase in investment flows. Estonia suggests that the EU should start fast expansion to eastern area, which would make the Baltic Sea inland sea of the EU. Belonging to common economic area enables to open the developmental potential of the region.

IST ESTLAND REIF FÜR EINE TEILNAHME AN DER EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSUNION ?

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

1. Einführung

Für die Beantwortung der Frage, ob Estland bereits jetzt hinreichend geeignet ist, der Europäischen Währungsunion (EWU) und damit dem einheitlichen Euro-Währungsgebiet beizutreten, müsste vorangehend geklärt werden, ob Estland die vom Europäischen Rat im Juni 1993 beschlossenen „Kopenhagener Kriterien" erfüllt, also die Voraussetzungskriterien, um als neues Mitglied in die Europäische Union (EU) aufgenommen werden zu können. Denn eine Teilnahme an der EWU setzt die Mitgliedschaft in der EU voraus. Zwar führt der Beitritt zur EU gleichzeitig zur Aufnahme in die Wirtschafts- und Währungsunion, allerdings mit dem Status von Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt. In einer derartigen Position befinden sich heute Dänemark, Griechenland, das Vereinigte Königreich und Schweden.[1] D.h. ein Beitrittsland geht mit der Aufnahme in die EU eine klare Verpflichtung ein, zu einem späteren Zeitpunkt an der EWU ohne Ausnahmeregelung teilzunehmen. Dieser letzte Schritt setzt dann die Erfüllung der sogenannten Konvergenzkriterien („Maastrichter Kriterien") gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) voraus. Von Estland ist nicht nur bekannt, dass es eine schnelle Aufnahme in die EU anstrebt, sondern dass es sich auch um eine möglichst unverzügliche Eingliederung in die EWU bemüht.

Gegenstand der folgenden Ausführungen ist nun nicht eine allgemeinpolitische Beurteilung Estlands für den Beitritt in die EU anhand der „Kopenhagener Kriterien", sondern eher eine monetäre oder geldpolitische Analyse der Implikationen eines schnellen EWU-Beitritts. Dazu wird zunächst ein knapp kommentierender Blick auf den Grad der Erfüllung der Konvergenzkriterien als den zentralen Zutrittvoraussetzungen zur EWU gerichtet.[2] Darauf aufbauend wird die Verträglichkeit der momentan geltenden Currency Board Regelung mit dem Erfordernis zur Teilnahme am sogenannten Wechselkursmechanismus II erörtert. Schließlich werden Konsequenzen eines sich zu frühzeitigen Unterwerfens unter die geldpolitische Strategie der Europäischen Zentralbank behandelt.

2. Zur Erfüllung der Konvergenzkriterien

Die Erfüllungsgrade der fünf Konvergenzkriterien nach dem Maastrichter Vertrag zeigen auf den ersten Blick für Estland ein optimistisches, bei näherer Betrachtung allerdings ein eher differenziertes Bild. Eindeutig positiv stellen sich die beiden, für die Funktionsfähigkeit einer Währungsunion jedoch weniger relevanten Staatsschuldkriterien dar. Hier befindet sich Estland nach vorläufigen Angaben für das Jahr 1998 mit einem Budgetsaldo in Relation zum BIP in Höhe von –0,3% und einem Schuldenstand in Relation zum BIP in Höhe von 4,6%

[1] Dänemark und das Vereinigte Königreich verfügen über Opting-out-Klauseln, für die die Ausnahmeregelungen Anwendung finden. Vgl. Köhler, Claus: Vertragliche Grundlagen der Europäischen Währungsunion, Volkswirtschaftlicher Kurzkommentar, Berlin 1999, S. 115/116.

[2] Zur Relevanz der Konvergenzkriterien für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten vgl. auch Köhler, Claus: Vertragliche Grundlagen der Europäischen Währungsunion, Volkswirtschaftlicher Kurzkommentar, Berlin 1999, S. 110ff.

auch im Vergleich zu den jetzigen EWU-Staaten in einer sehr günstigen Position. Allerdings deuten Prognosen des Haushalts-Defizitkriteriums für das Jahr 1999 mit einem Wert von –3,0% eine für einen schnellen EWU-Beitritt durchaus kritische Entwicklung an, sofern sich dahinter nicht nur ein aus konjunkturellen Gründen vorübergehendes Phänomen verbirgt.

Daneben hat Estland in der jüngeren Vergangenheit durchaus auch beachtliche Fortschritte bei der Stabilisierung der Preisniveauentwicklung vorzuweisen. So hat sich die Inflationsrate, gemessen am Verbraucherpreisindex, nachdem sie, von sehr hohen Werten kommend, für einige Zeit auf einem 10%-Niveau zu verharren schien, im Jahr 1999 auf rund 4% stark verringert. Damit liegt sie nur noch geringfügig über dem Wert zur Erfüllung des Inflationskriteriums. Ursprünglich errechnete sich dieser Wert dadurch, dass die Inflationsrate eines Landes nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über dem Durchschnittswert der drei preisstabilsten EU-Mitgliedstaaten liegen durfte. Mit Beginn der EWU zum 1.1.1999 wird für das Euro-Währungsgebiet eine einheitliche Inflationsrate berechnet, und zwar gemessen an der Entwicklung des sogenannten Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Insofern ist es plausibel, von einer Erfüllung des Inflationskriteriums auszugehen, sofern die Inflationsrate eines Beitrittskandidaten um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über dem HVPI liegt. Da die Inflationsrate in der EWU im ersten Quartal 2000 bei ungefähr 2% liegt, hat sich die Preisniveauentwicklung in Estland der momentan erforderlichen oder maximal zulässigen Höhe von 3% bis 3,5% sehr stark angenähert. Allerdings bleibt abzuwarten, inwiefern die günstige Inflationsentwicklung nicht Folge des starken konjunkturellen Einbruchs in Estland ist. So ist die Wachstumsrate für das BIP mit ungefähr –3,9% im Jahr 1999 Ausdruck einer sehr starken rezessiven Entwicklung. Erst wenn bei einer Normalisierung des Wachstums, d.h. bei wieder positiven Zuwachsraten des realen BIP, die Preisniveauentwicklung dauerhaft auf dem erreichten Niveau gehalten oder sogar darunter geführt werden kann, ist von einer erfolgreichen Erfüllung des Inflationskriteriums auszugehen.

Probleme ergeben sich für Estland bei der Erfüllung des Zinskriteriums. Danach darf im Verlauf von einem Jahr vor dem Eintritt in die EWU der durchschnittliche langfristige Nominalzins um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz in jenen - höchstens drei- Mitgliedstaaten liegen, die auf dem Gebiet der Preisniveaustabilität das beste Ergebnis erzielt haben. Theoretisch müsste als Folge der engen Fixierung des Wechselkurses der Estnischen Krone, zunächst an die D-Mark und dann an den Euro, in Verbindung mit einem freien Kapitalverkehr ein annähernd einheitliches Zinsniveau in Estland und in der EWU herrschen. Tatsächlich sind jedoch erhebliche Zinsunterschiede zu verzeichnen. Diese sind Ausdruck hoher Risikoprämien. Zum einen verbergen sich dahinter, trotz der klaren und stringenten Currency Board Regelungen, Abwertungsbefürchtungen, also ein mangelndes Vertrauen in die Dauerhaftigkeit der Wechselkursfixierung. Zum anderen sind mit der relativ geringen Breite, aber insbesondere mit der geringen Tiefe der estnischen Anleihemärkte Liquiditätsrisiken verbunden. Darüber hinaus, und dies dürfte der wesentliche Faktor sein, stehen hinter den hohen Zinsen Sorgen um die Sicherheit und die Stabilität des estnischen Banken- und Finanzsystems. Solange es nicht gelingt, solchen Sorgen glaubhaft entgegenzutreten, ist darin ein nicht zu unterschätzendes Hindernis für eine EWU-Mitgliedschaft zu sehen.

Positiv stellt sich auf den ersten Blick die Erfüllung des Wechselkurskriteriums dar, da der nominale Wechselkurs der Estnischen Krone seit der Einrichtung einer Currency Board Regelung im Juni 1992 zunächst bis Ende 1998 ganz strikt und im gleichbleibenden Verhältnis von 8:1 an die D-Mark gebunden war und ab Anfang 1999 ebenso strikt im

Verhältnis 15,6466:1 gegenüber dem Euro fixiert wurde. Ein genauerer Blick auf das Wechselkurskriterium offenbart aber, dass ein Land mindestens zwei Jahre vor dem EWU-Beitritt die im Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems vorgesehenen normalen Wechselkursbandbreiten ohne starke Spannungen eingehalten haben muss. Rechtlich bedeutet dies ab Anfang 1999 eine erfolgreiche zweijährige Teilnahme für Beitrittskandidaten am europäischen Wechselkursmechanismus, auch WKM II oder EWS II genannt. Insofern gilt es im folgenden zu erörtern, ob Estland vor einer Vollmitgliedschaft in der EWU die Currency Board Regelung zwingend aufzugeben hat, oder inwiefern das existierende Wechselkurssystem mit den Anforderungen des Maastrichter Wechselkurskriteriums vereinbar ist.[3]

3. Die Teilnahme Estlands am europäischen Wechselkursmechanismus

Der neue europäische Wechselkursmechanismus (WKM II) gewährt den EU-Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt, auch „pre-in"-Länder genannt, die Möglichkeit, das Konvergenzkriterium hinsichtlich der erforderlichen Wechselkursentwicklung vor dem EWU-Beitritt zu erfüllen. Die Notwendigkeit einer Teilnahme an diesem Wechselkursmechanismus ergibt sich allein aus dem Erfordernis der Gleichbehandlung gegenüber den bereits teilnehmenden Ländern an der Währungsunion, deren Konvergenzprüfung auch dieses Kriterium zum Gegenstand hatte.[4]

Rechtlich basiert der neue europäische Wechselkursmechanismus auf dem „Abkommen zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörigen Mitgliedstaaten über die Funktionsweise eines Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion" vom 1. September 1998 und der „Entschließung des Europäischen Rates über die Einführung eines Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion" vom 16. Juni 1997 in Amsterdam.

Die wesentlichen Bausteine des WKM II lassen sich durch die Regelungen über Leitkurse, Bandbreiten, Interventionsverpflichtungen und Kreditfazilitäten beschreiben.[5] Anders als im alten Europäischen Währungssystem (EWS), in dem über ein Paritätengitter für alle teilnehmenden Währungen bilaterale Leit- und Interventionskurse existierten, und in dem die D-Mark erst im Zeitablauf faktisch die Rolle einer Ankerwährung angenommen hat, ist im WKM II der Euro von vornherein die offizielle Ankerwährung. D.h. Leit- und Interventionskurse werden im Sinne eines „Nabe-Speichen-Ansatzes" einzig gegenüber dem Euro festgelegt. Die Standard- oder Normalbandbreite für Wechselkursschwankungen beträgt für jede teilnehmende Währung grundsätzlich +/- 15% gegenüber dem jeweiligen Euro-Leitkurs. Auf Antrag eines „pre-in"-Landes kann, unter Würdigung der erzielten Konvergenzfortschritte, auch eine engere als die Standardbandbreite förmlich fixiert werden. Davon hat beispielsweise Dänemark mit einer Bandbreite von +/- 2,25% Gebrauch gemacht. Daneben gibt es die Möglichkeit, bilateral zwischen der EZB und einer „pre-in"-Zentralbank,

[3] Vgl. dazu auch Deutsche Bank Research: Osteuropa und die EWU: Wirtschaftsbeziehungen und Beitrittsperspektiven, in: EWU-Monitor, Nr. 82, Frankfurt am Main, 10. Februar 2000, S. 15.

[4] Vgl. Deutsche Bundesbank: Die technische Ausgestaltung des neuen europäischen Wechselkursmechanismus, in: Monatsbericht Oktober 1998, 50. Jg. Nr. 10, S. 20f.

[5] Zu Einzelheiten vgl. Rohde, Armin/Janssen, Ole: Europäische Zentralbank und Wechselkurspolitik, in: Simmert, Diethard B./Welteke, Ernst (Hrsg.): Die Europäische Zentralbank, Europäische Geldpolitik im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Politik, Stuttgart 1999, S. 215ff.

zu einer informellen, d.h. im Regelfall nicht veröffentlichten Festlegung einer engeren Bandbreite zu gelangen. Auch dies setzt natürlich entsprechende Konvergenzerfolge voraus.

Die Möglichkeit zur Verengung der Bandbreite könnte Estland nutzen, um einen festen Wechselkurs wie in der jetzigen Currency Board Regelung auch innerhalb des WKM II als Leitkurs gegenüber dem Euro mit einer Schwankungsbreite von +/- 0% zu vereinbaren. D.h. Estland wäre formell in der Lage, die Wechselkursfixierung im Rahmen der Currency Board Regelung auch als Teilnehmer des WKM II aufrecht zu erhalten.

Probleme könnten sich allerdings aus den Interventionserfordernissen ergeben. Die Interventionen können in obligatorische Interventionen und in intramarginale Interventionen unterteilt werden. Während die intramarginalen Interventionen bereits vor Erreichen der oberen oder unteren Bandbreitengrenzen durchgeführt werden, setzen die obligatorischen Interventionen grundsätzlich automatisch erst bei Erreichen des sogenannten oberen bzw. unteren Interventionspunktes ein. Sie werden, je nach Beschluss des Europäischen Zentralbankrates, von der EZB oder den „in"-Zentralbanken, die dann als Agenten der EZB tätig werden, und der beteiligten „pre-in"-Zentralbank durchgeführt. Die Finanzierung der obligatorischen Kursstützungsoperationen ist vom Volumen her grundsätzlich unbegrenzt. Zu diesem Zweck wurde zwischen der EZB und den „pre-in"-Zentralbanken, die aktiv am WKM II teilnehmen, die sogenannte „sehr kurzfristige Finanzierung" eingerichtet. Dabei handelt es sich um eine automatisch abrufbare sehr kurzfristige Kreditfazilität, die zunächst drei Monate und danach, mit Einverständnis der Gläubigernotenbank, maximal noch zweimal für drei Monate in Anspruch genommen werden kann. Die zentrale Neuerung gegenüber den grundsätzlich analogen Regelungen im alten EWS ist nun, dass die obligatorischen Interventionen, sowohl von der EZB, als auch von den beteiligten „pre-in"-Zentralbanken, für den Fall einer Gefährdung der Preisniveaustabilität eingestellt werden können. Bei einer Gefährdung des Stabilitätsziels kann analog auch die „sehr kurzfristige Finanzierung" ausgesetzt werden.

Mit dieser Regelung ist die Gefahr eines unfreiwilligen, durch die Marktkräfte erzwungenen Realignments der Estnischen Krone durch die Teilnahme am WKM II aber nicht automatisch geringer als eine Abwertungsgefahr im Rahmen der jetzigen Currency Board Regelung. Die zunehmende Verengung der vereinbarten Bandbreite im WKM II, also einem sich an die Currency Board Regelung annähernden Wechselkursspielraum, kann sogar die Wahrscheinlichkeit eines durch spekulativen Druck bewirkten Realignments erhöhen.

Würde Estland eine Bandbreite, analog zur Currency Board Regelung, von +/- 0% vereinbaren, ginge dies im WKM II mit einer erhöhten Gefahr der Zunahme obligatorischer Interventionen seitens der EZB und der Estnischen Zentralbank einher. Bei einer derartigen Bandbreite wäre praktisch jede Intervention automatisch eine obligatorische Intervention. Nimmt z.B. der Verkaufsdruck auf die Estnische Krone durch die Devisenhändler zu, so könnte dies sehr schnell zum Aussetzen der Interventionen seitens der EZB führen, sofern diese das Stabilitätsziel innerhalb des Euro-Währungsgebietes gefährdet sieht. Dafür würde weniger die absolute Interventionshöhe entscheidend sein, die im Falle Estlands im Vergleich zu anderen Teilnehmerländern am WKM II relativ gering ausfallen dürfte. Vielmehr ginge es der EZB mit dem Aussetzen der Intervention zugunsten der Estnischen Krone um die Vermeidung einer Präzedenzfallwirkung.Würde die EZB nämlich bei einem anhaltenden Verkaufsdruck auf die Estnische Krone diese Währung notfalls unbegrenzt nachfragen, dann würde ihr in vergleichbaren Situationen, aber im Falle gesamtwirtschaftlich größerer an dem WKM II teilnehmenden Volkswirtschaften, aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes,

eine wichtige Argumentationshilfe zur Aussetzung der Interventionen zugunsten dieser Landeswährungen fehlen. Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass die EZB an dem Einsatz des Instruments der obligatorischen Devisenmarktinterventionen nicht lange festhalten dürfte.

Setzt die EZB die Intervention im Falle eines Angebotsüberschusses der Estnischen Krone mit der Begründung der Gefährdung des Stabilitätsziels innerhalb des Euro-Währungsgebietes aus, dann liegt die Interventionslast einseitig bei Estland. Auf den ersten Blick erweckt dieser Zustand den Eindruck, er wäre mit dem Status quo Estlands und seiner Currency Board Regelung vergleichbar, so dass die Abwertungswahrscheinlichkeit im Rahmen des WKM II zumindest nicht höher als in der heutigen Currency Board Regelung ist. Im Unterschied zur jetzigen Situation, in der Estland Alleinverantwortung für die Wechselkursstabilität trägt und Interventionen grundsätzlich keine allzu große öffentliche Aufmerksamkeit genießen, hätte ein Aussetzen der Intervention im Rahmen des WKM II durch die EZB eine stärkere Öffentlichkeits- oder Signalwirkung auf die Märkte. Die news- und ereignisorientierten Devisenhändler und insbesondere Spekulanten würden den Verkaufsdruck danach noch weiter verstärken und Estland u.U. in eine Position des erfolglosen „leaning against the wind“ drücken.

Befürworter der Teilnahme Estlands am WKM II mit einem fließenden Übergang des fixen Wechselkurses im Rahmen der Currency Board Regelung zu einer Bandbreite von +/- 0% könnten nun dagegen einwenden, die einseitige Intervention Estlands bei gleichzeitiger Nichtneutralisation der damit verbundenen Geldbasisreduktion, man spricht dabei auch von „nichtsterilisierten Interventionen“, würde zu Zinserhöhungen führen, die wiederum monetäre und realwirtschaftliche Anpassungsmechanismen wie im Currency Board System zur Folge haben. Sind die Märkte davon überzeugt, ein Land sei bereit, diese insbesondere realwirtschaftlichen Anpassungslasten zu tragen, entfällt, so diese Auffassung, die Spekulationsgrundlage einer drohenden Abwertung und das Interventionserfordernis würde sinken. Wiederum wäre die damit im Rahmen des WKM II entstandene Situation augenscheinlich vergleichbar mit dem Status quo der Currency Board Regelung, und die Beherrschbarkeit des Spekulationsdrucks wäre folglich ähnlich zu beurteilen.

Im Unterschied zur jetzigen Situation ist Estland mit der Teilnahme am WKM II jedoch gleichzeitig Mitglied der EU. Bewirken die interventionsbedingten Zinserhöhungen realwirtschaftliche Anpassungen, beispielsweise beim estnischen Wirtschaftswachstum und auf dem estnischen Arbeitsmarkt, ist dies aus heutiger Sicht der EU ein schmerzhafter, aber tendenziell notwendiger Anpassungsprozeß eines Beitrittskandidaten. In der Entschließung des Europäischen Rates zur Einführung des WKM II heißt es jedoch in den Grundsätzen und Zielen, dass ein stabiles wirtschaftliches Umfeld für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes sowie für mehr Investitionen, Wachstum und Beschäftigung notwendig sind und daher im gemeinsamen Interesse aller Mitgliedstaaten liegen. Außerdem soll der Wechselkursmechanismus den nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten bei der Ausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik auf Stabilität helfen, die Konvergenz zu fördern und auf diese Weise ihre Anstrengungen zur Einführung des Euro unterstützen. In diesem Zusammenhang bestimmt Artikel 109 m des EG-Vertrages zudem, dass jeder Mitgliedstaat, für den eine Ausnahmeregelung gilt, seine Wechselkurspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamen Interesse zu betrachten hat. Ein im Rahmen des WKM II vergleichbar schmerzhafter realwirtschaftlicher Anpassungsprozeß wie er sich im Falle der Abwehr eines Abwertungsdrucks nach den Wirkungsmechanismen der Currency Board Regelung einstellen würde, könnte damit diesen Grundsätzen und Zielen der EU und des

WKM II widersprechen. Um dies zu verhindern, ohne die EZB gleichzeitig dauerhaft auf dem Devisenmarkt intervenieren zu lassen, könnten EU bzw. EZB im gegebenen Fall ein Interesse an einem schnellen Realignment der Estnischen Krone haben, welches den Umfang der realwirtschaftlichen Anpassung mindert. Weniger relevant ist dabei das tatsächliche Verhalten seitens der EU bzw. EZB, sondern entscheidend sind vielmehr die Erwartungen der Marktteilnehmer hinsichtlich möglicher Verhaltens- und Reaktionsweisen. Das Interesse der EU an einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten könnte aus der Perspektive der Spekulanten damit die Realignmentmöglichkeit einer Währung im WKM II erhöhen und letztendlich dadurch den Spekulationsdruck auf eben diese Währung steigern.

Dieses Szenario erhält um so mehr Relevanz, je enger die gewählten Bandbreiten im WKM II in der Ausgangssituation gesteckt werden, d.h. je schneller bzw. unmittelbarer obligatorische Interventionen erforderlich werden. Jede so herbeigeführte oder erzwungene Abwertung der Estnischen Krone könnte als Verstoß gegen das Wechselkurskriterium gewertet werden und würde damit die Zeit bis zum vollständigen EWU-Beitritt verlängern. Insofern könnte sich für Estland der Zeitraum bis zum vollständigen EWU-Beitritt verkürzen, wenn es den vermeintlichen und nur auf den ersten Blick unsinnigen Umweg wählt,[6] nämlich die absolut festen Wechselkurse der Currency Board Regelung zunächst zugunsten eines flexibleren Bandbreitensystems aufzugeben, um dann mit dem vollständigen Eintritt in die EWU wieder zu völlig festen Wechselkursen zurückzukehren. Dies ergibt sich, wie oben gezeigt wurde, weil ohne Bandbreiten fixierte Wechselkurse in einem Currency Board System u.U. anders beurteilt werden, als ebenso fixierte Wechselkurse in einem System fester, aber grundsätzlich anpassungsfähiger Wechselkurse, die notfalls über Interventionen nach dem Muster des WKM II garantiert werden sollen.

Der Reifegrad Estlands zur Teilnahme an der EWU wird sich in der Phase der Teilnahme am WKM II fundierter beurteilen lassen. Zur Teilnahme am WKM II selbst gibt es auf dem Weg in das Euro-Währungsgebiet allerdings keine Alternative. In dieser Phase gilt es, die Märkte von der Glaubwürdigkeit des gegenüber dem Euro fixierten Wechselkurses der Estnischen Krone auf Dauer zu überzeugen. Neben einer erfolgreichen Teilnahme am WKM II ist für einen schnellen EWU-Beitritt jedoch auch von Belang, inwiefern die geldpolitische Strategie der EZB den wirtschaftlichen Verhältnissen in Estland gerecht wird.

4. Implikationen der geldpolitischen Strategie der Europäischen Zentralbank für Estland

Äußerst kritisch, aus heutiger Sicht, wäre eine frühe Teilnahme Estlands an der EWU zu bewerten, sofern die augenblickliche monetäre Situation in Estland mit den Implikationen der geldpolitischen Strategie der EZB konfrontiert würde. Diese Strategie stützt sich auf zwei Elemente oder Säulen: "eine herausragende Rolle für die Geldmenge mit einem quantitativen Referenzwert für das Geldmengenwachstum und eine breit fundierte Beurteilung der Aussichten für die Preisentwicklung und der Risiken für Preisstabilität"[7]. Relevant für die

[6] Als „nicht sinnvoll“ wird dieser vermeintliche Umweg bezeichnet in: Deutsche Bank Research: Osteuropa und die EWU: Wirtschaftsbeziehungen und Beitrittsperspektiven, in: EWU-Monitor, Nr. 82, Frankfurt am Main, 10. Februar 2000, S. 16.

[7] Europäische Zentralbank: Der Handlungsrahmen des Eurosystems: Beschreibung und erste Beurteilung, in: Monatsbericht Mai 1999, S. 33. Vgl. auch Europäische Zentralbank: Die stabilitätsorientierte geldpolitische Strategie des Eurosystems, in: Monatsbericht Januar 1999, S. 43-56.

folgenden Überlegungen ist dabei in erster Linie die erste Säule, und hier insbesondere die Festlegung oder Ermittlung des quantitativen Referenzwertes für das Geldmengenwachstum.

Da in einem einheitlichen Währungsgebiet für alle Teilnehmer weitgehend identische monetäre Bedingungen herrschen, würde auch in Estland, im Falle einer Teilnahme an der EWU, die von der EZB vorgegebene geldpolitische Linie gelten und wirksam werden. D.h. der von der EZB hergeleitete Referenzwert für das angestrebte Wachstum der Geldmenge würde auch den monetären Rahmen für die estländische Volkswirtschaft abstecken. Dies wäre nur dann unbedenklich, wenn die der Zuwachsrate für die Geldmenge zugrunde gelegten Entwicklungen der gesamtwirtschaftlichen Eckdaten in Estland zumindest annähernd die gleichen Werte oder die gleiche Stabilität wie im Euro-Währungsgebiet bzw. in den jetzigen Teilnehmerländern aufweisen würden. Davon kann aber keine Rede sein.

Grundsätzlich zieht die EZB, in Analogie zu der von der Deutschen Bundesbank bereits ab Ende 1974 verfolgten geldmengenzielorientierten Strategie,[8] die Entwicklung von drei gesamtwirtschaftlichen Eckdaten zur Ableitung ihrer Referenzwerte heran. Praktisch greift sie dazu auf Elemente der Quantitätstheorie zurück, indem sie den daraus bekannten Zusammenhang zwischen der Geldmenge auf der einen Seite und dem realen Bruttoinlandsprodukt (BIP), den Preisen und der Umlaufsgeschwindigkeit des Geldes auf der anderen Seite zugrunde legt. Das angestrebte Wachstum der Geldmenge wird dabei so festgelegt, dass es, zumindest auf mittlere Sicht, im Einklang mit dem vorrangigen Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken steht, die Preisniveaustabilität im Euro-Währungsgebiet zu sichern.[9] Das Ziel Preisniveaustabilität ist nach Auffassung bzw. Definition der EZB dann gewährleistet, wenn der Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) im Euro-Währungsgebiet gegenüber dem Vorjahr unter 2 % beträgt. Hinsichtlich des Wachstums des realen BIP greift die EZB, auch dies ist Ausdruck der mittelfristigen Orientierung ihres Konzeptes, auf die trendmäßige Entwicklung dieser Größe im Euro-Währungsgebiet zurück. Konkret berücksichtigt sie eine Wachstumsrate des realen BIP, die zwischen 2 % und 2 ½ % pro Jahr liegt. Die ebenfalls trendmäßige Veränderung der Umlaufsgeschwindigkeit setzt sie mit negativen Werten zwischen ½ % und 1 % an. Dabei ergibt sich die zugrunde gelegte trendmäßige Verringerung in Höhe von 1 %, sofern der Zeitraum 1980 bis 1999 zugrunde gelegt wird, während sich die Umlaufsgeschwindigkeit im Zeitraum 1992 bis 1999 durchschnittlich um ½ % zurückgebildet hat. Aus diesen Eckdaten leitet die EZB einen quantitativen Referenzwert für das Wachstum der Geldmenge in der weit gefassten Abgrenzung M 3[10] in Höhe von 4 ½ % pro Jahr ab, indem die Zuwachsraten für das reale BIP und die angestrebte Entwicklung des HVPI addiert und davon die Veränderungsrate der Umlaufsgeschwindigkeit subtrahiert werden.

Der Referenzwert für das Geldmengenwachstum ist demnach so ausgelegt, dass damit, unter Erhaltung der definierten Preisniveaustabilität, ein reales Wachstum von 2 % bis 2 ½ % im Euro-Währungsgebiet finanziert werden kann. Die in diesem Konzept implizit enthaltene Annahme einer stabilen Beziehung zwischen der Geldmenge und dem Preisniveau bedeutet,

[8] Vgl. Rohde, Armin/Janssen, Ole: Anmerkungen zu den Vorkehrungen für einen stabilen Euro, in: Lange, Carsten; Rohde, Armin; Westphal, Horst M. (Hrsg.): Monetäre Aspekte der europäischen Integration, Berlin 1998, S. 23ff.

[9] Vgl. dazu und zu den folgenden Angaben: Europäische Zentralbank: Überprüfung des Referenzwerts für das Geldmengenwachstum, in: Monatsbericht Dezember 1999, S. 10-11.

[10] M 3 umfasst den Bargeldumlauf, täglich fällige Einlagen, Einlagen mit einer vereinbarten Laufzeit von bis zu 2 Jahren und vereinbarten Kündigungsfrist von bis zu 3 Monaten, Schuldverschreibungen mit vereinbarter Laufzeit von bis zu 2 Jahren, Repogeschäfte, Geldmarktfonds und Geldmarktpapiere.

dass, ganz im Sinne der Quantitätstheorie, ein stärkeres Wachstum der Geldmenge, als die ermittelten 4 ½ %, mittelfristig nur zu einer höheren als der angestrebten Inflationsrate führen würde.

Vergleicht man nun einmal die dem Geldmengenkonzept der EZB zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Eckdaten mit entsprechenden Daten in Estland, so werden eklatante Unterschiede deutlich, die es mehr als fraglich erscheinen lassen, ob sich Estland bereits in Kürze dem engen Korsett der europäischen Geldpolitik unterwerfen sollte. So zeigt die folgende Übersicht für den Zeitraum 1994 bis 1998 ein durchschnittliches Wachstum des realen BIP in Estland in Höhe von mehr als 4 %. Die durchschnittlichen Zuwachsraten unterschiedlich abgegrenzter Geldmengenaggregate bewegten sich in dieser Phase zwischen knapp 20 % für die eng abgegrenzte Geldmenge M 0 und gut 35 % für die weit abgegrenzte Geldmenge M 2. Die Umlaufsgeschwindigkeiten des Geldes, also der Quotient aus dem nominalen BIP und dem Jahresdurchschnittsbestand der jeweiligen Geldmenge weisen durchschnittliche Veränderungsraten zwischen –6,6 % (für M 2) und +8,6 % (für M 0) auf. Zu beachten ist dabei, wie ein Blick auf die Jahreswerte zeigt, dass sich diese Durchschnittszahlen aus von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlichen Veränderungsraten ergeben. D.h. die Streuung der jährlichen Veränderungsraten um die zugehörigen Durchschnitts- oder Mittelwerte ist erheblich.

Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Eckdaten für Estland von 1994-1998
(Änderungsraten gegenüber Vorjahr in Prozent)

Jahr	**VPI**	**BIPreal**	**M 0[1]**	**M 1[2]**	**M 2[3]**	**V 0[4]**	**V 1[4]**	**V 2[4]**
1994	47,7	-2,0	11,8	28,4	40,1	33,9	17,3	5,6
1995	29,0	4,3	15,1	28,9	36,8	18,2	4,4	-3,5
1996	23,1	3,9	20,0	25,0	35,1	7,0	2,0	-8,1
1997	11,2	10,6	30,5	34,0	53,2	-8,7	-12,2	-31,4
1998	10,5	4,0	22,0	0,0	10,1	-7,5	14,5	4,4
arithm. Mittel	24,3	4,2	19,9	23,3	35,1	8,6	5,2	-6,6

[1]M 0 = Bargeldumlauf (bei Nichtbanken und "Monetären Finanzinstituten") und Konten von Kreditinstituten bei der Eesti Pank, Eesti Panks CD und EEK-Konten von Nichtansässigen bei der Eesti Pank
[2]M 1 = Bargeldumlauf (bei Nichtbanken) und Sichteinlagen auf EEK von inländischen Nichtbanken und Nichtansässigen
[3]M 2 = M 1 + Termin- und Spareinlagen auf EEK und auf ausl. Währung lt. Einlagen
[4]Umlaufsgeschwindigkeit von M 0, M 1, M 2, wobei V_i = BIPreal + VPI – M_i
Quelle der Grundzahlen: Eesti Pank: Statistical Datasheets, versch. Jahrgänge und Europäische Zentralbank: Das Eurosystem und die EU-Erweiterung, in: Monatsbericht Februar 2000, S.43

Letzteres deutet darauf hin, dass die relevanten ökonomischen bzw. monetären Beziehungen (noch?) nicht die für die Anwendung eines Geldmengenkonzepts notwendige Stabilität aufweisen. Weder liefert die vorliegende, allerdings sehr geringe Anzahl von Daten erste Anhaltspunkte für eine stabile Geldnachfrage, noch Hinweise auf eine stabile Beziehung

zwischen Geldmenge und Preisniveau oder gar darauf, dass das Geldmengenwachstum ein Vorlaufindikator für die Entwicklung des Preisniveaus ist.

Die mangelnde Vorlaufeigenschaft der Geldmengenentwicklung zeigen die Daten in der Übersicht besonders deutlich, denn während die Inflationsrate zwischen 1994 und 1998 kontinuierlich und deutlich gesunken ist, bewegte sich die an der Geldmenge in verschiedenen Abgrenzungen gemessene monetäre Expansion nicht nur auf hohem Niveau, sondern sie beschleunigte sich sogar nicht unerheblich, zumindest einschließlich bis zum Jahr 1997. Würde sich eine Volkswirtschaft unter deratigen Bedingungen in einen z.B. von der EZB viel zu eng geschneiderten monetären Mantel zwängen, liefe sie Gefahr, auf Wirtschaftswachstum zu verzichten bzw. Wachstumspotenziale ungenutzt zu lassen, mit spürbaren makroökonomischen Konsequenzen, etwa am Arbeitsmarkt, bei den Staatseinnahmen und –ausgaben und im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Zu erinnern sei hier an die Zeit mit hohen realen Wachstumsraten in den 50er und 60er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland, in der das Geldmengenwachstum sich ebenfalls über mehrere Jahre mit Zuwachsraten zwischen 10 % und 20 % bewegte. Hätte man die deutsche Volkswirtschaft bereits damals in eine quantitätstheoretisch begründete Geldmengenstrategie gepresst, dann wäre es wohl nicht zum international stark beachteten „deutschen Wirtschaftswunder“ gekommen.

Für Estland bleibt hier deshalb abschließend festzuhalten, dass die monetären Gegebenheiten bislang noch nicht den Grad an Stabilität aufweisen, der für eine erfolgreiche Einführung der geldpolitischen Strategie der EZB zwingend erforderlich wäre. Unter diesem Blickwinkel ist Estland momentan noch nicht reif für eine Teilnahme an der EWU. Hier bleibt abzuwarten, inwiefern die mindestens zweijährige Mitgliedschaft im WKM II auch auf diesem Gebiet günstigere Voraussetzungen für die Übernahme der geldpolitischen Strategie der EZB erzeugen.

5. Fazit

Ausgangspunkt der Betrachtung, ob Estland für eine Teilnahme an der EWU reif ist, ist der Erfüllungsgrad der Konvergenzkriterien nach dem Maastrichter Vertrag. Grundsätzlich positiv fallen dabei die Einhaltung der Fiskalkriterien auf, und die Preisniveaustabilität scheint sich ebenfalls den Maastrichter Erfordernissen zu nähern. Deutlichen Aufholbedarf hat der Abbau der durch Risikoprämien induzierten Zinsdifferenz zum Euro-Währungsgebiet.

Das Wechselkurskriterium erweist sich als erfüllt, wenn Estland mindestens 2 Jahre erfolgreich am WKM II teilgenommen hat. Bedingt durch die Erfahrungen mit dem fixen Wechselkurs innerhalb der Currency Board Regelung und durch die Interventionsregeln des WKM II, scheint die Einhaltung dieses Kriteriums zunächst unproblematisch. Insbesondere eine Bandbreitenverengung von +/- 15% auf die Breite der jetzigen estnischen Currency Board Regelung von +/- 0% würde aber tendenziell zu einem erhöhten Interventionserfordernis von EZB und Estnischer Zentralbank beitragen, und die EZB könnte aus Stabilitätsgründen die Interventionen ihrerseits aussetzen. Die dann einseitigen Interventionen der Estnischen Zentralbank würden bei Nichtneutralisation zu realwirtschaftlichen Anpassungen führen, die entgegen einem Ziel des WKM II, der wirtschaftlichen Stabilität in den Teilnehmerländern, stünden. Entsprechend wäre ein Realignment der Estnische Krone wahrscheinlich. Der vermeintliche Umweg des Übergangs vom festen Wechselkurs der Currency Board Regelung über das weite Bandbreitensystem hin

zu wieder festen Wechselkursen innerhalb der EWU erweist sich dabei als geeignetere Vorgehensweise zu einem EWU-Beitritt.

Mit einem möglichen Eintritt Estlands in die EWU stellt sich die Frage der monetären Kompatibilität Estlands mit der geldpolitischen Strategie der EZB. Die Ableitung des Geldmengenreferenzwertes für das Euro-Währungsgebiet orientiert sich u.a. an für Estland ungenügenden Wachstumsraten des BIP. Außerdem lassen die vorhandenen Daten nicht den Schluss auf eine stabile Beziehung zwischen der Geldmenge und dem Preisniveau in Estland zu. Das Drücken Estlands in das enge geldpolitische Korsett der EZB würde nach den aktuellen monetären Rahmenbedingungen Estlands ein nachhaltiges Störpotenzial bieten.

Estland ist auf gutem Wege zum Beitritt zur EU und EWU, wobei eine weitgehende Beibehaltung der aktuellen wechselkurspolitischen Regelungen Estlands einen währungspolitischen Umweg bedeutet. Sind alle formalen Hürden genommen, verlangt eine verantwortungsvolle Vorgehensweise die Prüfung, ob das monetäre Konzept der EZB den estländischen Rahmenbedingungen gerecht wird. Noch scheint die Zeit nicht reif dafür.

Literaturverzeichnis

Deutsche Bank Research: Osteuropa und die EWU: Wirtschaftsbeziehungen und Beitrittsperspektiven, in: EWU-Monitor, Nr. 82, Frankfurt am Main, 10. Februar 2000.

Deutsche Bundesbank: Die technische Ausgestaltung des neuen europäischen Wechselkursmechanismus, in: Monatsbericht Oktober 1998, 50. Jg. Nr. 10, S. 19-25.

Eesti Pank: Statistical Datasheets, versch. Jahrgänge.

Europäische Zentralbank: Die stabilitätsorientierte geldpolitische Strategie des Eurosystems, in: Monatsbericht Januar 1999, S. 43-56.

Europäische Zentralbank: Der Handlungsrahmen des Eurosystems: Beschreibung und erste Beurteilung, in: Monatsbericht Mai 1999, S. 33-48.

Europäische Zentralbank: Überprüfung des Referenzwerts für das Geldmengenwachstum, in: Monatsbericht Dezember 1999, S. 10-12.

Europäische Zentralbank: Das Eurosystem und die EU-Erweiterung, in: Monatsbericht Februar 2000, S. 41-54.

Köhler, Claus: Vertragliche Grundlagen der Europäischen Währungsunion, Volkswirtschaftlicher Kurzkommentar, Berlin 1999.

Lange, Carsten; Rohde, Armin; Westphal, Horst M. (Hrsg.): Monetäre Aspekte der europäischen Integration, Berlin 1998.

Rohde, Armin und Janssen, Ole: Anmerkungen zu den Vorkehrungen für einen stabilen Euro, in: Lange, Carsten; Rohde, Armin; Westphal, Horst M. (Hrsg.): Monetäre Aspekte der europäischen Integration, Berlin 1998, S. 13-28.

Rohde, Armin und Janssen, Ole: Europäische Zentralbank und Wechselkurspolitik, in: Simmert, Diethard B.; Welteke, Ernst (Hrsg.): Die Europäische Zentralbank, Europäische Geldpolitik im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Politik, Stuttgart 1999, S. 211-230.

Simmert, Diethard B.; Welteke, Ernst (Hrsg): Die Europäische Zentralbank, Europäische Geldpolitik im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Politik, Stuttgart 1999.

Summary

IS ESTONIA READY TO JOIN THE EUROPEAN MONETARY UNION ?

Armin Rohde, Ole Janssen
University of Greifswald

As stated in the Maastricht Treaty, European countries like Estonia may apply to become a member of the European Union and ultimately to join the European Monetary Union. In answering the question if Estonia is ready to join the European Monetary Union it is necessary to check the degree of fulfilment of the so called convergence criteria first. Afterwards we take a look at two extreme alternatives of joining the new European Exchange Rate Mechanism. First, joining the new Exchange Rate Mechanism with its standard fluctuation band of +/- 15%. The second alternative would be to overtake the fixed exchange rate of the Currency Board System by practising a fluctuation band of +/- 0%. This would be in line with the Resolution of the European Council. Last but not least it is necessary to check if the European´s monetary strategy is compatible with the Estonian economy and its monetary conditions. Therefore the two additional major questions are to be answered in this article. First, is there a stable relationship between money and the price level in Estonia, and second, is the reference value for money growth derivated by European Central Bank sufficient for the need of Estonian economic growth ?

EESTI ETTEVÕTETE RAHVUSVAHELISTUMINE JA SELLEGA SEOTUD MAJANDUSPOLIITILISED MEETMED ARVESTADES EUROLÄBIRÄÄKIMISI

Tõnu Roolaht
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Kaasaegses maailmas muutub järjest aktuaalsemaks rahvusvahelisel tasandil toimuv ettevõtlus. See on ühest küljest tingitud asjaolust, et tootmisprotsessi erinevate etappide läbiviimiseks omavad eeliseid erinevad riigid. Nii koonduvad suhteliselt madala kvalifikatsiooniga tööjõudu vajavad tootmistegevused Mehhikosse ja Kagu-Aasia vähemarenenud riikidesse, kvalifitseeritud tööjõu ja kapitali intensiivset kasutust eeldavad tegevused on seevastu teostatavad põhiliselt arenenud majandusega riikides. Teisalt toetab ettevõtluse rahvusvahelisemaks muutumist ka kommunikatsiooni- ja liikumisvõimaluste jätkuv areng. Seoses eelnimetatud aspektidega hoogustub riikide majanduslik koostöö.

Käesoleva kirjutise eesmärgiks on Eesti ettevõtete rahvusvahelistumisega seonduvate probleemide ja võimaluste selgitamine. Seejuures käsitletakse teemat nii rahvusvahelistumise teoreetiliste käsitluste valguses, keskendudes Soomes ja Rootsis 70ndatel aastatel väljatöötatud kontseptsioonidele, kui ka ettevõtete välisturule mineku praktilisest aspektist. Töö lõpuosas arutletakse selle üle, kuidas saaks ja võiks Eesti riik omalt poolt seda tegevuse avardamise protsessi toetada. Neid majanduspoliitilisi samme vaadeldakse arvestades Eesti potentsiaalset ühinemist Euroopa Liiduga.

Ettevõtete rahvusvahelistumise teoreetilised käsitlused

Rahvusvahelistumise protsessi puudutava teadusliku mõttevahetuse osas võib tinglikult eristada kahte suunda või koolkonda. Põhja-Ameerika uurijad keskenduvad oma töödes peamiselt ulatusliku siseturuga suurte multinatsionaalsete korporatsioonide nende välisturule sisenemise meetodite põhjalikumale vaatlusele, mida kasutatakse reeglina alles laialdase rahvusvahelise tegevuse korral. Põhjamaade uurijad Uppsalas ja Helsingis tegelevad seevastu rahvusvahelistumise protsessi kui terviku käigus toimuvate muutuste uurimisega avatud majandusega väikeriikides tegutsevate suhteliselt väikeste ettevõtete näitel (Korhonen 1999, lk. 16). Esimene lähenemine rõhutab sageli otseste välisinvesteeringute kui sisenemismeetodi tähtsust, seda seoses suurel siseturul akumuleeritavate rahaliste vahendite olemasoluga, mis on investeerimise puhul sageli oluliseks eelduseks. Põhjamaade käsitlustes vaadeldakse aga ulatuslikumalt ka eksporti ja lepingulisi sisenemismeetodeid, mis on sobivamad just piiratumate finantsiliste võimalustega ettevõtete jaoks. Edasises käsitluses keskendutakse viimatinimetatud lähenemistele, sest need on Eesti ettevõtete rahvusvahelistumise seisukohalt asjakohasemad.

Põhjamaades läbiviidud rahvusvahelistumise uuringute puhul on omakorda võimalik eristada kahte olulist koolkonda. Uppsala koolkond Rootsis on tuntuks saanud astmelise rahvusvahelistumise mudeliga, mida nimetatakse ka Uppsala mudeliks. See mudel pärineb selliste autorite nagu Jan Johanson, Finn Wiedersheim-Paul ja Jan-Erik Vahlne poolt 70ndate aastate lõpul avaldatud teadustöödest. Nende autorite kohaselt toimub erinevatele välisturgudele sisenemine astmelise protsessina ehk etapiviisiliselt, kusjuures see protsess on seotud ettevõtte järjest suureneva seotusega oma välismaiste sihtturgudega (Buckley *et al.*

1998, lk. 541). Astmelise lähenemisega seotud oluliseks märksõnaks on sotsiaalkultuuriline distants (*psychic distance*), mida võib defineerida kui tegureid, mis takistavad või segavad ettevõtte ja turu vahelist infovahetust, sealhulgas erinevused keeles, kultuuris, poliitilistes süsteemides, haridustasemes või tootmise arengutasemes (Andersen 1993, lk. 210). See distants ongi põhjuseks, miks ettevõtted alustavad oma rahvusvahelistumise protsessi harilikult kultuuriliselt ja geograafiliselt lähedastel turgudel, mille ärikeskkond on suhteliselt sarnane koduriigi omaga. Jan Johanson ja teised Rootsi autorid väidavad, et kui erinevatel välisturgudel viibimisega hangitud kogemuslik teadmine (*experiental knowledge*) suureneb, siis sotsiaalkultuurilise distantsi roll sisenemismeetodi valiku määrajana väheneb. Tegevusvormide järgnevust (kõigepealt eksport siis turundusallüksus, tootmisüksus jne.) teatud turul, kus ettevõte tegeleb samm-sammult õppimise või kogemuste omandamisega, nimetatakse turupositsiooni rajamise ahelaks (*establishment chain*) (Eriksson *et al.* 1998, lk. 341).

Teine, põhijoontes üsnagi sarnane, kuid pisut veelgi üldistavam rahvusvahelistumise lähenemine on seotud peamiselt Reijo Luostarise ja Lawrence Welshi töödega ning arendati välja samuti 70ndate aastate lõpul. Mudelis puudutatakse veel mõningaid täiendavaid aspekte. Antud käsitlus kirjeldab rahvusvahelist tegevust kolme tähtsa mõõtme abil: tegevusmeetod, toode ja turg (Luostarinen 1989, lk. 94-95).

Tegevusmeetodi osas on selgunud, et Põhjamaade ettevõtted kalduvad ettepoole suunatud rahvusvahelistumisel (oma lõpptoodangu müümine ja/või tootmine välismaal) eelistama investeerimisega mitteseotud müügi- ja tootmisoperatsioone ulatuslikke investeeringuid nõudvatele meetoditele või tahapoole suunatud rahvusvahelistumisel (hankimine välismaal) investeeringutega mitteseotud ostu- ja tootmisoperatsioone investeerimist vajavatele tegevusviisidele (Korhonen 1999, lk. 102 ja 118).

Tootedimensiooni mõttes on välistegevuse ulatuslikumaks viisiks äritegevussüsteemi (hõlmab nii materiaalseid tooteid, teenuseid kui ka oskusteavet) eksport, näiteks "võtmed kätte" lepingu alusel (Luostarinen 1989, lk. 97). Kuigi empiiriliste andmete kohaselt on selliste terviksüsteemide kasutamine alles kolmandal kohal, materiaalsete toodete ja teenuste väljaviimise järel, näib kõige ebapopulaarsem müügiartikkel rahvusvahelises tegevuses olevat oskusteave eraldiseisvana, seda nii selle ülekandmise probleemidega seoses kui ka eelise loovutamise kartuse tõttu.

Turumõõtme käsitlemisel on vaadeldav mudel vägagi sarnane Uppsala lähenemisele. Siiski on teatud turul omandatud teadmine ülekantavam. Seetõttu muutub sisenemismeetodite valik pikaajalise ja mitmekesisema rahvusvahelise tegevuse kogemuse korral paindlikumaks ning mõningaid astmeid võidakse järjekordsele turule sisenemisel vahele jätta (Luostarinen *et al.* 1988, lk. 49).

Lisaks eelnimetatud mudelitele kajastab Otto Andersen oma rahvusvahelistumise kontseptsioonide ülevaates innovatsioonidega seonduvaid rahvusvahelistumise mudeleid, mis vaatlevad laienemist välisturule ettevõtte seisukohalt innovatsioonina. Selle lähenemise kohaselt on uute teadmiste omandamine seotud vastavate innovatsioonidega oma tegevuse arendamiseks (Andersen 1993, lk. 212-213). Innovatsioonimudelid vaatlevad peamiselt ekspordifaasi, mis on tavaliselt rahvusvahelistumise esmane faas. Kõigi käsitletud teoreetiliste seisukohtade ühisjooneks on kogemuste puudumine tegevuse alguses. Seda küsimust vaadeldakse veel pisut põhjalikumalt.

Rahvusvahelistumiskäsitluste seos Eesti ettevõtete rahvusvahelistumisprotsessiga

Väikeste ja avatud majanduste puhul peavad pikaajalist püsimist tagada soovivad ettevõtted leidma välismaiste asenduskaupade poolt avaldatava konkurentsisurve tingimustes uusi teid oma läbimüügi suurendamiseks. Sageli valitavaks suunaks on täiendava läbimüügi loomine välismaal ehk teisisõnu ettevõtte rahvusvahelistumine. Samas on vägagi oluline endale teadvustada tõsiasja, et harilikult ei ole selle protsessi puhul tegu üksnes reaktsiooniga suurema turu leidmise vajadusele. See protsess peaks hõlmama mitmeid aspekte, millest on tähtsaim pikaajalise strateegilise nägemuse omamine ettevõtte perspektiivide ja eesmärkide osas välisturgudel. Kui rahvusvahelisel tasandil tegutsemise on tinginud üksnes väline surve, siis võib see viia välistegevuse ebaõnnestumiseni juhul, kui asjaolud, mis selle sammu tingisid, muutuvad. Reijo Luostarinen nimetab seda laadi tegevust pealesunnitud rahvusvahelistumiseks (*involuntary internationalization*). Sellega on tegu näiteks siis, kui ettevõte alustab välistegevust ettevõtte teenetest väga huvitatud välismaise kliendi soovidele vastu tulles (Korhonen 1999, lk. 107). Seepärast võib öelda, et üldjuhul on edukaks rahvusvahelistumiseks vaja nii ettevõttesiseste kui ka ettevõtteväliste tingimuste sobivust, sest vastasel juhul võivad ebakõlad nende vahel viia selle ebarahuldavate tulemusteni.

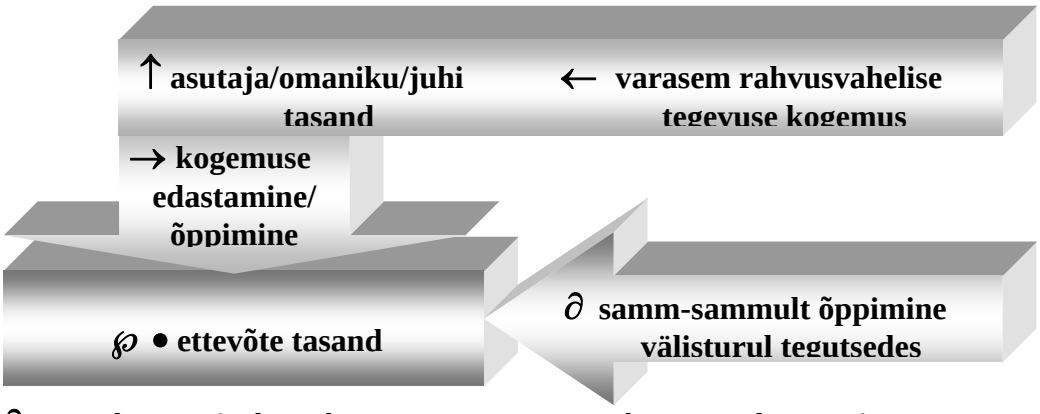
Sisemiste tegevustingimuste juures on otsustava tähtsusega aspektideks piisavate tootmisvõimsuste olemasolu ja/või võime investeerida täiendavate võimsuste loomisse. Eesti ettevõtted on näiteks Lääne ettevõtetega võrreldes suhteliselt väikesed. Kuigi nende tootmisvõimsused ületavad sageli märkimisväärselt kodumaist nõudlust, on see võimsus siiski liiga väike globaalse või isegi regionaalse turu mahtu arvestades. Sellest tulenevalt ei suuda ettevõtted, vähemalt lühiajalises plaanis, väga suuremahulisi tellimusi rahuldada. See asjaolu on mõningates majandusharudes üheks rahvusvahelistumist takistavaks teguriks.

Teiseks oluliseks ettevõttesiseseks teguriks on töötajate kogemused. Nagu varem näidatud, peetakse mitmetes teoreetilistes käsitlustes võtmeteguriks konkreetsel turul tegutsemise kogemuse olemasolu. Samal ajal väidavad aga astmelise lähenemise oponendid, et kui ettevõtte omanik ja/või juht ei ole rahvusvahelises äris uustulnuk, kuigi ettevõte ise on oma tegevust alles äsja alustanud, võib ta aidata ettevõttel juba tegevuse algfaasis saavutada küllaltki ulatuslikku seost välisturuga ning samm-sammult õppimise protsess on omistatav pigem inimestele ja mitte ettevõtetele (Madsen *et al.* 1997, lk. 567). Eesti ettevõtete seisukohalt tähendab see seda, et ulatusliku välistegevuse kogemust omav juht võib oluliselt lühendada erinevate turule sisenemise etappide kestvust ning kiiremini jõutakse paremat keskkonnatundmist eeldavate meetoditeni. Oluliseks muutub siin see, kuivõrd kiiresti juht suudab oma teadmisi ettevõttes teisteni viia (vt. joonis 1).

Kaaluda tuleks põhiliselt kahte võimalust. Esimene võimalus on palgata enda teenistusse sihtturult pärit juht, pannes talle ülesandeks sisenemise korraldamise tema koduturule. Teise võimalusena võib kasutada kodumaiseid juhte, kes on ettevõttele huvipakkuvas regioonis omandanud näiteks haridust, või viibinud seal pikka aega mõnel muul põhjusel. Selle võimaluse erivormiks on ka välisturgu tundva juhi palkamine teisest kodumaisest ettevõttest. Esimese võimaluse kasutamist võib piirata selle kulukus (välismaalase kõrge palk ja muud hüvitised), teise võimaluse puhul on aga suurem oht, et inimese sihtturuga seotud kogemused ei ole kooskõlas ettevõte vajadustega tegevuse arendamiseks antud regioonis.

Eeltoodud sisemiste tingimuste puudumine võib kaasa tuua naasmise sisemaise tegevusulatuse juurde, kuid see ei tähenda, et pealesunnitud rahvusvahelistumine oleks täiesti

kasutu. See võib ettevõttele anda olulise õppetunni tulevikuks, mil ta muutub suuteliseks tulema toime varasemal sisenemiskatsel esilekerkinud probleemidega ning naasma edukalt rahvusvahelisele turule.



∂ • sageli aeganõudvam kui ← - ℘, varasema baasi puudumise tõttu

Joonis 1. Välisturule sisenemise hõlbustumine asutaja/omaniku/juhi varasema välistegevuse kogemuse korral teises ettevõttes (*allikas*: autori joonis Madsen *et al.* 1997 baasil)

Sotsiaalkultuurilisel distantsil on Eesti ettevõtete rahvusvahelistumise protsessis samuti oluline roll. Lähiajaloos omandatud turukogemus ja suhteliselt hea keeleoskus meelitab Eesti ettevõtteid endiselt sisenema Venemaa turule. Samavõrd tähtsad on Eesti ettevõtete välistegevuse arengus ka kultuurilised sidemed Soome ja Rootsiga. Ka Balti riikide raames asetleidev äritegevus on seotud antud kolme riigi endiselt suhteliselt sarnase majandustegevuse struktuuriga, olgu siinkohal toodud näiteks kasvõi Läti kondiitritoodete valmistaja läbimüük Eesti turul või Eesti rõivatootjate tee Läti ja Leedu turule. Planeerides ulatuslikumat sisenemist Lääne-Euroopa turule, kasutavad ettevõtted kõigepealt Balti turgu omalaadse võimekuse testimiskohana. Samas on aga sotsiaalkultuuriline distants mitmete turgude suhtes muutumas, sest reformide käigus muutuvad ettevõtete nõudmised sihtturu tingimuste osas järjest sarnasemaks arenenud riikides tavaksolevale, mis vähendab distantsi nende riikide turgude suhtes. Samal ajal kasvab erinevus turgudega, mis oma arengus ei ole teinud sedavõrd kiireid edusamme kui Eesti. Siinjuures on oluline meeles pidada, et sotsiaalkultuuriline distants ei seostu mitte üksnes keele ja kultuuriga, vaid ka poliitiliste süsteemide, tootmistingimuste ja muude teguritega.

Eesti ettevõtete poolt enimkasutatavaks välisturule sisenemise meetodiks on endiselt eksportimine. Ühest küljest näitab see, et ettevõtted on ikka veel rahvusvahelise tegevuse väga varajases staadiumis ning neil puudub kapital ja kogemus enda ulatuslikumaks sidumiseks välisturgudega. Teisest aspektist lähtudes on mitmete sihtturgude, nagu Venemaa ja Ukraina, majandus suhteliselt ebastabiilne, kusjuures kodumaisete tootmiskulude ja piiri taha transportimise kulude tase on ettevõtete jaoks vastuvõetav. Seega võib eksport olla domineeriv osalt ka selle pärast, et vähendada ettevõtte jaoks sihtturuga seotud riske. Samas näitab aga äsjane kogemus 1998. aasta finantskriisiga seoses, et isegi ekspordi korral on ettevõtte finantsiline seisund sihtturu stabiilsusest vägagi sõltuv. Selle asjaolu tõttu on esimene selgitus tõepärasem. Liikumine arenenumale välistegevuse tasandile peaks kaasa tooma ka mitmekesisema tegevuse ja olukorra, kus teised sihtturud aitavad ettevõttel üle elada kõikumised ühel konkreetsel välisturul. Esmalt tuleb aga omandada kogemuslikke teadmisi nii välisturgude kui tegevusala kohta.

Põhjamaade varasem kogemus näitab, et rahvusvahelist tegevust alustanud ettevõtte kohanemisvõime võib kasvada üpriski kiiresti, seega on lähiajal oodata Eesti ettevõtete rahvusvahelistumise tempo kasvu. Euroopa Liidu liikmeks saamise väljavaade üksnes soodustab kodumaiste ja rahvusvaheliste äritegevuse süsteemide läbipõimumist. Ettevõtted peavad kohanduma Euroopa Liidu nõuete ja standarditega, kusjuures selle käigus omandatavad teadmised ja kogemused tagavad juurdepääsu suurele ja mitmes aspektis suhteliselt homogeensele turule.

Eesti ettevõtete rahvusvahelistumisele on kaasa aidanud ka välismaiste ettevõtete poolt siin läbi viidud ülevõtmised. Kuigi võib vaielda, kas sellisel juhtumil saame rääkida enam Eesti ettevõttest, aitab see siiski parandada kohalike ettevõtete finantsilisi võimalusi ning tuua ettevõtetesse täiendavaid kogemusi, kusjuures Eesti tütarettevõtted võivad tegutseda antud regioonis emaettevõtte esindajatena, omades oma tegevuses viimatinimetatu igakülgset toetust. Küllaltki suur võib olla ka selle protsessi välismõju, näiteks siis, kui kogenud juht lahkub väliskorporatsiooni tütarettevõttest, et asutada oma ettevõte. Seega võib tekkida uusi rahvusvahelise orientatsiooniga kodumaiseid ettevõtteid.

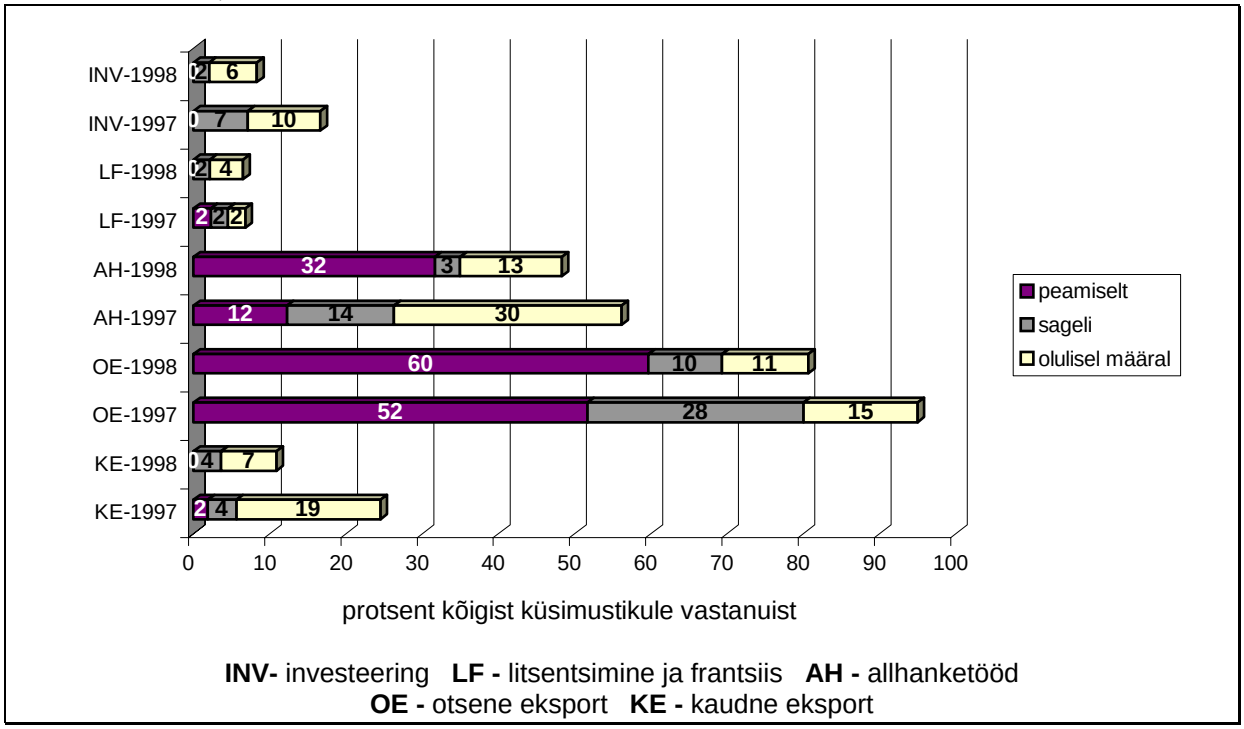
Ka tahapoole suunatud rahvusvahelistumine ehk hankimine välismaalt on mõningatel tegevusaladel Eestis omandanud järjest suurema tähtsuse. Siinjuures võivad head suhted tarnijatega viia ajapikku ka ettevõte toodangu turustamisele välisriigis ehk tekib seos tahapoole ja ettepoole suunatud välistegevuse vahel (Luostarinen *et al.* 1997, lk. 186). Samalaadselt on ka alltöövõtu tegemine välistootjale, abistavaks teguriks, mis võib viia suurema väärtuslisaga ja oma nime all turustatava valmistoodangu tootmisele tulevikus. Laiemas mõttes loob alltöövõtt võimaluse saada osaks globaalsest tootmisvõrgustikust ning paneb aluse tulevasele ulatuslikumas koostöös toimuvale välistegevusele, kasutades senise välispartneri abi. Siiski võib allhanketööde puhul jääda tahaplaanile oma tootemargi loomine ning suhe partneriga osutuda ebapüsivaks.

Tartu Ülikooli poolt koostöös Eesti Ekspordiagentuuriga läbiviidud küsitluste "Eksportöör '97" ja "Eksportöör '98" andmete alusel kasutas 1997. aastal 52 protsenti ja 1998. aastal 60 protsenti antud küsimusele vastanud ettevõtetest peamise turule sisenemise meetodina otsest eksporti. Arvestades küsitluse suunitlust, on selline tulemus osaliselt tulenev ka valimi koostamise põhimõtetest (sinna kuuluvad eeskätt eksportivad ettevõtted), kuid samas kajastab see suure tõenäosusega ka üldist välistegevuse arengut Eesti ettevõtete hulgas.

Allhanketöid kasutasid sageli või peamiselt sisenemismeetodina 1997. aastal 26 protsenti vastanuist ja 1998. aastal 35 protsenti, seega on kasutamine pisut kasvanud. Nagu kajastub jooniselt 2, on ülejäänud meetodite osatähtsus suhteliselt väike. Nende puhul on arvatavasti tegu viisidega, mida kasutatakse ebakorrapäraselt täiendina põhilisele tegevusmeetodile välisturgudel.

Välistegevuse üldist rolli antud valimite puhul iseloomustavad järgmised näitajad. 1997. aastal moodustas välismaine netoläbimüük ligikaudu 64,7 protsenti 74 vastanud ettevõtte kogu netoläbimüügist. 1998. aasta andmetel eksporditi 61 protsenti väljalastud toodangust. Seejuures on küsitletud ettevõtete seas ka selliseid ettevõtteid, kes toodavad üksnes välisturule. Siiski toovad ka need keskmised näitajad esile asjaolu, et vaadeldud Eesti ettevõtted tegelevad eksportimisega aktiivselt ega kasuta seda lihtsalt kõrvalharuna kodumaise läbimüügi toetamiseks. Toodud andmetest selgub, et kuigi küsitletud ettevõtted on alles rahvusvahelistumise algfaasis, on nende seotus välisturgudega üpris suur.

Joonise 2 puhul on tulemuste adekvaatse hindamise seisukohalt probleemiks ka see, et mitte kõik küsimustiku tagastanud ettevõtted ei ole pidanud vajalikuks antud valdkonnas oma seisukohta avaldada. Toodud protsendid on arvutatud konkreetsele küsimusele vastanute arvust lähtuvalt, mis varieerub nii aastate kui sisenemismeetodite lõikes.



Joonis 2. Erinevate turule sisenemise meetodite kasutamine Eesti ettevõtete poolt 1997. ja 1998. aastal (*allikas*: küsitluste "Eksportöör '97" ja "Eksportöör '98" andmed)

Eesti ettevõtete välisturule minekut soodustav majanduspoliitika

Eesti Vabariigi poolt peetavad läbirääkimised Euroopa Liiduga ühinemiseks loovad uusi võimalusi muuhulgas ka ettevõtete välislaienemise plaanidele kaasaaitamiseks. Nende arutelude käigus on võimalik paika panna konkreetsed tähtajad ja kui vajalik siis taotleda üleminekuperioodi teatud standardite kohaldamiseks ning tegevusnõuete ülevõtmiseks.

Ekspertkomisjonide ja valitsuse esindajate tasemel peetavad kõnelused aitavad paljuski juba ettevalmistuse käigus luua teatud selgust nendes küsimustes, mis ettevõtteid ja ettevõtjaid lähiajal, kui juba mitte täna, otseselt puudutama hakkavad. Siinjuures oleks tähtis rajada ettevõtjatele suunatud euronõudmiste levitamise ja konsultatsiooni teenistus, mis teavitaks asjast huvitatuid planeeritavatest muutustest nii välistegevust puudutavas seadusandluses kui ka väliskaubandust reguleerivates riikidevahelistes lepetes. Seega oleks funktsioonid laiemad kui praeguseks eksisteerivatel euroinformatsiooni keskustel.

Oluliseks majanduspoliitiliseks suunaks on taotleda ka teatud turupiirangute (kaitsetollid, administratiivsed piirangud jms.) järk-järgulist kaotamist juba enne lõplikku liitumist EL-ga, et Eesti tootjail oleks võimalik avarduva turu tingimustes teha konkurentsivõime tõstmisele suunatud investeeringuid. Praeguses turusituatsioonis on tootmisüksuste ja seega ka tootmisprotsessi arengusse paigutatavad vahendid seotud sageli ebakindlusest tulenevate liigsuurte riskidega. Seega tuleks püüda luua ettevõtetele tingimused eelnevaks kohandumiseks uueneva turusituatsiooniga.

Loodetavasti annab ettevõtetele välisturgudele sisenemiseks julgust juurde ka eksporditehingute kindlustamise võimaluse käivitumine. Seoses suuremate riskide võtmisega võib see põhjustada küll ettevõtete välistegevuse ebastabiilsuse mõningast kasvu, kuid samas anda tähelepanuväärse teadmistepagasi teatud riigi turu kohta, mida saab hilisema tegevuse käigus edukalt ära kasutada.

Kohalike ettevõtete tegevusvõimaluste avardamise kõrval saab senisest enam rõhku panna välisettevõtete, seejuures eeskätt Euroopa Liidu riikidest pärit ettevõtete, aga ka muu maailma ettevõtete, huvi tõstmisele Eesti erinevate majandusharude arengus kaasalöömiseks. Euroopa Liidu suunal aitab see kaasa ettevõtlussüsteemide integreerumisele, mille puhul riigipiir ettevõtluskeskkonna piirina on oma tähendust kaotamas. Märksõnaks on siin arenenud riikidele omaste joonte edasine arendamine tegevuse raamtingimuste osas, säilitades kiiresti areneva riigi eelised tootmiskohana.

Kokkuvõte

Alates 1980. aastate lõpust on Eesti ettevõtted olnud seotud rahvusvahelistumisega. Tulenevalt asjaolust, et Eesti puhul on tegu väikese avatud majandusega riigiga, on kõige sobivamad selle protsessi kirjeldamiseks Põhjamaade teadlaste poolt väljatöötatud mudelid. Nende lähenemiste kohaselt on rahvusvahelistumisele iseloomulik järk-järguline sisenemine uutele välisturgudele, kusjuures samalaadselt suurendatakse ka seotust iga sihtturuga. Välistegevust alustatakse harilikult sotsiaalkultuuriliselt ja geograafiliselt lähedastes riikides, kasutades paindlikumaid meetodeid nagu eksportimine. Hiljem suurendatakse kogemuse kasvades ka oma kohalolekut sihtturul. Eesti ettevõtete puhul on tegu suhteliselt varajase rahvusvahelise tegevuse staadiumiga, mida iseloomustab ekspordi suhteliselt suur osa. Majanduspoliitiliselt on selles protsessis oluline just teha pingutusi selleks, et liitumisel Euroopa Liiduga jääks ettevõtetel aega oma tegevust uuenenud olukorrale kohandada.

Kasutatud kirjandus

Andersen, Otto 'On the Internationalization Process of the Firm: A Critical Analysis' *Journal of International Business Studies*, Second Quarter 1993, Vol. 24 No. 2 AIB Press, pp.209-231

Buckley, Peter J.; Casson, Mark C. 'Analyzing Foreign Market Entry Strategies: Extending the Internationalization Approach' *Journal of International Business Studies*, Third Quarter 1998, Vol. 29 No. 3 AIB Press, pp.539-562

Erikkson, Kent; Johanson, Jan; Majkgard Anders; Sharma D. Deo 'Experimental Knowledge and cost in the Internationalization Process' *Journal of International Business Studies*, Second Quarter 1997, Vol. 28 No. 2 AIB Press, pp.337-360

Korhonen, Heli 'Inward-Outward Internationalization of Small and Medium Enterprises' Helsinki 1999

Luostarinen, Reijo ; Welsh, Lawrence 'International Business Operations' Helsinki 1997

Luostarinen, Reijo 'Internationalization of the Firm - An Empirical study of the Internationalization of Firms with Small and Open Domestic Markets with Special Emphasis on Lateral Rigidity as a Behavioral Characteristic in Strategic Decision Making.' Helsinki 1989, Helsinki School of Economics

Madsen, Tage Koed; Servais,Per 'The Internationalization of Born Globals: an Evolutionary Process?' *International Business Review*, Vol. 6 No. 6, 1997 Pergamon, pp.561-583

Küsitluste "Eksportöör '97" ja "Eksportöör '98" andmed. Tartu Ülikool ja EEA, kogutud ajaperioodil kevad 1998- kevad 1999

Summary

THE INTERNATIONALIZATION OF ESTONIAN ENTERPRISES AND RELEVANT POLICY MEASURES DURING EU ENLARGEMENT NEGOTIATIONS

Tõnu Roolaht
University of Tartu

The regained independence in the beginning of 1990s has created several new possibilities also for Estonian firms. Considering the fact that domestic consumption markets for a number of products are fairly small, they have now opportunity to look for new customers outside firms' country of origin. This internationalization process is often very important in terms of acquiring new knowledge about foreign market environments that might help to build a sustainable competitive advantage even in comparison with Western firms. It is equally important to mention that relatively small firms from small countries have to face also some impediments to the internationalization, not characteristic for large multinational enterprises.

In the discussion of internationalization process two schools or wings could be differentiated. North American researchers concentrate on some selected and more advanced operation modes of large multinational enterprises, whereas Nordic researcher deal with dynamics of the whole internationalization process of relatively small firms operating in small and open economies. In the Nordic research of internationalization there are two important schools. First of them, the Uppsala School, has created a well known stages model of internationalization that suggests a sequential pattern of entry into successive foreign markets, while this process is related with progressive deepening of commitment to each market. The important notion related with this sequential approach is a psychic distance defined as factors preventing or disturbing the flow of information between firm and market. The second quite similar but a bit more general internationalization approach, attributable mainly to Reijo Luostarinen and Lawrence Welsh, was developed also in late 1970s. There are some important aspects that this model attends additionally. It describes internationalization through three important dimensions: operational mode, product and market.

The internationalization process should be supported by external factors as well as intra-firm factors. Very important is to have capacity for enlargement and employees with international experience. That experience could help to reduce duration of the period between market entry and high commitment to the market. The psychic distance to many potential target markets for Estonian enterprises is undergoing a change that makes business more difficult in the less developed markets and easier than before in developed Western markets, including the EU.

According to the studies "Exporter '97" and "Exporter '98" made by Tartu University and the Estonian Export Agency, the most popular entry modes among Estonian enterprises are direct exporting and subcontracting. Although still at the beginning of the internationalization process, those enterprises are having considerable international involvement. Relevant policy measures could help to smooth the adjustment to the new market situation after the admission to the EU by negotiating sequential reductions in trade restrictions and sequential

implementation of the EU standards in order to create conditions for firms that allow to invest into improvements in production and distribution systems.

DIE WIRTSCHAFTLICHEN ASPEKTE LETTLANDS BEI DER INTEGRATION IN DIE EUROPÄISCHE UNION

Maija Schenfelde
Tehnische Universität Riga

Die Globalisierung der ökonomischen Beziehungen ist ein heute weltweit charakteristisches Phänomen. Durch die zunehmende internationale Arbeitsteilung können aber alle Beteiligten profitieren. Das bedeutet insbesondere für kleine Volkswirtschaften, daß sie sich öffnen müssen. Lettland besitzt einen großen Vorteil durch seine geographische Lage zwischen Ost und West. Es darf sich jedoch nicht nur auf die Sektoren Transport und Handel verlassen, sondern muß auch seine industriellen Strukturen fördern. Wie im folgenden gezeigt wird, ist deshalb eine vielseitige Wirtschaftspolitik in Lettland notwendig.

In der gegenwärtigen Wirtschaftssituation, wo weltweit der Integrationsprozeß vor sich geht, kann sich die Volkswirtschaft Lettlands nicht isoliert entwickeln. Die Wirtschaft eines jeden kleinen Staates muß gegenüber den anderen Staaten offen sein. Die geographische Lage Lettlands sowie sein historisch bedingter und traditionsreicher Entwicklungsweg weisen eindeutig darauf hin, daß Lettland in die EU integriert sein muß. Jedoch wäre es meines Erachtens falsch zu glauben, daß mit der Integration in die EU die wirtschaftlichen Probleme von selbst gelöst wären.

Bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik des Landes müssen - erstens: seine ökonomische Lage, die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie die Entwicklungsmöglichkeiten analysiert werden. Zweitens: fällt der außenwitschaftlichen und politischen Situation in den nächsten Nachbarländern als auch in den erfolgreichsten Partnerstaaten wesentliche Bedeutung zu. Erst unter Berücksichtigung der realen Situation und der Entwicklungschancen läßt sich eine Zukunftsvision gestalten.

Unter diesem Aspekt wurden im Jahre 1998 Entwicklungsstrategien für die Volkswirtschaft Lettlands konzipiert und von der Regierung bestätigt, die auf eine mittelfristige Eingliederungsperiode in die EU ausgerichtet worden sind. Ihr Hauptziel ist, unter Berücksichtigung ihrer gegenwärtigen Trends, eine effizientere Lösung der künftigen Entwicklungsprobleme der Volkswirtschaft zu finden. Die Ausarbeitung dieser Strategien war unerläßlich, um die Hauptaufgaben in der Volkswirtschaft Lettlands auf dem Wege in die EU festzustellen sowie situationsorientierte Lösungen herbeizuführen.

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen, sollte die Aufmerkksamkeit in erster Linie der Makroökonomik geschenkt werden, weil die Hauptziele der Wirtschaftspolitik - Stabilität der volkswirtschaftlichen Entwicklung und deren Ausgewogenheit sowie ein langfristiges Wirtschaftswachstum - gerade auf makroökonomischer Ebene zu verwirklichen sind. Gleichzeitig darf jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß das erwähnte makroökonomische Niveau nicht etwas Abstraktes darstellt, sondern sich auf eine reale Unternehmenstätigkeit und wechselseitige Beziehungen zwischen dem Hersteller und dem Konsumenten stützt. Aus diesem Grunde ist es nicht denkbar, diese ‘’hohen Ziele’’ ohne strukturierte und gut funktionierende mikroökonomische Umwelt zu erreichen.

In dem oben erwähnten Dokument sind die wesentlichsten Prioritäten der Wirtschaftspolitik Lettlands sowie die Richtlinien für die Regierungspolitik zu deren Verwirklichung bis zum Jahre 2003 definiert worden. Als Hauptziel gilt ein stabiles, ausgewogenes und dauerhaftes Wirtschaftswachstum, wodurch der jährliche Zuwachs des BIP um 5 - 6% gewährleistet, die

jährliche Inflationsrate bis 4% gedrückt aber die Zahl der registrierten Arbeitslosen bis 5 -6% eingedämmt werden könnte.

Somit läßt sich erkennen, daß die Wirtschaftspolitik folgende Ziele verfolgt:

1. kontinuierlicher und dauerhafter Zuwachs des BIP,
2. ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung,
3. Erhöhung der Beschäftigung,
4. Ausgleich der bestehenden regionalen Disparitäten,
5. Erhöhung des Wohlstandes der Bevölkerung,
6. Umweltschutz und effizienter Umgang mit Naturressourcen.

Der prognostizierte Zuwachs des BIP muß wohl als relativ mittelmäßig eingeschätzt werden, jedoch könnte dieser allmähliche Zuwachs vor einer eventuellen Überhitzung der Wirtschaft schützen. Zu derselben Zeit ist dieser Zuwachs größer als in den meisten Transformations-staaten z.B. in Tschechien, Slovenien und Ungarn, denn Lettland begann im Vergleich zu diesen Staaten den Übergang zur Marktwirtschaft aus einer schwächeren Ausgangsposition.

Das Wirtschaftswachstum Lettlands in den 90er Jahren [2.4.27]

Die Indikatoren des BIP in Lettland

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
in % zum Vorjahr	102,9	89,6	65,1	85,1	100,6	99,2	103,3	108,6	103,6

Die makroökonomische Analyse zeugt von der Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation in Lettland Gleichzeitig läßt sich ersehen, daß das Tempo des BIP-Zuwachses in Lettland, ähnlich wie in anderen Staaten der Welt durch die globale Finanzkrise sowie durch die wirtschaftliche Krise in Rußland stark betroffen ist. Unter diesem Einfluß nahm die Wachs-tumsrate 1998 langsamer zu als es möglich gewesen wäre. Im Jahre 1999 dürfte die Zuwachsrate ca 2% betragen, aber im Jahre 2000 könnte man mit einer höheren Zuwachsrate rechnen.

Laut Forschungen verfügt Lettland über großes durch wirtschaftliche Vorteile bedingtes Wachstumspotential. Diese Vorteile bietet vor allem die grünstige geographische Lage, denn Lettland liegt an der Ostee - im Kreuzpunkt der Verkehrskorridore ‘’Ost - West’’ und ‘’Nord - Süd’’. Es wäre wirtschaftlich nicht sinnvoll, die Möglichkeiten dieses Durchgangsverkehrs nicht voll zu nutzen und nicht zu fördern. Jedoch kann eine unüberlegte Transitpolitik, wodurch unsere Transitdienstleistungen öfters verteuert werden, zu einer Situation führen, in welcher der Transitverkehr anstatt über unsere Häfen über die Häfen von Klaipèda, Sankt Petersburg oder Tallinn abgewickelt wird.

Lettland verfügt über eine verhältnismäßig gute Infrastruktur, deren Hauptnachteil jedoch der unterschiedliche Entwicklungsstand in verschiedenen Regionen des Landes darstellt. Da Lettland noch wenig Erfahrung mit der Marktwirtschaft hat, wird zur Zeit bei uns eine liberale marktorientierte Wirtschaftspolitik betrieben. Als ein positives Merkmal unserer Volkswirtschaft seien die gelernten und verhältnismäßig billigen Arbeitskräfte genannt.

Darüber hinaus sind diese Ressourcen wandlungsfähig, weil sie imstande sind, sich den Forderungen der Weiterbildung oder Umschulung anzupassen Übrigens hat Lettland sein intelektuelles Potential noch nicht verloren, was wiederum zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung wesentlich beitragen könnte. In unserer Situation dürfte man wohl nicht die Bedeutung der Vorräte an mineralischen Rohstoffen (Gips, Kalkstein, Tonerde, Sand) sowie Naturressourcen (Boden, Wälder, Fischressourcen) unterschätzen.

Neben den oben genannten positiven Faktoren sei auch eine Reihe von negativen erwähnt, deren Einfluß die weitere Wirtschaftsentwicklung beeinträchtigen könnte. Obwohl wir die Entwicklungsmöglichkeiten Lettlands als eines Transitlandes unterstrichen und dabei stark einen der Wirtschaftsbereiche hervorgehoben haben, gehen wir hiermit ein bestimmtes Risiko ein, da eine bestimmte Einseitigkeit in der Struktur der Volkswirtschaft künftig zu negativen Auswirkungen für die Entwicklung des Landes im Ganzen führen kann.

Als eine wesentliche Voraussetzung für den weiteren Aufschwung gilt die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der letischen Industrieunternehmen und ihrer Produkte. Forschungen haben ergeben, daß das Bruttoinlandsprodukt dort schneller zulegt, wo sich erfolgreiche Industrien entwickeln. Unter den EU-Staaten hatte Irland in der Periode 1990 - 1996 die höchsten Zuwachsraten des BIP um 39% verzeichnen können, wo auch die Industrie schneller als in den anderen Mitgliedsstaaten um 74% gewachsen ist. Die Welterfahrung zeigt, daß in den Ländern, wo im letzten Jahrzehnt die höchste Entwicklungsdynamik zu beobachten war, in der Anfangsperiode ein großer Teil des Arbeitskräftebesatzes an den Beschäftigten in der Industrie hing. In Honkong betrug diese Zahl 35,8% (1986), in Singapur - 29,6% (1990), in Korea - 28% (1990).

Diese Gesetzmäßigkeit ist auch in der Gruppe der EU-Beitrittskandidaten festzustellen. Die höchste Zuwachsrate des BIP pro Kopf der Bevölkerung ist in den Ländern mit hohem Arbeitskräftebesatz in der Industrie zu verzeichnen. In Slovenien betrug diese Rate 1995 38%, in Tschechien lag sie bei 33%, in der Slovakei machte sie 28,9% aus, in Ungarn -26,7% und in Polen - 26,2% [1, Seite 42]. Daraus dürfte man schlußfolgern, daß auch der Aufschwung der Volkwirtschaft Lettlands durch zügige Entwicklung und Förderung der industriellen Produktion zu erreichen ist. Hier muß man jedoch auf das schon erwähnte Problem über die Erhöhung der Konkurenzfähigkeit zurückgreifen, das eng mit der Einführung neuer Technologien, also mit Anbindung zusätzlicher Investitionen zusammenhängt. Leider fallen jedoch nicht immer die Interessen der Investoren mit denen der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung zusammen.

Die Entwicklung der Volkswirtschaft Lettlands wird durch solche negative Faktoren gehemmt wie der enge Binnenmarkt und mangelnde Energieressourcen, was in Lettland im Vergleich zu anderen baltischen Nachbarländern am deutlichsten zum Ausdruck kommt. Diese Hindernisse lassen sich schwer abbauen, jedoch besteht die Möglichkeit für Lettland, den Absatzmarkt für seine Produkte zu erweitern, wovon deutlich der teilweise Unmstieg vom Ost- auf den Westmarkt nach der Rußlandskrise 1998 zeugt. Auch die einheimischen Energieressourcen lassen sich effektiver nutzen. Dadurch kann wohl das Problem der Elektrizitätsversorgung als solches nicht gelöst werden, allerdings stellen sie einen bestimmten Rückhalt für die Lösung des Problems dar.

Der Entwicklungsprozeß der Volkswirtschaft Lettlands wird sowohl durch die fortwährenden Strukturreformen als auch durch die nicht verwirklichte Regionalpolitik wesentlich gebremst. Auf keinen Fall dürfte die Lösung dieses Problems als notwendige Voraussetzung für den Beitritt zur EU aufgefaßt werden. Die großen regionalen Disparitäten in Lettland hemmen zweifellos die gesamte Entwicklung des Landes und bereiten sowohl

erhebliche Wirtschafts- als auch ernste soziale Probleme. Allerdings ergeben sich aus dem EU-Beitritt keine Garantien dafür, daß bei der Lösung der wirtschaftlichen Probleme andere Staaten schnelle Hilfe leisten würden. Das muß von uns einzig und allein geschafft werden. Auch die Erfahrung in der ganzen Welt zeugt davon, daß eine fortwährende wirtschaftliche Entwicklungsdynamik gerade diejenigen Länder aufweisen, die eine situationsorientierte angemessene Wirtschaftspolitik verwirklichen und zielstrebig ihre regionalen und strukturellen Disparitäten ausgleichen können.

Literaturverzeichnis

1. P.Guîâns. Die Wirtschaft Lettlands vor dem Hintergrund der EU-Mitglieds- und Kandidatenstaaten. Die Integration in Europa und die Volkswirtschaft Lettlands. Riga, Das Wirtschaftsinstitut der Akademie der Wissenschaften Lettlands, 1999 S. 30- 45
2. E.Vanags. Jeder soll im Bilde sein, was in Lettlands vor sich geht. Regierungsblatt 05.10.1999
3. Das statistische Jahrbuch Lettlands 1999, Riga 1999 S.328

Summary

ECONOMIC ASPECTS OF LATVIAN INTEGRATION WITH THE EUROPEAN UNION

Maija Shenfelde

Riga Technical University

The internationalization of economic relations is characteristic for all of the world today. Small country's economy must be open to others. Integration between different countries enables production resources to be better used and gains made from taking the comparative advantages of different countries into consideration.

The international integration of Latvia should incorporate the advantages derived from its unique location between the Eastern and Western regions. The country has no rich raw materials, but the location is very convenient for the handling of the transport flows.

But on the other hand, development of Latvian industry is very important too. Latvian production will be competitive in the international market. Only in this case Latvia will be able to take it's rightful place in the international business.

VERWALTUNGSCONTROLLING ALS BESTANDTEIL DER REFORM ÖFFENTLICHER VERWALTUNGEN

Toni Schulz
Fachhochschule Kiel/University of Applied Sciences

1. Stand der Verwaltungsreform in Estland aus Sicht der EU

Im letzten *Bericht der EU-Kommission* zur Entwicklung und zu den Perspektiven Estlands hinsichtlich des beantragten Beitritts zur Europäischen Union[1] wird unter anderem hervorgehoben, daß aus Sicht der EU neben der formalen Übernahme des Gemeinschaftsrechts insbesondere von Bedeutung ist, inwieweit dieses Recht auf der Grundlage entsprechender Verwaltungsstrukturen in die Praxis umgesetzt wird.[2]. Nach Aussage der Kommission ist die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung "zu einem zentralen Punkt in den Beitrittsverhandlungen geworden."[3]

In dem Bericht wird auch eine vorläufige Beurteilung der Maßnahmen zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Estland vorgenommen.[4] *Positiv* wird unter anderem gewürdigt:
- die 1999 erfolgte Einrichtung des "Amtes für die Reform der öffentlichen Verwaltung";
- die Einführung neuer Verfahren zur Personalbeurteilung;
- die Aktualisierung der Fortbildungsmaßnahmen für die Schulung der öffentlichen Bediensteten in EU-Fragen;
- ein gut eingespielter institutioneller Ablauf bei der Ausarbeitung, Beratung und Einbringung von Gesetzesvorlagen.

Andererseits wird auf folgende *Mängel und Schwachpunkte* hingewiesen:
- das Fehlen einer Gesamtstrategie für die Verwaltungsreform;
- eine mangelhafte Koordinierung der öffentlichen Verwaltung;
- damit verbunden: das Fehlen einheitlicher Handlungsrichtlinien bei den verschiedenen Arten der öffentlichen Verwaltung;
- unzureichende Koordinierungs- und Aufsichtsmechanismen für das Personalmanagement;
- eine relativ begrenzte konzeptionelle und analytische Basis der Gesetzesvorlagen, insbesondere mit Blick auf die haushaltsmäßigen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen.

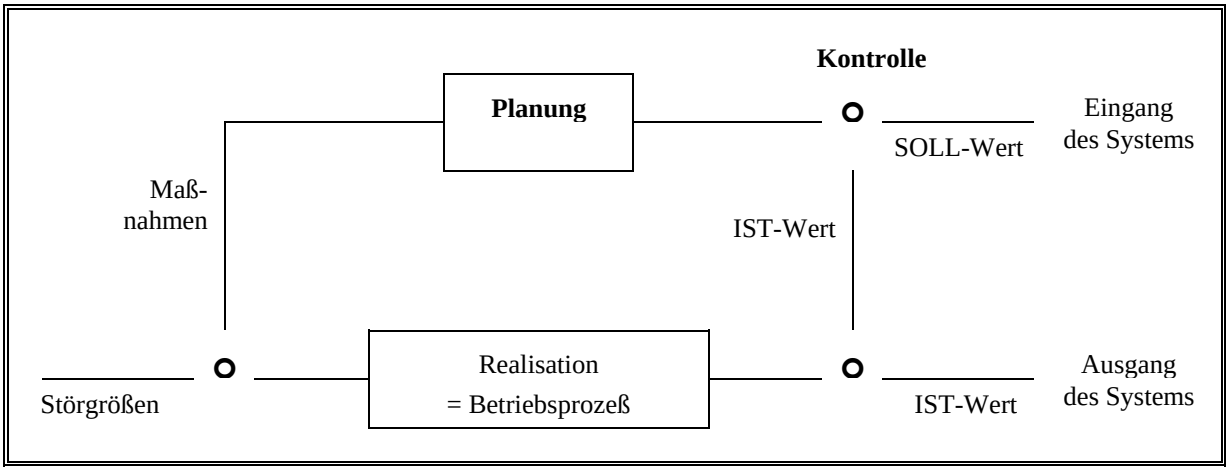
Die Kritik beinhaltet zusammengefaßt Aspekte der strategischen Ausrichtung, der Konzeption, der Analyse, der Koordination und der Kontrolle der öffentlichen Verwaltung. Sicherlich sind dies Anforderungen, denen auch andere Länder (einschließlich EU-Länder) nicht immer in ausreichendem Maße genügen. Insbesondere in den letzten 5 Jahren sind eine Vielzahl von Analysen, Untersuchungen und Projekten zur Thematik der Verwaltungsreform durchgeführt worden. Der vorliegende Beitrag soll - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einige wichtige Gesichtspunkte dieser Diskussion aufnehmen. Schwerpunktmäßig soll es dabei um die Frage gehen, inwieweit der - ursprünglich betriebswirtschaftliche - "Controlling"-Ansatz zur Lösung des Problems beitragen kann.

2. Der Controlling-Ansatz

[1] Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Amt für Veröffentlichungen der EG (EUR-OP), Luxemburg 1999.
[2] vgl. ebenda, S. 57 f.
[3] ebenda, S. 58.
[4] vgl. ebenda, S. 59 ff.

Die Vielzahl der Controlling-Definitionen und -konzeptionen erschwert zunächst den Zugang zu dem Begriff selbst. Das Wort "Controlling" entstammt dem englischen "to control", was mit "Steuern" oder "Regeln" zu übersetzen ist[5] und über das reine "Kontrollieren" hinausgeht. Trotz der vielfältigen Abgrenzungsvarianten mag die Vorstellung eines Regelkreises das Grundverständnis für den Controlling-Begriff ein wenig verbessern (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Steuerung im Rahmen eines einfachen Regelkreises



Um ein System, sei es ein technisches, ein wirtschaftliches oder ein Verwaltungs-System, steuern zu können, bedarf es bestimmter Mindestbedingungen. Zunächst muß eine aus Zielen abgeleitete Sollvorstellung bestehen. Diese wird mit den Ist-Werten verglichen (= Kontrollaufgabe). Soll-Ist-Abweichungen sind an eine Instanz weiterzuleiten, welche Maßnahmen plant und in die Wege leitet (= Planungsaufgabe), die zu einer Angleichung zwischen Soll- und Istwerten führen sollen. Falsche Prognosen der Maßnahmewirkungen wie auch nicht beeinflußbare (endogene/exogene) "Störgrößen" können wiederum zu Soll-Ist-Abweichungen führen, denen gegebenenfalls mit erneuten Maßnahmeplanungen zu begegnen ist. Somit besteht ein fortlaufender Regelkreisprozeß.

In der folgenden Abb. 2 soll dieser zunächst recht abstrakte Regelkreiszusammenhang anhand einiger Beispiele veranschaulicht werden.

Abbildung 2: Regelkreis-Beispiele

	Unternehmen	Volkswirtschaft	Verwaltung
Zielgröße	Marktanteil	Preisstabilität	Bürgernähe
Soll-Wert	Umsatz 2,5 Mio.	2,5 % Inflation	5 Beschwerden
Ist-Wert	Umsatz 1,8 Mio.	4,0 % Inflation	100 Beschwerden
Maßnahme(n)	Werbestrategie	Diskontsatzerhöhung	Personalbeurteilung
Störgrößen	Konjunkturentwicklung	Ölpreisentwicklung	Verringerte Personalstärke

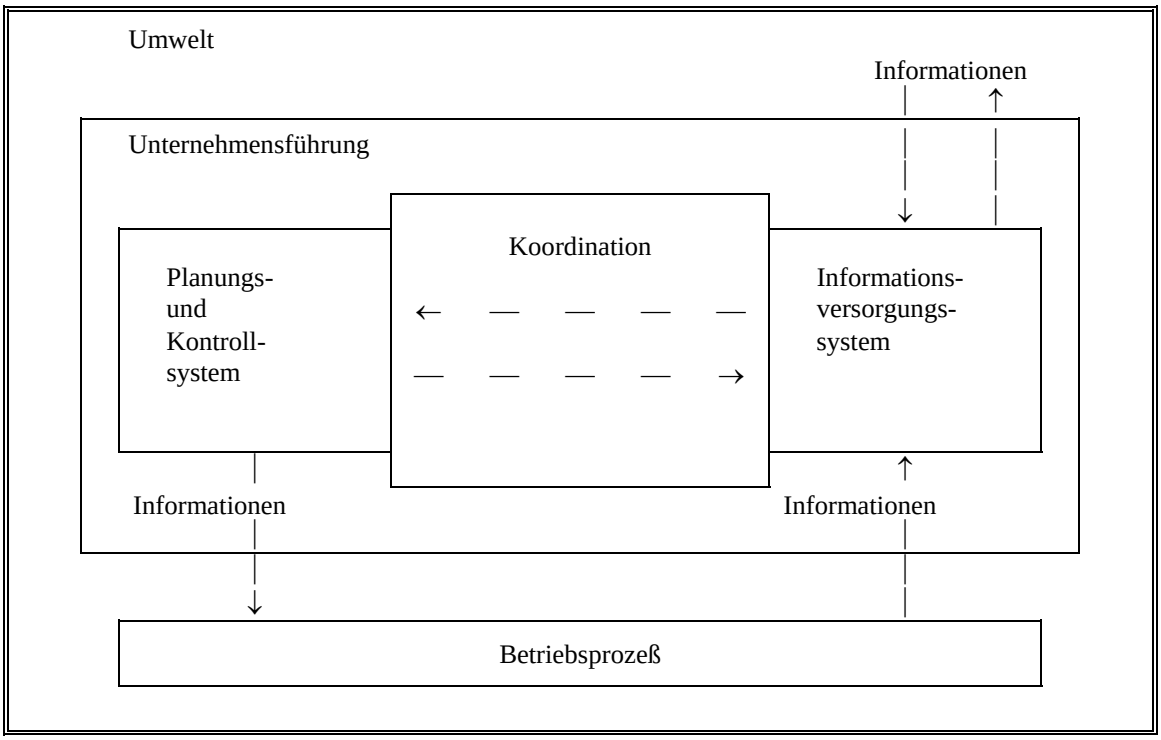
Die Aufgabenbereiche *"Planung"* und *"Kontrolle"* gehören zu den klassischen Führungsfunktionen der Betriebswirtschaftslehre. Werden sie im Sinne einer zielorientierten Steuerung

[5] vgl. Peemöller, V.: Controlling - Grundlagen und Einsatzgebiete, Herne/Berlin 1990, S. 44 f.

aufeinander abgestimmt, kann von einem *Planungs- und Kontrollsystem* gesprochen werden. In Erweiterung des in Abbildung 1 dargestellten Modells ist dabei die nachträgliche Feedback-Kontrolle um eine vorausblickende Feedforward-Kontrolle zu ergänzen, mit deren Hilfe die Maßnahmewirkungen einschließlich potentieller "Störfaktoren" ständig überwacht werden und somit eine Frühwarnung ermöglicht wird.[6]

Dieses Steuerungssystem ist allerdings nur dann funktionsfähig, wenn sichergestellt wird, daß es rechtzeitig mit den notwendigen internen und externen Informationen gespeist wird. Dies bedingt die Implementierung eines entsprechenden *Informationsversorgungssystems* sowie die *Koordination* der beiden Teilsysteme. Abbildung 3 verdeutlicht den Zusammenhang.

Abbildung 3: Controllingsystem (in Anlehnung an Horvath, a.a.O., S. 121)



Die wesentliche *Aufgaben des Controlling* können damit folgendermaßen beschrieben werden: Implementierung eines Planungs- und Kontrollsystems, welches Feedback- und Feedforward -Kontrollen einschließt; Implementierung eines Informationsversorgungs-systems; Koordination im Sinne einer laufenden Abstimmung zwischen den beiden Teilsystemen.

3. Voraussetzungen eines Verwaltungscontrolling

Die Anwendbarkeit des Controlling-Ansatzes auf den Verwaltungsbereich[7] setzt zunächst voraus, daß sich *Ziele* ermitteln lassen, auf die die Steuerung dann ausgerichtet werden kann. Je klarer und eindeutiger diese Ziele formuliert werden, um so eher können daraus operatio-

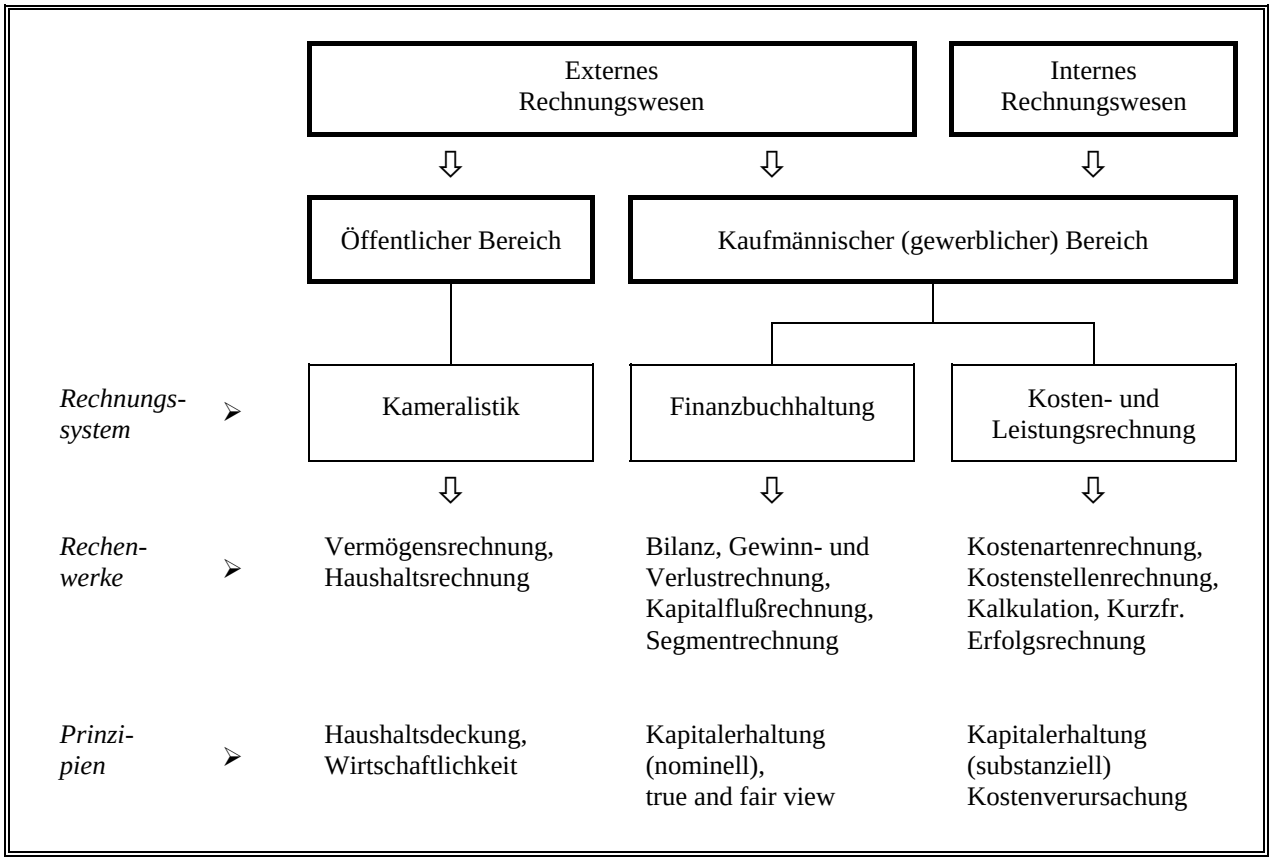
[6] vgl. Schreyögg, G./Steinmann,H.: Strategische Kontrolle, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (ZfBF), 37.Jahrgang, Heft .5 (1985), S. 397; Ziegenbein, K.: Controlling, Kompendium der praktischen Betriebswirtschaft, 2. Aufl., Ludwigshafen 1986, S. 31.

[7] zum folgenden siehe auch Brüggemeier, M.: Controlling in der Öffentlichen Verwaltung, München und Mering 1998, S. 52 ff.

nale und nachprüfbare *Sollvorgaben* entwickelt werden. Grundsätzlich läßt sich hierbei in eine interne und externe Orientierung unterscheiden (siehe nächsten Punkt).

Eine wichtige Informationsbasis für das Controlling ist ein aussagefähiges und für Steuerungszwecke geeignetes *Rechnungswesen*. Die traditionelle, auf der "Kameralistik" beruhende Haushalts- und Vermögensrechnung genügt diesen Anforderungen kaum: Rechengrößen (Ein- und Auszahlungen), Abrechnungsperiode (Jahr) und interne Aufgliederung (Ressorts, Haushaltsposten) erschweren eine zielorientierte Steuerung. Deshalb ist die Kameralistik durch eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete interne und externe Rechnungslegung zu ersetzen oder zumindest zu ergänzen (vgl. Abbildung 4).[8]

Abbildung 4: Traditionelle Einteilung der Rechnungslegungssysteme



Der Erfolg des Konzepts hängt weiterhin von einer dem Controlling-Ansatz angepaßten *Verhaltensorientierung* der Führungskräfte und Mitarbeiter ab.[9] Abgesehen von Fragen der Qualifikation und Ausbildung geht es auch um eine geänderte "Einstellung" und Motivation des Verwaltungspersonals. Stichwortartig sei auf einige diesbezügliche Probleme hingewiesen: "Behördenmentalität", fehlende Innovationsbereitschaft, Sicherheitsstreben, Etat-bezogenes Denken, fehlendes Kostenbewußtsein.

[8] s.a. Punkt 5 diese Beitrags.

[9] vgl. Brüggemeier, M., a.a.O., S. 68 ff; Weber, J.: Controlling - Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit eines erwerbswirtschaftlichen Führungsinstruments auf öffentliche Institutionen, in: Die Betriebswirtschaft, 48. Jahrgang, Heft 2 (1988), S. 171 ff; Morath, F.A./Altehage, M.O.: New Public Management: Ein neues Paradigma?, in: Die neue Verwaltung, 5/1997, S. 31 ff.

Ein Teil der zuletzt aufgeführten Probleme ist auch auf die einem Steuerungssystem entgegenstehenden *organisatorischen Rahmenbedingungen* der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen. Festgefügte Hierarchien, geringe Eigenverantwortung im Rahmen durchorganisierter Regelmechanismen, starre Budgets und fehlende Anreizsysteme bieten eine ungünstige Basis für ein controllingorientiertes Verhalten.[10] In der Diskussion sind deshalb Organisationsmodelle, die zusammengefaßt mit dem Begriff "Dezentralisierung" umschrieben werden können. Eine dezentralisierte Verwaltungsorganisation bietet über die verhaltensbezogenen Aspekte hinaus weitere Vorteile:[11] Auf der Basis von Zielvereinbarungen lassen sich Entscheidungskompetenzen einerseits sowie Personal- und Ressourcenverantwortung andererseits aufgabenorientiert bündeln. Somit wird eine für Steuerungszwecke optimale Ergebnisverantwortung auf den Fachebenen etabliert. Zugleich schafft ein derartiges Organisationskonzept die besten Voraussetzungen für eine verursachungsgerechte Zurechnung von Leistungen und Kosten.

4. Interne und externe Orientierung des Verwaltungscontrolling

Während die "klassischen" Ansätze zum Verwaltungscontrolling vornehmlich auf eine Optimierung und Effizienzsteigerung der internen Verwaltungsabläufe ausgerichtet waren, wird in neueren Beiträgen zu dem Thema zunehmend die *externe Ausrichtung* hervorgehoben. Der in diesem Zusammenhang bisweilen postulierte "Abschied vom bürokratischen Steuerungsmodell" geht einher mit der Vorstellung, daß einer modernen Verwaltung eher der Charakter eines *Dienstleistungsunternehmens* denn der einer rein vollziehenden Behörde innewohnt.[12] In den neueren Diskussionen zum Thema Verwaltungscontrolling wird damit auch ein größeres Augenmerk auf die angebotenen "Produkte" (= Verwaltungsleistungen) und die "Kunden" (= Bürger, Öffentlichkeit) als Abnehmer bzw. Nachfrager dieser Produkte gelegt.

Eng verbunden mit der Differenzierung in eine interne und eine externe Ausrichtung ist die Unterscheidung eines operativen und eines strategischen Verwaltungscontrolling. Pointiert läßt sich formulieren: geht es beim operativen Controlling darum, daß die Verwaltung "die Dinge richtig tut", soll das strategische Controlling dazu beitragen, daß die Verwaltung "die richtigen Dinge tut".[13] Hiermit begibt man sich allerdings in einen Bereich, der sich mit rein betriebswirtschaftlichen Kategorien nicht mehr ausreichend erfassen läßt. Notwendig sind vielmehr interdisziplinäre Studien und Vorschläge, bei denen die betriebswirtschaftlichen Überlegungen durch beispielsweise politologische, juristische und volkswirtschaftliche Erkenntnisse ergänzt und modifiziert werden. Trotz dieser Schwierigkeiten sollte der Aspekt der externen Ausrichtung weiterverfolgt werden. Andernfalls bestünde die Gefahr, daß die Verwaltung zwar im Innenverhältnis effizient arbeitet, dabei aber den Blick für die Bedürfnisse der Allgemeinheit und die einzelnen Bürger verliert. Die in der Verwaltung

[10] vgl. Morath/Altehage, a.a.O., S. 32; in diesem Zusammenhang wird auch von einer "konditionalen Steuerung" gesprochen, vgl. Budäus, D.: Konzeptionelle Grundlagen und strukturelle Bedingungen für die organisatorische Institutionalisierung des Controlling im öffentlichen Bereich, in: Weber,J./Tylkowski,O. (Hrsg.): Controlling. Eine Chance für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen, Stuttgart 1988, S. 101-117.

[11] vgl. Brüggemeier, M., a.a.O., S. 80.

[12] vgl. Budäus, D.: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin 1994; Morath/Althage, a.a.O., S. 29; Brüggemeier, M., a.a.O. S. 77.

[13] vgl. Brüggemeier, M., a.a.O., S. 82 f.

eingesetzten Instrumente sollten deshalb laufend einer Wirkungsanalyse unterzogen und für notwendige Änderungen offen gehalten werden.[14]

5. Instrumente des operativen Verwaltungscontrolling

Auch wenn die externe Orientierung und die strategischen Überlegungen nicht vernachlässigt werden dürfen, so erscheint eine Übertragbarkeit von Konzepten und Instrumenten des ursprünglich betriebswirtschaftlichen Controlling-Ansatzes auf den Verwaltungsbereich am weitestgehenden auf dem Gebiet des operativen Controlling möglich. Als wichtigste Aufgabe des Verwaltungscontrolling wird nahezu einhellig die Einrichtung eines effizienten *Informationsversorgungssystems* angesehen.[15] Hier sei auch noch einmal auf die generelle Darstellung im Zusammenhang mit Abb. 3 verwiesen. "Effizienz" beinhaltet aus Sicht des Controlling die Eignung dieses Informationssystems zur Vorbereitung von Entscheidungen, zur Überwachung und zur ergebnisorientierten Steuerung des Prozesses der Aufgabenerfüllung.

Grundlage hierfür ist wiederum die Implementierung eines aussagefähiges *internen Rechnungswesens* (s. Abb. 4).[16] Im Rahmen einer *Verwaltungsleistungsrechung* sind Qualitäten und Mengeneinheiten der in einer Periode von einer (dezentralen) Verwaltungseinheit erbrachten bzw. zu erbringenden Leistungen zu ermitteln. Die *Verwaltungskostenrechnung* hat den mengen- und wertmäßigen Ressourcenverbrauch zunächst periodisch zu erfassen und im weiteren auf Kostenstellen (Leistungsbereiche) und Kostenträger (Einzelleistungen) zu verrechnen. Mit Blick auf den im Verwaltungsbereich hohen Anteil an Gemeinkosten ließe sich auf moderne Verfahren der Gemeinkostenbehandlung wie die Prozeßkostenrechnung zurückgreifen. Um den Mindestanforderungen einer zielorientierten Steuerung gerecht zu werden, sollten die genannten Instrumente um eine *Verwaltungswirkungsrechnung* ergänzt werden, durch die mittels Leistungsindikatoren der Erreichungsgrad der angestrebten Ziele abzuschätzen ist.

Die im Verwaltungsbereich insbesondere der politischen Sphäre zuzuordnenden strategischen Planungen sind Basis der kürzerfristig orientierten operativen Planungen. Soweit die in den Monaten bzw. Quartalen eines Planjahres (Budgetjahres) durchzuführenden operativen Maßnahmen zahlenmäßig vorgegeben werden können (nach Maßnahmearten und -mengen, Leistungsmengen, Finanzmitteln, Kosten), spricht man von *Budgetierung*.[17] Da durch die Vorgabe von Budgets bei dezentralisierter Organisation zugleich Verantwortlichkeiten determiniert werden, ist die Budgetierung ein geeignetes Instrument zur Steuerung, Kontrolle, und Koordination der Verantwortungsträger. Als weitere Vorteile dieses Konzepts sind anzuführen: der Zwang, Ziele - auch hinsichtlich des Finanzbedarfs und der Kosten - zu konkretisieren und einen "Fahrplan" zu erstellen; die Ermöglichung einer Koordination von Teilplänen und Teilaufgaben; das Ersichtlichwerden von Inderdependenzen der Einflußgrößen sowie die bessere Vorhersehbarkeit von Potentialen und Schwachstellen.[18]

---

[14] vgl. Brüggemeier, M., a.a.O., S. 305.
[15] vgl. Budäus, D. (1994), a.a.O., S. 67 f; Lüder, K., a.a.O., S. 268.
[16] zum folgenden vgl. Lüder, K.: Verwaltungscontrolling, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46. Jahrgang, Heft 7 (1993), S. 270; Budäus, D. (1994), a.a.O. S. 62; Brüggemeier, M., a.a.O., S. 61 ff.
[17] siehe z.B. Horvath, P., a.a.O., S. 559 ff; Peemöller, V., a.a.O., S. 146 ff; Ziegenbein K., a.a.O., S.256 ff.
[18] vgl. Peemöller, V., a.a.O., S. 147 f.

Die für das Controllingsystem zu präferierende Dezentralisation von Entscheidungsbefugnissen und Ressourcenverantwortung[19] erhöht die Anforderungen an die Transparenz der getroffenen Entscheidungen, der eingeleiteten Maßnahmen und der eingetretenen Maßnahmewirkungen. Aus Sicht der Verantwortungsträger dient die Transparenz der Legitimation ihres Verwaltungshandelns, der Aufklärung vor- und nachgeordneter Stellen sowie gegebenenfalls auch der notwendigen Überzeugungsarbeit.[20] Schon aufgrund dieser Transparenzerfordernisse ist ein aussagefähiges und detailliertes *Berichtswesen (Controller's Report* bzw. *Internal Managerial Report)* unumgänglich. Zugleich ist das Berichtswesen aber auch Bestandteil des Steuerungssystems selbst. Die wesentlichen Berichtszwecke sind Dokumentation, Kontrolle und die Vorbereitung von Entscheidungen. Ein controllinggerechtes Berichtswesen ist möglichst präzise auf Berichtsinhalt (einschließlich Genauigkeits- und Verdichtungsgrad, z.B. in Form von Kennziffern), Berichtsempfänger und Berichtstermine auszurichten.[21] Es leuchtet ein, daß entsprechende Datenverarbeitungssysteme hierbei wesentliche Hilfestellung leisten. Sie können andererseits die eigentliche Controlling-Aufgabe, nämlich die Nutzung der Berichte und Informationen zum Zwecke einer rationalen Verwaltungssteuerung nicht ersetzen.

6. Zusammenfassung

Nach Aussagen der Europäischen Kommission wird die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ein entscheidendes Kriterium der Beitrittsverhandlungen sein. Mit Blick auf die bisherigen Resultate der in Estland eingeleiteten *Reform der öffentlichen Verwaltung* zeigen sich Schwachstellen insbesondere hinsichtlich der strategischen Ausrichtung, der internen Koordination, der Kontrolle und der Wirkungsanalyse. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, inwieweit der ursprünglich aus der Betriebswirtschaft stammende Controlling-Ansatz im Sinne eines "Verwaltungscontrolling" zur Problemlösung beitragen kann.

Controlling beinhaltet einen zielorientierten Steuerungsprozeß, bestehend aus einem - Feedback- und Feedforwardkontrollen einschließenden - *Planungs- und Kontrollsystem*, einem *Informationsversorgungssystem* und der Koordination dieser beiden Teilsysteme. Die Anwendbarkeit des Controllingkonzepts auf den Verwaltungsbereich setzt zunächst voraus, daß eindeutige *Ziele und daraus ableitbare Sollvorgaben* formuliert werden. Des weiteren ist ein auf das Controlling abgestimmtes *internes Rechnungswesen* einzurichten, in dem die Verwaltungsleistungen und Verwaltungskosten perioden- kostenstellen- und kostenträgerbezogen zu erfassen sind. Schließlich sind auch die *Verhaltensorientierung* der Mitarbeiter sowie die *organisatorischen Rahmenbedingungen* controllinggerecht auszugestalten. Vorteilhaft sind dezentralisierte Verwaltungseinheiten, in denen sich Entscheidungskompetenz sowie Ressourcen- und Personalverantwortung bündeln lassen.

Zwar sollten wegen des zunehmenden Dienstleistungscharakters öffentlicher Verwaltungen die eher extern orientierten strategischen Überlegungen nicht vernachlässigt werden (Wirkungsanalyse), gleichwohl erscheint die Übertragbarkeit betriebswirtschaftlicher Instrumentarien am ehesten auf dem Gebiet des operativen Controlling möglich. Die wichtigsten *Instrumente* des Verwaltungscontrolling sind in dieser Hinsicht: ein für Steuerungs- und Entscheidungszwecke geeignetes *Informationsversorgungssystem;* eine aussagefähige

[19] siehe unter Punkt 3. die Ausführungen zu den organisatorischen Rahmenbedingungen.
[20] vgl. Brüggemeier, M., a.a.O., S. 289 f.
[21] vgl. Horvath, P., a.a.O., S. 560.

Verwaltungskostenrechnung; die durch Umsetzung der Jahresplanung in Einzelvorgaben zu erreichende *Budgetierung;* schließlich ein zielgenaues und detailliertes *Berichtswesen*, welches einerseits der Legitimation der Entscheidungsträger dient, zugleich aber auch als integraler Bestandteil des Controllingsystems selbst zu gestalten ist.

Literatur

Brüggemeier, M.: Controlling in der Öffentlichen Verwaltung, München und Mering 1998. Budäus, D.: Konzeptionelle Grundlagen und strukturelle Bedingungen für die organisatorische Institutionalisierung des Controlling im öffentlichen Bereich, in: Weber,J./Tylkowski,O. (Hrsg.): Controlling. Eine Chance für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen, Stuttgart 1988, S. 101-117. Budäus, D.: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin 1994. Horvath, P.: Controlling, 2. Aufl., München 1986. Lüder, K.: Verwaltungscontrolling, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46. Jahrgang, Heft 7 (1993), S. 265-272. Morath, F.A./Altehage, M.O.: New Public Management: Ein neues Paradigma?, in: Die neue Verwaltung, 5/1997, S. 29-32. Peemöller, V.: Controlling - Grundlagen und Einsatzgebiete, Herne/Berlin 1990. Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Amt für Veröffentlichungen der EG (EUR-OP), Luxemburg 1999. Schreyögg, G./Steinmann,H.: Strategische Kontrolle, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (ZfBF), 37.Jahrgang, Heft .5 (1985), S. 391-410. Weber, J.: Controlling - Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit eines erwerbswirtschaftlichen Führungsinstruments auf öffentliche Institutionen, in: Die Betriebswirtschaft, 48. Jahrgang, Heft 2 (1988), S. 171-194. Ziegenbein, K.: Controlling, Kompendium der praktischen Betriebswirtschaft, 2. Aufl., Ludwigshafen 1986.

Kokkuvõte

HALDUS*CONTROLLING* HALDUSREFORMI OSANA

Toni Schulz
Kieli Rakenduskõrgkool

Euroopa Liidu Komisjoni arvates on avaliku halduse tõhusus otsustava tähtsusega kriteerium Liitu liikmeksastumise kõnelustel. Vaadeldes neid tulemusi, mida on praeguseks Eestis saavutatud *avaliku halduse reformi* käigus, tulevad ilmsiks mõned nõrga kohad, näiteks strateegilises juhtimises, sisemises koordinatsioonis, kontrollis ja toimeanalüüsis. Käesolev artikkel tegeleb küsimusega, millisel määral võib algselt ettevõttemajandusest pärit oleva *controllingu* kontseptsiooni abil, mida siinkohal võiks tähistada mõistega "halduscontrolling", kaasa aidata probleemide lahendamisele.

Controlling on eesmärgile orienteeritud juhtimisprotsess, mis hõlmab *planeerimis- ja kontrollsüsteemi* (sisaldab endas ka feedback- ja feedforwardkontrolli), *informatsiooni hankimise süsteemi* ja nende kahe alasüsteemi koordineerimist. *Controlligu* kontseptsiooni rakendatavus haldusalal eeldab kõigepealt seda, et formuleeritakse selged eesmärgid ja nendest tuletatavad plaanilised ülesanded. Lisaks sellele tuleb sisse viia *controllinguga* kooskõlas olev sisemine arvepidamine, mis hõlmab haldusaparaadi poolt saavutatu ja halduskulud, ja seda kindla ajaperioodi, üksikute haldusüksuste ja väljundite kaupa. Lõpuks tuleb ka haldustöötajate hoiak ja organisatoorsed raamtingimused kujundada *controllingu* sisseviimist soosivateks. Eelistatada tuleks siin detsentraliseeritud haldusüksusi, kus saaks ühendada nii otsuste tegemise kompetentsi kui ka vastutuse ressursside ja personali kasutamise üle.

Avaliku halduse aparaat hakkab üha enam sarnanema teenusettevõtetega ja seepärast ei tohiks
laiale avalikkusele mõeldud strateegiliste kaalutluste selgitamist unarusse jätta (toimeanalüüs). Ettevõttemajanduse instrumentaariumi rakendatavus tundub olevat võimalik pigem operatiivse *controllingu* valdkonnas. Sellest vaatepunktist lähtudes on *halduscontrollignu* tähtsamad instrumendid järgmised: juhtimisele ja otsuste tegemisele sobiv *informatsiooni hankimise süsteem*; informatiivne *halduskulude arvestus*; *eelarve planeerimine*, mis saab võimalikuks etteantud näitude arvestamisega aastaplaani koostamisel, lõpuks täpselt suunatud ning detailne *aruandlus*, mis ühest küljest teenib otsuste tegija legitimatsiooni, aga mida teisest küljest saab ise kujundada kui controlling-süsteemi integraalset koostisosa.

WIRKSAMKEIT DER WETTBEWERBSPOLITIK IN ESTLAND UND DIE EUROPÄISCHE UNION

Jüri Sepp
Universität Tartu

Einführung

Der Wettbewerb bildet die Grundlage jeder Marktwirtschaft. Nur wenn dieses Entscheidungssystem funktioniert, können gute wirtschaftliche Ergebnisse im Sinne der statisch-allokativen und dynamischen Effizienz erwartet werden. Deswegen stellt auch die Wettbewerbspolitik, die die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs gewährleisten soll, den Mittelpunkt jeder Ordnungspolitik dar. Das gilt auch, und sogar insbesondere für die Transformationsländer, die sich für EU-Beitritt vorbereiten.

In diesem Aufsatz wird die Struktur und die Entwicklung der estnischen Wettbewerbspolitik nach der Wiedererlangung der nationalen Selbstständigkeit im Jahre 1991 dargestellt und bewertet. Weil Estland an der ersten Osterweiterungswelle der EU beteiligen wird, gehört auch die Diskussion über die Harmonisierung der Wettbewerbsregeln zu den Forschungszielen. Neben den spezifischen Problemen der Transformation, soll die Eigenschaft eines kleinen Landes berücksichtigt werden.

In den Transformationsländern ist der Wettbewerb erst zu schaffen, um ihn später vor den alle möglichen Beschränkungen zu schützen. Aber auch absolute Wettbewerbsfreiheit kann nicht das Endziel der Politik sein. Deswegen versucht man im Aufsatz zuerst eine geeignete Gliederung für die Behandlung der Wettbewerbspolitik in Estland zu gestalten. Nachher werden die gesetzlichen Grundlagen und die Entwicklung der unterschiedlichen Teilpolitiken beschrieben und der internationalen Praxis gegenübergestellt. Zuletzt kommt auch die Praxis der Wettbewersbehörden zum Gespräch, obwohl hier verständlicherweise erst wenig Erfahrung festzustellen ist. Die letzte Bemerkung gilt natürlich nicht nur für Estland, sondern auch für alle anderen MOE-Länder.

1. Struktur und Ziele der Wettbewerbspolitik

Unterschiedliche Bereiche der Wettbewerbspolitik hängen mit den Grundtypen der Freiheitsbeschränkungen im wirtschaftlichen Geschehen zusammen:[1]

- Schutzpolitik bekämpft die Wettbewerbsbeschränkungen im engeren Sinne;
- Förderungspolitik unterstüzt den Wettbewerb beim natürlichen korrigierbaren Marktversagen[2];
- Substitutionspolitik ersetzt den Wettbewerb in den (nicht korrigierbaren) Ausnahmebereichen;
- Zähmungspolitik beschränkt den Wettbewerb im öffentlichen Interesse und unterstützt die leistungsgebundenen Freiheitsbeschränkungen;

[1] s. Herdzina, 1991; Sepp, 1998: S.112-115.
[2] s. Fritsch/Wein/Ewers, 1996.

In den Transformationsländern soll aber eine grundlegende Änderung des Wirtschaftssystems der normalen Wettbewerbspolitik vorangehen. Die **Transformationspolitik** auf der Mikroebene soll den Wettbewerb durch die Liberalisierung und Privatisierung erst schaffen.

2. Transformationspolitik auf dem Mikroebene

2.1. Privatisierung

Der Wettbewerb bedeutet vor allem die wirtschaftliche Freiheit für Einzelnen. Diese Freiheit kann von anderen Privaten, aber auch vom Staat gefährdet sein. In der Zentralverwaltungswirtschaft, die in Estland bis Ende 1980-er Jahren herrschte, war die private Freiheit gerade vom Staat drastisch eingeschränkt. Einerseits wurden private Eigentumsrechte auf Produktionsmittel nicht anerkannt, anderseits wurde die Planungskompetenz von Betrieben zentralen Behörden übergeben.

In der ersten Phase der Transformation (bis 1991) wurde in Estland mehr über die Entstaatlichung und weniger über Privatisierung gesprochen, wobei teilweise auch die Unternehmensmodelle in die Richtung der Arbeiterselbstverwaltung erarbeitet wurden. Aber auch die Privatunternehmen können die Führungsprobleme haben, die sich aus dem Vertretungsverhältnis resultieren. Dabei spielt auch die Eigentumsstruktur eine wichtige Rolle. Obwohl alle diese Probleme erst kürzlich einen festen Platz sogar in der Witschaftstheorie haben, wurden sie in der estnischen Privatisierungspolitik grundsätzlich gut gelöst.

Z.B. war in Estland durch das Gesetz über Eigentumsreform (1993) auch die Voucherprivatisierung vorgesehen. Die Vouchers wurden nach Arbeitsjahren zugeteilt, aber auch als Entschädigungsscheine für die Alteigentümer benutzt. In der Realität ist ihre Bedeutung glücklicherweise doch bescheiden geblieben. Dadurch wurde die Privatisierung etwas langsamer, aber desto effizienter - es wurden die Realinvestitionen gewährleistet. Nur der Wohnraum wurde vorrangig voucherprivatisiert. Vom staatlichen Wohnraum wurde bis zum 1.07.1999 79.3% privatisiert. Insgesamt befand sich zum Jahresbeginn 1998 90% des Wohnraumes im privaten Besitz.[3]

Die Privatisierung für das reales Geld folgte in Estland in zwei Schritten, die eigene rechtliche Rahmen hatten. Die kleine Privatisierung betraf hauptsätzlich die Dienstleistungsbetriebe (Einzelhandelsgeschäfte, Gaststätten, Werkstätten u.a.) mit einem Bilanzwert bis zu 600 000 EEK. Die rechtliche Basis bildete entspechendes Gesetz aus dem Jahre 1991, das als Hauptverfahren die Versteigerung an estnische Staatsbürger festgelegt hat. Das Gros von Kleinbetrieben wurde in den Jahren 1991-1994 privatisiert. Später wurden auch Privatisierungsreste versteigert. Insgesamt hat der estnische Staat so vom Verkauf 1367 Objekten durch dieses Verfahren ca 892 Mio. EEK eingenommen[4].

Das Hauptverfahren für die groβe Privatisierung war die Ausschreibung (das Tenderverfahren). Die Ausschreibungen wurden teils international teils national angekündigt. Die Teilnahme war aber für alle Investoren frei. Als Vorteil dieses Verfahrens wird die Flexibilität hervorgehoben. Es ist möglich den Hintergrund und die Investitionsfähigkeit der Investoren festzustellen und konkrete Gegebenheiten zu berücksichtigen.

[3] Eesti majandusülevaade, 1999: S.47.
[4] Eesti majandusülevaade, 1999: S. 25.

Gegenwärtig nähert sich auch die groβe Privatisierung ihrem Ende. So wurden in den Jahren 1993-1998 485 der etwa 600 staatlichen Grossbetriebe privatisiert, womit 4.7 Mrd. EEK als Verkaufserlös und 4.5 Mrd. EEK als Investitionszusagen gesichert wurden. Von den Altschulden haben die Käufer 2.2 Mrd. EEK übernommen und es wurden mehr als 56000 Arbeitsplätze garantiert[5].

Die gröβte Privatisierungsaktion der estnischen Geschichte fand aber im Februar 1999 statt - es wurden 49% der Aktien von *Eesti Telekom* für 3.5 Mrd. EEK an den ausländischen und estnischen Investoren verkauft.

Letztes bedeutendes Vorhaben der Regierung ist die Privatisierung der groβen staatlichen Infrastrukturbetriebe: *Eesti Energia* (Energie), *Eesti Raudtee* (Eisenbahn) und *Tallinna Sadam* (Hafen Tallinn). Weil aber hier ein staatliches Monopol durch ein privates ersetzt wird und kein Wettbewerb automatisch entsteht, soll vorher der rechtliche und organisatorische Aufsichtsmechanismus (Substitutionspolitik) vorbereitet werden.

Trotzdem gibt es noch einen Bereich, wo die Eigentumsreform bisher nicht so erfolgreich war und als Hindernis für ganze Transformation betrachtet wird. In Estland gilt für Grund und Boden - wie in Ostdeutschland - das Prinzip: "Rückgabe vor Entschädigung". Dies führte dazu, dass die estnischen Katasterämter wegen der Masse an Rückübereignungsanträgen völlig überlastet sind. Doch ist auch hier in der letzten Zeit eine wesentliche Beschleunigung zu bezeichnen und der Anteil der im Grundbuch (Kataster) eingetragenen Fläche betrug zum Jahresende 1998 41%. Davon bildete der Privatbesitz 53%, darunter 41% als Rückgabe. Dem Staat gehörte 47 und den Kommunen nur 0.2%.[6]

2.2. Andere Wettbewerbskräfte

Neben der Privatisierung stellen auch die Neugründungen eine Säule für die Errichtung einer Wettbewerbswirtschaft in Estland dar. Am höchsten war die Anzahl der Neugründungen im Jahre 1992 (15 646), danach ist sie gesunken (z.B. 5386 im Jahre 1996).

Am 1. Juni 1996 waren im estnischen statistischen Unternehmensregister etwa 65 000 Unternehmen erfasst. Vom 1. September 1995 waren alle Unternehmen aufgefordert, sich in das neu (nach dem Handelsgesetz von 1995) eingerichtete Handelsregister umzutragen. Das hat zu einem Bereinigungsprozess in der Gesamtunternehmenszahl geführt, da sich die Mehrheit der inaktiven Unternehmen nicht an der Umtragung beteiligt haben. In dieser Hinsicht gehört auch der Gewerbe- und Gesellschaftsrecht zur Wettbewerbspolitik. Im estnischen Handelsregister haben sich bis zum Jahresanfang 1998 34 150 Unternehmen eineetragen, davon 60% GmbH-s.[7] Am 3.01.2000 war die Anzahl der Unternehmen im Register auf 61312 gestiegen.[8]

Die öffentlichen (auch durch die Mehrheitsbeteiligung kontrollierte) Unternehmen bildeten nur einen Bruchteil (2.8%) der Gesamtzahl der registrierten Unternehmen. Insgesamt hat sich der Umsatzanteil der öffentlichen Industrieunternehmen von zwei Drittel im Jahre 1994 auf 16.2% im Jahre 1998 verringert.[9] Der öffentliche Anteil auβerhalb der Infrastruktur ist

[5] Eesti majandusülevaade, 1999: S. 25.
[6] Eesti majandusülevaade, 1999: S. 65.
[7] Eesti Statistika, 1997, 12(72): S.65.
[8] 13833 Einzelunternehmer, 260 OHG-s, 151 KG-s, 37711 GmbH-s, 8210 AG-s, 882 gewerbliche Genossenschaften und 265 ausländische Filialniederlassungen (Eesti Statistika, 1999, 12(96): S.81).
[9] Eesti majandusülevaade, 1999: S. 25.

niedrig und sinkt weiterhin rasch. Dabei spielen neben den estnischen Privatinvestoren auch ausländische Direktinvestitionen eine wichtige Rolle und nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ. Es wirkt effizienz- und exportfördernd. Insgesamt wurden in Estland bis zum September 1999 32.8 Mrd. EEK (4 Mrd. DM) aus dem Ausland direkt investiert.[10] Das ist z.B. *ca* 5 mal mehr als die Privatisierungserträge. Damit hat Estland in der Pro-Kopf-Berechnung (1300 USD) einen sicheren zweiten Platz in MOE nach Ungarn eingenommen.

Insgesamt zeigt die empirische Analyse, dass durch die Transformation auf der Mikroebene die strukturellen Voraussetzungen für eine Wettbewerbswirtschaft und normale Wettbewerbspolitik in Estland gewährleistet sind.

Bei der Schaffung des Wettbewerbs spielte auch die vollständige außenwirtschaftliche Öffnung und Liberalisierung, die bisher die estnische Wirtschaft eigenartig macht (es werden erst jetzt, nach dem WTO-Beitritt die Zölle eingeführt), eine entscheidende Rolle. Durch die Einführung der konvertierbaren und stabilen Währung mit *Currency-Board*-System (1992) wurde Außenhandel ebenso begünstigt. Man kann sagen, dass der Wettbewerb nicht zuerst in Estland geschaffen, sondern vom Ausland importiert wurde. Die Importquote war schon im Jahre 1993 fast 60% des BIP und bildet heute mehr als 90%.[11]

Das war die Lösung des Monopolproblems durch potentiale Konkurrenz, wie die Befürworter der Theorie von bestreitbaren Märkten (*contestable markets*) das lehren.[12] Diese Lösung war in so einem kleinen Land wie Estland auch schnell genug. Doch ist diese Lösung unbestritten nur für die frei handelbaren Waren und damit nicht allgemeingültig. Auch können neben den formalen Zollgrenzen informale (z.B. sprachliche) Marktschranken eine Rolle spielen. Deswegen wird in allen Marktwirtschaften auch die Wettbewerbspolitik bezüglich der realen Konkurrenz als notwendig erachtet.

3. Schutzpolitik

3.1. Die Entwicklung

Der Schutz des Wettbewerbs bedeutet vor allem den Schutz der wirtschaftlichen Freiheit von Einzelnen. Diese Freiheit ist in Estland seit 1992 verfassungsmässig garantiert. Doch hat sich in der Wirtschaftstheorie und -praxis die Ansicht durchgesetzt, dass eine Grundentscheidung für freie Marktwirtschaft allein nicht genügt. Am meisten (insbesondere für die MOE-Länder) haben heute die Wettbewerbsregeln in der EU den Modellcharakter. Diese Grundlagen wurden von Anfang an auch bei der Gestaltung des estnischen Wettbewerbsrechts berücksichtigt. Der erste Entwurf eines Wettbewerbsgesetzes wurde dem Parlament (damals noch dem Obersten Sowjet Estlands) schon im Jahre 1991 vorgelegt, d.h. noch vor dem Beginn sowohl der kleinen als auch der großen Privatisierung. Zu den Verfassern des Gesetzes gehörte auch der Autor dieses Aufsatzes. Obwohl der Entwurf hauptsächlich wegen der annähernden Regierungskrise abgelehnt wurde, gab es auch eine Diskussion über die inhaltliche Notwendigkeit dieses Gesetzes. Oftmals wurde das Argument hevorgehoben, wonach kein Wettbewerbsgesetz nötig sei, bis der Wettbewerb selbst nicht vorhanden ist. Die Verfasser haben aber betont, dass gerade während des Transformationsprozesses dieses Gesetz gute Dienste leisten kann. In der Zeit, wenn die ersten und hauptsächlich kleinen Privatunternehmen (z.B. Einzelhandelsgeschäfte) mit den

[10] Eesti Panga Bülletään, 2000, 1(54): S. 76
[11] Eesti majandusülevaade, 1999: S. 10.
[12] s. Schmidt, 1999: S.67-71.

großen staatlichen Monopolen koexistieren müssen, brauchen die ersten jede Hilfe, um sich auf dem Markt zu behaupten. Insbesondere blieben die Lieferanten aus Industrie und Großhandel für eine Weile in der Monopolstellung und hatten nach der Aufhebung der staatlichen Preiskontrolle (1991-1992) gute Chancen für Behinderung und Ausbeutung der kleineren Unternehmen und Verbraucher. Das Wettbewerbsgesetz hätte hier gut getan.

An dem Wettbewerbsgesetz wurde doch weitergearbeitet, diesmal schon mit Hilfe der ausländischen Experten und die neue Regierung zog das im Jahre 1993 durch das Parlament. Im Folgenden sind nur einige seine Besonderheiten zu nennen:

- Obwohl in der Zielsetzung (Art.1) nur der Schutz der Wettbewerbsfreiheit hervorgehoben wurde, waren die Probleme des unlauteren Wettbewerbs ebenso einbezogen. Das ist eigentlich typisch für viele Transformationsländer, die möglichst ganze Palette der wettbewerbspolitischen Probleme in einem Gesetz lösen wollen.
- Die Regierung konnte ziemlich frei die Ausnahmen für Kartelle zulassen. Hier war der größte Harmonisierungsbedarf im Vergleich zur international üblichen Praxis festzustellen.
- Vollständig fehlte im Gesetz die Fusionskontrolle.

Um genannte Lücken zu beseitigen und noch zusätzliche Bereiche der Wettbewerbspolitik zu erfassen, wurde eine völlig neue Fassung des Wettbewerbsgesetzes vorbereitet. Dazu verpflichtete auch die bevorstehende EU-Mitgliedschaft und das schon vorhandene Assozierungsabkommen, das auch Grundprinzipien der Wettbewerbspolitik beinhaltet (Art. 63). Das Gesetz wurde im Parlament am 11. März 1998 verabschiedet und trat am 1. Oktober 1998 in Kraft.

3.2. Das geltende Wettbewerbsgesetz

Das neue Gesetz besteht aus 11 Kapiteln und ist damit viel komplexer und ausführlicher geworden. Im inhaltlichen Teil sind die Kapitel 5, 6, 7 ganz neu. Die Ausnahmeregelung für die Kartelle ist jetzt in einem eigenen Kapitel dargestellt. Leider sind einige Unzulänglichkeiten noch erhalten geblieben.

Art. 1 verbindet den Zweck des Gesetzes nur mit dem Schutz der Wettbewerbsfreiheit und verlangt die Vorbeugung und Beseitigung derer Beeinträchtigung. Doch wird aber später nicht nur unlauterer Wettbewerb, wie im alten Gesetz, sondern auch die Regulierung der natürlichen Monopole behandelt. Diese Bereiche der Wettbewerbspolitik haben aber andere Ziele im Vordergrund. Die natürlichen Monopole sind nicht ohne weiteres vorzubeugen und zu beseitigen.

Die Regelung der Absprachen und des abgestimmten Verhaltens folgt jetzt direkt dem europäischen Vorbild. Vielleicht die einzige Besonderheit ist die spezielle Betonung der Rolle des Informationsaustausches zwischen den Unternehmen, der den Absprachen gleichgestellt sein kann.

Die Ausnahmeregelung ist ebenso der europäischen angepasst. Man muss von Ausnahmen nicht nur positive wirtschaftliche Ergebnisse haben, sondern davon müssen auch die Verbraucher profitieren und der Wettbewerb muß nur so wenig beschränkt sein, inwieweit das für diese Ergebnisse wirklich erforderlich ist (Art. 6). Das Gesetz sieht auch die Möglichkeit für die Gruppenfreistellungen vor (Art. 7). Dafür ist die Regierung nach dem

Vorschlag des Finanzministers zuständig.[13] Es wird noch speziell bestimmt, dass keine Gruppenfreistellung für solche Absprachen gilt, die dem Marktmachtmissbrauch gleich kommen. Im Kapitel 3 werden die Einzelausnahmen per Wettbewerbsamt verfahrensmäβig ausführlich geregelt.

Die Marktbeherrschung wird durch den Marktanteil (40%) oder autonomes Marktverhalten bestimmt (Art. 13). Es wird auch kollektive Marktbeherrschung berücksichtigt. Den Unternehmen wird das Recht anerkannt, die Marktbeherrschung (Autonomie) auch bei hohem Marktanteil zu bestreiten. Der Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung ist durch Beeinträchtigung des Wettbewerbs definiert und verboten. Bei den sieben Beispielstatbeständen wird nicht mehr speziell auf die Ausbeutung (zu hohe Preise) hingewiesen. Es wird nur über unangemessene Preisbildung gesprochen.

Die Marktbeherrschung selbst ist für den Gesetzgeber nicht bedenklich. Obwohl im Kapitel 7 die Fusionskontrolle eingeführt wird, besteht keine Möglichkeit die Fusionen an sich zu untersagen.[14] Auch dann nicht, wenn sie zu einer marktbeherrschenden Stellung führen. Es ist nur eine Anmeldepflicht für die Fusionen vorgesehen, bei denen der Gesamtumsatz der Beteiligten 100 Mio. EEK oder der Marktanteil 40% überschreitet. Hier besteht der größte Unterschied zur Standardregelung. Doch steht Estland hier auch nicht ganz allein. Es ist sogar typisch für kleine Länder, die Vorsicht gegenüber der Fusionskontrolle zu bewahren. Es wird oft die internationale Wettbewerbsfähigkeit mitberücksichtigt. Die Beispiele sind hier Finnland, Dänemark, Österreich, die Schweiz u.a.[15] Ihre Märkte sind so klein, dass eine Marktbeherrschung auf dem einheimischen Markt oft erst eine Voraussetzung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist. Man muss einfach die realen Grenzen des relevanten Marktes sehen. Wenn die betroffenen Waren international frei handelbar sind, besteht durch einheimische Fusion keine Gefahr, weil der Binnenmarkt kein relevanter Markt ist. Das gilt aber nicht für nichthandelbare Waren, insbesondere für Dienstleistungen, derer Märkte meistens lokal sind. Auch psychologische, sprachliche u.a. Faktoren können bewirken, dass manchmal auch der Binnenmarkt oder sogar ein Teil davon den relevanten Markt darstellt. Beispiel dafür ist der Medienmarkt. Deswegen ist die allgemeine Ablehnung der Fusionskontrolle entweder auf theoretische Unzulänglichkeit oder politische Einflüsse (Lobby) zurückzuführen.

Der neue Gesetz gibt nur eine Möglichkeit die Fusionen zu bekämpfen, die sich auf europäische Praxis vor der Einführung der Fusionkontrolle bezieht. Art. 26 Abs. 4 besagt, dass die Fusion eines marktbeherrschenden Unternehmens ein Marktmachtmissbrauch ist, wenn die Beeinträchtigung des Wettbewerbs ihr Zweck ist. Dann ist die Fusion verboten.

[13] Die ersten 4 Gruppenfreistellungen wurden mit der Regierungsverordnung vom 23.03.1999 für Franchising-, Alleinvertriebs- und Alleinbezugsvereinbarungen sowie für selektive Vertriebssysteme in der Kraftfahrzeugbranche festgelegt. Die Verordnung und die Ausnahmen gelten bis zum 1. 04. 2004.

[14] Die Ausnahme bilden die Bankenfusionen, die die Zentralbank nach dem Bankengesetz auch untersagen kann.

[15] Schmidt 1999: S. 208, 219.

4. Förderungspolitik

4.1. Informationsförderung

Die Realität ist, dass die Marktteilnehmer begrenzt und ungleich informiert sind, was die Möglichkeit für den opportunistischen Missbrauch der Informationsvorteile eröffnet. Insbesondere gefährdet durch die Informationsnachteile sind die nichtprofessionellen Marktteilnehmer - die Konsumenten. Um die Informationsprobleme auf dem Markt zu mildern, stehen dem Staat folgende Möglichkeiten zu:

- Verbot des opportunistischen Informationsmissbrauchs;
- Erhöhung der Markttransparenz durch die Festlegung der Informationspflichte der Verkäufer;
- Hilfe für Selbsthilfe - Beratung der Konsumenten, Unterstützung der Konsumentenbewegung.

Die erste Lösung wiederspiegelt sich in den Irreführungsverboten im Wettbewerbsgesetz, Verbraucherschutzgesetz (1994), Lebensmittelgesetz (1995) und Werbungsgesetz (1997).

Den zweiten Weg geht man im Vebraucherschutz- und Verpackungsgesetz (1995) und in den daraus folgenden Regierungsverordnungen zur Kennzeichnung der Waren. Da werden die Informationspflichten der Verkäufer und Rechte der Konsumenten, sich zu informieren, festgelegt.

Die dritte Säule ist in Estland durch staatliche und private Organisationen vertreten. Das Verbraucherschutzamt ist eine nachgeordnete Behörde des Wirtschaftsministeriums. Die Behörde hat in allen 15 Bezirken und in Tallinn Büros, die die Konsumenten beraten und Beschwerden entgegennehmen sowie auf lokaler Ebene Konsumenteninformationen bereitstellen. Hauptsächlich sind die Beschwerden der Bürger bisher mit der Preispolitik der marktbeherrschenden Versorgungsunternehmen verbunden (fehlende Transparenz, einseitige Vertragsänderungen usw.).

Neben dem Konsumentenschutzamt gibt es auch andere Behörden, die Verbraucherinteressen wahrnehmen sollen, z.B Standardisierungs- und Gesundheitsschutzbehörden. Diese Behörden wurden mit den grundsätzlich gleichen Rechten ausgestattet, die das Verbraucherschutzamt besitzt. Neben den Behörden gibt es sodann private, den deutschen Verbraucherzentralen ähnliche und nachempfundene Organisationen, die zu einem Dachverband zusammengeschlossen sind.

Wenn die Regeln über die Erhöhung des Informationsstandes der Marktteilnehmer hinausgehen, werden oft zwei Ziele gestellt:

- Sicherung eines Minimalstandards für Qualität;[16]
- Vorbeugung der sozialen oder ökologischen Gefahren.[17]

Doch ist hier die Vorsicht gegenüber bürokratischen Lösungen geboten. Die Verletzung der Konsumentensouverenität ist nur durch hohe Kosten der Konsumentenunkenntis

[16] Am 1.09.1998 trat in Kraft das Produkthaftungsgesetz, das den Eurodirektiven 92/59/EC und 87/357/EC entspricht.

[17] Der Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher wird im Rahmen des Schuldenrechts aufgegriffen. Leider ist das entsprechende Gesetz noch nicht verabschiedet. Das wird im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen als ein bedeutender Nachteil betrachtet.

gerechtfertigt. Sonst wäre die Informations- und damit Wettbewerbsförderung eine bessere Politik.

4.2. Anpassungsförderung

Die Informationsförderung soll gewähren, dass die Marktteilnehmer genügend Information erhalten und auf dieser Basis rationale Entscheidungen treffen. Die Anpassungsförderung muss aber ihre Umsetzungsfähikeit erhöhen. Oft ist das mit den staatlichen Beihilfen für die Unternehmen verbunden.

Staatliche Beihilfen sind ein sehr umstrittenes witschaftspolitisches Instrument, weil dadurch auch die Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Das kann man auch aus ihrer ziemlich widersprüchlichen Regelung im EG-Vertrag sehen. Die europäische Politik ist durch Art. 63 im Assoziierungsvertrag auch für Estland bindend. Dabei wird aber Estland bis zum 31.12.1999 mit den unterentwickelten Regionen der EU im Sinne des Art. 88(3)(a) des EG-Vertrages gleichgestellt. Diese Zeit kann und wahrscheinlich auch wird verlängert werden.

Um das Europa-Recht in diesem Bereich schon vor der EU-Mitgliedschaft ins nationale Recht umzusetzen, wird im neuen Wettbewerbsgesetz ein ganzes (9.) Kapitel den staatlichen Beihilfen gewidmet. Es werden da unter staatlichen Beihilfen auch die Förderung durch Kommunen, ebenso wie Steuer- und Kreditbegünstigungen verstanden. Das Gesetz gilt nicht für unbedeutende staatliche Hilfe, wobei die Grenze bei 1.5 Mio. EEK für ein Unternehmen in drei Jahren liegt. Ausser den unbedeutenden Beihilfen werden noch andere Subventionen zugelassen.[18]

In der EU wird man immer mehr von den sektoralen Subventionen zur wachstums- und wettbewerbsorientierten Politik gewechselt. Von diesem Hintergrund ist auch die estnische Förderungspolitik zu betrachten und zu bewerten. Schon in der ersten Phase der Transformation wurden alle sektoralen Subventionen, die in der Sowjetzeit bestanden, (insbesondere für Lebensmittel) abgebaut. Zum Beispiel wurde in der Wohnungswirtschaft von den Produzentensubventionen auf die Konsumentensubventionen übergegangen, weil die Heizungskosten für viele Haushalte sonst unerträglich gewesen wären. Es blieben nur die Subventionen für den öffentlichen Buss- und Eisenbahnverkehr erhalten. Auch die Landwirtschaft sollte in den letzten Jahren fast ohne Subventionen leben, obwohl dieser Sektor in den europäischen Nachbarländern höchstsubventioniert ist. Deswegen würden angemessene sektorale Subventionen oder Zölle hier erst die internationale Wettbewerbsverzerrungen mildern. Die estnische Regierung hat bisher den ersten Weg gewählt und die Effizienzpremien für die Milch- und Getreideproduzenten eingeführt - die Subventionen sind mit der bestimmten Produktivität verbunden. Für das Jahr 1998 waren im Staatshauhalt dafür 190 Mio. EEK und noch 100 Mio. für andere Direktsubventionen vorgesehen. Insgesamt aber wurden für Agrar- und Regionalpolitik fast 800 Mio. EEK verwendet.[19]

---

[18] Seit 1.01.2000 tritt eine Gesetzesänderung in Kraft, die staatliche Beihilfen noch mehr an europäische Regelung verknüpft. Es werden nur die Beihilfen im Gemeininteresse zugelassen (Art. 20 (1)). Solche sind die auf der Angebotsseite nichtdiskriminierenden sozialen Beihilfen sowie Katastrophen- und sonstige außerordentliche Hilfe (Art. 20(2)). Als solche können auch folgende Beihilfen erklärt (Art. 20(3)): 1) Beihilfen in den Regionen, wo der Lebensstandard niedrig oder Arbeitslosigkeit hoch ist, 2) strukturelle oder Regionalbeihilfen, die nicht das Gemeininteresse beeinträchtigen, 3) Beihilfen für die Beseitigung der ernsthaften Störungen im Wirtschaftsgeschehen, 4) Kulturförderung. Im Gesetz werden auch die Maßnahmen gegen Subventionsbetrug bestimmt.

[19] Eesti põllumajanduse lühiülevaade 1998. Eesti Majanduse Teataja, 1999, 6 (97): S. 29.

In Estland wurde sehr früh die Bedeutung der nichtsektoralen, wachstumsorientierten und den Wettbewerb fördernden Subventionen erkannt. Es sind mehrere staatliche und private Förderungsinstitutionen entstanden. Die letzteren beruhen auf dem ausländischen Kapital.

Bezüglich der weiteren Entwicklung der Förderungspolitik herrschen zwischen Finanz- und Wirtschaftsministerien grosse Meinungsunterschiede. Das Finanzministerium bestrebt die Integration und Vereinheitlichung des Förderungssystems. Das Wirtschaftsministerium dagegen unterstüzt die Dezentralisierung.

Wahrscheinlich wäre eine vollständige Zentralisierung zur Zeit falsch. Die besten institutionellen Lösungen für die Förderungspolitik sind noch zu finden und dabei spielt komparative Analyse eine wichtige Rolle. Noch ist die Erfahrung für die Entscheidug gering - die Förderungsinstitutionen sind noch zu jung und die Förderungsmittel zu klein gewesen.

Obwohl die Förderung gesamtwirtschaftlich sekundär geblieben ist, ist ihre Rolle in Estland positiv zu beurteilen. Dadurch werden die Anpassungsprozesse beschleunigt und Anpassungsprobleme gemildert - der reale und potentiale Wettbewerb durch kleine Unternehmen unterstützt, hochtechnologische Innovationen gefördert und regionale und sektorale Mobilität (insbesondere auf dem Lande) erhöht. Sogar die Exportförderung ist mehr wachstums- als sektoralorientiert. An den institutionellen Lösungen muss man doch weiter arbeiten. Dabei wird auch die Kooperation mit der EU im Rahmen des SPP-Programms[20] eine wichtige Rolle spielen. Insgesamt stehen Estland hier fast 4 Mio. EUR zur Verfügung.[21] Dadurch sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Benutzung der europäischen Strukturfonds nach dem EU-Beitritt zu ermöglichen.

5. Substitutionspolitik

5.1. Regulierung und Deregulierung

Die Substitution des Wettbewerbs durch die öffentliche Regulierung ist nur in den Ausnahmebereichen, wo die Größenvorteile so weit gehen, dass der Wettbewerb keinen Sinn und Raum mehr hat, erforderlich. Das gilt ohne weiteres nur für unterschiedliche Verteilungs- und Kommunikationsnetze, wo man von den natürlichen Monopolen spricht. Man muss aber betonen, dass es wirklich nur für den Kern des Bereiches - die Bereitstellung des Netzes und keineswegs dessen Benutzung gilt.

Es gibt auch andere Monopole, die natürlicher Abstammung sind, trotzdem aber keine natürliche Monopole und damit nicht unvermeidbar sind. Man denke an die exklusiven Rechte auf bestimmte Naturressourcen - Ressourcenmonopole. In Estland ist das im Zusammenhang mit dem Ölschiefer der Fall. Zur Zeit wird dieser Rohstoff in Estland nur von der AG (im Staatseigentum) *Eesti Põlevkivi* abgebaut und dessen Preis staatlich kontrolliert. Doch wäre diese Regulierung nicht unbedingt notwendig, weil

- mehr als 80% von Ölschiefer an das Energiemonopol *Eesti Energia* verkauft wird und eine *counterweiling power* besteht;
- Ölschiefer auch aus Russland eingeführt wird;
- Ölschiefer durch Gas ersetzbar ist.

[20] The Special Prepapatory Programme for the Structural Funds in Estonia.
[21] Eesti majandusülevaade, 1999: S. 121

Deswegen braucht der Bergbau eigentlich keine Regulierung wegen des Marktversagens, inbesondere wenn nach der bevorstehenden Privatisierung die heutigen 14 Tochterunternehmen möglicherweise auch gegeneinender im Wettbewerb stehen werden. Auch ein Standortsmonopol - wie das zum Beispiel *Tallinna Sadam* (Hafen Tallinn) hat - ist nicht unbestreitbar. Als Transithafen steht er im harten Wettbewerb mit anderen Ostseehäfen und kann ohne weiteres privatisiert werden.

Natürlich kann man aber auch bei den realen natürlichen Monopolen nicht nur von der Substitutionspolitik die Rede sein. Dabei gilt Parole - Deregulierung durch die Privatisierung. Entsprechende Unternehmen beinhalten üblicherweise nicht nur den Kern des Monopols, sondern auch andere Geschäftsbereiche, wo der Wettbewerb wohl möglich ist.

- Dem *Eesti Energia* gehören zwei groβe Kraftwerke, die ohne weiteres gegeneinender und gegen dritte Energiehersteller im Wettbewerb stehen können und auch müssen. Auch die Netze selbst können regional geteilt werden, das wenigstens in den Grenzbereichen den Wettbewerb verursachen kann. Die Privatisierungsverhandlungen mit dem US-Energieunternehmen *NRG Energy* scheiterten bisher gerade deswegen, weil die Amerikaner zu wenig Wettbewerb in das Privatisierungskonzept reinbringen wollten.
- Das Staatsunternehmen *Eesti Raudtee* war bis zum Jahre 1996 das einzige Unternehmen im ganzen Eisenbahnsektor. Vom 1.01.1997 wurde das Eisenbahnnetz zwischen Hauptstadt Tallinn und Bezirksstädten Pärnu und Viljandi, später aber auch der ganze Reiseverkehr der AG *Edelaraudtee* übergeben. Im Jahre 1996 wurde das Wartungsunternehmen für Waggons privatisiert. Noch 6 weitere Unternehmen haben die Lizenz für den Zugang zum öffentlichen Eisenbahnnetz.
- Der Telekommunikationssektor ist heute schon privatisiert und für den Wettbewerb fast geöffnet. Hier ist insbesondere klar zu sehen, wie die techniche Entwicklung sogar den Kern der Monopole aushöhlen kann. Im Bereich der Mobiltelephone gibt es in Estland schon 3 Netzbetreiber und es herrscht ein harter Wettbewerb. Anders ist die Lage mit dem Kabelnetz. Hier ist der AG *Eesti Telefon* eine Monopolkonzession bis zum Jahre 2001 gewährt. Dadurch wurden die beachtlichen Investitionen (etwa 1 Mrd. EEK) und Wissenstransfer geleistet und eine schnelle technische Entwicklung ermöglicht. Auch sind die Preise für Ortsgespräche und Privatkunden nicht kostendeckend und werden kreuzsubventioniert. Der Staat betrieb bis zum Februar 1999 die Marktregulierung über das Eigentum (Mehrheitsbeteiligung). Nach der Privatisierung ist das nur über Aufsicht möglich.

5.2. Die rechtliche Rahmenbedingungen

Die beiden Aufgaben - Regulierung und Deregulierung - brauchen eine gute konsistente Politik und die geeigneten rechtlichen Rahmen. Es sind folgende Grundprinzipien zu berücksichtigen, die der Politik der EU (z.B. Richtlinie 96/92 EU) entsprechen:

- unterschiedliche Geschäftsbereiche sind auseinender zu halten;
- der freie Zugang zum Netz ist für Dritte zu gewähren;
- die Transparenz des Rechnungswesens ist zu sichern;
- die gleichen Bedingungen für alle Marktteilnehmer sind zu beachten.

Auf diese Prinzipien baut sich auch die entsprechende estnische Gesetzgebung auf. Als Rahmen sollte hier das 5. Kapitel des Wettbewerbsgesetzes dienen: Der Unternehmer mit den exklusiven Rechten und das natürliche Monopol. Dazu kommen die sektoralen Gesetze. Als erstes wurde hier das Energiegesetz geltend gemacht (1997). Auch das Eisenbahngesetz und ein Gesetz über Kabelnetze sind im Parlament im Jahre 1999 verabschiedet. Im Jahre 2000 folgte das allgemeine Telekommunikationsgesetz..

Nach dem neuen estnischen Wettbewerbsgesetz wird das natürliche Monopol als Grundlage der marktbeherrschenden Stellung betrachtet (Art.15). Die exklusiven Marktrechte sind von der Regierung oder Kommunen nur aufgrund der speziellen Gesetze auszugeben, wobei wenn nichts anderes bestimmt wird, diese Ausgabe durch öffentliche Ausschreibung folgen muss (Art. 16).[22] Dadurch wird dem Vorschlag der Chicago-Schule Rechnung getragen - den Wettbewerb auf dem Markt, wenn nötig, mit dem Wettbewerb um den Markt zu ersetzen.

Der Regierung oder den Kommunen wird das Recht zugesprochen, die Preiskontrolle oder andere Regulierung gegenüber Monopolunternehmen mit dem Ziel Als-ob-Bedingungen herzustellen, einzuführen (Art. 17). Auch die anfangs als Grundprinzipien erwähnten Pflichten der Monopolunternehmen werden bestimmt (Art. 18). Doch wird dem Monopol die Zugangsverweigerung zugesprochen, wenn das aus technischen oder Sicherheitsgründen passiert oder das ganzheitliche Funktionieren des Systems gefährdet wird. Diese Ausnahmeregelung ist notwendig, eröffnet aber auch die Tür für das opportunistische Verhalten.

6. Zähmungspolitik

Im breiteren Sinne ist die ganze Wettbewerbspolitik eine Zähmungspolitik - es werden bestimmte Verhaltensweisen und Marktstrukturen bevorzugt und damit andere benachteiligt, was der wirtschaftlichen Freiheit die Grenzen setzt. Vieles davon wurde oben schon diskutiert. Was noch übrig bleibt, sind die Restriktionen, die sich aus anderen Politikbereichen ergeben, aber indirekt auch auf die Institution "Wettbewerb" positiv einwirken. Wir haben dabei mit der indirekten und langfristigen Förderungspolitik zu tun. Als bei der vorher betrachteten Schutz- und direkten Förderungspolitik die Quantität des Wettbewerbs im Vordergrund stand, geht es hier mehr um die Wettbewerbsqualität. Die Beispiele dafür sind:

- Patent-, Warenzeichen- und Warenmusterrecht;
- Recht gegen den unlauteren Wettbewerb;
- Umweltschutz.

Nachfolgend werden nur die zwei ersten Beispiele weiter diskutiert. Umweltschutz ist ein so umfangreiches Thema, dass seine Behandlung die Rahmen dieses Aufsatzes sprengen würde.

6.1. Schutz des intellektuellen Eigentums

Das erste Rechtsgebiet - Schutz des intellektuellen Eigentums - gewährt bestimmte Monopolrechte. Diese Monopolrechte schaffen für die Innovationen zusätzliche Anreize, sowie verringern die Gefahr der Kartellbildung und machen den Wettbewerb letztendlich funktionsfähiger.

In Estland stammt das erste und auch das wirksamste Gesetz aus diesem Bereich - das Warenzeichengesetz - schon aus dem Jahre 1992. Insgesamt wurde bis zum 1.01.1999 die Eintragung von 27 583 Warenzeichen beantragt, von denen nur 4853 den estnischen Unternehmen gehörten.[23] Von den eingetragenen Warenzeichen bildeten mehr als 80% die

[22] Aufgrund des Gesetzes hat die Regierung am 21.09.1998 eine Verordnug erlassen, die die öffentliche Ausschreibung der Exklusivrechte regelt. Diese Rechte wurden in der Regel für 5 Jahre ausgeschrieben. Doch kann die Regierung auf Antrag des entsprechenden Ministers auch die Ausnahmen beschließen.

[23] Eesti majandusülevaade, 1997: S.116; Eesti majandusülevaade, 1999: S.125.

ausländischen. Das ist ein Zeichen der Eröffnung des estnischen Marktes, das eine der Grundsäulen des Wettbewerbs in Estland darstellt. Die Eintragung des Warenzeichens ist die erste Indiz für das Markteindringen. Doch soll die Wettbewerbspolitik auch aufpassen, dass die Warenzeichen nicht der Abschottung der regionalen Märkte dienten, wie das beim berühmten *Grundig-Consten*-Fall festzustellen war.[24]

6.2. Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs

Durch die Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs wird der Wettbewerb in die Richtung Leistungswettbewerb gelenkt. Doch ihre Bedeutung ist viel breiter. Durch die Unterdrückung des Opportunismus ermöglicht diese Politik effiziente Organisations- und Vertragsformen, die von den Marktteilnehmern relativ viel Vertrauen verlangen.

In Estland steht bei der Bekämpfung der Unlauterkeit ein Kapitel (8.) im Wettbewerbsgesetz im Vordergrund. Es werden die Aktivitäten verboten, die im Widerspruch zu guten Sitten und Gebräuchen stehen, darunter:

- Anschwärzen des Wettbewerbers oder seiner Ware;
- Missbrauch der vertraulichen Information;
- Missbrauch der Angestellten oder Vertreter des Wettbewerbers;
- unlautere Förderung oder Beschränkung des Warenverkaufs.

Im alten Gesetz war auch irreführende Werbung direkt verboten. Im neuen ist das durch das allgemeine Verbot der Veröffentlichung der irreführenden Informationen oder Veranlassung zur deren Veröffentlichung ersetzt worden. Was die irreführende Werbung betrifft, so wird auf das neue Werbungsgesetz (1997) verwiesen. Auch das Verbot der unlauteren Benutzung der Firma, des Warenzeichens oder anderer Merkmale des Wettbewerbers ist im neuen Gesetz ausgelassen. Wahrscheinlich hofft der Gesetzgeber hier einerseits auf das Warenzeichengesetz und anderseits auf das schon erwähnte Verbot der irreführenden Information.

Die Bekämpfung der Unlauterkeit im Wettbewerb beschränkt sich nicht auf die genannten drei Gesetze. Auch im Verbraucherschutzgesetz wird die Unlauterkeit auf dem Markt verboten (Art. 8). Dazu kommen noch spezielle Regelungen im Handelsgesetzbuch (Wettbewerbsverbot für den vollhaftende Gesellschaftler), im Gesetz über Buchführung u.a. Natürlich greifen auch allgemeine Grundsätze des Zivilrechts ein. Im Jahre 1999 wurde das neue Gesetz gegen Korruption verabschiedet. Die Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst unterliegen durch dieses Gesetz den Tätigkeitsbeschränkungen. Das alles hat eine soziale und ethische Bedeutung, soll aber auch den Wettbewerb auf das höhere qualitative Niveau bringen.[25]

7. Umsetzung der Wettbewerbspolitik

7.1. Allgemeine Voraussetzungen

Die Umsetzung der gutgemeinten Ziele der Wettbewerbspolitik hängt von den Trägern des Wettbewerbs und Trägern der Wettbewerbspolitik ab. Wenn es in der Gesellschaft keine Bereitschaft zum Wettbewerb (*Spirit of Competition*) besteht, helfen auch die besten Wettbewerbsgesetze nicht. Estland hat dank der individualistischen Grundeinstellung der Bürger hier wenig Probleme.

[24] Schmidt, 1999: S. 226.
[25] s. Homann, 1997.

Die Trägerinstitutionen der Wettbewerbspolitik sind der andere Erfolgsfaktor der Umsetzung. Hier kann man über die formale Organisation und den menschlichen Faktor sprechen, die natürlich im Einklang sein müssen. Zum Beispiel ist die Ausdifferenzierung der Institutionen der Wettbewerbspolitik in Estland so weit gegangen, dass man fragen muss, ist das für ein so kleines Land wie Estland tragbar. Die menschlichen Kapazitäten sind doch begrenzt, das Fachwissen und die Erfahrung fehlen.[26] Das ist sogar und zuerst im Parlament zu sehen, wo bei der Erörterung der entsprechenden Gesetzesentwürfe viele Parlamentarier nur in der stilistischen Fragen mitsprechen (können). Desto besser können dann die Vertreter der bestimmten Interessengruppen eigene Ziele durchsetzen, wie das bei der Fusionskontrolle zu sehen war. Ebenso sind die ordentliche Gerichte ein Problembereich. Das Wettbewerbsrecht ist für die Richter noch ein unbekanntes und auch fremdes Land. Die Gerichte stellen das Ziel der Vertragsfreiheit heute so hoch und so direkt, dass deren jegliche öffentliche Beschränkung, auch im strategischen Interesse dieser Freiheit selbst, wie das beim Wettbewerbsrecht der Fall ist, unannehmbar erscheint. Die Schwierigkeiten gibt es auch im Bereich der Exekutive.

7.2. Das Wettbewerbsamt

Nachfolgend wird nur ein Teil der behördlichen Umsetzung der Wettbewerbspolitik ausführlicher behandelt - die Rolle und Tätigkeit des Wettbewerbsamtes. Zuerst ist der Status dieser Behörde zu diskutieren. Oft wird dabei die Unabhängigkeit von den anderen Bereichen der Exekutive und die Trennung von Ermittlung und Entscheidung in der Wettbewerbspolitik selbst empfohlen.

In dieser Hinsicht ist die estnische Lösung - das Regierungsamt - zu schwach. Positiv ist nur die Unterstellung des Amtes dem Finanzminister zu bewerten, weil die Alternative - das Wirtschaftsministerium - mehr dem Lobby aus der Wirtschaft ausgesetzt wäre. Es ist auch gut, dass das Budget des Wettbewerbsamtes direkt im Staatshaushalt angeführt ist.

Im neuen Wettbewerbsgesetz versucht man einen alternativen Ansatz bei der Aufgabenteilung zwischen Exekutive und Justiz zu verwenden, der der internationalen Erfahrung nahe kommt. Nämlich wird die Entscheidungsbefugnis von Anfang an zwischen dem Wettbewerbsamt und dem Verwaltungsrichter geteilt. Das Wettbewerbsamt kann das gesetzeswidrige Verhalten feststellen und die einstweiligen Verfügungen zur dessen Unterlassung oder Beseitigung erlassen. Bei deren Nichterfüllung wird dann vom Amt eine Geldbusse (bis zu 5000 EEK pro Tag) festgelegt. Die Entscheidung kann natürlich vor dem Gericht angefochten werden. Insoweit folgt das neue Gesetz dem alten. Die Erneuerung (Art. 45) betrifft die Bestrafung der inhaltlichen Gesetzesverletzungen selbst - Absprachen, Machtmissbrauch usw. Hier entscheidet der Richter und das Wettbewerbsamt ist nur eine Ermittlungsbehörde. Diese Regelung veranlasst die Richter zur ernsthafteren Beschäftigung mit dem Wettbewerbsrecht und verbessert die Koordination der Wettbewerbspolitik.

Den Aufgaben des Amtes müssen die Mittel entsprechen. Dabei kann man über rechtliche Mittel, ebenso wie über Finanzen und Personal sprechen. Beide Voraussetzungen sollen genügen, um die für die Entscheidungen notwendigen Informationen zu beschaffen und zu bearbeiten.

[26] Deswegen versucht man zur Zeit die drei Aufsichtsinstitutionen des Finanzmarktes - Banken-, Versicherung- und Wertpapiermarktaufsicht - unter ein Dach zu bringen.

Mit den Rechten für die Informationsbeschaffung ist das Wettbewerbsamt gut ausgerüstet. Es ist möglich, die relevante Information von den Privatpersonen, Unternehmen und öffentlichen Stellen zu verlangen.

Nicht so gut ist die Lage mit Finanzen und Personal. Das Amt hat nur 41 Stellen, davon sind 36 zur Zeit besetzt. Damit müssen sie die ganze Breite der herkömmlichen Wettbewerbspolitik abdecken. Aber auch die Ausbildung und Erfahrung sind noch mangelhaft.

So ist es verständlich, dass das Wettbewerbsamt bisher ein niedriges Profil gehalten hat. Am meisten wurden die Klagen betrefflich des unlauteren Wettbewerbs bearbeitet. Oft haben die Unternehmen versucht, sich mit Hilfe des Wettbewerbsamtes im Wettbewerb durchzusetzen. Insbesondere viel wird um die irreführende Werbung und Anschwärzung des Wettbewerbers gestritten. Bei einigen Fällen wurde die Verfügung auf Unterlassung oder öffentliche Entschuldigung erlassen. Der andere größte Arbeitsbereich ist die Missbrauchaufsicht, wobei z.B. oft der Ausbeutungsmissbrauch durch die Energiunternehmen von den Konsumenten angeklagt wurde. Hier ist die Überdeckung des Arbeitsbereichs mit dem Verbraucherschutzamt zu bezeichnen.

Hoffentlich werden diese Arbeitsbereiche nach dem Eingreifen des neuen Wettbewerbs- und Energiegesetzes nicht so dominieren. Die Absprachen und abgestimmtes Verhalten, aber auch Fusionskontrolle, sollen die zentrale Politikinhalte bilden. Das braucht vom Amt viel mehr Entschlossenheit als bisher gezeigt worden ist.

Zum Schluss

Natürlich ist das Problem der Personalkapazitäten und die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbsamtes insgesamt mit den generellen Prioritäten der Politik verbunden. Es fehlt Verständnis für die Bedeutung von Wettbewerbspolitik im engeren Sinne. Nur wenn die Wettbewerbsprobleme in der Presse ab und zu hoch kommen, errinnert man sich an diesen Politikbereich. In der letzten Zeit wurde es z.B. über die Benzinkartelle sowie den Ausbeutungsmissbrauch seitens der Lebensmittelunternehmen gegenüber ihren Lieferanten - Bauern - spekuliert. Im letzten Fall wurde von den Agrarparteien sogar eine Gesetzesänderung (erfolgslos) vorgeschlagen, um diese Nachfragemacht besser zu erfassen.

Die Desinteresse ist kurzfristig auch zu verstehen - dem Land ist ja sowieso gut gegangen und der Wettbewerb hat sich dank der Privatisierung, Neugründungen und der außenwirtschaftlichen Liberalisierung breit entfaltet. Auch die Eigenschaft des kleinen Landes ist nicht vergessen. Der Binnenmarkt ist oft kein relevanter Markt. Doch kann man dadurch strengere Wettbewerbspolitik begründen. Es ist in einem kleinen Land viel einfacher eine korporative Wirtschaft durch die Verknüpfung von Wirtschaft und Politik einzurichten. Das soll aber gehindert werden.

Auch soll eine besondere Gesetzmässigkeit der Transformation berücksichtigt werden. Durch die Privatisierung wurden in vielen Sektoren die früheren staatlichen Kombinate und andere Großbetriebe so tief entflechtet, dass das zu einer Dekonzentration der Wirtschaft führte, die weit über das Kostenoptimum geht. Es ist nun aber selbstverständlich, dass es in der zweiten Phase der Transformation eine starke Konzentrationswelle folgt. Und dazu muss die Politik

vorbereitet sein, um übermässige Macht zu bekämpfen - natürlich nur in solchen Sektoren, wo diese Macht überhaupt in einer offenen Wirtschaft möglich ist.

Literatur

Eesti majandusülevaade 1996-1997, 1998-1999. Tallinn, 1997, 1999.
Eesti Panga Bülletään, 2000, 1(54).
Eesti põllumajanduse lühiülevaade 1998. Eesti Majanduse Teataja, 1999, 6 (97).
Eesti Statistika. 1997, 12(72); 1999, 12(96).
Fritsch, Michael; Wein, Thomas; Ewers, Hans-Jürgen. Marktversagen und Wirtschaftspolitik. München, 1996.
Herdzina, Klaus. Wettbewerbspolitik. 3. Aufl. Stuttgart, 1991.
Homann, Karl. Unternehmensethik und Korruption. ZfbF 49. 1997, 3.
Schmidt, Ingo. Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. 6. Aufl. Stuttgart, 1999.
Sepp, Jüri. Konkurentsipoliitika. Tartu, 1998.

Kokkuvõte

EESTI KONKURENTSIPOLIITIKA TULEMUSLIKKUS JA EUROOPA LIIT

Jüri Sepp
Tartu Ülikool

Konkurents on turumajanduse peamine toimemehhanism. Tänapäeval on üheks peamiseks konkurentsi soodustavaks teguriks saanud turgude avardumine nii regionaalselt kui ka globaalselt. Euroopa Liidu majanduslik otstarve seostub just konkurentsi tõhustamisega ühise turu loomise kaudu. Eesti pürgimine selle organisatsiooni liikmeks soodustab konkurentsi nii turu laienemise kui ka ühtse konkurentsireeglistiku ülevõtmise teel.

Käesoleva artikli eesmärgiks on uurida, kuidas on Eestis toimunud nii konkurentsi enda kui ka tema raamtingimuste areng siirdeperioodil. Püütakse hinnata Eesti konkurentsipoliitika komplekssust, vastavust majandusteaduse ja rahvusvahelise kogemuse tänasele tasemele, tema iseärasusi, mis tulenevad väikese siirderiigi staatusest.

Töös alustatakse Eesti konkurentsipoliitika käsitlemist siirdepoliitikast mikrotasandil, mille ülesandeks on konkurentsi teatava lähtesituatsiooni loomine nii kvantitatiivses kui kvalitatiivses mõttes. Siin analüüsitakse nii erastamise kui ka uusettevõtluse rolli. Rõhutatakse turu avatuse tähtsust väikeriigis. Peale eramajanduse ülesehitamist siirde algusjärgus hakkab olulisemat rolli mängima konkurentsi kaitse- ja toetuspoliitika. Neist esimene peab tõkestama monopolismitaotlused ja –ilmingud. Oluline on diferentseeritud lähenemine sõltuvalt turgude reaalsest suurusest ja avatusest. Konkurentsi toetamise vajadus tuleneb reaalsetele turgudele omastest konkurentsitõrgetest, mis on eelkõige seotud turuosaliste piiratud informatsiooniga. Infotoetuse kõrval on Eestis püütud saavutada avaliku- ja erasektori sünergiat ettevõtlustoetuse süsteemi abil, mis siiski on alles kujunemisfaasis. Arenemas on vajalikud institutsionaalsed raamid konkurentsi asendamiseks loomulike monopolide, eelkõige mitmesuguste võrgustike valdkondades. Siin on oluline teadvustada tehnoloogilise ja institutsionaalse arengu seost, mis muudab eilsed lahendused vastuvõetamatuks täna. Tinglikult võib rääkida ka konkurentsi piiramise vajadusest ja selle

praktikast Eestis. Siiski on tegemist vaid taktikaliste piirangutega konkurentsi dünaamiliste funktsioonide huvides (intellektuaalse omandi kaitse) või oportunistliku käitumisega seotud rahvamajanduslike kadude vähendamiseks (kõlvatu konkurentsi ja korruptsiooni tõkestamine). Konkurentsipoliitika organisatsioon vajab veel kohandamist tänapäevasele arusaamale konkurentsipoliitika rollist turumajanduses, unustamata seejuures väikeriigi jaoks eriti olulist mastaabisäästu vajadust ka konkurentsijärelvalves.

EESTI VÄIKEETTEVÕTLUSE JA VÄIKEETTEVÕTLUSPOLIITIKA TULEMUSLIKKUSEST EUROOPA LIIDU KONTEKSTIS

Aino Siimon
Tartu Ülikool

Väikeettevõtluse arendamine ja **väikeettevõtluspoliitika väljatöötamine** kuuluvad väike-ettevõtte majandusõpetuse **rakenduslike** probleemide hulka, kusjuures on oluline rõhutada nende **omavahelist vastastikust** ja **mitmekihilist seost**. Viimast iseloomustab kõige üldistatumalt järgmine formuleering: väikeettevõtete loomine, tegutsemine ja areng konkreetses majandusruumis sõltub oluliselt väikeettevõtluspoliitikast. Samas on oluline rõhutada, et väikeettevõtluse arendamine ja väikeettevõtluspoliitika väljatöötamine ei ole eesmärgiks omaette. Hoopis olulisem on nende tulemuslikkus.

Tulemuslikkust kasutatakse tavatähenduses kõrvuti **edukuse** ja **efektiivsuse** mõistetega mistahes majandusnähtuse või -üksuse hindamiseks. Edukus on nendest kõige üldisem (ka ebamäärasem), mis hõlmab hinnangut väga erinevate kriteeriumide põhjal. Efektiivsus seevastu on oma rangemas tähendus alati hinnatav vaid majanduslikkuse printsiibi alusel kas tulude ja kulude või tulemuste ja ressursside suhtarvuna. Eeltoodust lähtudes on siinkohal kasutatud tulemuslikkuse mõistet, seda eelkõige hindamisvõimalustest lähtudes.

Väikeettevõtluse tulemuslikkus sõltub *ühelt poolt* tema arendamise vajalikkusest ja *teiselt poolt* selle aktsepteerimisest ühiskonna poolt. **Eestis** on väikeettevõtluse **arendamise vajalikkus** autori arvates seotud **järgmiste spetsiifiliste asjaoludega:**

1. Eesti on ja jääb Euroopa väikeriigiks, kelle majanduse domineerivaks osaks on ja peabki olema väikeettevõtlus, arvestades nii siseturu suurust, välisturu reaalseid perspektiive, konkurentsitingimusi.
2. Eesti majanduses on väljakujunenud traditsiooniliste majandusharude hulgas mitmed, kus väike-ettevõtluse domineerimine on tavaline ka Euroopa riikides, näiteks toiduainete-, metsatööstus, transport, kaubandus, põllumajandus.
3. Kiirete muutuste perioodil on otstarbekas luua väikesi ettevõtteid, kes suudavad paindlikult reageerida välismõjudele.
4. Paljud Lääne (eriti Põhjamaade) firmad on oma konkurentsivõime säilitamiseks toonud osa töömahukamaid tehnoloogilisi protsesse Eestisse, kus on suhteliselt odavam tööjõud.
5. Väikeettevõtjatele on loonud nišši ka suurettevõtted ise, kes ühelt poolt loobusid vähest kasumit toovast või majanduslanguse tõttu hoopis kahjumisse langenud tootmis- ja teenindusaladest, teiselt poolt on püüdnud oma struktuuri detsentraliseerida ja anda otsustusõigust allapoole.
6. Tööpuuduse tõttu on inimesed altimad tegevust leidma ning rohkem tööd tegema, aga väikeettevõtlus tähendabki eelkõige seda viimast.
7. Väikeettevõtjad on ühiskonna stabiliseerijad ja arendajad, kes püüavad probleeme lahendada, mitte "riigi pööramise", vaid oma oskuste ja vahendite kasutamise abil. Ka ei kuulu väikeomanikud korruptsiooni põhjustajate hulka.

Väikeettevõtluse arendamise **vajalikkuse aktsepteerimist** kinnitab vastava ettevõtlussektori areng alates 1990. aastate algusest. Väikeettevõtluse arengu ja saavutatud taseme **tulemuslikkust** on võimalik iseloomustada nii **kvalitatiivselt** kui **kvantitatiivselt**.

Kvalitatiivsest aspektist iseloomustab tulemuslikkust väikeettevõtete kõigi 10 sotsiaal-majandusliku funktsiooni edukas täitmine. Autori arvates võib eriliselt rõhutada nende hulgas

järgmisi: 1) konkurentsi-, 2) innovatsiooni-, 3) tööhõive- ja väljaõppefunktsioon, 4) adaptsiooni- ja stabiilsuse funktsioon, 5) humaniseerimisfunktsioon, 6) ettevõtliku mõtlemis- ja tegutsemisviisi loomise ja säilitamise funktsioon. **Nimetatud funktsioonide tulemuslikkust** saab hinnata **arvuliselt** vaid ühe-kahe osas. Nimelt moodustas Euroopa Liidu programmi "Phare toetus väikeettevõtluse arengule" aruande põhjal väike- ja keskmise suurusega ettevõtete sektori tööhõive osakaal **kogutööhõivest** kõigist ettevõtetest 73,4% ja nende ettevõtete **investeeringud** põhivarasse kõigi ettevõtete põhivarasse tehtud investeeringutest 60% (1,lk.22). Investeeringuid seadmetesse tegi 69% väikeettevõtetest, milleks kasutati põhiliselt oma kasumit (79%) ja pangalaenu (20%). Muudest valdkondadest kavatsetakse sagedamini investeerida tehnoloogiasse (47%) ja hoonetesse (29%) (1, lk. 145). Viimased andmed näitavad kaudselt väikeettevõtluse panust Eesti majanduse rekonstrueerimisse ja innovatsiooni. Selleks, et kohaneda uute turutingimustega, on väikeettevõtted konkurentsis püsimiseks pidanud tegema palju muutusi toodetes ja turgudel, tootmisprotsessides ja organisatsioonis.

Kvalitatiivse aspekti alla kuuluvad ka ü**hiskonna** mitmekülgsed mõjud ja seosed väikeettevõtlusega. Piiride avanemise tõttu (eelkõige Kesk- ja Ida-Euroopas) loovad. **sisse- ja väljaränne** uued impulsid

- nõudluse arenguks,
- tööjõu pakkumiseks väikeettevõtetele.

Väikeettevõtluse jaoks on **positiivsed** need jõud, mis mõjutavad **nõudluse diferentseerumist** ja **individualiseerumist**. Need võivad majanduslikult enamarenenud ühiskondades nii tugevaks muutuda, et ka masstoodetele spetsialiseeritud suurettevõtted hakkavad arendama uusi strateegiaid selle suundumusega toimetulekuks. Suurettevõtted ei loovuta seda turgu võitluseta väikeettevõtetele. Selgeks märgiks selle kohta on näiteks:

- väikeettevõtete ülevõtmine suurettevõtete poolt ettevõtte identiteeti edasi andmata ja
- väikeste üksuste rajamine suurettevõtete poolt oma mõjusfääris (*spinn-off* soodustamine). Seejuures pakutakse ettevõtjatele täiesti atraktiivseid arendamisvõimalusi osalises sõltuvuses (*Intrapreneurship*), mistõttu mitmekordistuvad üleminekuvormid iseseisvuse ja sõltuvuse vahel (frantsiis, filiaalid, ühistud).

Ühiskonna suhtumine ettevõtlusesse ja väikeettevõtetesse on olnud aegade jooksul kõikuv. Euroopas muutus see selgelt positiivseks 1980. aastatel, Eestis 1990. aastatel. Seda näitab ka kaudselt tegutsevate väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arv 1997. a. (28 507) ja Maksuametis registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjate arv (41 998) (1, lk. 22). Ka töövõtjate esindajad ei saa eitada asjaolu, et väikeettevõtted kindlustavad oma kohanemisvõime tõttu (kuigi sellega võib ajutiselt kaasneda madalam palgatase) paremini töökohtadega kui suurettevõtted.

Väikeettevõtluse tulemuslikkust kvantitatiivsest aspektist on otstarbekas hinnata eraldi **vabariigi** ja **regiooni** tasandil.

Vabariigi tasandil saab hinnata **kaudselt** erinevatest infoallikatest saadud andmete põhjal. Hinnata on võimalik järgmisi momente.

Esiteks. **Ettevõtlusaktiivsust**. Seda iseloomustavad majanduslikult aktiivsete ettevõtete osatähtsus ettevõtete üldarvust (Eestis 60,3%, 8. koht 11 Kesk- ja Ida-Euroopa riigi hulgas), aktiivsete ettevõtete arv 1000 elaniku kohta (Eestis 35,9; 4.–5. koht) ja 100 töötaja kohta (Eestis 43,5; 7. koht). Eesti on nende näitajate poolest riikide tagumises pooles, kuigi kahe esimese näitaja poolest ületab keskmist. Samuti edestab Eesti viimase näitaja osas teisi Baltimaid,

Albaaniat ja Rumeeniat (2, lk. 164). Phare programmi raames on esitatud tegutsevate ettevõtete arv 1000 elaniku kohta, mis erineb oluliselt eespool esitatud arvudest, kuigi üldsituatsioon ja erinevused on n.ö. analoogsed. Nimelt on Eestis tegutsevaid ettevõtteid 1000 elaniku kohta (20) ligikaudu kaks korda rohkem kui Lätis ja ligikaudu kolmandiku võrra enam kui Leedus. See on ka rohkem kui Rumeenias (17) ja Albaanias (12), aga väiksem kui Poolas (27), Bulgaarias (36), või Sloveenias (37). Eesti ettevõtete arv 1000 elaniku kohta moodustab ligikaudu kaks kolmandikku Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) keskmisest tasemest (31) ja ligikaudu poole Euroopa Liidu keskmisest tasemest (42,8) (1, lk. 20–21).

Teiseks. **Osatähtsus tuleminäitajates.** Klassikalisteks tuleminäitajateks on kasum ja käive. Phare programmi raames läbiviidud uurimuses puuduvad kasumiandmed täielikult. Käibeandmed olid kättesaadavad vaid osaliselt. Nii selgus vaid, et (1, lk. 20–21):

- kolmandiku firmade aastakäive on kuni miljon, veerandil üle 15 miljoni krooni. Viimastel on keskmisest sagedamini kasutada varemeksisteerinud ettevõtte baas kas siis varalises või personali mõttes ning väliskapitali tugi. Suurema käibega ettevõtted on ka alustanud varem (1, lk. 145). *EIM International* (Holland) uurimuse põhjal olid väikeettevõtted enamuses võimelised saavutama müügikäibe kasvu, kuid esines ka reaalkäibe stabiilsust ja kahanemist tegevusvaldkonniti (3, lk. 3);
- kõige suuremad probleemid kasumisse jõudmisel on just väga väikese käibega firmadel. Kuni 250-tuhandelise käibega firmade seas on kasumi ja kahjumiga töötanud firmade osakaal praktiliselt võrdne (1, lk. 145);
- väike- ja keskmise suurusega ettevõtete ekspordi osakaal moodustab Eesti ekspordi koguväärtusest 72% (1, lk. 21). Ka *EIM International* (Holland) uurimuses märgiti Eesti ettevõtete suuremat kalduvust eksportida võrreldes teiste uurimuses haaratud maadega (Läti, Leedu, Poola). Samal ajal on Eestile iseloomulik hanketööde tegemine. Väikeettevõtetele on ekspordi alustamine ja välisturule sisenemine hanketöö või mõne muu koostöö arendamise kaudu väliskliendiga küllalt edukas strateegia (3, lk. 8). Kaks kolmandikku väikeettevõtete ekspordist andsid 0–49 töötajaga ettevõtted (5, lk. 23). Valdavalt ekspordiks läheb vaid 5% väikeettevõtete toodang. Enam kui ühte riiki ekspordib oma toodangut 26% firmadest ja enam kui kahte riiki 15% (1, lk. 145);

Kolmandaks. **Osatähtsus mõnedes teistes olulistes majandusnäitajates**. Näiteks moodustas (1, lk. 21):

- väike- ja keskmise suurusega ettevõtetelt laekunud tulumaksu osakaal ettevõtte tulumaksude kogusummast 85%;
- väike- ja keskmise suurusega ettevõtete osakaal riigihangete väärtusest 86%.

Regiooni tasandil saab hinnata **väikeettevõtluse tulemuslikkust kvantitatiivsest** aspektist autori arvates sisuliselt kõige paremini kolme järgmise näitaja alusel: majanduslik edukus, väikeettevõtete arv 1000 elaniku kohta ja väikeettevõtete jätkusuutlikkus.

Majanduse edukuse hindamisel kasutasid analüütikud edukuse indeksit, mis on leitud nelja näitaja baasil (4,lk.11):

- käibe muutumine (% ettevõtete arvust, kelle käive viimasel aastal suurenes);
- kasumi ja kahjumiga töötavate ettevõtete suhe osatähtsusprotsentide põhjal;
- kasumi/kahjumi muutumine viimasel aastal (positiivsete ja negatiivsete muutuste vahe);
- olemasoleva tootmispotentsiaali kasutamine (% ettevõtete arvust, kus tootmispotentsiaalist on kasutatud üle 75%).

Eesti 15 regioonist oli edukuse indeksiga üle 0,85 vaid üks regioon — Tartumaa; indeksiga 0,85 kaks regiooni — Harjumaa ja Pärnumaa. Indeks oli 0,55 neljas regioonis — Jõgevamaal, Järvamaal, Võrumaal ja Viljandimaal ning 0,20 samuti neljas regioonis — Hiiumaal, Ida-Virumaal, Valgamaal ja Põlvamaal (4, lk. 26).

Väikeettevõtete arv 1000 elaniku kohta on suurim Tallinnas (30) ja väikseim Ida-Virumaal (11) (5, lk. 24). Järelikult on erinevused keskmisega (20) väga suured. Oluline on aga asjaolu, et enamikus maakondades on see näitaja viimastel aastatel suurenenud.

Väikeettevõtete jätkusuutlikkuse (tegutsema jäänud ettevõtete osatähtsus registreeritud väikeettevõtete hulgas) analüüsist selgus (5, lk. 26–27), et aasta jooksul on üle 40% püsima jäänud Tallinnas ja Harjumaal, Ida-Virumaal, Pärnumaal, Tartumaal, Valgamaal ja Võrumaal. Seega suurlinnade läheduses ja eriti väikeettevõtluse uutes piirkondades. Mõnede maakondade (Läänemaa, Viljandimaa) võimalused on jätkusuutlikkuse kindlustamisel kahanenud

Väikeettevõtluse tulemuslikkus vabariigi ja regiooni majanduselus oleneb *ühelt poolt* väike-ettevõtluse enda valmisolekust oma rolli täitmiseks, tururiski ülevõtmiseks ja *teiselt poolt* **väikeettevõtete tegutsemisruumist** ning **väikeettevõtluspoliitika olemasolust ja kvaliteedist**.

Väikeettevõtete tegutsemisruumi piirab igal juhul nii riiklik **maksupoliitika** (käibemaks, sotsiaalmaks) kui ka **bürokraatiakoormus**. Need avavad väikeettevõtetele nn. teise "rinde" suurettevõtete kõrval — varimajanduse. Ühiskond peab tulevikus intensiivsemalt kõrvutama väikeettevõtete koormust talutavuspiiriga. Majanduslike mängureeglite kujundamiseks peab ühiskond ka **kaht konkureerivat kontseptsiooni**, nende printsiipe omavahel võrdlema (6, lk. 63):

- täielikult konkurentsile rajanev liberalistlik printsiip,
- universaalsust õigustav organisatoorne-kujundav printsiip.

Konkurentsi toimimine annab väikeettevõttele šansi, et suurettevõtted ei saa oma jõuga mängureegleid oma kasuks mõjutada. Teiselt poolt soodustab vaba konkurents faktiliselt suurettevõtteid, kuna nad suudavad küll mitte mängureegleid, vaid nõudlust kergemini oma kasuks mõjutada.

Ühiskond määrab teadlikult või ebateadlikult **kindlaks riigi positsiooni väikeettevõtete suhtes**. Kas ühiskond väärtustab tulevikus **teadlikult** positiivse positsiooni väikeettevõtete suhtes sõltub sellest, kuivõrd väikeettevõtetel õnnestub oma tähtsust majanduse ja ühiskonna jaoks tõhusalt teavitada. **Ebateadlikkusel** on kaks negatiivset alternatiivi:

- riivatakse negatiivselt riigi poolt šansivõrdsust ettevõtte suuruste vahel;
- soodustatakse ettekavatsematult ettevõtte suuruse mõttes neutraalse majanduspoliitikaga tendentslikult suuremaid üksusi.

Väikeettevõtluspoliitika olemasolu ja selle kvaliteet on autori arvates mõneti **probleemsed** Eestis. Nimelt ei ole riigi majanduspoliitika raames eraldi välja toodud väikeettevõtluspoliitikat selle klassikalises tähenduses. Majandusministeerium kasutab mõistet *Riiklik ettevõtlus ja väikeettevõtluspoliitika* (5, lk. 139), kuid autori arvates puudub eraldi dokumendina välja töötatud ja toimiv *Eesti väikeettevõtluspoliitika*. Viimane eeldab ka keskse institutsiooni olemasolu. Majandusministeerium nimetab eespool esitatud poliitika kandjatena kaheksat asutust (5 ministeeriumi, 2 koda ja 1 assotsiatsioon). Phare programmi

raames tehtud uurimuses on loetletud esindusorganisatsioonide kõrval (Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööstuse ja Tööandjate Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Regionaalarengu Sihtasutus) üles veel 32 väike- ja keskmise suurusega ettevõtlust toetavat programmi ja organisatsiooni (ettevõtluskeskused, ärinõuandlad, äriinfokeskused, uusettevõtluse keskused, fondid, sihtasutused, liit, agentuur) (1, lk. 153–234). Programmide ja institutsioonide arvu ohjeldamatu kasv põhjustab juba täna olulisi transaktsioonikulusid. Siseriiklikke programme täiendavad täna ja tulevikus rahvusvahelised programmid, eriti Euroopa Liidu aktsiooniprogrammid väikeettevõtjate jaoks. Selle mitmekesisuse tõttu on väikeettevõtete orienteerumine nendes keeruline ja koormav. Selle problemaatika lahendamiseks ehitati välja Euroopa infokeskuste (*Euro Info Centers* — EIC) võrk. Omavalitsuse tasandil on institutsioonideks ettevõtlusosakonnad nii spetsiaalsete üksustena kui ka integreeritult mõne teise valdkonnaga.

Väikeettevõtluse **õiguslikust** regulatsioonist Eestis käesoleval ajal annab üldpildi sellealaste õigusaktide arvu analüüs. Autori arvutuse kohaselt reguleerib väikeettevõlust 35 õigusakti: 1 seadustik, 28 seadust, 3 põhimäärust, 2 kinnitatud korda ja 1 üldeeskiri (vt. 1, lk. 237–243). Nende hulgas puudub väikeettevõtlusseadus ja on vaid üks konkreetselt ettevõtlusega seotud seadus: *Ettevõtluse riikliku toetamise seadus*. Oluline on lisada, et mitte ühegi õigusakti peakirjas ei esinenud sõna *väikeettevõtlus*.

Eeltoodust selgub kuivõrd raskeks osutub **väikeettevõtluspoliitika** t**ulemuslikkuse** hindamine.

Tulemuslikkust pole osutunud võimalikuks hinnata ka majandusministeeriumil, kes piirdub aastatulemuste iseloomustamisel vaid ettevõtluse järgmise lühiiseloomustusega (5, lk. 136–137):

- 1998. a. kujundati Väikeettevõtluse Krediteerimise Fond ümber Ettevõtluse Krediteerimise sihtasutuseks. Koostöös teiste ettevõtlust toetavate sihtasutustega jätkab see riigi ettevõtlustoetuste vahendamist väikeettevõtjatele;
- Majandusministeerium juhtis väike- ja keskettevõtluse töögruppi läbirääkimistel Euroopa Liiduga ning viis need nimetatud valdkonnas edukalt lõpuni;
- Vabariigi Valitsus ja Euroopa Liidu Komisjon aktsepteerisid Eesti ühinemist EL initsiatiiv-programmiga SME, mis loob avarad võimalused väikeettevõtete internatsionaliseerimisele ja rahvusvahelisele koostööle;
- jätkati EL Phare väikeettevõtlusprojekti ja regionaalarengu projekti töö juhtimist;
- OECD regionaalprogrammi raames osaleti väikeettevõtlusfoorumi töös. Vahetati kogemusi teiste Balti riikide ning Venemaa regioonidega väikeettevõtluspoliitika kujundamisel ning saadi nimetatud teemal soovitusi OECD liikmesriikidelt;
- osaleti aktiivselt Eesti regionaalarengu strateegia koostamisel, mille käigus selgines majandusministeeriumi oluline osa riigi regionaalarengu kujundamisel;
- käivitus Euroopa Liidu SPP programm (Eesti struktuurivahendite ettevalmistamise eriprogramm).

Eeltoodu näitab autori arvates küllalt olulist eeltööd Eesti riikliku väikeettevõtluspoliitika välja-töötamiseks. Samal ajal ei tohi unustada uurimuste tulemusi. Nimelt on erinevates uurimustes välja selgitatud peamised takistused väikeettevõtete arengus. Nende hulgas on esimeste seas nimetatud ka

- valitsuse poliitikat: 3. koht (3, lk. 10);
- seadusandlust ja majanduspoliitikat: 2. koht maal ja 3. koht linnas (4, lk. 15);

- kõrgeid makse: 1. ja 3. koht, bürokraatiat ja paberitööd: 4. koht ja sagedasi muutusi Eesti seadustes 7.–8. koht 20 hulgas (1, tabel 14).

Phare uuringust selgusid antud kontekstis veel järgmised huvipakkuvad tulemused (1, lk. 145):

- pangalaenu on taotlenud viimase kolme aasta jooksul vaid 37% väikeettevõtetest, neist ligi pooled ühe korra. Laenu ei ole saanud 35% seda taotlenutest. Üldiselt peetakse laenu-saamisvõimalusi halvaks (69%). Erinevate riikide finantseerimisprogrammide poole on laenu saamiseks on pöördunud vaid 12% ettevõtetest;
- Riikliku Ekspordiabi Programmilt on saanud toetust vaid 10% vastanutest, 28% ei ole selle olemasolust teadlikud;
- Euroopa Liiduga ühinemise mõju oma ettevõtetele arvab positiivse olevat 32% ja negatiivse 18% vastanutest. Veerand vastanutest on oma ettevõttes sisse viinud ka muudatusi, vastamaks Euroopa Liidu nõuetele. Samas hindab informatsiooni olemasolu EL kohta ebapiisavaks 73% ettevõtetest. Info hankimist EL kohta peetakse ka olulisemalt keerukamaks;
- Valitsuse tegevus ettevõtluskliima kujundamisel hinnati 66% väikefirmade poolt halvaks või pigem halvaks.

Sellega seoses pole üllatav, et põhivaldkondadeks, milles väike- ja keskmise suurusega ettevõtted valitsuselt toetust ootasid on järgmised (1, tabel 15):

- maksusoodustused,
- juurdepääs teabele,
- laenud,
- eksporditoetus,
- toetus tehnoloogia uuendamiseks.

See tähendab, et valitsus ja eriti selle sektori arendamise eest vastutav ministeerium peavad jätkama senitehtut ning käivitama protsessi, millesse oleksid kaasa haaratud kõik põhilised väike- ja keskmise suurusega ettevõtlusega seotud institutsioonid ja organisatsioonid. Ikka selleks et laialdaste ja tõsiste jõupingutustega kavandataks Eestile selge **riiklik väikeettevõtluspoliitika**. See peaks põhinema vajalikul konsensusel, et seda oleks kergem ellu viia ning samal ajal võiks saavutada võimalikult paremaid tulemusi.

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtlusele suunatud koordineeritud poliitika võib olla edukas vaid siis, kui on olemas selleks vajalikud **institutsionaalsed tingimused** ja **õiguslikud alused** ning kui valitsuse käsutuses on püstitatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud organisatsioonilised vahendid.

Kasutatud kirjandus

1. Väikeettevõtluse olukorrast Eestis. Aruanne 1998. aasta kohta. EL PHARE väikeettevõtluse toetamise programm Eestis. Tallinn, 1999.
2. Siimon, I.-J., Lumiste, R., Lumiste, R. Tooteinnovatsioon ja innovatsioonisüsteemid. Tartu, 2000.
3. Venesaar, U., Smallbore, D. Eesti tootvate väike- ja keskettevõtete arenguprobleemid. Tallinn, 1997.
4. Regionaalne väikeettevõtete uuring. EV Majandusministeerium. Tallinn, 1996.
5. Eesti majandusülevaade 1998-1999. EV Majandusministeerium. Tallinn, 1999.

6. Mugler, J. Betriebswirtschaftslehre der Klein- und Mittelbetriebe. Wien, 1993.

Summary

THE EFFECTIVENESS OF SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES AND SME POLICY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION

Aino Siimon
University of Tartu

The development of small and medium enterprises (SMEs) and the development of SME policy belong to the practical problems of economic theory of small and medium enterprises. It is important to stress that they are interdependent in several ways: the creation, operation and development of SMEs largely depends on the SME policy. However, it is important to understand that the development of SMEs and the SME policy is not the main goal. Their effectiveness is far more relevant.

The term "effectiveness" is used to evaluate any economic results, together with the terms "success" and "efficiency". Success is the most general of the three terms. Efficiency can only be assessed as the rate of results to resources. Thus, regarding the assessment possibilities, the term of effectiveness is used in this article.

The effectiveness of SMEs in the context of European Union can be assessed qualitatively as well as quantitatively.

Qualitatively, the effectiveness can be characterized by successful fulfillment of all 10 social-economic functions of small and medium enterprises and by the attitude of the community towards enterpreneurship.

The quantitative assessment of the effectiveness of small and medium enterprises can be performed on the state level and on the region level. On the state level, following moments can be assessed:

- enterpreneurial activity (the number of active enterprises per 1000 citizens);
- the share of SMEs in overall business results (turnover, profit, export) and in other relevant measures (tax revenues, state deliveries).

On the region level, the effectiveness of SMEs can be assessed by the index of economic success, enterpreneurial activity and continuity.

The assessment of the effectiveness of SME policy is extremely problematic. However, it is important to stress the need for assessment and development of this policy. Regarding the results of a research, enterpreneurs place government policy on the third place among the main restrictions to company development and express the need for government help in 5 areas.

EESTI EUROOPA LIIDUGA LIITUMISE PÕHISEADUSLIK KONFLIKT NING LIITUMISE TULEMUSLIKKUS PÕLLUMAJANDUSES

Uno Silberg
Tartu Ülikool, Eesti Põllumajandusülikool

Sissejuhatus

Euroopa Liidu liikmeks kandideerides on Eesti võtnud endale kohustuse reservatsioonideta[1] harmoniseerida oma poliitikad ja poliitika instrumendid Euroopa Liidus (EL) kehtivatega ning Vabariigi Valitsus on koostanud tegevuskava aastateks 1998…2003 eesmärgiga olla liitumiseks valmis 1. jaanuariks 2003. Sellest tulenevalt on käesoleva töö eesmärgiks analüüsida kahte probleemsemat valdkonda Eesti võimalikul liitumisel EL-iga. Esiteks püütakse hinnata Eesti liitumist põhiseaduslikust seisukohast ning teiselt poolt liitumise tulemuslikkust põllumajandusele. Kuna põllumajandus on tihedas seoses maaeluga, siis peetakse töös silmas eelkõige EL struktuuripoliitika ja põllumajanduspoliitika (CAP) võimalikku rakendamist ja sellega kaasnevaid otseseid ja kaudseid kulutusi.

Põhiseaduslik konflikt

Analüüsimaks Eesti põhiseaduse normide vastavust võetud kohustustele moodustas Vabariigi Valitsus 14. mail 1996. aastal põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni (Põhiseadus 1999: 1). Komisjon esitas oma tegevusaruande Riigikogu põhiseaduse komisjonile 1998. aasta kevadel ning jõudis oma töö tulemusena seisukohale, et kehtiv põhiseadus ei võimalda Eestil astuda Euroopa Liitu ning täita liikmesriigile liidu õiguskorra poolt esitatud nõudeid ning Eesti põhiseaduses puudub üldse säte, mis lubaks suveräänsuse sisuks olevaid riiklikke pädevusi teostada rahvusvahelisel tasandil ja rahvusvaheliste organisatsioonide poolt (Madise 1999: 20)[2].

EL-iga võimalik liitumine toob kaasa Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse kaotuse, kuna praegu kuulub kõrgeim riigivõim rahvale, aga EL-is on tegemist demokraatiavaegusega. Võttes endale kohustuse reservatsioonideta alluda ühisreeglitele muutub EL-i reeglistik ülimuslikuks võrreldes meie põhiseadusega (Tiitinen 1999: 10)[3]. Demokraatiavaegus seisneb selles, et EL-i institutsioonilises ülesehituses domineerivad üheltpoolt niihästi seadusandliku kui ka täidesaatva võimuga nõukogu ning teiselt poolt demokraatliku legitiimsuseta komisjon (Rammus *et al* 1999: 15). Euroopa Nõukogus võetakse vastu liikmesriikides kohustuslikud õigusaktid ning ei nõuta seejuures riikide esindajate ühehäälsust. Seega on mõnel juhul liikmesriik allutatud teise liikmesriigi seadusandlikule tahtele (Võimalik 2000: 5) Kuigi liikmesriigid lähtuvad enamasti puhtteoreetilisest lähtekohast, et EL erinevalt suveräänsest riigist ei ole iseenda õiguste lõplik kindlaksmääraja, vaid tegutseb ainult nendes raamides, mis riigid talle on lepingutega andnud. Siiski viitavad paljud asjaolud sellele, et tegemist on moodustisega, mis kaugeneb rahvusvaheliste organisatsioonide tasandist ja võtab ühe enam riigile iseloomulikke jooni. Euroopa Kohus on seisukohal, et asjaolu üle, kuidas tõlgendada EL organite pädevust ja neile lepingutega antud volitusi ning ka määrata kindlaks seda, kas nad on astunud üle nende volituste piiridest on lõppastmes otsustajaks siiski Euroopa Kohus

[1] AGENDA 2000 Komisjoni arvamus Eesti Euroopa Liidu liikmeks astumise avalduse kohta, lk. 32.
[2] Lauri Madise on Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik ja võttis osa ka põhiseaduse juriidilise ekspertiisi tööst.
[3] Seppo Tiitinen on Soome Eduskunta peasekretär ja Soome töögrupi Põhiseadus 2000 esimees ja alaline ekspert.

ise, mitte liikmesriikide õigusemõistmise organid (Madise 1999: 18; Haersolte 1999: 5)[4]. Ainult Euroopa Kohus võib kontrollida euroõigust ja eurointegratsiooni. See on samm kompetentside kompetentsi omamise suunas.

Seega lähtudes suveräänsusprintsiibist ja täpsemalt Eesti põhiseaduse §-st 1 on EL-i õiguse kehtivus ja EL-i aktide ülemuslikkuse sätestamine Eestis põhiseadusega vastuolus. EL-i õiguskorra seost rahvusliku õiguskorraga iseloomustab kaks põhimõttelist joont: Euroopa õiguse otsene kohaldatavus liikmesriigi territooriumil ning tema ülimuslikkus rahvusliku õiguse suhtes (Võimalik 2000: 7). Põhiseadus on aga Eestis kehtivate õigusaktide hierarhias kõige kõrgema jõuga õigusakt, millega peavad olema kooskõlas kõik ülejäänud erinevate organite ja erineval legitiimsuse astmel vastuvõetud aktid, mis Eesti kehtivad ning meie elu reguleerivad (Madise 1999: 17). Eesti astumine EL-i toimub vastavalt Maastrichti lepingu 7. jaotise artiklile l00, mis näeb ette vastava avalduse esitamise EL-i Nõukogule (Madise 1999: 18). Pärast nõusoleku saamist liidu keskorganite poolt, sõlmitakse rahvusvaheline leping ühinemistingimuste kindlaksmääramiseks EL-i liikmesriikide ja Eesti Vabariigi vahel. Eesti põhiseaduse § 123 keelab aga sõlmida rahvusvahelisi lepinguid, mis on põhiseadusega vastuolus. Samuti ei ole EL-i astumise osas rahvahääletuse korraldamine praeguse põhiseaduse § 106 järgi võimalik, kuna põhiseadus keelab rahvusvaheliste lepingute sõlmimise küsimuste rahvahääletusele paneku ning põhiseaduses puudub säte, mis lubaks suveräänsuse sisuks olevaid riiklikke pädevusi teostada rahvusvahelisel tasandil rahvusvaheliste organisatsioonide poolt (*Ibid*.: 21). Sellest tuleneb otseselt, et põhiseadust on/oli vaja muuta kõigepealt "enne" (NB! Eesti ühinemisläbirääkimised EL-iga avati ametlikult 31. märts 1998)[5] liitumisläbirääkimiste algust kui ka edaspidi enne liitumislepingu sõlmimist ja ratifitseerimist.

Seega on Eestis tegemist EL-i liitumise võimalikkuse taustal põhiseadusliku konfliktiga, millele väliseksperdid juhtisid tähelepanu juba 1996. aastal (Põhiseadus 1999: 1)**. Käesoleval hetkel on Eesti riigiorganite tegevus alates 1995. aasta 28. novembrist põhiseaduse vastane** ning seisneb (Madise 1999: 20):

- liitumisavalduse edastamises Euroopa Liidule;
- liitumisläbirääkimiste läbiviimises põhiseadusega vastuolus olevatel tingimustel;
- samuti on integratsiooniks tehtud väga suured kulutused riigieelarvest ning seda põhiseadusliku aluseta ja põhiseadusega otseses vastuolus olevate eesmärkide saavutamiseks.

Euroopa Liiduga liitumise tulemuslikkus Eesti põllumajanduses

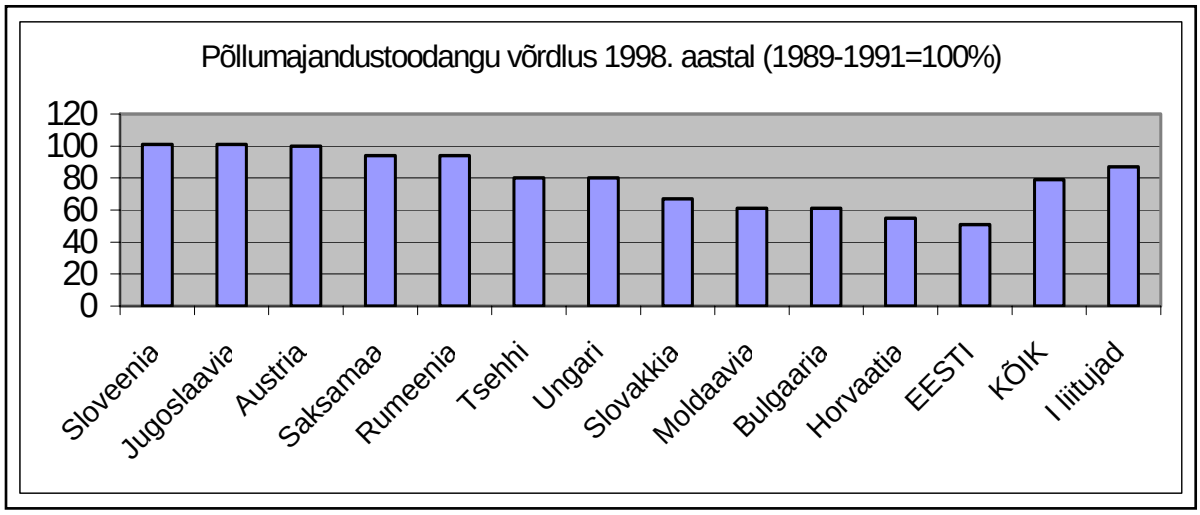
Sõltumata Eesti põhiseaduslikust konfliktist ning võttes arvesse EL-is kehtivaid põllumajanduse ja struktuuripoliitika reegleid, on võimalik analüüsida, mida toob liitumine kaasa meie maaelule ning põllumajandusele. Sellisel juhul saab püstitada küsimuse, millal ja millistel tingimustel EL-iga liituda või mitte liituda. Tegemist on paralleelselt ka erinevate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide taotluste ning integratsioonipürgimustega, mille eelduseks oli ja on NSVL-i lagunemine ning Venemaa ajutine hõivatus oma siseriiklike poliitilist, majanduslikku ja sotsiaalset laadi probleemidega. Olemasolevad EL-i reeglid ja erinevad andmed võimaldavad aga juba täna prognoosida ligilähedaselt Eesti (põllumajanduse ja struktuuripoliitika) liitumise võimalikku tulemuslikkust. Seejuures ei tohi unustada, et tegemist on ajas ja ruumis muutuvate andmetega. Tänane analüüs ja vastav käitumine võib

[4] Johan van Haersolte tegi Taani Asseri Instituudi uuringu Eesti põhiseaduse võrdlusest teiste EL liikmesriikidega.
[5] Infoleht, Eesti ja Euroopa Liit 6, lk. 4.

muuta otsustusi tulevikus, seda nii Eesti riigi kui ka EL-i seisukohast. Peale mida on mõeldav teha lõplikke otsustusi ja küsida rahva käest referendumi kaudu luba Eesti tegelikuks liitumiseks EL-iga.

Euroopa Liidu õiguste rakendamisel rahvusliku seadusandluse ja normitehniliste protseduuride osas on tegemist nn. "pädevuse üleandmisega". Põhimõtteliselt tähendab see EL kontekstis seda, kui antud temaatikat ei saa reguleerida ainult siseriiklikult liikmesriikides. Näiteks temaatika, mida reguleerib ainult EL ja mitte liikmesriigid on põllumajandus ja põllumajanduse seadusandlus (Haersolte 1999: 15). Põllumajandussektor on üks enim reguleeritud valdkondi EL-s ja seda iseloomustavad poliitikavahendite kasutus: sektori tegevuse reguleerimiseks kehtestatud õigusaktide osatähtsus on 40 % üldistest (Laansalu 1999: 2); põllumajanduse eelarvekulutuste osatähtsus on 44,5 %; struktuuripoliitika eelarvekulude osatähtsus 34,8 % üldistest abinõudest. Senine EL-i ühtne põllumajanduspoliitika (CAP) on tõstnud farmeritele makstavate toetuste efektiivsust ja vähendanud ületootmist, kuid ei ole lahendanud olukorda maailmaturul, kus hindade ja kaupade liikumise moonutused ulatuvad 450 miljardi dollarini aastas ning moonutustest suurem osa langeb põllumajandussaaduste turu arvele (Laansalu 1999: 4).

Eesti põllumajanduse olukord on võrreldes teiste EL-iga liituda soovivatest maadest madalaimale tasemele langenud, olles 51 % kümne aasta tagusest tasemest (vaata joonis 1). Sloveenial on tootmistase 101,3 %; Tsehhil 80,2 %; Ungaril 79,8 %; Slovakkial 66,9 %; Bulgaarial 60,6 %; Horvaatial 55,2 ja nn. esimese ringi liitujate keskmine on 87,1 % (Riikliku 1998: 2).



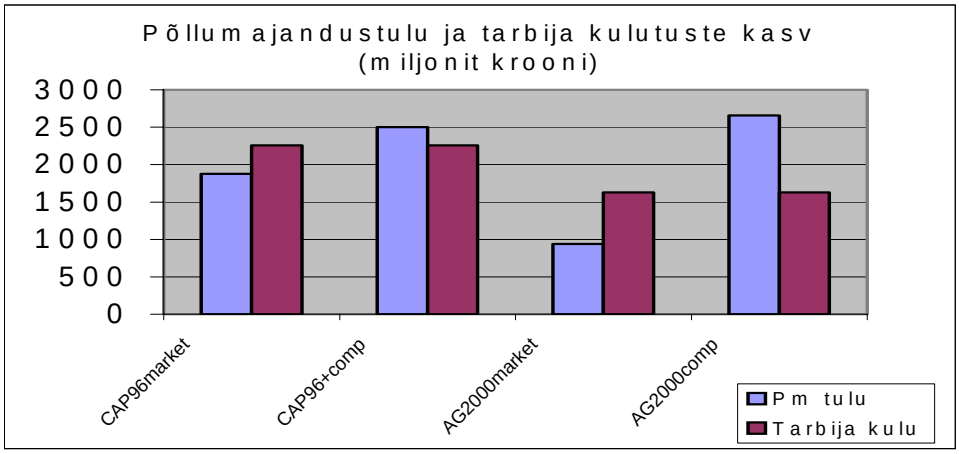
Joonis 1:Põllumajandustoodangu võrdlus 1998. aastal (1989 - 1991=100 %)
Allikas: [http: //www.agri.ee/]; autori arvutused

Kui Eesti ühineb EL-iga, siis puutub ta kokku senisest täiesti erineva põllumajandus-poliitikaga (Böse 1998: 2) ja EV Põllumajandusministeeriumi ametlikud liitumise prioriteedid on järgmised (Laansalu 1999: 2):

- siseturg, toidu ohutus, tarbijakaitse, loomsete toodetega kauplemine, turustamine ja põllumajandusturg sh *Acquis communautaire* (EL õiguses teataval hetkel kehtiv seis, sh kõik põhimõtted, õigusaktid, kohustused, mis liikmesriikide vahel on kokku lepitud ja mida uutel liikmesriikidel tuleb aktsepteerida täielikult) rakendamine;
- ühtse põllumajanduspoliitika (CAP) rakendamine;
- maaelu ja regionaalpoliitika põhimõtete rakendamine;

- haldusstruktuuride tugevdamine (tagamaks ühtse põllumajandus- ja kaubandus-poliitika meetmete rakendamist).

Ainukesena on analüüsinud CAP-i mõju Eesti põllumajandusele ja tarbijakulutustele ASA-Instituut ning on oma 1998. aasta arvutustes lähtunud hüpoteetilisest situatsioonist (vaata joonis 2): *EstApo* - lähtekoht Eesti 1996 .aasta ja 1997. aasta NVA (*the Net Value Added* – puhas lisandväärtus või laiemalt kui põllumajandustulu) arvutamine; *CAP 1996 market* – ei sisalda kasvupinnale ja loomadele makstavat toetust, mis viidi sisse EL maades seoses 1992. aasta CAP reformi põhjustatud hinnalanguse kompenseerimiseks; *CAP 1996 + comp* – sisaldab nimetatud otsetoetusi*; Agenda 2000* – ainult turu- ja hinnapoliitika rakendamine; *Agenda 2000 comp* – lisaks hektarite ja loomade arvu järgi makstavad otsetoetused lähtudes Agendast 2000 (Böse 1998: 5).



Joonis 2: Põllumajandustulu erinevate stsenaariumide puhul (miljonit krooni), autori arvutused
Allikas: ASA-Instituut 1998

Hinnangud on ligikaudsed ja analüüs staatiline (1996. aasta andmed): Toodangu tase on kindlal tasemel (ei ole arvestatud piima kvoote). Sisendi ja toodangu koefitsiendid on konstantsed. Asendusefekte ei ole toodangu puhul arvestatud. Ei arvesta kvaliteedist tulenevaid hinnaerinevuse Eesti ja EL-i vahel. Pole arvestatud tootlikkuse tõusu ja tehnilisi uuendusi. Ei arvesta tarbija reageeringut hindade muutusele (Böse 1998: 6). Arvutuste aluseks olev 1996. aasta ja 1997. aasta andmestik on kokku sobitatud netolisandväärtus, mis oli põllumajanduses 964 miljonit krooni (Böse 1998: 7), 1998. aasta oli see aga 623 miljonit ja 1999. aastaks prognoosis põllumajandusministeerium negatiivset netolisandväärtust (Riikliku 1998: 6). Tegelik põllumajanduse aastane tulude puudujääk valitsuse ja põllumajandustootjate vaheliste läbirääkimiste ekspertide hinnangul on 1,5-3,5 miljardit krooni[6]. Tuleb arvestada, et EL-iga liitumisel ei ole võimalik vältida tarbijahindade tõusu (1,63-2,26 miljardit krooni) EL-i tasemele (vaata joonis 2). Põllumajandustulu oleks vahemikus 0,94 - 2,66 miljardit krooni ning vahe põllumajandustulu ja tarbija kulu vahel erinevate stsenaariumide korral oleks vahemikus –0,69 kuni +1,03 miljardit krooni. Hinnamuutused leiaksid aset hiljemalt Eesti saamisel EL-i liikmeks ning mis tooks kaasa äkilise toiduainete kallinemise šokeeriva mõju elanikkonnale ja eelkõige madala sissetulekuga tarbijagruppidele. Seni kuni toiduainetetööstus ei tooda efektiivsemalt, on

[6] Aluseks on valitsuse ja põllumajandustootjate esindajate vahelised läbirääkimised (RT 1995, 79, 1346; 1997, 198) § 3.

tarbija sunnitud kinni maksma suurema osa hinnatõusust. Väidetavalt ei ole kõigi EL-i kompensatsioonide maksmine Eesti põllumeestele ilmselt tõenäoline. Põhjuseks on see, et kandidaatriike ei puudutanud 1992. aasta CAP reformi käigus toimunud hindade langetamine ja järelikult ei peaks neil olema õigust saada kompensatsiooni võrdväärselt praeguste liikmesriikidega. Näiteks Eesti piimahinnad on vähem kui 50 % EL-i tasemest ja loomalihahinnad vaid 19 % EL-i turuhinnast (Riikliku 1999: 5) Kas ja millises ulatuses Eesti põllumeestel oleks õigus nimetatud toetusi saada, sõltub peamiselt EL-i siseste läbirääkimiste tulemusest. Üks peamisi vastuargumente on, et kandidaatriike ei puudutanud 1992. aasta CAP reformi käigus toimunud hindade langetamine ja järelikult ei peaks neil olema õigust saada kompensatsiooni (Böse 1999: 6-7). Teisest küljest kardavad mõned liikmesriigid, et kui uutele ühinejatele otsetoetusi ei maksta, siis võib tekkida olukord, kus ka praegustele liikmesriikidele vastavate toetuste maksmist piiratakse.

Eesti põllumajanduse EL-iga liitumise tulemuslikkust võib hinnata ka EL-is 6. mail 1999. aastal paika pandud järgmise seitsme aasta eelarve alusel (Institutional 1999: 14; 15). EL-i reformide paketi "Agenda 2000" olulise osana kujundati välja EL-i laienemisest tulenevad kulud ning liidu põllumajanduskulude kärpimine. Liitumiseelseks abiks on igal aastal ettenähtud 48,8 miljardit krooni. See summa läheb jagamisele kõikide kandidaatriikide vahel. Kui mõni neist liitub, siis jagavad summat aina vähem riike. Laienemisele mõeldud finantse ei saa kasutada liikmesriikides[7].

T a b e l 1

Euroopa Liidu rahandusstruktuurist (EL-21)[8] tulenev Eesti tulude ja kulude prognoos

(*miljonit krooni 1999.a. hindades**)

*Määratud panus***	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Liitumiseelne abi***	**1 140**	**1 140**	**1 140**	**1 140**	**1 140**	**1 140**	**1 140**
sh põllumajandus	190	190	190	190	190	190	190
sh struktuuri instrumendid	380	380	380	380	380	380	380
sh PHARE *(kandidaat riigid*)	570	570	570	570	570	570	570
Laienemine***			**2 352**	**3 293**	**4 235**	**5 177**	**6 119**
sh põllumajandus			584	740	894	1 068	1 240
sh struktuuri operatsioonid			1 367	2126	2889	3 646	4 405
sh sisepoliitika			266	277	288	299	310
sh administratsioon			135	150	164	164	164
K O K K U **(TULUD**)	***1 140***	***1 140***	***1 392***	***2 313***	***3 235***	***4 157***	***5 079***
K O K K U **(KULUD)*** **			***960***	***980***	***1 000***	***1 020***	***1 040***
Määratud maksud (% SKP-st)			1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%
Ettenägematute kulutuste varu			0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%
Oma kulutuste määr (maks.)			1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Allikas: *18.6.1999 EN Official Journal of the Europaen Communities C 172/14 and C 172/15*, autori arvutused (*1 euro = 15,65 EEK; ***Eesti osaluse koefitsient* 2,33; ****Ei arvesta omafinantseerimise kohustust ja muid kulutusi*)

Eesti põllumajanduse ja maaelu kulude ja tulude analüüsi lähtealuseks on autor võtnud hüpoteetilise situatsiooni EL-i rahandusstruktuurist tulenevate rahaliste vahendiste

[7] Infoleht, Eesti ja Euroopa Liit 6, lk. 3.

[8] Siin ja edaspidi on mõeldud EL-i laienemist (EL-21) lisaks 15. liikmesriigile kas 6. või (EL-21+7) lisanduva 7 riigiga.

saamiseks[9] ning samas ka Eesti omapoolseks liikmekohustuste täitmiseks[10] (vaata tabel 1). Kuni liitumiseni oleks Eestil saada kokku 1,14 miljardit krooni aastas. Sellest põllumajanduse osa oleks 0,19 miljardit, mis eeldab ka siseriiklikku kaasfinantseerimist. Struktuuripoliitikaks on eraldatud 380 ja PHARE abina kuni 0,57 miljardit krooni. Otsesed kulud oleksid peale hüpoteetilist liitumist aastaks 2002 kuni 1,27 % SKP-st ning summas 0,96 – 1,04 miljardit krooni[11]. Põllumajandussektor ja võimalik struktuuripoliitika on seotud ka kaudsete kuludega (vaata näiteks tabel 2).

T a b e l 2

Eesti kulutused põllumajandusele ja maaelu arengule ühinemiseelsel perioodil

(eelhinnang miljonites kroonides)

VALITSUSKULUD	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**KOKKU**
Administratsioon	5,5	10	20	30	50	80	190
Põllumajandustoetused	20	230	500	600*	700*	800*	2700*
Maaelutoetused	10	11	85	190*	200*	310*	806*
SEKTORIKULUD							
Töötlev tööstus	100	200	400	400	410	400	1910
Esmane tootmine	50	100	200	400	400	400	1550
KOKKU							7156

* võib olla täiendav võimalus kasutada EL-i abi

Allikas: EV Põllumajandusministeerium D:\Põllumajandusministeerium\kava01.ppt[12]

Vastavalt põllumajandusministeeriumi ekspertide hinnangule tuleb ainuüksi piimasektorisse kokku investeerida 2,86 miljardit krooni (piimatehnoloogia uuendamiseks on vaja 1,5 miljardit; söödatootmistehnoloogia uuendamiseks 1,0 miljardit; piimatööstuse rekonstrueerimiseks 0,36 miljardit)[13]. Põllumajandusminister Ivari Padar on väitnud, et see summa on 3,8 miljardit krooni. Seega on erinevad andmed, mis ei ole omavahel kooskõlas.

T a b e l 3

Otsesed ja kaudsed kulud, kui Eesti oleks EL täisliige aastal 1999 (hüpoteetiline)

Eesti otsesed ja kaudsed kulud liitumise järgselt (aastas % SKP-st)*
Traditsioonilised omavahendid (tollimaks kolmandatele riikidele) + 1,4 % (VAT) käibemaksu baasist + uued omavahendid (% SKP-st) KOKKU kuni 1,27 % SKP-st[14].
Tollimaksu trahv (WTO-ga kokkulepitud madalamate määrade osas) KOKKU kuni 0,72 % SKP-st[15]
Nn suhkrumaks KOKKU 0,66 % SKP-st[16].
Lobby EL-is KOKKU 0,16 % SKP-st (autori arvutused)
Eesti euroadministratsioon ja EL-ile vastava sisepoliitika KOKKU 0,66 % SKP-st. (autori arvutused)
Maaelu ja Põllumajanduse kaasfinantseerimise kohustus (EL katab kogukulutustest kuni 75 % ning taotlejariigi abi kuni 50 %) KOKKU Eesti osalus kuni 0,77 % SKP-st[17].

[9] Raha jaotamisel võetakse arvesse kandidaatriigi rahvaarvu, riigi pindala ja SKP inimese kohta. Autori hinnangul oleks Eesti osaluse koefitsient EL-21 korral 2,33 ja EL-21+7 korral 1,34.

[10] EL-is on tegemist traditsiooniliste ja uute omavahenditega.

[11] analüüsi alus: Rahandusministeeriumi SKP prognoos 1999.a. 76 306 miljonit krooni ning tõus 2 % aastas. [http: //www.fin.ee/majandus/eelarve/alus1.htm]. 24.09.1999.

[12] Euroopa Liiduga liitumise ettevalmistus. Põllumajanduse ja maaelu sektor // PM 1998, joonis 16.

[13] Riiklik arengukava põllumajanduse osas. EV Põllumajandusministeerium, lk. 6.

[14] Financing the EU, Commission Report on the Operation of the Own Resources System 7.11.98, i.

[15] Tollimaksu vahe toidu impordil kolmandatest maadest // PM kaubandusbüroo 1998.a. andmed ja autori arvutused.

[16] Tiit Kolde "Eesti suhkrupoliitika võimalused Euroopa Liiduga liitumisel" magistriprojekt ärijuhtimise magistri kutsekraadi taotlemiseks (kaitsmine toimus 29.01.2000 Tartu Ülikoolis).

Eesti põllumajanduse vastavus EL nõuetega aastas (¼ 3,8 miljardist) KOKKU 1,24 % SKP-st[18].
KOKKU aastas 5,5 % SKP-st (4,2 miljardit krooni)

Allikas: autori arvutused (*ei arvesta kõigi EL-iga liitumisega kaasnevate kulutustega)

EL-ist (hüpoteetilisel aastal 1999) saadav summa oleks 1,8% SKP-st (1,4 miljardit / tabel 1 aasta 2002) kuni maksimaalselt 4% SKP-st (Agenda 2000: 87). Vahe aastas 3,7-1,5% SKP-st Eesti kahjuks. Kui võtta arvesse muutused, mis on seotud Helsingi detsembri 1999. aasta tippkohtumise tulemusena EL-i laienemiskavas esimestele vooru liitujatele (Eesti, Küpros, Poola, Sloveenia, Tsehhi ja Ungari) lisaks kutsuda läbirääkimistele veel 7 riiki (Bulgaaria, Leedu, Läti, Rumeenia, Slovakkia ning ka Malta ja Türgi)[19], siis on situatsioon Eestile mõneti erinev (vaata tabel 4 ja joonis 3).

T a b e l 4

Euroopa Liidu rahandusstruktuurist (EL-21+7) tulenev hüpoteetiline Eesti tulude ja kulude prognoos liitumisega aastal 2002

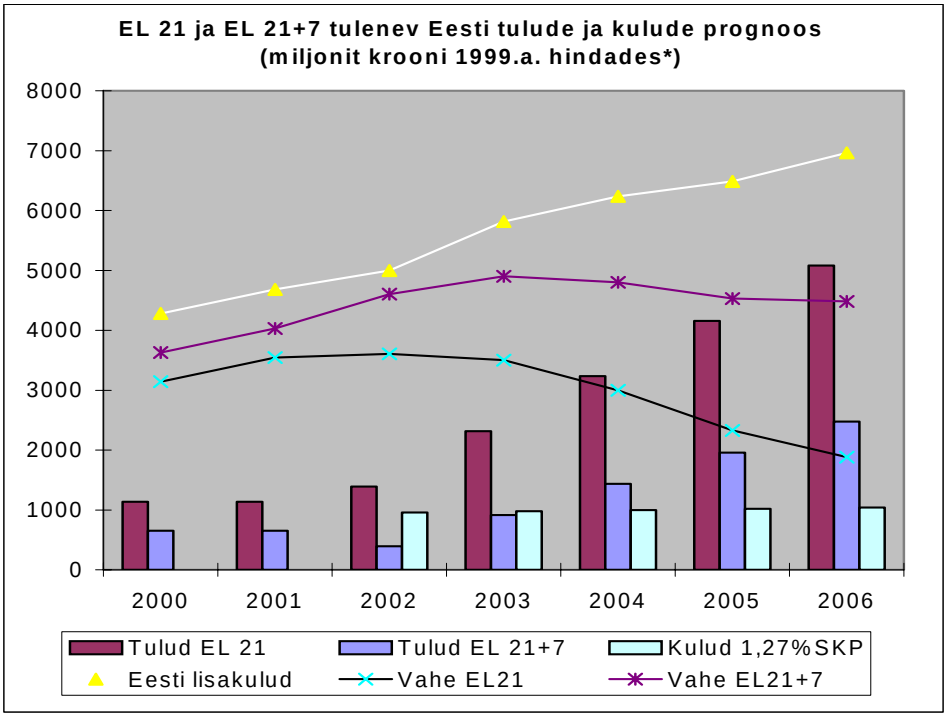
(*miljonit krooni 1999.a. hindades**)

Määratud panus***	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
K O K K U (TULUD 21)	*1 140*	*1 140*	*1 392*	*2 313*	*3 235*	*4 157*	*5 079*
K O K K U (TULUD 21+7))	*654*	*654*	*393*	*914*	*1 435*	*1 957*	*2 478*
Eesti lisakulutused peale liitumist **(min.5,5 % SKP-st)[a]**	4 281	4 684	4 996	5 815	6 235	6 487	6 961
VAHE Eesti kahjuks (21)	***3 141***	***3 544***	***3604***	***3 502***	***3 000***	***2 330***	***1 882***
VAHE Eesti kahjuks (21+7)	***3 627***	***4 030***	***4 603***	***4 901***	***4 800***	***4 530***	***4 483***

Allikas:*18.6.1999 EN Official Journal of the Europaen Communities C 172/14 and C 172/15* autori arvutused (*1 euro = 15,65 EEK; ***Eesti osaluse koefitsient* 2,33 ja 1,34; ****Ei arvesta omafinantseerimise kohustust ja muid kulutusi; [a]SKP tõus aastas 2% ja kulutuste tõus aastas 5%*)

EL-i põllumajanduspoliitika on ühtne ja Eesti peab lõpuks vastama liidus kehtestatud nõudmistele. Selleks tuleb Eestil hoolikalt valida, milliseid strateegiaid ta kavatseb liitumiseelsel perioodil rakendada. Samuti tuleb läbirääkimistel ette näha ja teha taotlus võimalike erandite ja spetsiifiliste tingimuste rakendamiseks ning kui vaja siis rakendada üleminekuperioodi erinevate meetmete rakendamiseks. Võttes arvesse liitumise mõju Eesti maaelule ja põllumajandusele on Eesti valikuvõimalused aga suhteliselt piiratud. EL-ist saadav tulu oleks lõppkokkuvõttes (olemasolevate andmete korral, mis võivad edaspidi muutuda) Eestile vähema liitujate arvuga (EL-21) suurem, kui tegemist on mega-laienemisega (EL-21+7). Eestil jääks teoreetiliselt saamata vahemik 0,486 miljardit krooni 2000. aastal kuni 2,118 miljardit aastaks 2006. Kui võtta arvesse ka liitumisega kaasnevad otsesed ja kaudsed kulutused osutub Eesti hoopis kaotajaks pooleks. Vahe Eesti kahjuks EL-21 korral jääks vahemikku 3,1 - 1,9 miljardit krooni ja EL-21+7 korral 3,6 - 4,5 miljardit krooni. Eesti Valitsus peaks pöörama erilist tähelepanu põllumajanduse ja struktuuripoliitika alastele läbirääkimistele. Põllumajandus ja ka toiduainete tööstus on Eestis ühed tähtsamad ja tundlikumad majandusharud ning jääb lootus, et EL-iga integreerumisprotsessis need lõplikult välja ei sure. Põllumajanduse liitumise tulemuslikkust saab mõõta lõplikult siis, kui tegelik situatsioon liitumisläbirääkimiste käigus muutub ja kujuneb Eestile tunduvalt soodsamaks ning Eestil on liitumisest rohkem võita kui kaotada.

[17] Analüüsi aluseks on võetud tabel 1 ja autori arvutused.
[18] Arvutuse aluseks on võetud I.Padari väide 3,8 miljardit, kui aga kasutada teisi andmeid (7,2 miljardit kr.), siis on summa ja % SKP-st suurem.
[19] EL alustas 15. veeruaril 2000 ühinemiskõnelusi kuue uue kandidaatriigiga // Sõnumileht 16.02.2000.



Joonis: 3. EL-21 ja EL-21+7 tulenev tulude ja kulude prognoos Eestile aastaks 2000-2006
Allikas: Tabel 4 ja autori arvutused

Kokkuvõte

Eesti poliitikud peavad olema teadlikud sellest, et Eesti võimaliku liitumise osas on tegemist põhiseadusliku konfliktiga. Koheselt oleks vaja muuta rahvahääletuse korras põhiseadust ja juhul kui rahvas on nõus loobuma iseseisvusest ning demokraatiast EL-i kasuks, alles seejärel on loodud liitumisläbirääkimistele legitiimne alus. Eesti põllumajanduse olukord on võrreldes teiste EL-iga liituda soovivatest maadest madalaimale tasemele langenud, olles 51 % kümne aasta tagusest tasemest. Küsitavaks jääb, kas EL-iga liitumine toob kaasa selles osas mingi murrangu. Samuti tuleb arvestada, et EL-iga liitumisel ei ole võimalik vältida tarbijahindade tõusu (1,63-2,26 miljardit krooni) EL-i tasemele. Võttes arvesse liitumise mõju Eesti maaelule ja põllumajandusele on Eesti valikuvõimalused suhteliselt piiratud. EL-ist saadav tulu oleks lõppkokkuvõttes Eestile väiksema liitujate arvuga (EL-21) suurem, kui tegemist on nn. mega-laienemisega (EL-21+7). Kui võtta arvesse ka liitumisega kaasnevad otsesed ja kaudsed kulutused osutub Eesti kaotajaks pooleks. Vahe Eesti kahjuks EL-21 korral jääks vahemikku 3,1-1,9 miljardit krooni ning EL-21+7 korral 3,6-4,5 miljardit krooni. Eesti Valitsus peaks pöörama erilist tähelepanu põllumajanduse ja struktuuripoliitika alastele läbirääkimistele. Liitumise tulemuslikkust põllumajandusele saab mõõta lõplikult siis, kui tegelik situatsioon liitumisläbirääkimiste käigus muutub ja kujuneb Eestile tunduvalt soodsamaks ning Eestil on liitumisest rohkem võita kui kaotada.

Kasutatud kirjandus

AGENDA 2000 Komisjoni arvamus Eesti Euroopa Liidu liikmeks astumise avalduse kohta, lk. 32, 87.
Böse, C. ASA-Instituut (18.09.1998) Euroopa Liiduga liitumise eeldatav mõju Eesti põllumajandusele, lk. 5-13 [http: //www.agri.ee/beuro_1.html]. 26. november 1999.
Euroopa Liiduga liitumise ettevalmistus. Põllumajanduse ja maaelu sektor // Põllumajandusministeerium 1998, joonis 16.

Financing the EU, Commission Report on the Operation of the Own Resources System EC DG XIX Budgets, Brussels, 7. October 1998 p. i-37.
Haersolte, J. Ettekanne Põhiseaduse seminaril Haapsalus "Eesti võimalikust liitumisest Euroopa Liiduga tulenevad põhiseaduslikud probleemid"26. - 27. november 1999, lk. 1-16
[http: //www.euroskepsis.ee/laine/laine3.htm]. 1. veebruar 2000.
Infoleht, Eesti ja Euroopa Liit 6; 7; 11, Eurointegratsioon Eestis // Eurointegratsiooni büroo ja EL infosekretariaat, lk. 1-4.
Institutional Agreement of 6 May 1999, ANNEX II Financial farmework (EU-21), European Parliament Council Commision (1999/C172/01) // 18.6.1999 EN Official Journal of the Europaen Communities C 172/14 and C 172/15.
Laansalu, A. Liitumise motiivid põllumajanduse seisukohalt, lk. 2-4.
[http: //www.agri.ee/beuro_1.html]. 26. november 1999.
Madise, L. Ettekanne Põhiseaduse seminaril Haapsalus "Eesti võimalikust liitumisest Euroopa Liiduga tulenevad põhiseaduslikud probleemid"26. - 27. november 1999, lk. 17-27
[http: //www.euroskepsis.ee/laine/laine3.htm]. 1. veebruar 2000.
Põhiseadus. Kas Eesti võib sõlmida lepinguid, mis on Põhiseadusega vastuolus? lk. 1-2
[http: //www.euroskepsis.ee/ps/]. 07. august 1999.
Rammus, R., Saluäär, H., Tamm, H., Vunder, M. Euroopa Liidu reform: institutsioonid, poliitika, laienemine. Seletussõnastik, 1999. Eesti Õigustõlke Keskus, 1999, lk. 15.
Riikliku arengukava põllumajanduse osa. EV Põllumajandusministeerium, lk. 1-26
[http: //www.agri.ee/]. 26. november 1999.
Tiitinen; S. Ettekanne Põhiseaduse seminaril Haapsalus "Eesti võimalikust liitumisest Euroopa Liiduga tulenevad põhiseaduslikud probleemid"26. - 27. november 1999, lk. 6-13
[http: //www.euroskepsis.ee/laine/laine3.htm]. 1. veebruar 2000.
Võimalik liitumine EL-iga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohast, lk. 5-21
[http: //www.euroskepsis.ee/ps/ps-euro.htm]. 1. veebruar 2000.

Summary

ESTONIAN ACCESSION TO THE EU IS CONTRARY TO THE CONSTITUTION AND THE AGRICULTURAL ACCESSION EFFECTIVENESS

Uno Silberg
University of Tartu, Estonian Agricultural University

Estonian accession to the European Union and the accession process are directly contrary to the paragraph one of the Estonian constitution. It is also contrary to other paragraphs since the Constitution stipulates the basis and boundaries for the activities of legislative, executive and judicial authorities that has to be harmonised**.** The level of the agricultural gross production of Estonia is only 51% of the level ten years ago. In addition to the loss of independence and dying out of agriculture the accession to the European Union brings Estonia direct economic loss. If in future Estonia will supposedly receive in year 2000-2006 about 1,1-5,1 milliard kroons (EU-21) and 0,7-2,5 milliard kroons (EU-21+7) then it has to give away 4,3-6,9 milliard kroons. Estonian Government should conjugate specially attention to agriculture and rural life policy bargaining with EU.

EFFECTIVENESS OF FOREIGN TRADE BETWEEN THE BALTIC STATES AND THE EUROPEAN UNION

Inese Spica
University of Latvia

Introduction

The purpose of the paper is to provide the basic knowledge of the nature of foreign trade between Baltic States and the European Union.
The paper covers the following objects of research:

- Business Environment of the Baltic States
- Foreign Trade Promotion
- Integration into the EU and WTO
- Protection of the Internal Market
- Free Trade Agreements
- Foreign trade between the Baltic States

1.Business Environment of the Baltic States

Since the 4th quarter of 1998 in economies of the Baltic States there was a recession caused by the reduction of export to Russia due to the crisis in this country and the decline of industrial outputs.

Economic crisis in Russia influenced the economic development of the Baltic States who had gathered a rather rapid economic development pace in the previous years.

GDP growth rates went down and unemployment went up in all the Baltic states (see Table 1.). However monetary situation remained stable, inflation went down and depreciation of currencies did not take place. Crisis highlighted problems with the balance of payments in Latvia and Lithuania.

Table 1

Main Economic Indicators of the Baltic States in 1997-1998

	Growth of GDP(% against the preceding year)		Inflation (December against December of the preceding years)		Unemployment (end of year)		Deficit of the current account of the balance of payments (% of GDP)		Foreign investments per capita (flows, USD)	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Latvia	8,6	3,6	7,0	2,8	7,0	9,2	-6,1	-11,1	124	68
Lithuania	7,3	5,1	8,4	2,4	6,7	6,9	-10,2	-12,1	92	158
Estonia	10,6	4,0	12,5	6,5	2,1	2,5	-12,2	-8,6	188	392

Despite the fact that the world financial situation caused mistrust of investors in regard to investing in foreign countries, the share of foreign investments still went up in Estonia and

Lithuania. In Latvia, investments went down. According to the investments per capita, Lithuania has in the last few years managed to catch up with Latvia and lags behind Latvia only by 5% (Latvia – 461 USD, Lithuania – 439 USD). Estonia with per capita foreign investments of 1263 USD has strengthened its leading position in the Baltic market. Notably, that Estonia in 1998 also succeeded to bring down the deficit of the current account of the balance of payments from 12% to 8,6% of GDP.

The external crisis first of all affected the Baltic exports forcing them to go down. Still, also in this respect, there are differences between the Baltic states (see Table 2). Latvian and Lithuanian export the total reduction of exports refereed also to other countries of the world. The decrease of Estonian exports to CIS was relatively small compared to other Baltic States.

Table 2

Commodity Exports of the Baltic States
(million USD)

	Total			CIS			Other states		
	1st quarter of 1998	1st quarter of 1999	Changes	1st quarter of 1998	1st quarter of 1999	Changes	1st quarter of 1998	1st quarter of 1999	Changes
Latvia	457	424	-33	116	44	-72	341	380	+39
Lithuania	970	714	-256	403	114	-289	567	600	+33
Estonia	610	565	-45	73**	61**	-12**	537	504	-33

* without exports from bonded warehouses
** export to Russia and Ukraine (which constitutes 88% of Estonia exports to the CIS)

The biggest fall of exports in the first quarter of 1999 against the first quarter of 1998 was observed in Lithuania (by 26%). Lithuanian exports to the CIS over this period decreased by almost 300 million USD.

Influence of the Russian crisis on the dynamics of the Baltic exports was rather similar. Since the quarter of 1999 there is stabilisation of export volume on a new, lower level and even small growth.

In the first quarter of 1999 the output of manufacturing of Latvia dropped by 16.6% against the respective period of the preceding year, In Estonia – by 16,9%. Estonian industry is facing the narrowing of sales markets and in the first quarter of 1999 significantly narrowed its production outputs. The output of Lithuanian manufacturing and mining and quarrying in the first quarter of 1999 was by 7,7% lower than in the preceding year. On the background of the dramatic fall of exports which is described by the European Commission in its evaluation of economic situations as " foreign trade shock", the reduction of production outputs should be even bigger. This proves that Lithuanian industry is rather inelastic in adapting to the new situation in external market and the fall of production outputs mat still follow.

Compared to July 1998 there was growth of unemployment in all three Baltic States. The wage of people employed in national economy continued rising at a rather similar rate – between the first quarter of 1998 till first quarter of 1999 wages went up in Latvia and Lithuania by 12%, in Estonia by 13%. This testifies that situation in operating enterprises has

not deteriorated and entrepreneurs solve their production problems rather with dismissals than with reduction of wages.

In the second half of 1999 there was stabilisation of the decline of industrial production of the Baltic States. Such stabilisation proceeded faster in Estonia where industrial production in January- September was by 6% lower than in the same time of the preceding year, in Lithuania – 10%, in Latvia – by 12% (see Table 3).

Table 3

Main Economic Indicators of the Baltic States in 1998 and 1999

	Inflation (October against the October of the preceding year)		Registered unemployment rate (end of October)		Deficit of the current account of the balance of payments (% of GDP)		average gross compensation of people employed in national economy (USD)	
	1998	1999	1998	1999	1st half of 1998	1st half of 1999	3 quarters of 1998	3 quarters of 1999
Latvia	2,9	2,9	8,2	9,3	6,8	8,9	238	244
Lithuania	3,7	0,3	6,0	8,9	12,1	12,1	259	273
Estonia	8,1	2,8	2,1	3,1	6,3	6,3	184	286

In all the Baltic countries the external crisis, reduction of production outputs has resulted in growth of unemployment, yet the average wage of people employed in national economy continued going up.

Although, on the whole, the investment climate in this region and the whole world was not favourable still Estonia in 1999 even succeeded to increase foreign direct investments. It must be noted that the biggest source of foreign investments in Estonia is the reinvested profit of foreign companies operating in Estonia. The government of Estonia with the recently adopted decision about cancellation of the profit tax on the reinvested profit has even more stimulated this type of investment.

Indexes of the Baltic Stock market show that this market at the end of 1999 had not yet revived after the expressed collapse in the second half of 1998. This proves that both the domestic and foreign investors are still very cautious in evaluation of the growth potential of companies in the Baltic States.

2.Foreign Trade Promotion

Foreign trade policy of Latvia is closely linked to the man goal of the general foreign policy of the state, the aim of which is to strengthen security and national sovereignty. Integration into the European Union, expansion of regional co-operation and promotion of relations with politically stable countries are essential for achieving this goal.

Latvia has a liberal and open market of industrial goods although in trade with agricultural products are essential for achieving this goal.

It is planned to adhere to a liberal foreign trade policy also in future promoting competition and comprehensively satisfy demands of customers at the same time providing effective protection of the domestic market and interests of local producers.

The foreign trade policy of Latvia is co-ordinated with the policy of the European Union of the domestic market and interests of local producers.

In November 1999 drafting of the National Program on Foreign Trade was completed. The main goal of this program is to encourage entry into new markets and consolidate the position in the already known markets and avoid unfair competition, i.e. to implement n active exports and fair competition supporting policy.

The national Program sets out the following priority tasks:

- to ensure annual growth of exports by 10-15% during the next five years;
- to achieve compliance of Latvian exporting sectors to the EU 2^{and}Copenhagen criterion;
- to active economic relations with different countries thus promoting entry into new markets and exports diversification;
- to provide enterprises with quality information to help them implement activities of external marketing and especially those aimed at market studies by establishing a united Latvian foreign trade information centre;
- to implement the program of state support to participation of enterprises in international exhibitions and fairs, partly undertaking the financing of such participation;
- to reinforce work of public exports promoting institutions both in the legal and financial aspect and to ensure a coordinated work of such institutions and their co-operation with NGOs;
- to carry out training of Latvian company leaders and managers to help them study international trade practice, development of enterprise marketing strategy and its implementation;
- to strengthen the internal market protection mechanism.

The medium term action plan was worked out in order to attain the objectives defined in this program and to implement the subordinated tasks through analysis of the present situation, identification of the main problems and awareness of the instruments at a disposal of the external trade policy. Main activities of the action plan are as follows:
- to create a unitary information centre on Latvian foreign trade. (on the basis of the European Information Centre of the LDA);
- to work out draft regulations of the Cabinet of Ministers on State Support for Latvian enterprises for performing market studies;
- to continue actively work at formation of Latvia's multilateral and bilateral international relations;
- to carry out training of economic staff of Latvian diplomatic missions in the field of business management;
- to develop strategy of economic missions;
- to work out draft law "On State Support to Export and Import Guarantees, Insurance and Financing";
- to draft amendments to laws regulating repayment of taxes and import of goods for processing in order to ensure efficient and proper implementation of these systems;
- to draft subordinated legislation td antidumping and countervailing laws;
- to set up Market Surveillance in order to ensure a united administration of laws on Antidumping; compensation activities and protection of internal market;
- to implement the existing and develop new programs of support to export competitiveness;
- to ensure participation of Latvia in the World Exhibition EXPO 2000.

Co-ordination Council of the National Program on Foreign Trade will be set up to supervise implementation of the program and the actual co-ordination of implementation will be handled by special co-ordinators. It is also planned to widely involve NGOs in this work.

Implementation of this program will allow entrepreneurs to receive information about the demand in the external market, on the conditions for a product to be accepted in the market and to achieve global competitiveness of Latvian products. Provided that certain conditions are met it is also possible to receive state support for the development of external trade activities.

It is planned to attract financing for implementation of activities of the action plan from the state budget and international organisations and institutions as well as from the private sector.

3.Integration into the EU and WTO

In March 1999 there was the second round of harmonisation of legislation where the European Commission and Latvia's representatives verified the conformity of Latvian legislation with the requirements of the EU in the area of free trade agreements,
Sector policies (imports of some categories of textile products, iron and steel products from the third countries); export guarantees, crediting and insurance, tools of commercial policy (anti-dumping) and internal market safeguards.

In March 1999 the European Commission and Latvija agreed to prolong Protocol No.1 of the Europe Agreement on trade in textile goods and clothes and to improve the system of double checking.

On February 10, 1999 Latvia officially joined the World Trade Organisation and gained the status of a full member of the WTO. At present the organisation unites 135 member states.

One year is too short to properly assess all the gains and losses of Latvia because of the accession to the WTO. However the general positive impact of the WTO on the overall development of Latvian economy is clearly an advantage, which can be immediately recognised.

Main gains for Latvia from membership in the WTO are:

- Latvia has joined a stable system of trade rules ensuring predictability of intentional trade. Predictability and stable business environment created by the multilateral trading system of WTO on the basis of principles of liberalisation, non-discrimination, transparency is very much' needed for investors, employers, employers and consumers as it promotes development of trade, investment, creation of new jobs as well as low prices and opportunities in the market:

- according to the principle of non-discrimination, none of the countries can apply discriminatory measures against Latvia, for instance, by imposing higher tariffs for goods produced in Latvia compared with other countries. More over, goods which Latvia is going to export to any of 135 WTO member states in the internal market will be treated in the same manner as domestically produced respective product;

- it is beneficial for Latvia as a small country with minor impact of the global economic and political processes, to be a member state of a large economic organisation thus gaining bigger

possibility to influence various trade and trade related issues. WTO has a well functioning dispute settlement panel, which is a strong support of the system - consequently member states have to abide by the basic rules of WTO refraining from unilateral trade restricting activities;

- WTO is an alternative for the formation of successful trade relations with countries of various levels of economic development and also with countries whose attitude towards Latvia is not favourable. For example, Latvia alongside with the possibility to influence trading conditions with countries which are in the process of accession to the WTO has gained new opportunities or support in formation of relations with CIS countries and, importantly, with Russia. Russia and other CIS countries, which at present are in the process of accession to WTO, will have to shape their trade policies in accordance with the common WTO principles;

- accession to WTO has facilitated the creation of effective legislation base in the area of trade policy;
- accession has allowed Latvia to expand markets for Latvian goods and services and has given the opportunity of business development in the territories of member states;
- participation in the WTO is one of the most important factors to attract foreign investments;
- participation in the WTO has encouraged Latvian integration in Europe. Latvia after accession to the WTO has proved the compliance of its economic and legal position and basic principles with the international standards.

A Consultative Board has been set up to promote effective participation of Latvia in the WTO. The Board comprises representatives of all ministries and other state institutions. The Ministry of Economy leads the Secretariat of this Board. One of the most topical questions today is the development at the position of Latvia for the new round of negotiations or the so-called "Millennium round". The Conference of Ministers in Seattle, November 30 - December 3, failed to approve the agenda of this round. Now it is expected to be approved at the beginning of year 2000 at Geneva. To encourage integration process of Latvia in the EU Latvia has to conceptually support the position of the EU for the new round of negotiations (industrial goods, services, agricultural goods, investments, intellectual property, public procurement, etc.).

Preparing for negotiations with countries, which are currently in the process of accession into the WTO, is another opportunity for Latvia to closer integrate in the WTO. Strategically most important both from economic and trade point of view is Russia, Ukraine and Kazakhstan where Latvia can substantially improve and stabilise trade relations during and after the accession of these countries into the WTO.

With the accession of Latvia to the WTO and integration into European Union it is necessary to develop and adopt a new, qualitatively different internal market protection legislation.

The creation of the corresponding legal and institutional base for implementation of internal market safeguards, as one of the priorities is included in the National Program for Integration into the European Union.

On February 11, 1999 Saeima passed the law "On Protection of the Internal Market". The law stipulates the procedure of enforcement of internal market protection measures when specific products are imported into the territory of Latvia in growing quantities or in conditions when there is a serious damage or threat of such damage for local producers from the side of a like

or directly competing product. The primary goal of safeguard measures is to give time for the respective local production facility to get adapted to the growing competition pressure it will have to face after the termination of a safeguard measure.

4.Protection of the Internal Market

Ministry of Economy has developed and Cabinet of Ministers has approved on May 11, 1999 regulations "On Internal Rules of the Commission of Protection of the Internal Market" and "On the Procedure of Internal Market Safeguards Implementation" subordinated to the law "On Protection of the Internal Market". With the adoption of these regulations all the necessary preconditions for implementation of the law "On Protection of Internal Market" have been established.

The draft law "On Compensation Measures" has been worked out by the Ministry of Economy and on November 22, 1999 reviewed in the committee of the Cabinet of Ministers. The draft law provides for application of compensation measures if subsidised imports are causing damage to local producers. Still it must be noted that implementation of provisions of the law to prevent subsidised agricultural imports will be essentially limited as WTO regulations contain different subsidies and compensation measures as well as different principles of compensation measures with regard to industrial and agricultural goods.

The draft law "On Anti-Dumping" was passed by Saeima in December 1999. The law foresees application of anti-dumping payments in cases of unfair competition when imports at dumping prices cause or may cause material damage to local producers.

5.Free Trade Agreements

Latvia implements Free Trade Agreements (FTA) with the European Union, European Free Trade Association (EFTA), Slovenia, Slovakia, Poland, Check Republic, Estonia, Lithuania and Ukraine on trade in industrial goods.

Latvia has made the respective amendments in protocols B of free trade agreements as the European Community, EFTA countries and all partner states in the Central and eastern Europe agreed to include Turkey in Pan-European cumulation starting with January 1, 1999. On March 4, 1999 the Free Trade Agreement between Latvia and the Republic of Turkey was approved in the Saeima.

On June 10"[1] 1999 the Free Trade Agreement with the Republic of Hungary was signed. The agreement was approved in the Saeima on September 23, 1999. On October 13, 1999 the President of Latvia declared effective the mentioned agreement and the Hungarian side received the respective notification. According to the information of the Ministry of Economy, Hungary insofar has not informed about the completion of the relevant legal procedures and therefore the law has not yet taken effect. It is planned that this law might gain force on January 1, 2000. Co-ordination of the FTA with Romania, Bulgaria and Faeroe Islands belonging to the Kingdom of Denmark takes place as well.

Free trade agreements do not open markets for free trade with agricultural products, they stipulate gradual liberalisation in the industrial sector.

Entering into free trade agreements Latvia has respected the commitments of the EU in regard to the mentioned countries therefore significant changes in trade with them should not

occur after the accession of Latvia into the European Union. However, there are two exceptions.

The first exception is the free trade agreement with Ukraine (FTA between Latvia and Ukraine on industrial goods \vas made on November 22, 1995, gained effect on January15, 1997: FTA on agricultural products made on February 26, 1998, has not yet gained effect). Economic relations between the EU and Ukraine are based on a co-operation agreement, which foresees creation of the free trade area in future.

Another exception is FTA on agricultural products between the Baltic States. Agricultural policy of the EU in the nearest future does not foresee full liberalisation in the given sector therefore it is in the national interests of Latvia to keep the FTA on trade in agriculture products among the Baltic States which foresees 0% tariffs both for.

6.Foreign trade between the Baltic States

Co-operation between the Baltic States is oriented towards the attainment of goals of foreign and defence policy through integration into the EU and NATO and creation of a single economic area in the Baltic states.

At present the desirable direction for the Baltic States' integration would be harmonised adaptation of the EU directives thus creating a EU model and giving possibility to adapt national economies to requirements of the Community market. A similar- principle is already provided for in the association agreements between the Baltic States and the European Union.

Table 4

Foreign trade between the Baltic States, 1998
(thousand US dollars – imports by country of consignment)

	Estonia	Latvia	Lithuania
Estonia			
Exports to	X	305 973	151 003
Imports from	X	181 028	107 873
Balance	X	124945	43130
Latvia	172231	X	255 821
Exports to Imports from	347421	X	339 160
Balance	-175 190	X	-83 339
Lithuania	97569	410087	X
Exports to Imports from	158810	226 699	X
Balance	-61 241	183388	X

A significant factor of economic integration is the creation of legal base. At present there are several effective agreements between the Baltic States - free trade agreements on industrial and agricultural goods, agreement on elimination of non-tariff barriers which gained effect on July 1, 1998.

Latvia is interested in further integration and preservation of the existent agreements along side with the accession process into the European Union. Problems may occur if all the Baltic

States do not accede to the EU at the same time. In such case it would be desirable within the Baltic Council of Ministers to agree the common position of Latvia, Lithuania and Estonia in negotiations with the European Union.

Latvia needs trade and economic co-operation with politically and economically influential countries. Before the accession to the WTO Latvia applied the most favoured nation treatment in trade with only 22 countries, including Peoples' Republic of China, Russian Federation and other CIS states and also some Asian and African countries. Having become a full member of the WTO Latvia now has a chance to expand foreign trade based on the most favoured nation treatment and trade with 135 WTO member states.

According to the resolution of heads of governments of Lithuania, Latvia and Estonia of July 9, 1999 a particular attention should be devoted to integration of the Baltic States in the European Union and creation of a united economic area. In addition to the already existing free movement of goods also the establishment of the free market of labour and services should be supported. At present the trilateral consultations on liberalisation of labour and services markets between the Baltic States are carried out. Also important is the co-operation in the area of import - export control of strategic goods. Draft agreements in the said areas have been drafted and they are currently discussed in, different committees.

References

1. Estonia, Latvia, Lithuania Foreign Trade 1998.:Tallin 1998.-94 p.
2. Latvijas statistikas gadagrāmata. 1999.-R.: Latvijas Republikas Valsts statistikas komiteja, 1999.-328 lpp.
3. Ziņojums par Latvijas tautsaimniecības attīstību.-R.: LR Ekonomikas ministrija, 1999.-120 lpp.
4. Ziņojums par Latvijas tautsaimniecības attīstību.-R.;LR Ekonomikas ministrija, 1998,-133 lpp.

Zusammenfassung

WIRKSAMKEIT DES AUSSENHANDELS ZWICHEN BALTISCHEN STAATEN UND DER EUROPÄISCHEN UNION

Inese Spīča
Universität Lettland

Baltische Staaten haben gemeinsame historische Erfahrung, und ein gemeinsames Zukunftsziel: "Teilnahme am Europäischen ökonomischen Integrationsprocess" und auch Beitritt zur Europäischen Union.

In allen Baltischen Staaten ist die Unternehmenstätigkeit von der Russlands Wirtschaftskrise gelitten.

Das Bruttoinlandsprodukt der Baltischen Staaten ist im Vergleich zu 1997 gesunken. 1998 betrug das Bruttoinlandsprodukt in Lettland – 3,6%, in Estland – 4,0%, aber in Litauen – 5,1%.

In den Baltischen Staaten wurde die Freihandelszone geschaffen, die sich erfolgreich entwickelt.

1998 betrug positiv der Aussenhandelssaldo zwischen Estland und Lettland etwa 125 Mill.$, zwischen Estland und Litauen etwa 43 Mill $. Auf solche Weise konnten Waren aus Estland besser am Markt in Lettland und in Litauen konkurrieren.

Hingegen war der Aussenhandelssaldo in Lettland 1998 mit beiden anderen Baltischen Staaten negativ :1) mit Estland betrug das etwa – 175 Mill.$, 2) mit Litauen betrug das etwa 83 Mill.$.

Dagegen war der Aussenhandelssaldo 1998 mit Estland negativ (- 61 Mill.$), aber positiv mit Lettland (183 Mill.$).

ESTONIAN BANKING CRISES: ROOTS AND MANAGING EXPERIENCES

Mart Sõrg
University of Tartu

Introduction

Several welfare states and developing countries have passed banking crises during the last decade. In transition countries the banking crises are especially destructive for causing banking failures and the loss of depositors' savings. The late circumstances may cause social explosions and danger to the democratic development in a country.

The striking banking crises in welfare states and developing countries have put a question to politicians, theorists and bankers about the correspondence between the practice and theories of banking sector and bank risk management in modern changing circumstances. Without the answers and solutions to those questions banking business will remain unprotected against various management faults which will be finally paid out by taxpayers' money. For transition countries, including Estonia, the sacrifice of GDP for reorganizing or compensating the losses caused by banks is especially condemnable, considering the low living standard and scarcity of state budget resources. But the banking crises in transition countries show the tendency to recur, so there is also a danger that a need for such expenditures will recur. Estonia has passed two banking crises within a 12-years period of banking reconstruction: the first crisis in 1992–1994, the second crisis in 1998–1999.

Scientists have paid a lot of attention to the analysis of banking crises (Demirgüc-Kunt and Detragiache, 1998; Dziobek and Pazarbasioğlu, 1998; Sundazarajan and Balino, 1991, etc). There have also been carried out researches on banking crises in transition countries (Hansson and Tombak, 1996). The paper is looking for the roots of the banking crises in a transition economy first and foremost in Estonia and recommend the measures how to avoid or, at least, lessen a negative influence of the banking setbacks for the transition economy and social sector of a country.

Roots of a Banking Crisis

Analysis of banking crises in developed and transition countries shows that the crisis roots in transition countries are the same. Due to a deep economic crisis, caused by reconstructions in economy, a credit risk is one of the releasers of a banking crisis in a transition economy. Whereas a banking market is in a stage of formation, the state is the only real rescuer of the banks and depositors in trouble, and the policy of re-capitalising weak banks has led to the re-nationalisation of banks along with increased financial risks to the governments (Borish, Long and Noël, 1995:24).

Risk management in the countries of transition economy is incomparably more difficult than that in the banking sectors of the countries of developed market economy. It is caused both by a higher risk level, quick changes in risks' structure and too short experience in risk management. But in the whole world the risk management in banks and other credit institutions has become much more complicated compared to early years. One should only remind of the impact of the crisis, started in East Asia in autumn 1997, on the banking sectors The economic situation that has changed and the coming events have brought great interchanges into the line of banking risks in developed countries, and also the new unknown

risks. The Centre for the Study of Financial Innovation gives the TOP 20 of banking risks in 1998. (Banana skins abound, 1998). The TOP shows that main fear is that the level of risk management cannot keep pace with the development of new risks. The topical second position in the line is held by risks connected with the turn of the millennium (computer programmes), the impacts of introducing EMU are on the fourth place. The experts do not consider the well-known risks (i.e. changes in interest rate and tax policy) especially dangerous for banks. But for the transition countries, which came from different type of economic and banking systems, all the risks are new at first and therefore they are more dangerous for a banking sector. Here lies a great danger of the outbreaks of banking crises in those countries.

Regarding the above-mentioned observations one may look at the article "How to go bust in the Baltics" from a new aspect (the article was published in The Economist at the beginning of 1996, and stated that the reason of the banking crises in the Baltics was caused by ignoring the main banking principles). It is logical that by the time the crises stroke in the Baltics the economic and financial stability in those countries had not formed yet, it was not really possible to live in accordance with well-known banking principles. But surely the industrial countries' (Japan, South Korea, USA, European welfare states) banks are following the banking principles. Then what makes the occurrence of the last years' crisis situation in these states possible? The answer can be only one: the crises do not come from ignoring important banking principles but from inability to manage the new risks.

The First Banking Crisis in Estonia (1992–1994)

In connection with the separation from the economic room of the USSR and transition from a socialist command economy to a capitalist market economy the deep economic crises started in the Baltic states. That was an extremely comprehensive period of economic reconstructions when the production output was reducing dramatically for several years and the countries passed a hyperinflation period (Table 1).

Table 1. GDP and inflation in the Baltics

	Estonia	Latvia	Lithuania
GDP % change in volume 1990	–6.5	2.9	–6.9
1991	–13.6	–10.4	–13.1
1992	–14.2	–34.9	–37.7
1993	–8.5	–14.9	–24.2
1994	–2.7	–0.6	1.7
GDP collapse 1990–1994 (%)	31.0	52.0	58.0
Output collapse 1990–1994 (%)	60.0	64.0	67.0
Total price increase 1990–1994 (%)	8100	4600	24600

Source: Nordic Economic Outlook & the Baltics, 1996

Another substantial reason of the weakness of the banking systems in Estonia and other Baltic states was an extremely limited capacity of resources in that sector. The Bank of Estonia can be blamed here for issuing banking licences too easily, determining too low demands on equity capital requirements and tolerating the low level of professional skills of the bank managers, but Estonia did not have other alternatives and the critics cannot find them either. Yet it was Estonia's aim in this period (since 1987) to gain economic independence. In order to achieve the goal Estonia had to establish banking system, based on

national private capital, to counterbalance the all-Union state owned banking system, governed by Moscow.

Hyperinflation had reduced the real value of the obligatory initial capital of the banks several times. In Estonia a boom in establishing banks was observed in the first half of 1992 when 21 new commercial banks were issued a license. At the end of 1992 the total number of commercial banks was 42. However, the banks were relatively small. The banks were also small with respect to the number of shareholders: 11 banks had less than 10 shareholders and among the others there were two banks, which had only one shareholder.

The Bank of Estonia was re-established in January 1990. During the first years of operation it developed its staff, created the normative basis for performance of banking system and established itself as a central bank. In addition to the inability of the central bank to administer the banking system efficiently, the weakness of the central bank was assisted by the lack of Estonian own currency and extremely low trust in the inflationary rouble. Therefore the banks dealt with traditional banking operations modestly and were more interested in the business promising a good profit. Before the currency reform (June 20-22, 1992) the income of the Estonian commercial banks from loan interests was only 5.3% of total returns (Sõrg, 1995).

Within the period of the 2nd half-year in 1992, just after the currency reform in Estonia, the share of interest returns in gross income of commercial banks grew 9 times, and opportunities to earn profit due to the currency exchange had reduced significantly. Some of the commercial banks were not able to survive the shock caused by the drastic change in the structure of earnings. It is one of the reasons why in Estonia the first banking crisis started in autumn 1992, whereas in Latvia and Lithuania that carried out their currency reforms later and stage-by-stage, the crises began in 1995.

Consequently it can be stated that the banking crises in the Baltics were imminent, because the reorganization of banking coincided with the time of reorganisations in monetary and economic systems, i.e. it happened in the circumstances of deep economic recession and hyperinflation. In corresponding situations, with essentially smaller setbacks, even the banking systems of developed countries, that know and follow banking principles, have not been able to avoid crises.

As a result of the Estonian banking crisis in 1992–1994 the number of commercial banks in Estonia lessened more than twice due to the bankruptcies and mergers. The pressure of the crisis effected heavier on the large commercial banks more than small banks. Thus the crisis had much in common with the banking crises in the Nordic countries. Prof. John Skår (1995) claims that the bank crisis in Norway eventually turned out to be a crisis of the large banks. Anders Kjellmann reaches the same conclusions in a research on bank crises in Finland (1994). After the first banking crises, the share of state owned banks in Estonia once again increased significantly.

The characteristic feature of the first banking crisis in Estonia was the matter that it was caused by internal reasons and it was to be overcome with Estonia's own resources and management skills. As there was the lack of resources and abilities, the depositors' losses in the banking crisis were significant. Money supply decreased, loans were appreciated and the trustworthiness of the banking system and reform policy fell down generally.

The Second Banking Crisis in Estonia (1998–1999)

In April 1993, the Bank of Estonia, scared by the striking banking crisis, announced a stabilisation period in banking, during what the issuance of new banking licences was frozen and for the existing banks, which held the licences, the central bank established a schedule of gradual rise in the minimum stock equity capital up to ECU 5 mln.Thus, by January 1, 1996 the equity capital of a bank, whose stock capital was EEK 15 mln, had to be EEK 50 mln. The demands on the growth of equity capital forced the small banks to merge at the end of 1995 and at the beginning of 1996.

The above-mentioned activities of the Bank of Estonia in following the advice of foreign experts have been criticised several times. So Vello Vensel, the Professor of statistics of the Tallinn Technical University, has written: "Forcing the consolidation of the banking sector by increasing gradually the demands on equity capital into the level of EU can be regarded as a false solution by the Bank of Estonia …The continuous raising of demands on capital caused that small banks lost the ground under their feet, their main task was to provide additional capital by all means, ignoring the related risks. The normal smooth development was retarded, otherwise it would have forced ineffective small banks to leave the market themselves." (Vensel, 1998).

The central bank and government also tried to support bank mergers. Bank mergers gave a great push to the rise in assets of the banking sector. Table 2 shows that since 1994 the rise has increased in progressive rate. In 1997 the growth was even 76.8%, and in previous three years the indicator was ca 50% a year. Due to such a rapid growth the Estonian banks became the biggest banks by assets in the Baltics.

Table 2. The growth of the total assets of the commercial banks in Estonia, July 1992–December 1999 *(mln EEK)*

July 1992	6 736
December 1992	5 156
December 1993	6 396
December 1994	10 067
December 1995	14 857
December 1996	21 902
December 1997	38 755
December 1998	40 994
December 1999	47 071

Source: Bank of Estonia

The result of the development of the whole economic situation and the management quality of banks is that the profitability of banks was high. In 1997 the ROE was 34.9%. It tempts the top executives of some banks to get rid of the owners who share a part of profit. In autumn, 1997 when the shareholders of the Investment Bank intended to sell the bank to the German Schleswig-Holstein Landesbank, the top executives threatened to hand in a collective resignation and so the bank was sold to them.

Another direction of the commercial banks is to absorb into non-banking business. For instance, at the end of 1997 the Land Bank of Estonia owned seven subordinate establishments and related companies, which dealt with leasing and investing, and with

anything else but banking: hotels, processing agricultural products, broadcasting etc. Several credit institutions hold quite a long list of subordinate establishments and related companies

The third direction for the Estonian banks to realize their power is to expand to the eastern market, where the interest rates and possible profitability are high. The year 1997 was of great importance for the development of investment funds. The rapid rise in prices in the local securities market and the expanding of the local funds into East increased their assets by the end of 1997 ca four times comparing to the end of the year 1996.

As the banks took high financial risks through investment companies and their subsidiary companies to get a big profit, then at the end of 1997 the fall in prices on share markets reduced essentially the profit of the banks. And during some period at the end of 1997 and in 1998 several banks operated in losses. However the consolidated profit and loss report in 1997 shows that comparing with the previous year the profit grew about 90.

But in 1998 the banking sector of Estonia ended a fiscal year in a loss of 0.5 bln kroons. And again the reasons are not hidden in traditional bank services (depositing, lending, and transactions) but in new and risky financing business (Table 3).

Table 3. Estonian commercial banks' profit account *(mln. EEK)*

	1998	1997	1996
Interest income	3085.3	2658.5	1722.9
Interest expense	1693.9	1217.2	697.0
Net interest profit	1391.4	1441.3	1026.0
Income from financial investments	21.3	117.2	166.4
Commission income	699.3	799.1	449.4
Commission expense	227.7	250.8	132.7
Net profit on financial operations	–235.1	715.1	371.4
Administrative expenses	1069.0	1244.0	1027.1
Net other income and expenses	–1309.3	–509.0	–289.3
Profit before taxation	–501.4	1068.9	564.1
Income tax expenses	–2.9	104.6	50.2
Profit on reporting period	–498.5	963.1	513.9

The main reasons of the banking crisis in 1998–1999 were excessive financial risks taken by the banks primarily on the stock exchange. The burst of a market bubble on the Tallinn Stock Exchange, caused by the impact of the financial crisis in the East Asia, started a chain of negative results.

Consequently some of the reasons of the Estonian banking crisis in 1998-1999 were similar to those of the first crisis, i.e. management faults, consisting of underestimation of risks and excessive optimism concerning the developments of market

The essential difference of the banking crisis in 1998–1999 from the previous one was the fact that the Swedish banks SE Banken and Swedbank were involved in saving the two major banks of Estonia, the Hansabank and the Union Bank of Estonia. Those banks had just merged with weaker banks and now their share in the banking market of Estonia was res. 50.2% and 30%. They had also been evaluated by international rating agencies. As they were

not able to carry on business independently any longer, the owners and managers had to look for strategic investors. The troubles had lowered the price, so the international banking found it the right time to come to help. The small banks of Estonia also looked desperately for partners, but as their market share was small and they did not own international ratings, they were not able to draw international interest.

Conclusively it can be said that the main difference between the banking crises in Estonia was the fact that the first crisis was a local occasion but the second crisis was of international nature, where the impelling forces came from outside and the normal situation was restored also by foreign support.

The indirect reason of the second banking crisis was the rapid growth of bank assets, caused by several factors, which weakened the banks. Obviously in other transition countries the essentially faster growth in banking sectors comparing with real sectors has weakened banking sectors and made them more vulnerable. Mikhail Dmitriyev (1998) describes the development of a banking sector in Russia as follows: ”The peculiar nature of the current Russian banking system has been linked inseparably with the very rapid growth of banks that took place during 1987–1995.” Probably one of the roots of the deep banking crisis in Russia in 1998 lies also in the rapid growth of banks in previous years.

Conclusions

The banking reform in Estonia started in autumn 1988. During 12-years reform period Estonia passed two banking crises. The main roots of the first crisis came from the deep crisis of the whole economy, poor bank management and weak supervision from the side of the central bank and owners

After the first banking crisis the assets and profitability of the Estonian banks grew rapidly year by year. But in autumn 1997 a pitfall occurred in the Tallinn Stock Exchange. As a result the Estonian commercial banks began to suffer financial and liquidity problems. It led to the mergers of certain banks, the coming of foreign banks into Estonia as the strategic investors for Estonian banks, and the bankruptcy of the Estonian Land Bank and some smaller banks. Additionally the problems of the banks increased due to the starting financial crises in Russia in autumn 1998. For these reasons the Estonian banking sector finished the year 1998 in losses, and at the beginning of 1999 there were only 6 operating commercial banks.

These two crises in Estonia have similarities and differences of the roots and managing experiences. The main difference in the roots of these crises is probably the fact that in the first case the crises’ roots were placed inside Estonia but in the second case the banking sector was attacked from outside. In the first case Estonia had to resolve the banking problems by itself but in the second case the foreign banks came and supported us. The most notable similarity of both crises was that the banks with poor risk management and control level suffered harder troubles.

References

Banana Skins Abound, 1998. *The Banker* (August), pp. 12–13.

Borish, S., Long, M. F. and **Noél, M.**, 1995. Banking Reform in Transition Economies. *Finance & Development* (September), pp. 23–26

Demirgüc-Kunt and **E. Detragiache**, 1998. The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries. *Staff Papers,* IMF, Vol. 45, No 1 (March), pp. 91–109.

Dmitriyev, Mikhail; Matornikov, Mikhail; Mikhailov, Leonid and **Sycheva Lyudmila**, 1998. Russian Stabilization Policy and the Banking Sector, as Reflected in the Portfolios of Moscow Banks in 1995–1997. *Review of Economies in Transition*, No 7, BOFIT, Helsinki, pp. 29–51.

Dziobek, C. and **Pazarbasioglu, C.**, 1998. Lessons from Systemic Bank Restructuring. *IMF Economic Issues*, No 14 (Washington: International Monetary Fund, April).

Borish, S.; **Long, M. F.** and **Noél, M.**, 1995. Banking Reform in Transition Economies. *Finance & Development* (September), pp. 23–26.

Hansson, A. and **Tombak, T.**, 1996. Banking Crises in the Baltic States: Causes, Solutions, and Lessons. Stockholm Institute of East European Economies, *Working Paper* No 112 (Stockholm School of Economics, May).

Kjellman, A., 1994. Banking Crisis and Bank Performance: Economies of Scale and Scope Within the Finnish Banking Industry. Maddelanden från Economisk-Statsvetenskapliga Faculteten vid Åbo Akademi, A: 415.

Nordic Economic Outlook & the Baltics, 1996, No 2, (July 25).

Skår, J., 1995..The Norwegian Bank Crisis in Retro-Perspective. *Risk Behaviour and Risk Management*, Ed. Bo Green, Report from the Risk Research Group, No 1995:2, Stockholm, pp. 47–51.

Sõrg, M., 1995. Banking Reform. *Transforming the Estonian Economy,* Ed. George Hachey Jr. and Olev Lugus, International Centre for Economic Growth, Tallinn, pp. 71–91.

Sundazarajan, V. and **Balino, T. J.**, 1991. Banking Crises: Cases and Issues. Washington, IMF.

Vensel, V., 1998. Pangakriisi tegijad. *Äripäev*, November 12.

Kokkuvõte

EESTI PANGANDUSKRIISID: PÕHJUSED JA LAHENDUSED

Mart Sõrg
Tartu Ülikool

Viimasel kümnendil on mitmeid heaoluriike ja arengumaid tabanud panganduskriisid. Need on olnud eriti kulukad ja destruktiivsed siirdemaadele. Käesoleva artikli eesmärgiks ongi välja selgitada siirdemajandusmaa Eesti panganduskriiside põhjused ja nende tagajärgede likvideerimise praktikate otstarbekus.

Mitmeid riike häirinud panganduskriiside peamiseks põhjuseks on olnud eeskätt kiired muutused maailma poliitilisel ja majanduslikul maastikul. Need on sünnitanud pankadele uusi riske, millega riskijuhtimise meetodid pole suutnud piisavalt sammu pidada. Siit on ka seletatav panganduskriiside sage kordumine siirdemaades, kus pangandusreforme viiaksegi läbi kiirendatud tempos ja sügava majanduskriisi tingimustes.

Eesti on viimase 12 aasta jooksul elanud läbi kaks tõsist panganduskriisi. Esimese (1992–1994) vallandasid rahareformiga põhjustatud suunamuutused majandusarengutes ja pangateenuste nõudluses. Mõned pangad polnud nendeks piisavalt ette valmistunud. See kriis viis turult Eesti suurimad pangad (Tartu Kommertspank, Eesti Sotsiaalpank) ja vähendas kommertspankade arvu poole võrra. Antud kriisi juured olid Eesti sisesed: sügava majanduskriisi mõjudes ja pankade riskijuhtimise madalas tasemes. Kriis tuli samuti lahendada Eesti oma jõududega.

Majandustõusu perioodil algas Eesti pankade ülikiire kasv ja uute väärtpaberituru ahvatlustega muretu kaasaminek. Kagu-Aasiast 1997. aastal alanud väärtpaberituru muutused ja Venemaa finantskriis 1998. aastal põhjustasid teise panganduskriisi puhkemise Eestis. Selle tagajärjel läksid Eesti liiderpangad väliskapitali kontrolli alla, aga väiksemad olid sunnitud usalduskaotuse või likviidsusprobleemide tõttu kas ühinema või pankrotistusid. Selle panganduskriisi sarnasus esimese kriisiga oli põhjuste osas riskijuhtimise madalas tasemes. Erinevused olid eeskätt välismõjude ulatuses. Teise kriisi peapõhjused asusid väljaspool Eestit ja kriis ületati tänu väliskapitali kaasamisele.

Eesti panganduskriiside analüüs näitas, et nendel on siirdemaades kaks peapõhjust: majanduslikest ja poliitilistest reformidest põhjustatud sügav majanduskriis ning madal riskijuhtimise tase pankades. Seega võib väita, et panganduskriisid siirdemaades on vältimatud, kuid negatiivsete tagajärgede kõrval aitavad nad ka kiirendada pangandusreforme ja pangandussektori rahvusvahelistumist.

EESTI VÄLISVÕLA DÜNAAMIKA JA TEENINDAMINE EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISE KONTEKSTIS

Katrin Tamm
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Taasiseseisvumise järel vabanes Eesti endise Nõukogude Liidu välislaenude tagasimaksmisest, mistõttu siirdeperioodi algul Eestil välisvõlg praktiliselt puudus. Niisugune olukord andis Eestile olulise eelise teiste siirderiikide ees väliskapitali ligitõmbamiseks, kuivõrd välisvõlakoormus ja võla teenindamise võime on tähtsamateks näitajateks, mida arvestatakse rahvusvaheliste investeerimis- ja laenamisotsuste tegemisel.

Välislaenude mahu suurenemisel on väga oluline jälgida, et laenatud vahendeid kasutatakse strukturaalsete reformide elluviimiseks, mille eesmärgiks on erasektori majandustegevuse ja investeeringute ergutamine sobiva majanduskeskkonna loomise kaudu. See omakorda on eelduseks majanduskasvu saavutamisele ja säilitamisele ning seeläbi annab paremad võimalused välisvõla teenindamiseks. Sageli on aga olukord vastupidine: laenatakse välismaalt selleks, et keerulisi strukturaalseid reforme vältida või edasi lükata.

Tulenevalt reformide elluviimise vajadusest on Eesti välisvõlg siirdeperioodi jooksul märkimisväärselt kasvanud. Käesolevas töös uuritakse, mis on selle peamised põhjused ning missugused on niisuguse tendentsi positiivsed ja negatiivsed mõjud majandusele. Analüüsi käigus selgitatakse, kas Eesti on säilitanud teiste siirderiikide ees eelise väliskapitali ligitõmbamisel, mis tal oli perioodi algul. Selleks antakse ülevaade tähtsamate võlanäitajate dünaamikast. Samuti hinnatakse Euroopa Liiduga ühinemise mõju Eesti laenupoliitikale ning tuuakse välja mõned majanduspoliitilised vahendid maksejõulisuse säilitamiseks.

Välislaenamise motiivid

Rahvusvahelise majanduse teooria kohaselt soodustab välisfinantseerimine majanduskasvu ning heaolu tõusu. Siirderiikide puhul võiks täiendavalt välja tuua järgmised motiivid laenude võtmiseks rahvusvahelistelt kapitaliturgudelt.

1. Säästmise ja tarbimise ergutamine

Arvestades siirderiikidele iseloomulikku madalat kodumaist säästumäära, võimaldab parem ligipääs väliskapitalile suurendada kodumaiseid investeeringuid ning ergutada tarbimist (Kapur, *et al* 1997, lk. 12). Manzocchi (1997, lk. 4) rõhutab ka asjaolu, et lisaks investeeringute ja kogu majandusliku tegevuse ergutamisele aitab väliskapital kaasa kasulikumate projektide väljavalimisele. Siinkohal on aga tähtis lisada, et tarbimine ei tohi suureneda tarbimise arvel tulevikus. Teiste sõnadega, laenude maksetähtaegade saabumine ei tohi tarbimist uuesti vähendada. See ei pea ilmtingimata tähendama otsest investeeringute finantseerimist, vaid tegemist võib olla ka kaudse finantseerimisega, näiteks, vähendades valitsuse vajadust laenata kodumaiselt finantsturult jäetakse viimasele rohkem ruumi erainvesteeringute finantseerimiseks. (Odling-Smee, *et al* 1998, lk. 1).

2. Täiendavate ressursside saamine

Tulenevalt kodumaise kapitalituru nõrkusest siirdeperioodi alguses, täiendavad välislaenudest saadavad ressursid kohalikku turgu. Kapitalituru probleemid seisnesid eelkõige likviidsuse

vähenemises, kuivõrd hinnataseme järsu tõusu ning laenuvõimaluste piiratuse tõttu ettevõtete käes olev reaalne raha hulk väheneb (Coricelli 1998). Seega võimaldas juurdepääs välisfinantseerimisele vähemalt osaliselt lahendada ettevõtete likviidsusraskusi ning pidurdas seeläbi majanduse kogutoodangu vähenemist. Välisfinantseerimisega kaasneb samuti laenutähtaegade pikenemine. See võimaldab laenude teeninduskulusid pikema aja peale jaotada, mistõttu laenukulude surve eelarvele ei ole väga tugev.

3. Kulude kokkuhoid

Tänu pingestatud finantssektorile ja selle ebakindlusele hoitakse kodumaiseid sääste välisvaluutas, mitte pankades ega kohalikes väärtpaberites, mistõttu kodumaised intressimäärad on kõrged (Odling-Smee, *et al* 1998, lk. 5). Sellest tulenevalt on välislaenamine odavam kui kodumaiselt finantsturult laenamine ning laenukulud võrreldes kodumaiselt finantsturult laenamisega vähenevad.

Välislaenamise negatiivsed aspektid

1. Eelarvelised aspektid

Vaatamata makromajanduslikule stabiliseerumisele on siirderiikide eelarved küllaltki suure surve all. See väljendub enamike riikide puhul eelarvepuudujäägi süvenemises. Täiendavate välislaenude võtmine suurendab survet veelgi, kuna tasumisele kuuluv laenude põhiosa ja intressimaksed suurendavad valitsuse kulusid. Samas süveneb laenuvõtmise negatiivne mõju seetõttu, et oma suhteliselt kõrge riskitaseme tõttu antakse siirderiikidele laenu kõrgema intressiga ja lühemaks tähtajaks (European Bank… 1998, lk. 58). See tähendab, et järgnevatel aastatel toimub järsk laenuteeninduskulude tõus, mis adekvaatse välisvõla juhtimise poliitika puudumisel ohustab märkimisväärselt riigieelarvet, viies selle tasakaalust välja. (Kapur, *et al* 1997, lk. 16). Eesti puhul on nimetatud aspekt eriti oluline, kuivõrd valitsus on endale võtnud kohustuse hoida riigieelarve tasakaalus. Siit tuleneb vajadus jätkata konservatiivset laenupoliitikat ning järgida väga täpselt välisvõla juhtimise programmi.

2. Tururisk

Seoses majandusliku arenguga paraneb siirderiikide juurdepääs rahvusvahelistele kapitaliturgudele, mis toob kaasa laenusaamisvõimaluste avardumise. See tähendab, et toimub nii laenuallikate kui ka –liikide mitmekesistumine ning samuti laenusaajate ringi laienemine. Reformide alguses oli riik sisuliselt ainuke laenusaaja Eestis, kuna üldine majanduslik olukord ei võimaldanud ettevõtetel ega pankadel välismaalt laenata. Riigi laenuvõtmist soodustas ka valitsuse avatud majanduspoliitika ning erastamine, samuti aga esialgu olematu välisvõlg. Seoses majanduse arenemisega ning riskitaseme vähenemisega suudavad väliskapitali kaasata ka ettevõtted. Seega saab lisaks valitsussektorile oluliseks laenuvõtjaks erasektor, mille osatähtsus pidevalt kasvab. Kui erasektor laenab otse, siis väheneb aga kontroll laenutegevuse üle (Kapur, *et al* 1997, lk. 11). Tururiski suurendab samuti see, kui riigis puuduvad piirangud erinevate eelarvetasandite laenuvõtmisele. Teisalt, nagu näitab Kagu-Aasia kogemus, juhul kui ainsaks laenusaajaks on riik, siis toimub laenatud vahendite paigutamine majandusse valitsuse äranägemise järgi, mis ei pruugi aga sugugi mitte alati osutuda efektiivseks. Seega sõltub tururiski maandamise võime otseselt valitsuse laenupoliitikast.

3. Maksevõimelisuse vähenemise risk

Välislaenamise kulueelis võrreldes kodumaise laenamisega hakkab järk-järgult vähenema. See tuleneb eelkõige reaalsete intressimäärade erinevuse vähenemisest, kodumaise finantssüsteemi efektiivsemaks muutumisest ning halbade laenude osakaalu vähenemisest (Odling-Smee, *et al* 1998, lk. 8). Riikides, kus majanduslik areng ja pidevalt vähenev riskitase on

pankadel võimaldanud saada suures ulatuses krediidiliine välismaistelt finantsinstitutsioonidelt, võib intressimäärade erinevuse vähenemine kaasa tuua kapitali väljavoolu riigist ning lühiajaliste pankadevaheliste laenulepingute katkestamise. Selle tulemusena nõrgeneb oluliselt kodumaiste finantsasutuste stabiilsus ning otsesesse ohtu satub ka riigi välisvaluutapositsioon. (Kapur, *et al* 1997, lk. 17). Juhul, kui riigil puudub konkreetne ja avalik välisvõla juhtimise poliitika, võib tekkida oht, et satutakse makseraskustesse. Kuid enne seda võidakse kaotada usaldus laenuandjate silmis, millega kaasneb laenusaamisvõimaluste ahenemine.

Eesti laenuvõime võrdluses teiste siirderiikidega

See, kas välislaenamise mõju majandusele on kasulik või mitte, sõltub eelkõige rakendatavast majanduspoliitikast ning laenatud vahendite kasutamise efektiivsusest. Kuidas hinnatakse aga riikide laenuvõimet?

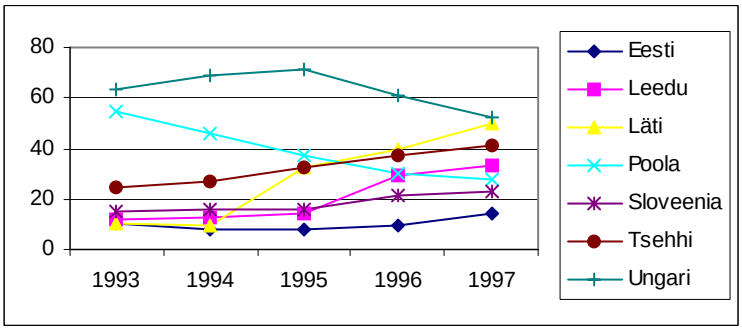
Laenuvõimet on defineeritud mitmeti. Erinevate definitsioonide puhul lähtutakse eri kriteeriumidest. Ühel juhul räägitakse laenuvõimest mahulises kontekstis (*borrowing capacity*). Siin on tegemist näitajaga, mis väljendab riigi poolt võetavate laenude maksimaalset mahtu ilma, et laenude teenindamise kulud läheks üle kehtestatud piiri (Dhonte 1979, lk. 65). Teisel juhul vaadeldakse laenuvõime defineerimisel riigi poolt nõutava ning rahvusvahelisel turul pakutava väliskapitali vahekorda ning kasutatakse mõistet *creditworthiness*. Riik on laenuvõimeline siis, kui nõudlus väliskapitali järele ei ületa pakkumist (Fager 1992, lk. 81). Nagu selgub, on tegemist sisult täiesti erinevate terminitega, kusjuures esimene on suunatud rohkem laenuvõtjale, teine aga laenuandjale. Käesoleva artikli autor võtab laenuvõime hindamisel aluseks teise käsitluse.

Lähtuvalt definitsioonist tuleb riigi laenuvõime hindamisel vaadata nii laenukapitali nõudluse kui ka pakkumise poolt. Niisugust lähenemist on näiteks kasutanud Manzocchi (1997), uurides siirderiikide välislaenamist mõjutavaid tegureid. Väliskapitali nõudlust siirderiikides mõjutab eelkõige kodumaiste säästude ja investeeringute ning riigieelarve tasakaalustamatus. Nagu eespool öeldud, on siirderiikide madal säästude tase üheks oluliseks välislaenude võtmise motiiviks. Kui investeeringunõudlus ületab riigi sisesääste, siis intressimäärad võivad tõusta ning see sunnib otsima odavamaid vahendeid rahvusvahelistelt kapitaliturgudelt. Välislaenamise teel saadud vahendeid kasutatakse sageli ka riigieelarve puudujäägi leevendamiseks. See tähendab, et eelarvepuudujääk suurendab nõudlust väliskapitali järele, kuid samal ajal vähendab riigi laenuvõimet tulevikus, kuna maksejõulisus väheneb. Väliskapitali pakkumine sõltub laenusaaja maksejõulisusest. Potentsiaalsed laenude pakkujad annavad hinnangu sellele, kas laenusaaja on võimeline lepingus ettenähtud ajal ja korras laenu tagasi maksma. Seega võib öelda, et laenuvõime hindamisel etendavad peamist rolli tegurid, mis mõjutavad laenuandjate otsuseid.

Võlakoormuse hindamiseks kasutatakse välisvõlgnevuse ja SKP suhet, kuid antud näitaja ei võimalda teha järeldusi välisvõla teenindamise võime kohta. Kui lähtuda Euroopa Liidu konvergentsikriteeriumidest, mis kehtestavad võlasuhte kriitiliseks piiriks 60%, siis selgub, et kõik Euroopa Liidu esimesse läbirääkimiste vooru kutsutud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on selle kriteeriumi täitnud (vt. joonis 1).

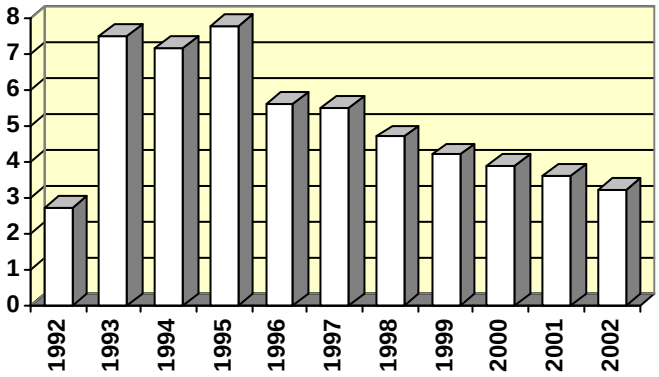
Nagu jooniselt nähtub, on Eesti vastav näitaja vaadeldavatest riikidest kõige madalam. Kuna puudusid võrreldavad andmed, siis ei ole joonisel esitatud 1998.a. võlasuhted, kuid Eestis oli vastav näitaja 17,9%. Seega näitab Eesti riigivõlg kasvutendentsi. Vaatamata sellele võib

öelda, et Eesti võlakoormus on suhteliselt madal, mistõttu Eestil on välislaenude võtmiseks veel palju ruumi, enne kui jõutakse kriitilise piirini.



Joonis 1. Riigivõla ja SKP suhe
Allikad: European Bank for Reconstrucion and Development 1998, World Bank 1999

Valitsussektori välisvõla ja SKP suhe on veelgi madalam, olles alates 1995. aastast pidevalt vähenenud (vt. joonis 2). Kui kahte joonist võrrelda, siis ilmneb, et alates 1996. aastast on valitsussektori võla osakaal koguvõlas pidevalt vähenenud. See kinnitab eespool toodud väidet erasektori laenutegevuse hoogustumise kohta välisturgudel. Jooniselt nähtub, et valitsuse kavandatav laenutegevus peaks näitajat edaspidi veelgi alandama.



Joonis 2. Valitsussektori välisvõla ja SKP suhe (%)
Allikas: Eesti Rahandusministeerium, 1998

Eeltoodust võib järeldada, et üksnes välisvõla ja SKP suhet arvestades on võlakoormus Eestis suhteliselt mõõdukas ja keskvalitsusel on piisavalt otsustamisruumi uute välislaenude tegemisel. Laenude suhteliselt madal osakaal sisemajanduse koguproduktis viitab sellele, et laenude tagasimaksmine ei tohiks seniste prognoositavate majanduskasvu tempode juures olla majandusele koormavaks.

Kui aga vaadata valitsuse kavandatavate laenuteenindamiskulude dünaamikat, siis ilmneb, et laenude teenindamiseks tehtavad kulutused lähiaastatel suurenevad (vt. tabel 1). Selle põhjuseks on mitmete laenude tagasimaksetähtaegade saabumine. Tabelist nähtub, et aastal 2000 on laenuteenindamiskulud kõige kõrgemad, sellele järgnevatel aastatel samuti suhteliselt kõrged. See tähendab, et nimetatud aastad võivad osutuda kriitiliseks riigieelarve võimaliku pingestumise osas ning valitsusel tuleb astuda samme olukorra leevendamiseks.

Eesti laenuteenindamisvõime paremaks hindamiseks võetakse järgneva analüüsi aluseks ekspordinäitajad, mis annavad ettekujutuse riigi suutlikkusest teenida välisvaluutatulusid. Varasemad uurimused (Calverley 1985, Rawkins 1992) on näidanud, et laenuvõimet iseloomustab kõige paremini välisvõla ja ekspordi suhe. Seda eelkõige seetõttu, et ekspordinäitaja kaasamine analüüsi võimaldab hinnata, kui suur osa laenudest läheb majanduse ekspordivõime parandamiseks ning missugune osa tarbimiseks, s.t. impordikulude katmiseks ja intressimaksete tegemiseks.

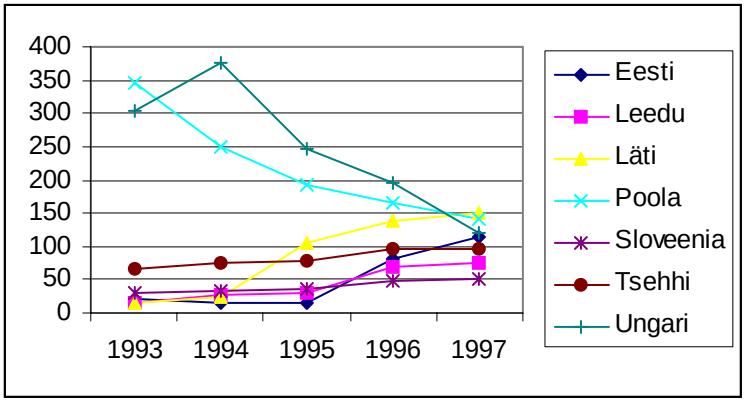
T a b e l 1

Valitsussektori laenuteenindamiskulud (mld kr)

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Laenude põhiosa	0,24	0,31	0,49	0,43	0,45
Intressimaksed	0,18	0,20	0,22	0,21	0,21
Kulud kokku	0,42	0,51	0,71	0,64	0,66

Allikas: Eesti Rahandusministeerium, 1999b

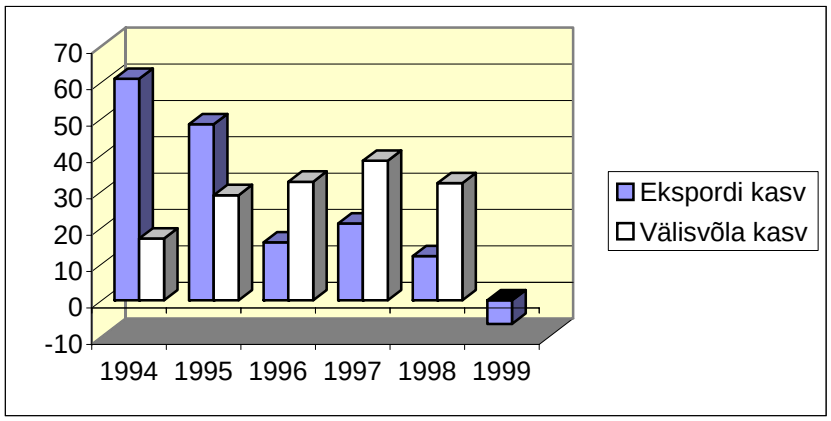
Nagu nähtub jooniselt 3, on välisvõla ja ekspordi suhe Eesti puhul pidevalt kasvanud, ulatudes 1997. aastal 115%-ni. See tähendab, et ekspordi kasv on võrreldes võlakoormuse kasvuga jäänud suhteliselt aeglaseks.



Joonis 3. Välisvõla ja ekspordi suhe
Allikas: European Bank for Reconstruction and Development, 1998

Senised uurimused on näidanud, et näitaja ületamisel 200% piiri tekivad riigil raskused välisvõla tagasimaksmisega (Rawkins 1992, lk. 45). Niisiis selgub, et antud näitaja alusel on olukord Eesti jaoks halvem kui näitas välisvõla ja SKP suhe. Tulevane laenuvõime sõltub eelkõige sellest, missugune on ekspordi kasvutempo. Eesti jaoks tähendab ohtu see, kui ekspordi kasvutempo on väiksem kui välisvõlgnevuse kasvutempo. Juhul, kui eksport kasvab sama kiiresti kui võlg, ei ole olukorra halvenemist oodata, vastupidisel juhul aga küll. Joonisel 4 on esitatud ekspordi ja välisvõla kasvutempod (vt. joonis 4).

Nagu jooniselt näha, on ekspordi kasv alates 1996. aastast olnud aeglasem välisvõla kasvust. 1999. aasta üheksa esimese kuuga on toimunud isegi ekspordimahu langus, mis annab alust arvata, et see on kaasa toonud võla ja ekspordi suhte suurenemise. Kahjuks puuduvad autoril andmed välisvõla kasvu kohta samal perioodil, kuid võib eeldada, et väga järsku võla kasvutempo aeglustumist ei ole toimunud.



Joonis 4. Välisvõla ja ekspordi kasvunäitajad Eestis[1]
Allikad: European Bank for Reconstruction and Development 1998, World Bank 1999, Eesti Rahandusministeerium 1999a

Eelpoolöeldust tulenevalt võib öelda, et ekspordinäitaja kaasamine laenuvõime analüüsi näitab Eestit tunduvalt halvemas valguses. Seega osutub välisvõla ja SKP suhte põhjal kujunenud arvamus Eesti küllaltki suurest laenupotentsiaalist ekslikuks ning võib teha järelduse, et viimastel aastatel võetud laenudest on suur osa läinud tarbimiseks, mitte aga ekspordivõime tõstmiseks. Siit tuleneb ka järeldus, et Eesti on oma eelisseisundi väliskapitali kaasamisel teiste Euroopa Liidu kandidaatriikide ees minetanud.

Euroopa Liiduga ühinemise mõju Eesti laenupoliitikale

1. Positiivsed aspektid

Eesti ühinemine Euroopa Liiduga toob kindlasti kaasa rahvusvaheliste laenuvõimaluste senisest veelgi suurema avardumise. Välispankadest laenamine peaks lihtsustuma mitte ainuüksi suurettevõtetel, vaid ka keskmise suurusega ettevõtetel. See toob endaga kaasa konkurentsi tihenemise kodumaisel finantsturul ning kodumaiste intressimäärade alanemise. (Weber, *et al* 1999, lk. 18). Iseküsimus on see, kui palju on Eestis maailma mastaabis suuri ja keskmise suurusega ettevõtteid, kellel oleks ühinemise järel kergem välispankadest laenu saada. Enamuse moodustavad siiski väikeettevõtted ning suurematel firmadel on tänu välisomanikele juba praegu hea juurdepääs väliskapitalile, mistõttu laenuvõimaluste avardumisest tulenev positiivne mõju ei ole Eesti puhul ilmselt kuigi oluline. Vaatamata mitmekesisematele väislaenamisvõimalustele suureneb tulenevalt intressimäärade alanemisest laenamine kodumaiselt finantsturult, mistõttu võib ilmselt prognoosida laenukoormuse vähenemist tulevikus.

Euroopa Liidu liikmestaatus tõstab tõenäoliselt Eesti riskireitingut (potentsiaalsete) kreeditoride silmis. Selle põhjuseks on ühinemisega kaasnev majanduse stabiliseerumine, seda nii majanduslikus kui ka poliitilises mõttes. Kuivõrd riskireitingu abil väljendatakse riigi üldist riskitaset, võttes hindamise aluseks eelkõige majanduslikud ja poliitilised tegurid, siis toovad positiivsed muutused nimetatud tegurites kaasa riskitaseme alanemise ning riskireitingu suurenemise. Seoses üldise riskitaseme alanemisega toimub kodumaiste intressimäärade langus,

[1] 1999.a. ekspordi kasvutempo on leitud 9 kuu andmete põhjal.

kuna suureneb usaldus kodumaise finantsturu vastu. Ka siit tuleneb seega nõudluse kasv kodumaise laenamise järele ning sellega kaasnev majandustegevuse aktiviseerumine.

Eelpoolöeldu põhjal võib väita, et Euroopa Liiduga ühinemise positiivne mõju seisneb nõudluse alanemises välislaenamise järele ning sellest tulenevas välislaenukoormuse edaspidises vähenemises.

2. Negatiivsed aspektid

Euroopa Liiduga ühinemine mõjutab valitsuse laenupoliitikat eelkõige riigieelarvele avaldatava surve kaudu. Seda nii eelarvetulude kui ka –kulude poolt. Kuna suure osa eelarvetuludest moodustab maksutulu, siis on tulude muutumine seotud vajadusega teha muudatusi maksusüsteemis. Maksusüsteemi muutmine, mis tuleneb vajadusest selle harmoniseerimiseks Euroopa Liidu nõuetega, võib aga kaasa tuua maksutulu vähenemise. Maksutulu vähenemist võib põhjustada ka ettevõtete ja/või tööliste väljaränne, mis saab võimalikuks tänu Euroopa ühtsele majandusruumile (Weber, *et al* 1999, lk. 20). Eelarvetulude vähenemisega samaaegselt toimub aga eelarvekulude kasv. Euroopa Liitu astumine põhjustab eelarvekuludele märkimisväärset lisasurvet, tulenevalt vajadusest suurendada oluliselt investeeringuid infrastruktuuri ja keskkonnakaitsesse. Sellele lisanduvad muidugi kulud, mis on seotud Eesti seadusandluse Euroopa nõuetega vastavusse viimisega. Samuti on prognoositud eelarvekulude ligi 2%-list kasvu tulenevalt valitsussektori palgataseme tõstmise vajadusest ja muude jooksvate kulutuste kasvust. Praegu moodustavad eelarvekulud umbes 40% SKP-st, mis on rohkem kui sama tulutasemega riikides ja peaaegu sama palju kui Euroopa Liidu madalama sissetulekuga riikides (Kreeka, Portugal ja Hispaania) (Berengaut, *et al* 1998, lk. 32).

Eelnevast võib järeldada, et isegi juhul, kui eelarvetulud ei vähene, vaid jäävad samale tasemele, on tulevikus oodata riigieelarve pingestumist. See tähendab, et riik peab hakkama otsima võimalusi lisavahendite saamiseks. Selleks kasutatakse kindlasti ära avardunud laenusaamisvõimalusi, mistõttu välisvõlakoormus hakkab taas suurenema.

3. Majanduspoliitilised sammud olukorra neutraliseerimiseks

Eelpoolöeldust tuleneb, et Euroopa Liiduga ühinemise mõju välislaenamisele ei saa väga täpselt hinnata. Kui lähtuda aga seisukohast, et alati tuleb valmis olla halvimaks, siis tõstatub küsimus, missugused on võimalused maksejõulisuse säilitamiseks.

Esmatähtis on senise konservatiivse laenupoliitika jätkamine, mida valitsus on ka lubanud. Valitsuse eesmärgist tulenevalt tahetakse hoida valitsussektori välisvõlg 8% piirides SKP-st. Selleks tuleb hoolikalt järgida riiklike investeeringute programmi. Valitsuse laenutegevus on reguleeritud “Eesti Vabariigile välislaenude võtmise ja välislaenulepingutele riigigarantiide andmise seadusega”, mis sätestab järgmised piirangud (Eesti Pank, 1998):

- Kohustused ei tohi ületada 75% keskvalitsuse eelarve aastatuludest.
- Uued laenud ei tohi ületada 15% keskvalitsuse eelarve aastatuludest.
- Keskvalitsuse antud garantiid ei tohi ületada 15% keskvalitsuse eelarve aastatuludest.

Seega võib arvata, et valitsussektori laenamist suudetakse ka edaspidi hoida kontrolli all ning see ei too Eesti jaoks kaasa maksejõulisuse vähenemist. Küll aga tuleks rohkem tähelepanu pöörata erasektori laenutegevusele, kuivõrd erasektori poolt võetud välislaenude maht on viimastel aastatel oluliselt kasvanud, viies välisvõla ja ekspordi suhte kriitilisele 200% piirile ohtlikult lähedale.

Suurenevatest investeerimisvajadustest tulenev võlakoormuse kasv lähiaastatel tingib vajaduse välja töötada pikaajaline välislaenude võtmise strateegiline kava. Rahandusministeeriumi arvates tuleks senise konservatiivse laenupoliitika jätkuks võtta laene üksnes nendele projektidele, mille elluviimine tagab laenude tagasimaksmise (Eesti Rahandusministeerium, 1999b). Samuti tuleb senisest suuremat tähelepanu osutada sellele, et laenatud vahendid suunataks ekspordi arendamiseks.

Kokkuvõte

Eesti madal välisvõlakoormus siirdeperioodi algul oli üheks oluliseks teguriks, mis võimaldas vajalike reformide elluviimiseks kaasata välislaenukapitali. Tänu sellele hakkas Eesti poolt võetud välislaenude maht kiiresti kasvama. Laenud, mis on võetud eesmärgiga ergutada kodumaist säästmist ja tarbimist, täiendada finantsturgu lisavahenditega ning hoida kokku laenukulusid, on Eesti välisvõlakoormust siirdeperioodi jooksul märkimisväärselt suurendanud.

Eesti võlanäitajate analüüs kinnitab, et välislaenamine on siirdeperioodi üheks lahutamatuks osaks. Ilmnes, et kui välisvõla ja SKP suhe on Eestis võrreldes teiste Euroopa Liidu kandidaatriikidega kõige madalam, võimaldades järeldada, et uute laenude võtmiseks on veel suhteliselt palju otsustusruumi, siis ekspordinäitajate kaasamine analüüsi muudab pildi tunduvalt pessimistlikumaks. Nimelt selgub, et viimastel aastatel võetud laenudest on suur osa läinud tarbimiseks, mitte aga ekspordivõime parandamiseks, mistõttu vahe, mille võrra välisvõla kasvutempo ületab ekspordi kasvutempot, aina suureneb. Niisuguse tendentsi jätkumisel saavutab Eesti varsti välisvõla ja ekspordi suhte kriitilise piiri, mis toob kaasa otsese ohu sattuda makseraskustesse. See aga omakorda vähendab laenuandjate usaldust ning kahandab Eesti laenusaamisvõimalusi tulevikus.

Kuna Euroopa Liitu astumine tähendab Eesti jaoks mitmeid lisakulusid, siis on edaspidi oodata riigieelarve pingestumist, mistõttu välislaenude võtmist on vaja kindlasti jätkata. Seega, maksejõulisuse säilitamine eeldab konkreetseid majanduspoliitilisi samme, millest tuleks eriti esile tõsta konservatiivse laenupoliitika jätkamist, vastavalt võimalustele erasektori laenutegevuse jälgimist ning senisest suuremat tähelepanu osutamist sellele, et laenude abil suureneks Eesti ekspordipotentsiaal.

Kasutatud kirjandus

1. Berengaut, J., Lopez-Claros, et. al. The Baltic Countries: From Economic Stabilization to EU Accession.– IMF Occasional Paper, 1998, No. 173
2. Calverley, J. Country Risk Analysis.– London: Butterworth, 1985
3. Coricelli, F. Macroeconomic Policies and the Development of Markets in Transition Economies.– Budapest, 1998
4. Dhonte, P. Clockwork Debt.– Toronto, 1979
5. European Bank for Reconstruction and Development: Transition Report 1998.– London, 1998
6. Eesti Pank: 1998. aasta I poolaasta rahapoliitiline ülevaade.– Tallinn, 1998
7. Eesti Rahandusministeerium: Eesti majanduse arengukava aastateks 1998–2002.– Tallinn, 1998 [http://www.fin.ee/majandus/prognoos/2002/2002tekstb.html. Fiskaal- ja rahapoliitika]
8. Eesti Rahandusministeerium: Majanduse ülevaade.– Tallinn, 1999a
[http://www.fin.ee/majandus/ulevaated/sugis99.doc]

9. Eesti Rahandusministeerium: Ülevaade riigi poolt võetud ja garanteeritud laenudest ja nendest tulenevatest kohustustest eelseisvatel eelarveaastatel.– Tallinn, 1999b [http://www.fin.ee/majandus/e2000/8.htm]
10. Kapur, I., van der Mensbrugghe, E. External Borrowing by the Baltics, Russia and Other Countries of the Former Soviet Union: Developments and Policy Issues.– IMF Working Paper, June 1997
11. Manzocchi, S. External Finance and Foreign Debt in Central and Eastern European Countries.– IMF Working Paper, October 1997
12. Odling-Smee, J., Zavoico, B. External Borrowing in the Baltics, Russia and Other States of the Former Soviet Union – the Transition to a Market Economy.– IMF Working Paper, May 1998
13. Rawkins, P. The Analytics of Country Reports and Checklists, in: Solberg, R.L. Country-Risk-Analysis.– London, 1992
14. Weber, R., Taube, G. On the Fast Track to EU Accession: Macroeconomic Effects and Policy Challenges for Estonia.– IMF Working Paper, November 1999
15. World Bank: Estonia at a glance.– 1999 [http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html]

Summary

ESTONIAN FOREIGN DEBT DYNAMICS AND SERVICE IN THE CONTEXT OF JOINING WITH EU

Katrin Tamm
University of Tartu

The purpose of this article is to analyze the foreign debt burden and creditworthiness of Estonia in comparison with other EU member candidates. Foreign borrowing is an inseparable part of transition process, as there is a lack of local capital for implementing the necessary reforms. This is also the case in Estonia. Foreign loans have considerably raised the Estonia's foreign debt burden during 1992–1998.

In this article it turned out that according to the ratio of foreign debt to GDP, which also belongs to the Maastricht convergence criteria, the foreign debt burden of Estonia is still the lowest among the first seven EU member candidates. This enables to conclude that there is enough decision space for taking new loans. At the same time, including the debt-to-exports ratio to the analysis leads to the conclusion that the situation concerning debt service is much more pessimistic. There is a tendency of increasing difference between the growth of debt and the growth of exports, meaning that Estonia will soon face a risk of solvency problems.

Joining with the EU brings an increase of budget expenditure along with it as it is necessary to make investments in infrastructure and environment. As this means pressure on the budget, a continued foreign borrowing will certainly be assumed. Thus, in order to maintain creditworthiness, the government has to take some concrete steps, the most important of which is to continue a conservative borrowing policy and to follow the borrowing activity of private sector as much as it is possible. In addition, it is necessary to pay more attention to the problem of increasing the export potential with help of borrowed facilities.

ETTEVÕTLUSE AASTAKÜMME SOOMES

Aleksandra Teder, Juhan Teder
Tallinna Tehnikaülikool

Soomes viiakse 1995.-2005. aastani ellu üleriigiline ettevõtluse arendamise programm. Vaatleme järgnevalt, millised on programmi eesmärgid, tegevuskava ja vahetulemused. See peaks andma ainet järelemõtlemiseks analoogiliste meetmete kasutamise otstarbekusest Eestis.

Milline oli lähtepositsioon Soome ettevõtluses nimetatud ajaperioodi alguses? 1996. a töötas Soomes väike- ja keskettevõtetes (alla 250 töötaja) 59,7% töötajatest, mis on madalam kui Euroopa Liidu maades keskmiselt. Seega kui lähtuda tööhõive mahust, siis on Soomes kaalukal kohal eelkõige suurettevõtted. Oma osa on siin ka sellel, et aastakümnendi alguse suure majanduslanguse mõju andis väikeettevõtetele kauem tunda - vastavad uuringud on näidanud, et väike- ja keskettevõtete sektor taastub majanduslanguse järel aeglasemalt.

Eeltoodu taustal võib tunduda üllatav, et keskmiseks ettevõtte suuruseks oli samal aastal 5,5 töötajat. Protsentides jagunesid ettevõtted hõivatute arvult järgnevalt:

1. Ühe töötajaga ettevõtted - 70,1 %
2. 2-9 töötajaga ettevõtted - 23,8 %
3. 10-49 töötajaga ettevõtted - 5,0 %
4. 50-249 töötajaga ettevõtted - 0,9 %
5. 250 ja enama töötajaga ettevõtted - 0,2 %

Suurettevõtete (üle 250 töötaja) tegelikku tähtsust näitab seejuures see, et neis oli hõivatud 40,3% tööjõust ja nad andsid 48,4 % Soome ettevõtete käibest.

Kuigi igapäevaseks on saanud uudised suurettevõtete liitumistest, säilib paljudes majandussektorites dünaamika ja tihe konkurents tänu väikeettevõtetele. Ettevõtte keskmist suurust vähendavad teenindussfääri areng (keskmine teenindusettevõte on väiksem keskmisest tööstusettevõttest), naisettevõtjate osatähtsuse kasv (kes keskmiselt omavad väiksemaid ettevõtteid) ja sageli uuel tehnoloogial baseeruvad ettevõtted ning näiteks ka akadeemiline ettevõtlus, kus ettevõte baseerub erilisel kompetentsil ja teadmistel, mitte aga laia turu teenindamisel lihtsatele lahendustele tuginedes.

Väike- ja keskettevõtete alane poliitika eri riikides on sageli suunatud väikeettevõtete sektori kasvupotentsiaali toetamisele, tööhõive suurendamisele ja regionaalse arengu toetamisele.

Eelnimetatud Soome programmi üldiste eesmärkidena toodi välja järgmised:

- Ettevõtluse suhtes eksisteeriva positiivse hoiaku edasine tugevdamine.
- Ettevõtluse ja ettevõtlusalase koolituse intensiivistumise ja mitmekesistumise toetamine.
- Ühiskonnapoolsete ettevõtlust ergutavate sammude edendamine.
- Aktiivsema ja ettevõtlikuma põlvkonna üleskasvatamine Soomes.
- Juba olemasolevate ettevõtlusalaste projektide koordineerimine ja seeläbi neist efektiivsema terviku kujundamine.

Rõhutatakse, et programmi raames astutavad sammud peavad tuginema faktidele ja uuringute tulemustele. Tegevuse kavandamisel on suur roll ülikoolide professoritest moodustatud

töörühmal, kuid kasutatakse ka teisi eksperte. Tulemuste hindamiseks on vaja kindlaid kriteeriume. Nii viidi 1996. a algul elanikkonna seas läbi ulatuslik küsitlus, et fikseerida ära suhtumine ettevõtlustegevusse.

Regionaalsete eripärade paremaks arvestamiseks ja ettevõtluse toetamiseks piirkondlikul tasandil koguti 12 programmis osaleva piirkonna kohta põhjalikku informatsiooni. Eesmärgiks oli välja tuua iga piirkonna tugevad ja nõrgad küljed ning neid arvestades töötada välja ettevõtluse arendamise piirkondlikud programmid, mis üheskoos kataks kogu riiki.

Täiendavalt koguti andmeid erinevate ettevõtlusalaste koolitusprogrammide taseme ja ulatuse kohta. Selgus vajadus nii paremate ja kaasaegsemate õppematerjalide ja ressursside kui ka koolitajate koolitamise järele. Viimane on eriti vajalik selleks, et rajada ulatuslik, kogu riiki kattev koolitajate võrk. Väike- ja keskettevõtteid käsitleva andmebaasi koostamisel arvestati mitmesuguste erinevate vajadustega: nii otseselt antud programmi jaoks vajalike andmetega, tulemuste rahvusvahelise võrreldavusega kui ka näiteks lobbytöö vajadusega.

Pikaajalises perspektiivis on programmi tähtsaimaks sihtgrupiks noorsugu. Oli ju üheks sihiks uue ettevõtjate põlvkonna üleskasvatamine Soomes. Vastav koolitus peab tagama, et noored oleks varasemast loomingulisemad, aktiivsemad, ideeküllasemad ja iseseisvamad. Eriline rõhuasetus on probleemide lahendamise oskustel ning keelte tundmisel. Eesmärk ei ole teha igast noorukist ettevõtjat, vaid muuta neid üldiselt ettevõtlikumateks, sõltumata sellest, millise tegevuse neist keegi valib.

Õppeasutuste tegevus programmi raames hõlmab näiteks järgmisi samme: korraldatakse ettevõtlusnädalaid, äriideede konkursse, haaratakse koolitusse kaasa piirkondlike ettevõtjate organisatsioonide esindajaid ja tegevettevõtjaid, korraldatakse õppurite vahetusi Euroopa Liidu maade vahel. Õppeasutusi varustatakse pragmaatiliste ja rakenduslike õppevahenditega.

Eraldi programmi osad käsitlevad töötutele suunatud koolitust ja muus vormis pakutavat tuge oma ettevõtte käivitamiseks.

1998. aastal tehtud vahetulemuste kokkuvõtte põhjal võis nentida järgmist:

1. Esialgselt püstitatud ülesanded on põhjendatud ja vajadust nende muutmiseks või korrigeerimiseks ei ole.
2. Üldine suhtumine ettevõtlusse on muutunud positiivsemaks nii laia üldsuse, õppejõudude, noorsoo kui ka ärijuhtide hulgas.
3. Huvi ettevõtlusalase koolituse vastu on tõusnud. Erinevaid eksperimente ja end juba õigustanud uuendusi on tehtud erinevatel haridustasanditel alates lasteaedadest kuni ülikoolideni välja. Õppekavadesse on enam lülitatud ettevõtlusalaseid aineid, kuigi saavutatuga ei olda veel rahul. Samuti ei ole piisav olnud õppejõudude täienduskoolituse ulatus.
4. Alla kahekümne viie aastaste noorte hulgas on positiivne suhtumine ettevõtlusse veelgi tugevnenud, kuigi ta oli kõrge ka juba 90ndate aastate alguses. Kõrgeima haridustasemega noorte seas on seejuures suhtumine vähem positiivne, õigem oleks öelda, et ta on neutraalne.
5. Õppematerjalide ja muude programmiga seotud publikatsioonide ettevalmistamine on suurenenud, kuid programmi täitmiseks tervikuna peab töö selles suunas veelgi laienema.

6. Ettevõtlusalaste uurimuste maht on kasvanud, kuid nad on endiselt väikesemahulised, fragmenteeritud ega moodusta ühtset tervikut. Püsib vajadus laiaulatusliku uurimusprogrammi järele.
7. Peamine osa arenguprojektidest lokaalsel ja kohalikul tasandil on leidnud finantseerimist Euroopa Liidu poolt. Seda püütakse tagada ka edaspidi.

Mida võib eeltoodust pidada oluliseks Eesti tingimustes?

Kuigi mitmetel tegevusaladel on toimunud kontsentreerumine, on kuni 100 töötajaga ettevõtete osakaal tööhõives 1992.-1998. aastani näidanud (aeglustuvat) kasvutendentsi. Uute töökohtade loomisel ja tööpuuduse tagamisel jääb väikeettevõtlusele kindlasti ka edaspidi oluline roll.

Ettevõtluse toetuseks on astutud mitmesuguseid samme, nimetada võib siin ettevõtluskeskuste rajamist, erifondide moodustamist sihtfinantseerimise tagamiseks, töötute ettevõtluse stardirahade eraldamist, mitmesuguseid regionaalseid meetmeid jms. Paraku ei ole siin tegemist ühtse tervikliku süsteemiga, meetmete summaarne mõju Eesti ettevõtlusele on olnud väike ja sageli on ettevõtjate informeeritus erinevatest abiprojektidest tagasihoidlik.

Põhimõtteliselt võib muidugi järgida põhimõtet, et riigi ja omavalitsuse rolliks on üldise ettevõtluskeskkonna soodsuse ja stabiilsuse tagamine, muus osas aga otsustab turg, kes elujõulisem on. Tõenäoliselt sellega siiski ei piirduta. Mõnelgi puhul on alustavate ettevõtjate toetamine neile kõige raskemal, so stardiperioodil ka majanduslikult kasulik - aidates neil stardiraskusi ületada säilitatakse maksumaksjad ja töökohad, millede arv edaspidi sageli laieneb.

Eespool käsitletud programmi raames tehtud tööga ja saavutatud tulemustega oleks edaspidi otstarbekas põhjalikumalt tutvuda. Võimalik, et näiteks koolitusprogrammide osas saaks nii mõndagi eeskujuks võtta. Muuhulgas oleks kindlasti vajalik ülikoolide ettevõtlusõppejõudude abil anda täienduskoolitust näiteks kutsekoolide majandusainete õppejõududele. Seda on ka tehtud, kuid vajadus on ilmselt märksa suurem.

Üks olulisemaid ülesandeid on ettevõtjale suunatud infosüsteemi loomine, mille üldkättesaadavus oleks tagatud Interneti abil. Tänuväärset tööd ettevõtjale suunatud infovärava loomisel teeb Eesti Regionaalarengu Sihtasutus koos oma koostööpartneritega nii Eestist kui ka välismaalt (Rootsist).

Summary

THE DECADE OF ENTREPRENEURSHIP IN FINLAND

Aleksandra Teder, Juhan Teder
Tallinn Technical University

Despite of the daily news of company mergers, different sectors stay dynamic and competitive through small companies. The average employment size of a company in Finland is 5.5 employees. SME polices are targeted towards maintaining growth potential of small companies.

The objectives of the project " The Decade of Entrepreneurship in Finland 1995-2005" are: further strengthening of positive attitudes towards entrepreneurship; promoting the intensification and diversification of entrepreneurship and enterprise education and training; advancing a more encouraging line of action in the society towards entrepreneurship and enterprise; bringing up a more active and enterprising generation in Finland; forming an umbrella for the existing entrepreneurship projects and organizing them into more effective entities.

These objectives are very extensive and demanding. They require changes, which are realistic to accomplish only in a long run. An interim evaluation shows that the results and outcomes of the activities are promising.

EESTI FISKAALPOLIITIKA INTEGREERUMISEL EUROOPA LIITU

Kadi Timpmann
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Alates iseseisvuse taastamisest on Eesti riigi üks strateegilisi eesmärke olnud ühinemine Euroopa Liiduga (EL). Juba 1992. aasta mais sõlmiti Eesti ja EL vahel kaubandus- ja majanduskoostöö leping. 1. jaanuaril 1995. a. jõustus vabakaubandusleping ning 1. veebruaril 1998. a. Euroopa leping. 30. märtsil 1998. a. alustati Euroopa Liiduga liitumiskõnelusi.

Integratsioon Euroopa Liitu hõlmab lisaks muudele valdkondadele ka Eesti fiskaalpoliitika vastavusse viimist liidus kehtivate nõuetega. Sisuliselt pandi EL liikmesriikide fiskaalpoliitikate reguleerimisele alus alles Maastrichti lepinguga, mis lõi tasakaalu kolme mõiste – fiskaaldistsipliini, fiskaalautonoomia ja fiskaalpoliitikate koordineerimise – vahel. Enne seda oli EL-s tegeletud vaid mõnede maksude harmoniseerimisega.

Artikli eesmärgiks on hinnata Eesti senise fiskaalpoliitika vastavust Euroopa Liidus kehtivatele nõuetele ja tavadele. Kõigepealt vaadeldakse fiskaaldistsipliini kindlustamiseks kehtestatud nõudeid Majandus- ja Valuutaliidus (EMU – *Economic and Monetary Union*) ning liikmesriikide ja Eesti vastavust neile. Seejärel käsitletakse fiskaalpoliitikate koordineerimise vajalikkust EL-s, selles vallas senini astutud samme ning Eesti vastavust kehtivatele normidele. Lõpuks vaadeldakse liikmesriikide fiskaalpoliitilise autonoomia vajalikkust EMU tingimustes ning võrreldakse Eesti üldvalitsuse eelarve tulude ja kulude struktuuri EL liikmesriikide omadega.

Fiskaaldistsipliini kindlustamine EMU-s

Oma funktsioonide täitmiseks kasutab riik fiskaal- ja rahapoliitikat. Vastavalt EL lepingule viib EMU-s raha- ja vahetuskursipoliitikat ellu Euroopa Keskpank, fiskaalpoliitilised otsused on aga jäetud suuresti liikmesriikide teha. Fiskaaldistsipliini ning hindade stabiilsuse kindlustamiseks EMU-s kehtestati EL lepinguga viis konvergentsikriteeriumit, mille täitmine oli rahaliidu liikmeks saamise eelduseks. Kaks neist kriteeriumitest olid fiskaalse iseloomuga:

- riigi eelarvedefitsiit ei tohtinud olla suurem kui 3% SKP-st;
- riigivõlg ei tohtinud olla suurem kui 60% SKP-st (EMU Convergence…).

Konkreetsete fiskaaldistsipliini puudutavate nõuete seadusandlik sisseviimine oli vajalik liikmesriikide ülemäära suure riigivõla võimalike negatiivsete mõjude tõttu ühisele intressimäärale ning vahetuskursile rahaliidu tingimustes (Drud Hansen, Nielsen 1997, p. 172).

Samas on mitmed majandusteadlased kritiseerinud konvergentsikriteeriumide olemust, kuna need ei ole kooskõlas optimaalse valuutapiirkonna teooriaga. Teooria kohaselt võidavad riigid rahaliidust vaid juhul, kui nende majandused on sarnase struktuuriga ja nende vahel on intensiivne kaubavahetus. Konvergentsikriteeriumid keskenduvad aga finantsindikaatorite tsükliliste muutuste vaatlemisele, mitte laiaulatusliku konvergentsi nõudmisele reaalses majanduses (Baimbridge *et al*.). Teised majandusteadlased, kes tunnistavad konvergentsikriteeriumide põhimõttelist vajadust, kritiseerivad kehtestatud fiskaalpoliitilisi norme, kuna neil puudub majanduslik alus (De Grauwe 1997, p. 132).

Et kindlustada Maastrichti fiskaalsete kriteeriumide täitmine ka pärast EMU loomist, võeti 1996. a. detsembris Dublinis vastu nn. stabiilsuspakt (*Stability and Growth Pact*). Stabiilsuspakti kohaselt peavad riigid, kelle eelarvedefitsiit tõuseb üle kolme protsendi, maksma trahvi 0.2 kuni 0.5 protsenti SKP-st (Begg 1997, p. 25).

Liikumisel EMU poole valmistas liikmesriikidele raskusi peamiselt fiskaalsete konvergentsi-kriteeriumide täitmine. Veel 1996. a. oli eelarvedefitsiit allpool 3 % piiri vaid neljas riigis, 1997. a. aga juba neljateistkümnes (Convergence… 1998, p. 34). Seetõttu eksisteerib oht, et EMU-sse pääsemiseks varjasid riigid oma tegelikke eelarvedefitsiidi näitajaid (De Grauwe 1997, p. 200). Stabiilsuspakti nõuete täitmiseks peavad riigid suutma oma eelarvedefitsiite saavutatud tasemel ka hoida, mis võib raskeks osutuda neile, kes on lubatud 3 % piirile väga lähedal. Riigivõlg oli 1997. a. alla 60 % SKP-st vaid neljas riigis viieteistkümnest. Belgias, Itaalias ning Kreekas ulatus riigivõlg koguni üle 100 % SKP-st. Siiski loeti kõik riigid peale Kreeka antud kriteeriumi täitnuteks (Convergence… 1998, p. 34). Seda võimaldas kriteeriumi sõnastus, mis lubab 60 %-st suuremat riigivõlga, kui see on piisavalt vähenenud ning läheneb 60 % normile rahuldava kiirusega.

Vastavalt Maastrichti lepingule kätkeb Euroopa Liidu liikmesus endas EMU eesmärgi aktsepteerimist. Seega, kui Eesti valitsus esitas avalduse Euroopa Liidu liikmeks saamiseks, eeldasime sellega tulevast astumist rahaliidu liikmeks ning võtsime endale kohustuse täita konvergentsikriteeriumid. Eelarvedefitsiidi hoidmine allpool 3 % SKP-st Eestile kuni viimase ajani raskusi ei valmistanud. Sellele on kaasa aidanud eelarveseaduses sätestatud riigieelarve tasakaalustatuse nõue ning valuutakomitee süsteemi kasutamine, mis keelab keskpangal valitsuse krediteerimise. Vaid 1999. a. eelarvedefitsiit ületas vaatamata negatiivse lisaeelarve vastuvõtmisele EMU-s kehtestatud 3 % normi. Eesti riigivõlg, mis jääb alla 10 % SKP-st, on 60 % normiga võrreldes väga väike ning seega selle kriteeriumi täitmine Eestile probleeme ei tekita.

Fiskaalpoliitikate koordineerimine Euroopa Liidus

EMU tingimustes on liikmesriikide fiskaalpoliitikate omavaheline koordineerimine vajalik vältimaks ühes riigis rakendatud ekspansiivse või kontraktiivse fiskaalpoliitika võimalikke negatiivseid ülevooluefekte teistele riikidele. Võimalikest ülevooluefektidest olulisimad on mõjud ühisvaluuta kursile ning ühisele intressimäärale, nende kaudu aga liidu maksebilansile, investeeringute mahule ning pikemaajalises perspektiivis majanduskasvule (Drud Hansen, Nielsen 1997, p. 177).

Lisaks konvergentsikriteeriumidele ja stabiilsuspaktile hõlmab fiskaalpoliitiline koordi-natsioon EL-s ka maksude harmoniseerimist. Erinevused liikmesriikide maksusüsteemides mõjutavad nendevahelist kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu liikumist ning firmade asukohaotsuseid. Maksuneutraalsuse põhimõte nõuab aga, et ressursside efektiivse jaotuse tagamiseks oleksid toodete, teenuste ja tootmistegurite vood riigist riiki ning tootmise rahvusvaheline spetsialiseerumine maksude olemasolust sõltumatud (Hitiris 1994, p. 107).

EL peamiseks saavutuseks maksude harmoniseerimise alal on ühtse käibemaksu (VAT – *value added tax*) kehtestamine. VAT on mittekumulatiivne lisandväärtusmaks, mida võetakse igas tootmise ja turustamise faasis. Alates 1. jaanuarist 1993. a. kehtib süsteem, mille kohaselt peab VAT-i standardmäär olema vähemalt 15 % ning alandatud määr vähemalt 5 % (nullmäära lubati juhul, kui see kehtis enne 1. jaanuari 1991. a.). Alandatud maksumäära on lubatud rakendada kindlatele kultuurilise või sotsiaalse iseloomuga kaupadele ja teenustele

(Indirect Taxation...). Vaatamata ühtsele maksusüsteemile on VAT-määrade riikidevahelised erinevused siiani suhteliselt suured: vähendatud määr jääb vahemikku 0-21 %, standardmäär 15-25 % (Facts… 1998, p. 96). Eestis loodi kehtiv käibemaksusüsteem 1991. a., hiljem on seda mitmel korral täiendatud. Üldjoontes on Eesti käibemaksusüsteem liidu nõuetele vastav, kuigi esineb ka väiksemaid puudujääke (Commission Opinion...). Eesti käibemaksumäär jääb küll EL liikmesriikide keskmisele veidi alla, kuid vastab kehtivatele nõuetele.

Aktsiisimaksude harmoniseerimise progress on EL-s olnud väga aeglane, kuna erinevused maksumäärades ja maksustatavate toodete osas on suured. 1993. a. kehtestati aktsiisimaksude minimaalsed määrad alkohoolsetele jookidele, sigarettidele ja tubakale ning mineraalõlidele. Vastu on võetud ka mitmeid direktiive eesmärgiga luua nimetatud kaubagruppide osas ühtne maksubaas ning määrata kindlaks maksuvabastused (Indirect Taxation...). Eestis loodi kehtiv aktsiisimaksude süsteem 1995. a., hiljem on seda täiendatud. Oluliseks puuduseks selles vallas on Euroopa Liidu tingimustele vastava vaheladude süsteemi puudumine, mis võimaldaks kaupade liikumist vaheladude vahel aktsiisi maksmata (Commission Opinion…).

Saavutused ettevõttemaksude harmoniseerimisel on EL-s piirdunud üksikute kokkulepetega mitmes riigis tegutsevate firmade maksustamise, ema- ja tütarfirmade ühesuguse maksustamise, maksustatavate tulude definitsiooni ühtlustamise jms. kohta. Maksumäärade osas on siiani säilinud suured erinevused: ettevõtte tulumaksu standardmäär jääb liikmesriikides 25 ja 45 % vahele (Inventory… 1996). 1997. a. otsustasid liikmesriikide rahandusministrid ühehäälselt, et ettevõtete maksustamise alal on vajalik astuda samme kahjuliku maksukonkurentsi vastu võitlemiseks, kuid konkreetsed edusammud selles vallas veel puuduvad (Company Taxation...). Eesti senine ettevõtte tulumaksu määr (26 %) oli EL liikmesriikide keskmisest küll ligi kümne protsendipunkti võrra madalam, kuid üldiselt otseste maksude kohandamisega liidu nõuetele Eestis probleeme polnud (Commission Opinion ...). Ettevõtte tulumaksu kaotamine sellest aastast võib aga Eestile tõsiseid probleeme põhjustada, kuna EL-s on valitsevaks suunaks sellise maksukonkurentsi vastu võitlemine.

Üksikisiku tulumaksu peetakse ressursside riikidevahelise jaotuse suhtes üldiselt neutraalseks, kuna tööjõud pole EL-s nii mobiilne, et maksumäärade erinevus selle paiknemist oluliselt mõjutada võiks. Seetõttu pole üksikisiku tulumaksu baasi ja määrasid EL-s siiani harmoniseerida üritatud ning maksumäärad on riigiti küllalt erinevad: miinimummäär asub vahemikus 7-53 % ning maksimummäär 39-65 % (Inventory… 1996). Erinevalt EL liikmesriikide progressiivsetest tulumaksusüsteemidest on Eesti tulumaksusüsteem proportsionaalne, mistõttu maksumäärasid on omavahel raske võrrelda.

Maksude harmoniseerimist EL-s takistavad eelkõige: a) maksusüsteemi seotus kogu riigi majandusega, mistõttu harmoniseerimine võib tõsiseid probleeme põhjustada eelkõige kõrge maksukoormusega riikidele; b) riikide vajadus opereerida maksumääradega kindlustamaks stabiilsuspakti nõuetele vastavat eelarve tasakaalu ning c) ühehäälsuse nõue muudatuste tegemisel EL seadusandluse fiskaalpoliitikat puudutavates sätetes.

Fiskaalautonoomia ulatus EMU tingimustes

Kui EMU tingimustes tabab liikmesriike sümmeetriline majandussõkk, stabiliseerib rahapoliitika automaatselt nõudluse. Kui aga šokk on asümmeetriline, ei saa ühtne rahapoliitika olukorda stabiliseerida. Peale asümmeetrilise šoki ilmnemist on esmaseks nõudeks, et liikmesriikide suhteline konkurentsivõime muutuks. Rahaliidu tingimustes saab see toimuda ainult palkade ja hindade kohandumise kaudu. Kuna nii palgad kui hinnad on EL-s

lühiajalises perspektiivis suhteliselt jäigad ning tööjõud riikide vahel immobiilne, toob asümmeetriline šokk riigis kaasa tööpuuduse suurenemise. Fiskaalpoliitika kasutamine on sel juhul paremuselt teine lahendus, kuna see võimaldab tööpuuduse kasvu üsna kiiresti pidurdada. Seetõttu on asümmeetriliste šokkidega toimetulekuks kontrolli säilitamine fiskaalpoliitika üle riikide jaoks olulise tähtsusega (Drud Hansen, Nielsen 1997, p. 174).

Stabiilsuspakti kriteeriumid vähendavad liikmesriikide eelarvete võimet funktsioneerida majanduslanguse korral automaatsete stabiliseerijatena, süvendades sellega langust veelgi. Säilitamaks fiskaalpoliitiliste vahendite kasutamise võimalust asümmeetriliste šokkide neutraliseerimisel, ületamata seejuures 3 %-lise eelarvedefitsiidi piiri, peavad riigid ülejäänud ajal tagama eelarve ülejäägi või äärmisel juhul tasakaalu. Et enamik liikmesriike oli sunnitud konvergentsikriteeriumide täitmiseks oma eelarvedefitsiiti oluliselt vähendama, võib eelarve ülejäägi saavutamine neile tõsiseks probleemiks saada.

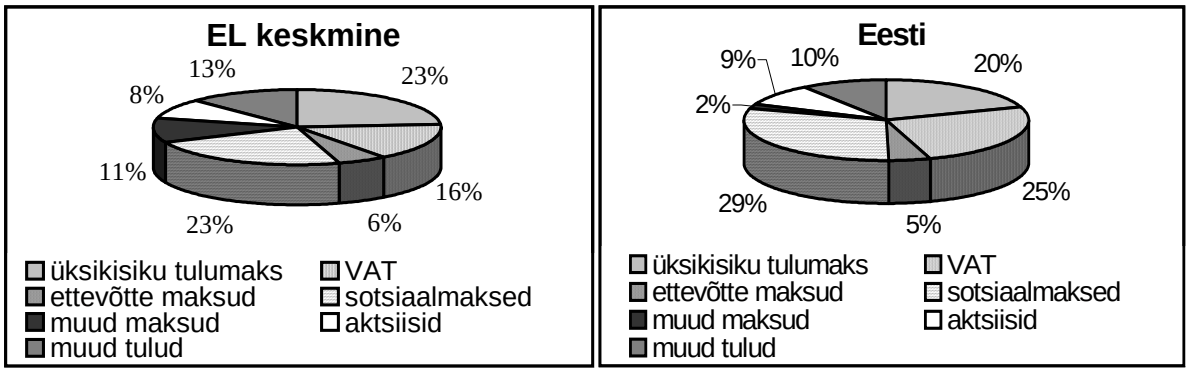
Fiskaaldistsipliini ning fiskaalautonoomia vaheliste vastuolude lahendamiseks on teoreetiliselt kaks teed: föderaalsüsteemi kehtestamine (st. fiskaalpoliitika tsentraliseerimine), mis lähiajal pole kuigi reaalne, või seda asendava tulude ümberjaotusmehhanismi sisseviimine. 1993. aastal tegid sellise mehhanismi loomise ettepaneku Italianer ja Vanheukelen. Ettepaneku idee seisneb selles, et EL peaks subsideerima negatiivse asümmeetrilise šoki poolt tabatud liikmesriigi eelarvet. See võimaldaks liikmesriigil säilitada fiskaalautonoomia ning annaks talle samas ka ekspansiivse fiskaalpoliitika elluviimiseks vajalikud vahendid. Ettepanekus rõhutati, et väljamakseid tohib liikmesriikidele teha üksnes stabilisatsiooni-, mitte aga ümberjaotaval eesmärgil. Abi ajutine iseloom mitte ainult ei vähenda EL eelarve kulusid, vaid väldib ka olulisi viivitusi hindade ja palkade pikaajalises kohandumises uutele tingimustele (Drud Hansen, Nielsen 1997, p. 174-175). Siiani sellist süsteemi rakendatud ei ole.

Vaatamata senini astutud sammudele fiskaalpoliitikate koordineerimise vallas on EL liikmesriigid säilitanud suhteliselt suure fiskaalpoliitilise autonoomia. 1997. a. seisuga oli riigieelarve tulude suhe SKP-sse EL-s keskmiselt 47.4%, ulatudes 36.3 %-st Iirimaal 62.6 %-ni Rootsis (European… 1998). Eestis moodustas üldvalitsuse eelarve tulude tase 1997. a. 40.6 % SKP-st (Riigi… 1997). Pidades silmas Eesti madalamat arengutaset võrreldes EL riikidega, võib selline riigi tulude tase (mis ühtlasi näitab suhteliselt kõrget maksukoormust) isegi liiga suur olla. Samas nõuab liikumine EL poole riigi tulude hoidmist vähemalt saavutatud tasemel, et liidu poolt esitatud nõuete täitmiseks finantseerida investeeringuid keskkonnakaitsesse ja infrastruktuuri ning viia läbi pensionireform. Tulude taseme säilitamine senisel tasemel on ilma maksumäärasid suurendamata võimalik juhul, kui viiakse läbi maksureformid ning tagatakse maksude parem administreerimine, vähendades maksudest kõrvalehoidmist ning maksupettusi.

Lisaks erinevustele üldvalitsuse eelarve tulude tasemes on EL liikmesriikides erinev ka tulude struktuur. EL riikide tähtsaimateks tuluallikateks on (vt. joonis 1) üksikisiku tulumaks ja sotsiaalmaksed (mõlemad keskmiselt 23 % riigi kogutulust) ning VAT (16 %). Eestis on suurimateks tuluallikateks sotsiaalmaks (29 % kogutuludest), VAT (25 %) ja üksikisiku tulumaks (20 %).

Üksikisiku tulumaksu osakaal varieerub EL-s 13.7 %-st Prantsusmaal 45.6 %-ni Taanis (Government… 1997). Seega kasutatakse üksikisiku tulumaksu EL liikmesriikides väga erineval tasemel ning selle harmoniseerimise püüdlused tekitaksid suuri probleeme, eriti kõrge üksikisiku tulumaksu tasemega riikidele. Eestis on üksikisiku tulumaksu osakaal

väiksem kui EL-s keskmiselt, mida võib tõenäoliselt põhjendada kehtiva proportsionaalse tulumaksusüsteemiga ning suhteliselt madala maksumääraga.



Joonis 1. Üldvalitsuse tulude laekumine tululiikide järgi Euroopa Liidus ja Eestis.[1]

Sotsiaalmaksete osakaal on liikmesriigiti väga erinev, ulatudes 2.2 %-st Kreekas 37.2 %-ni Prantsusmaal. Madalate sotsiaalmaksudega maades kasutatakse sotsiaalkulude katmiseks teistest maksuliikidest saadud tulusid. Eestis kehtiv 33 % sotsiaalmaksu määr on Euroopa Liidu kontekstis kõrge. Suur maksukoormus, mida kannavad peaaegu täielikult tööandjad, loob ajendi kasutada seadusevastaseid tööhõive ja tasustamise võimalusi (suulised töölepingud, nn. ümbrikupalgad jms.).

VAT-i osakaal EL liikmesriikide kogutuludes ulatub 7.8 %-st Saksamaal 34.1 %-ni Kreekas. Neid äärmuseid kõrvale jättes on VAT-i osakaal riikide kogutuludes suhteliselt ühtlane, jäädes 11.2 ja 20.3 % vahele (Government... 1997). Ühtlustumise üheks põhjuseks on käibemaksude harmoniseerimiseks tehtud pingutused. Eestis saadakse käibemaksust tulu üle pooleteise korra rohkem kui EL-s keskmiselt.

Ka aktsiisimaksude laekumise osas on EL-s riikidevahelised erinevused üsnagi suured (4 %-st Austrias 21.9 %-ni Kreekas) (Government... 1997). Eesti kogub aktsiisimaksudest 9 % kogutuludest. Seoses mitmete kaupade aktsiisimäärade tõusuga viimasel ajal võib aga aktsiisimaksude osakaal Eestis suureneda.

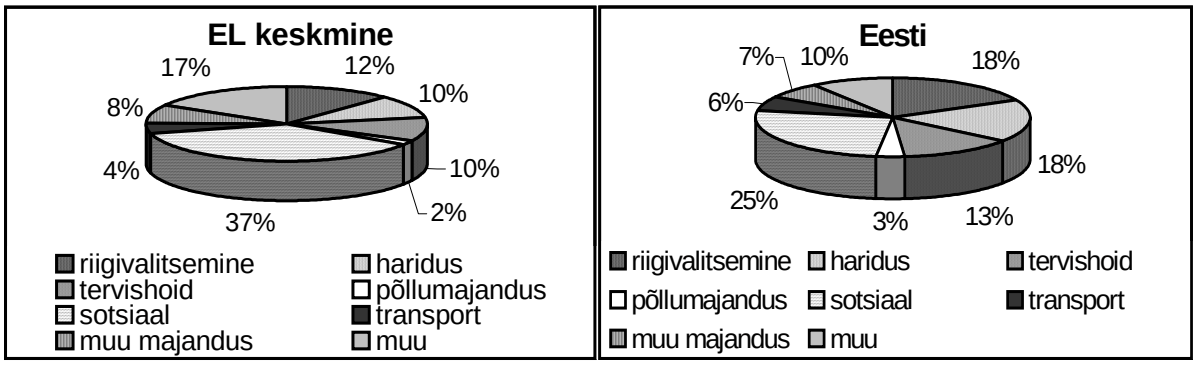
Ettevõttemaksude osatähtsus on EL-s suhteliselt väike. Suurim on nende tähtsus Luksemburgis (10.6 %) ning madalaim Saksamaal (0.8 %) (Government... 1997). Eestis saadi ettevõttemaksudest umbes 5 % kogutuludest, kuid alates 2000. a. on see tululiik kadunud.

Lisaks nimetatutele eksisteerib liikmesriikides veel rida teisi makse, millest saadavad tulud on kokkuvõtlikult toodud nimetuse “muud maksud” all. Muudest maksudest saadavad tulud ulatuvad EL-s 4.3 %-st Kreekas 18.4 %-ni Austrias (Government... 1997). Eestis kasutatakse peale eelpool toodud peamiste maksuliikide muid makse väga vähe (2 % riigi kogutuludest).

Peale maksude saavad riigid tulu ka teistest allikatest, millest tähtsamad on tavaliselt tulu ettevõtlusest ning riiklikult omandilt, samuti mitmesugused lõivud, trahvid jms. ning kapitalitulu. Selliste tulude osakaal riikide kogutuludest on antud nimetuse “muud tulud” all. EL-s on muud tulud madalaimad Belgias (4.9 %) ning kõrgeimad Soomes (26.1 %) (Government... 1997). Eestis saadakse nn. muudest tuluallikatest umbes 10 % kogutuludest.

[1] Autori arvutused Government Finance Statistics Yearbook 1997 ja Riigi rahandus 1997 andmete põhjal.

Üldiselt on EL riikide avaliku sektori kulude struktuur tulude struktuurist väiksema variatsiooniga. Liikmesriikide ülekaalukalt suurimaks kuluallikaks on (vt. joonis 2) sotsiaalsfäär (keskmiselt 37 % kogukuludest). Sellele järgnevad riigivalitsemine (12 %) ning tervishoid ja haridus (mõlemad 10 %). Ka Eestis kulutatakse enim sotsiaalsfäärile (25 % kogukuludest), järgnevad riigivalitsemine ja haridus (mõlemad 18 %) ning tervishoid (13 %).



Joonis 2. Üldvalitsuse kulud tegevusalati Euroopa Liidus ja Eestis.[2]

EL riikide tervishoiu- ja sotsiaalkulude otsene võrdlemine ei ole võimalik, kuna riigiti esineb suuri erinevusi kulutuste määratlemisel. Mitmetes maades võetakse suur osa tervishoiu alastest kuludest arvele sotsiaalsfääri all. Seega annab riikide prioriteetidest parema ülevaate sotsiaal- ja tervishoiukulude summaarne osakaal. See on suurim Taanis (56.8 %) ja väikseim Kreekas (24.7 %) (Government... 1997). Eestis moodustavad sotsiaal- ja tervishoiukulud kokku 38 % kogukuludest, mis jääb EL keskmisele mõnevõrra alla. Eesti suhteliselt madalad sotsiaalsfääri kulud võrreldes Euroopa heaoluriikidega tulenevad eelkõige madalamatest pensionidest ning abirahadest.

Nimetuse "riigivalitsemine" all on joonisel kokku võetud üldiste avalike teenuste osutamiseks, riigikaitseks ning avaliku korra tagamiseks tehtavad kulud. Riigivalitsemiskulud ulatuvad EL-s 7.6 %-st Hispaanias 16 %-ni Suurbritannias (Government... 1997). Eestis kulub riigivalitsemisele 18 % kogukuludest, mis on EL keskmisest poolteist korda rohkem.

Tähtsuselt järgmiseks kuluallikaks on EL riikides haridus. Eestis on haridusse minev kogukulu osa EL keskmisest pea kaks korda suurem. Haridus- ja tervishoiukulude suur osakaal peegeldab plaanimajandusest päritud süsteemi, mida iseloomustab kaadri ja materiaalsete vahendite ülepaisutatus ning vahendite vale kasutamine (Jones, Le Gall 1998, p. 32).

Põllumajanduse (siia alla kuuluvad ka metsandus, jahindus ja kalandus) toetamiseks kulutatavad summad ulatuvad EL-s 0.2 %-st Prantsusmaal 6.3 %-ni Soomes (Government... 1997). Põllumajandussubsiidiumide vähene osakaal EL riikides on põhjendatav EL ühisest eelarvest põllumeestele makstavate toetustega. Eestis kulub põllumajandusele 3 % riigi kogukuludest, mis jääb alla nii Soome kui Austria vastavatele näitajatele EL-ga ühinemise eel. Transpordile ja sidele antavad toetused ulatuvad EL-s 1.5 %-st Prantsusmaal 10.8 %-ni Luksemburgis (Government... 1997). Eestis läheb transpordile ja sidele 6 % riigi kuludest.

Muud majanduskulud, kuhu muuhulgas kuuluvad elamuehitus ja energeetika, olid suurimad Prantsusmaal (11.6 %) ning väikseimad Kreekas (3.8 %) (Government... 1997). Eestis

[2] Autori arvutused Government Finance Statistics Yearbook 1997 ja Riigi rahandus 1997 andmete põhjal.

moodustavad muud majanduskulud 7 % kogukuludest. Enamus sellest läheb elamu- ja kommunaalmajandusele.

Muud kulud, millest suure osa moodustavad reeglina intressimaksed riigivõlalt, on EL-s riigiti suhteliselt erineva osakaaluga. Madalaimad on nad Luksemburgis, kus riigivõlga praktiliselt ei eksisteeri (6.6 % kogukuludest). Kreekas hõivab see kuluallikas aga 41.1 % riigi kogukuludest. Peaaegu kõik sellest kulub laenuintresside tasumiseks riigivõlalt, mis 1995. a. ulatus 110.1 %-ni riigi SKP-st (Government... 1997). Eestis on muude kulude osakaal 10 %. Tänu madalale riigivõlale on intressimaksete osakaal sellest väga väike. Samas moodustavad Eesti riigi toetused puhke-, kultuuri- ja usuasutustele ning –teenistustele 4.8 % kogukuludest (Riigi… 1997, lk. 18), kuid EL riikides jäävad vastavad suhtarvud reeglina ühe protsendi piirimaile (Government... 1997).

Kokkuvõte

Suures osas on fiskaalpoliitika EL-s detsentraliseeritud. Liikmesriikide iseotsustamisvõimet piiravad siiski EL lepinguga kehtestatud kaks fiskaalset konvergentsikriteeriumit, 1996. a. vastu võetud stabiilsuspakt ning maksude osaline harmoniseerimine. Fiskaalsete konvergentsikriteeriumide täitmine Eestile üldiselt raskusi valmistada ei tohiks, vaid 1999. a. eelarvedefitsiit ületab EMU-s kehtestatud 3 % normi. Ka Eesti maksusüsteem vastab Komisjoni hinnangul üldjoontes liidus kehtivatele nõuetele, kuigi nii käibe- kui aktsiisimaksude osas on vajalik mõningate paranduste ja täienduste sisseviimine. Probleeme võib Eestil tekkida seoses ettevõtte tulumaksu kaotamisega, kuna EL-s on valitsevaks suunaks sellise maksukonkurentsi vastu võitlemine.

Eelarve tulude struktuur Eestis erineb EL keskmisest sotsiaal-, käibe- ja aktsiisimaksude suurema osakaalu poolest, üksikisiku tulumaksu ja ettevõtte makse kasutatakse alla EL keskmist taset. Eelarve kulude struktuur Eestis erineb EL keskmisest tervishoiu-, haridus- ja riigivalitsemiskulude kõrgema ning sotsiaalkulude madalama osakaalu poolest. Tulevikus on Eestis oodata sotsiaalkulude suurenemist seoses pensionireformi läbiviimisega ning abirahade tõstmisega Euroopa riikidega võrreldavale tasemele. Lisaks sellele on EL nõuete täitmiseks vajalikud suured investeeringud keskkonnakaitsesse ja infrastruktuuri. Tervishoiu- ning haridussüsteemi reformimine peaksid võimaldama nende kulude osatähtsuse vähendamist.

Kasutatud kirjandus

1. Baimbridge, M., Burkitt, B., Whyman, P. Theory, Evidence and Consequences. Bruges Group Papers. [http://www.eurocritic.demon.co.uk/burkitt1.htm]
2. Begg, D. The Design of EMU. IMF Working Paper WP/97/99, IMF, 1997, 36 p.
3. Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union. [http://www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/agenda2000_en/op_estonia/b33.htm]
4. Company Taxation: current position and outlook. [http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l26036.htm]
5. Convergence Report 1998. - European Economy, 1998, No. 65, pp. 23-161.
6. De Grauwe, P. The Economics of Monetary Integration. 3rd revised ed., New York: Oxford University Press Inc., 1997, 228 p.
7. Drud Hansen, J., Nielsen, J.U-M. An Economic Analysis of the European Union. 2nd ed., McGraw-Hill Publishing Company, 1997, 212 p.
8. EMU Convergence Criteria. [http://www.princetoneconomics.com/Research/EMU/criteria.htm]

9. European Economy. Statistical appendix. 1998, No. 65, 411 p.
10. Facts and Sheets on the European Union. Luxembourg: European Parliament, 1998, 316p.
11. Government Finance Statistics Yearbook 1997. Washington: IMF, 1997, 447 p.
12. Hitiris, T. European Community Economics. 3rd ed., Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1994, 332 p.
13. Indirect Taxation: current position and outlook. [http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l31001.htm]
14. Inventory of Taxes levied in the Member States of the European Union. 16th ed., Luxembourg: European Commission, 1996, 770 p.
15. Jones, D. Le Gall, F. Fiscal Issues. - The Baltic Countries. From Economic Stabilization to EU Accession. Washington: IMF, 1998, pp. 24-40.
16. Riigi rahandus 1997. Tallinn: Statistikaamet, 1998, 44 lk.

Summary

ESTONIAN FISCAL POLICY BY EUROPEAN INTEGRATION

Kadi Timpmann
University of Tartu

Despite of certain intention to join the EU the influence of this step on Estonian fiscal policy has deserved little attention. The aim of this article is to estimate the accordance of Estonian fiscal policy to the norms and customs valid in the EU.

In general fiscal policy is decentralized in the EU, being mainly a matter for the member states. In the Treaty on EU the framework for fiscal policy reflects a balance between three considerations: fiscal discipline, autonomy and coordination. The two fiscal convergence criteria (3% ceiling to the government budget deficit and 60% ceiling to the government debt burden as a percentage of GDP) together with the Stability and Growth Pact were introduced to assure the fiscal discipline and price stability in EMU. Fiscal policy coordination in the EU includes also the harmonization of some taxes.

Fulfillment of the two fiscal convergence criteria will hopefully be not problem for Estonia although in 1999 Estonian budget deficit exceeded the 3 % ceiling. Estonian tax system is quite compatible with the norms valid in the EU although there is a need for some changes in the legislation of VAT and excise duties. Abrogation of the company income tax may also cause problems to Estonia in the context of integration.

The stucture of government revenues in Estonia is different from the European average: the shares of social contributions, VAT and excise duties are higher in Estonia than the EU's average while the shares of personal income tax and company taxes are lower. Also the structure of government expenditures is different in Estonia and in the EU countries: in Estonia the health, education and reigning costs are higher than the EU's average, but the costs of social sphere are lower. In the future social costs in Estonia will increase because of pension reform and bigger benefits. There is also a need for big investments into the sectors of environment and infrastructure to meet the norms set by the EU. Reforming health and education systems will help to diminish the share of these costs in government expenditures.

LINAKASVATUSE OSATÄHTSUSEST PÕLLUMAJANDUSLIKUS TOOTMISES

Eve Tomson
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eestis on lina kasvatamisel ja töötlemisel pikaajalised traditsioonid ja kogemused. Kultuuriloolase De Candolle'i järgi olid linakasvatuse levitajateks Põhja-Euroopasse soome suguharud. Eestlaste suhtes on teadlased kindlaks teinud, et nad kasvatasid kõrsvilja kõrval ka lina ja kanepit juba enne sakslaste sissetulekut. Mõned õpetlased on seisukohal, et eestlased on kiudtaimede kasvatamise laenanud läti-leedu rahvailt. Kiulina kasvatamist tunti Eestis juba feodalismi tekkimise perioodil 10. sajandi paiku. Igatahes oli lina eesti rahva üks vanemaid kultuurtaimi. Siiski ei etendanud lina kuni 18.sajandi keskpaigani väliskaubanduses erilist tähtsust. Lina kasvatati peamiselt enda tarbeks. Linakiud ja linaseeme kujunesid väljaveo artikliteks 18. sajandi teisel poolel. 19. sajandi esimesel poolel kujunes linakiud ja –seeme tähtsaks kauba- ja väljaveoartikliks. Kõige hoogsamalt laienes Eesti alal linakasvatus 19. sajandi kuuekümnendate aastate lõpul. Linakasvatus oli sel ajal koondunud peamiselt Liivimaa kubermangu, kus ligemale 10% põllust oli lina all. Lina külvipinna vähenemist 20. sajandi esimesel aastakümnel võib seletada piimakarjakasvatuse intensiivse arenguga ja loomakasvatuse peamiseks kaubaliseks tootmisharuks kujunemisega. Lina kasvatasid peamiselt väikemaapidajad. 1919. aasta maareformi tulemusena tekkis palju väiketalu-pidajaid, mis ühtlasi suurendas ka lina kasvatavate majapidamiste arvu. Ajavahemikul 1928 – 1938 toodeti Eestis igal aastal keskmiselt 8 000 tonni kõrgekvaliteedilist linakiudu. 1995. aastal oli kiulina kogutoodang Eestis 161 tonni. 1920–1930. aastatel kasvatati kiulina keskmiselt 40 000 hektaril. 1990. aastate keskpaiku kasvatati kiulina 100 hektaril, 1998. aastal vaid 84 hektaril.

Belgias, Hollandis ja Prantsusmaal kasvatatakse kiulina kokku 60 000 ha. Euroopa turul realiseeritakse ka Valgevene, Ukraina, Venemaa ja Hiina kiulina saadused. Maailmaturust hõlmab see 60%. Arvesse ei ole võetud Hispaania kiulina kasvatust, kus lina kasvatatakse vaid EL – toetuste saamise eesmärgil ja 80–90% saagist hiljem lihtsalt põletatakse. Linakiu osatähtsus kogu loodusliku kiu vajadusest on 2,7% (puuvilla osatähtsus on 82%). Nõudlus kvaliteetlinakiule kasvab maailmas 3,7–4 % aastas. Nõudlus looduslikule kiule (puuvill, lina, kanep, džuut jne.) moodustab 46% kogu kiutootmisest. Euroopas on konkurentsivõimeline kas subsideeritud (näiteks Euroopa Liidu kiulinakasvatuse keskmine toetus on 86,5 ECU-d hektari kohta) (Oppar 1999: 11) või äärmiselt ekstensiivne kiulina tootmine. Leedus makstakse kiulina kasvatajatele Eesti kroonidesse ümberarvestatult 3000–4000 EEK-i hektaritoetust. Sellele vaatamata kasvatatakse ka Leedus kiulina vähesel määral (näiteks 1995. aastal 14 000 hektaril).

Artikli esimeses osas käsitletakse linakasvatust Eestis aastatel 1918–1940, teises osas on vaatluse all linakasvatus Eesti NSV-s ja tänapäeva linakasvatuse probleemid. Eesmärgiks on vaadelda linakasvatuse arengut Eestis ja selle vajalikkust ka tänapäeval. Eestis on linakasvatus olnud põllumajandusele küllalt oluliseks tootmissuunaks, tuues talupidajatele kapitali ka talude päriseksostmisel 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi algul. Ka tänapäeval on võimalus kindlustada kodumaise toorainega praegu vabariigis tegutsevaid linatöötlejaid.

Linakasvatuse tasuvusest Eesti Vabariigis aastatel 1920–1940

Linakasvatuse tasuvus ilmneb tulude ja kulude võrdlemisel. Lina külvipind kõikus 30000 – 35000 hektari vahel (1925. aastal isegi 45 000 hektarit). Linakasvatus sõltus otseselt maailmaturu hindadest. Talude linatoodangust läks umbes 90 % turutoodanguks. Soodsate hindade puhul kasvas lina külvipind 1920–1929.aastani 23,674 hektarilt 36110 hektarini, kuid seoses majandusliku üldkriisiga vähenes pindala 1930. aastatel**.** Uus tõus toimus 1935. aastal. Lina kasvatati 1935. aastal 29300 hektaril. Turutoodang sõltus hindadest. Lina-hindade langus tõi kaasa ülepakkumise maailmaturul**.** Mõnel aastal, kui maailmaturu hinnad püsisid kõrgel, kasvatati lina liiga palju. Näiteks 1925–1928. aastal oli Petserimaal puudus toiduteraviljast, sest 51% suviteravilja pindalast oli lina all. Eesti kui väikeriik ei saanud toetada linakasvatust teiste majandusharude arvel. Lina hindade mitmeaastased tõusud ja mõõnad vaheldusid perioodiliselt. Iga tõusu ja mõõna keskmiseks pikkuseks oli 2–4 aastat. 1934. aastal leiti, et Eesti linakasvatuse puhul tuleb silmas pidada järgmist:

- linakasvatus peab püsima põllumajanduse kõrvalharuna. Ei tohi laiendada linakasvatust teravilja kasvupindalade arvel. Leiti, et optimaalne pindala on *ca* 30 000 hektarit
- linakasvatuse ulatus teatud piirkondades peab olema kooskõlas piirkonna looduslike ja ühiskondlike teguritega.
- linakasvatuse peaeesmärgiks oli toota linakiudu, kuid oluline tähtsus oli ka linaseemne tootmisel.

Eesti Vabariigis tegutses Lina- ja Kanepikasvatajate Selts, mille ülesandeks oli edendada lina- ja kanepikasvatust, levitada sordiseemet, arendada linasaagi ümbertöötamist, teostada koos Eesti Sordiparanduse Seltsiga lina seemnepõldude kontrolli.

Linakasvatus oli peamiselt koondunud Lõuna –Eestisse, kus mullastik oli soodsam ja niiskustpidavam. Võru- ja Petserimaa etendasid linakasvatuse ulatuses suurimat tähtsust. Lina kasvatati ka Tartumaal (Võnnus), Valgamaal (Helmes ja Sangastes) ning Lääne- Eestis (Abjas, Karksis, Vändras ja Vigalas). Lina külvipindala suurust näitab tabel 1.

Tabe1. **Lina külvipind aastatel 1922–1939**

Aasta	Külvipind hektarites	Aasta	Külvipind hektarites
1922	23 949	1931	18 331
1923	30 637	1932	14 659
1924	30 721	1933	16 610
1925	45 660	1934	21 310
1926	33 765	1935	29 343
1927	35 648	1936	28 360
1928	33 541	1937	31 234
1929	31 935	1938	23 390
1930	32 547	1939	23 040

Allikas: Eesti Põllumajandus 1922–1939. Tallinn: Riigi Statistika Keskbüroo.

1925. aastal jõudis lina külvipinna suurus haripunkti 45 660 hektariga, siis aga kasvupind vähenes, sest hinnad langesid ja tasuvuses kaheldi. Kuni 1930. aastani püsis lina kasvupind 30 000 hektari piires. Maakondade järgi ei vähenenud linakasvatuse pindala Petserimaal isegi kriisiaastatel alla 6,5% kogu põllupindalast. Petserimaa oli juba eelnevatest aegadest pärinud head linakasvatamis- ja harimisoskused. Talud olid seal väikesed ja tööjõudu piisavalt, mis võimaldasid linatöid läbi viia õigeaegselt ja korralikult. Suurematel taludel tekkis raskusi hooajal tööjõu saamisega. Eriti palju kasvatati lina renditaludes (näiteks 1929. aastal moodustas linakasvu pindala 4,5% põllupinnast), sest rentnikud vajasid suuremal

määral raha rendimaksuks ja teiste kohustuste katteks. Lisaks sellele ei olnud rentnikel võimalik arendada karjakasvatust. Petseri- ja Võrumaal müüs suurem osa talupidajaid oma linasaagi osade kaupa, vastavalt sellele, kuidas jõuti valmis harida. Ainult vähesed ootasid müügiga, kuni kogu aastasaak oli valmis. Lina aastasaagi realiseerimisaega arvestati 1. oktoobrist kuni järgmise aasta 30. septembrini. Elav hooaeg algas detsembris, kui taludes oli väliste sügistöödega lõpuni jõutud. Hooaeg lõppes aprillis, mil lõpetati eelmise aasta linasaagi töötlemine. Lina kokkuostu teostasid:

- väljaveoärid oma osakondade kaudu
- iseseisvad kokkuostjad – väikekaupmehed
- kodumaised ketrusvabrikud

Üheks eripäraks Petseri- ja Võrumaa lina kokkuostus olid laadapäevad, kus müüdi ka osa linast. Mujal Eestis oli laatadel linakaubanduses väiksem tähtsus. Nimetamist väärivad vaid Vigala ja Vana-Vändra laat .Üldiselt müüsid aga talupidajad oma lina kodust ja suuremates kogustes.

Väljaveoärid said iseseisvate väikekaupmeeste kaudu 60% eksporditavast linakogusest ja kodumaised ketrusvabrikud 80% otse talupidajatelt. Alalisi kokkuostupunkte tegutses näiteks 1936. aastal *ca* 130. Peale selle tegutses veel üle riigi umbes 75 iseseisvat kokkuostjat, kes müüsid lina edasi kord ühele, kord teisele väljaveoärile või kodumaistele ketrusvabrikutele. Kuna Eestis ei olnud oma linaketrus- ja kudumistööstus eriti hästi arenenud, siis läks enamus lina ekspordiks. Niisugune olukord ei võimaldanud Eesti oma linatööstusel areneda.

Kuna lina kokkuostuhinnad sõltusid maailmaturu hindadest, siis soovitati hindade tasandamiseks luua reguleerimisfond. Nähti ette, et neil aastail, kui linahinnad on kõrged, arvata teatud protsent reguleerimisfondi ja neil aastail, kui hinnad maailmaturul on madalad, saaks fondi arvel hoida hindu siiski tasuvuse piires. Alates 1933. aasta 1. oktoobrist teostati Tallinnas lina- ja taku kokkuostuhindade noteerimist. Selleks moodustati Põllutööministeeriumi, Põllutöökoja, Kaubandustöökoja ja linaeksportööride vahelisel vabatahtlikul kokkuleppel linahindade noteerimiskomisjon. Komisjon noteeris hindu linakaubanduse hooaegadel kord nädalas ja muudel aegadel vastavalt vajadusele.

Linakasvatusest Eestis Nõukogude Liidu aastatel

Teise maailmasõja ajal vähenes lina külvipind tunduvalt, moodustades 1945. aastaks 5400 hektarit. Pärast sõda hakkas külvipind uuesti suurenema, olles 1949. a. 10 500 ja 1952. a. 18 800 hektarit. Aastatel 1958–1962 püsis lina külvipind enam-vähem ühesugusel tasemel, umbes 8 000 hektari piires.

Lina külvipinna vähenemise tagajärjel langes tunduvalt lina rahvamajanduslik tähtsus .Koos sellega langes ka linakasvatuse kui põllumajandusliku tootmisharu osatähtsus. See ilmneb lina külvipinna osatähtsuse langusest kogu põllupinnast ning majandite linast saadud rahaliste tulude osatähtsuse languses kogu rahalistest tuludest. Linatootmise osatähtsus põllumajanduslikus tootmises vähenes 1956–1962. aasta jooksul rohkem kui 1/3 võrra. Kui võrrelda linatootmise taset 1940. aasta tasemega, siis on langus veelgi suurem. Läti ja Leedu linatootmise tase ületas Eesti linatootmise taseme. Nii oli 1960. aastal linakiu kogutoodang Läti NSV-s üle kolme ja Leedu NSV-s üle kahe korra suurem Eesti NSV linakiu kogutoodangust. Seega oli Eesti NSV linakasvatuse tagasiminek tunduvalt suurem Läti ja Leedu NSV-st, sest 1940. aastal oli linakiu kogutoodang Läti NSV-l üle kahe ja Leedu NSV-l üle nelja korra suurem kui Eesti NSV-l (Ratt 1964: 7).

Eesti NSV-s töötas 1956. aastal seitse toorlinavabrikut, mis asusid Võrus, Põlvas, Antslas, Kilingi-Nõmmel, Vändras, Abjas ja Viljandis. Igal vabrikul oli kindel tooraine kokkuostu piirkond. Linasaaduste kokkuost toimus toorlinavabrikute kaudu, kusjuures linasaaduste kokkuostu teostati riiklike standarditega kindlaksmääratud korra ja tingimuste kohaselt. Linasaadusi võeti vastu nende kaalu ja kvaliteedi alusel. Lina saagikus oli võrdlemisi madal ja see langes veelgi. Ühtlasi oli madal ka lina kvaliteet. Lina madala kvaliteedi põhjuseks oli lina liiga hiline koristamine ja saagi kvaliteedi rikkumine koristamisel ning sellele järgneval linasaaduste töötlemisel, käsitsemisel ja hoiul. Linakiu tootmine osutus 1. juulini 1958. a. kehtinud kiu realiseerimishindade juures tasuvaks alates kahetsentrilisest hektarisaagist. Selle ajani kehtinud linahindade süsteem oli mõeldud linakasvatuse edendamiseks ja see põhines hinnalisadele — preemiatele. Premeerimise süsteemi puhul linasaaduste realiseerimisest saadavad kogutulud üldiselt katsid tootmis- ja realiseerimiskulusid. Reas kolhoosides aga, kus lina saagikus oli madal, ei katnud linast saadavad tulud tehtud kulutusi ja linatootmine oli kahjumis. Kahjumit said need kolhoosid, kus linast saadavad rahalised tulud hektari kohta ulatusid ainult 1500 rublani, sest lina tootmiskulud ühe hektari kohta olid vähemalt 2000 rubla. Linast saadavad rahalised tulud moodustasid aastatel 1962–1967 ainult 2% majandite kogu rahalistest tuludest. Kuigi linast saadud tulude osatähtsus kogu tuludest aastate järgi kõikus, näitas see siiski languse tendentsi. See oli tingitud ühelt poolt linakasvatusest saadud rahaliste tulude vähenemisest ja teiselt poolt loomakasvatusest saadavate tulude pidevast suurenemisest. Kuigi linast saadud rahalised tulud kogutuludest olid võrdlemisi väikese osatähtsusega, siis üksikute majandite ja ka rajoonide järgi olid nad mõnel juhul olulise tähtsusega.

Rajoonidest saadi linast kõige suuremat rahalist tulu Põlva rajoonis. Selles rajoonis moodustasid rahalised tulud linast kogu rahalistest tuludest 1956. aastal 34,7% ja 1961. aastal 21,2%. Umbes 10% moodustasid rahalised tulud linast kogu tuludest 1961. aastal Võru rajoonis. Linast saadi suuremat tulu nendes majandites ja rajoonides, kus lina kasvatusele osutati suuremat tähelepanu. Põhiline osa linast saadavaist tuludest saadi linakiust. Linaseemnetest saadi tulu eeskätt seemnekasvatuse majandites, sest linaseemne kokkuostuhinnad seemnekasvatuse majandites toodetud seemnele olid 2–6 korda kõrgemad kui teistes majandites. Seetõttu saadi Põlva ja Võru rajoonis, kus oli rohkem seemnekasvatuse majandeid, rohkem tulu seemnest kui teistes rajoonides. Üldiselt olid aga linaseemnest saadavad tulud väikesed, moodustades linast saadud kogu rahalistest tuludest keskmiselt 12%. Võrreldes Eesti NSV linaseemne ja linakiu saake Lääne-Euroopa maade kiulina kasvatavate maadega, siis olid Eesti NSV saagid 2–4 korda väiksemad. Lääne-Euroopas oli 1950. aastatel keskmine kiulina saak hektarilt näiteks Belgias 12,1–12,7 tsentnerit, Hollandis 11,1–12,7 tsentnerit, Rootsis 7,6–8,0 tsentnerit ja Poolas 4,7–6,0 tsentnerit. Eesti NSV sordiaretuspunktides oli aga linakiu keskmine hektarisaak 13,1 tsentnerit. Linast saadavate tulude osatähtsust Eesti NSV-s aastatel 1957–1962 kogu rahalistest tuludest näitab tabel 2.

Tabel 2. **Linast saadud rahaliste tulude osatähtsus kogu rahalistest tuludest**

Aasta	Linast saadud rahalised tulud %-des kogu rahalistest tuludest		
	kolhoosides	sovhoosides	vabariigis keskmiselt
1957	5,6	–	5,6
1958	5,8	…	…
1959	4,1	0,22	3,2
1960	3,0	0,64	2,0
1961	3,6	0,7	2,5
1962	1,5	0,2	1,0

Allikas: Ratt, A. Mida teha linakasvatuse parandamiseks, Tallinn, 1964, lk.12

Lina külvipinna osatähtsus kogu põllupinnast oli üldiselt kolhoosides tunduvaltsuurem kui sovhoosides. Kui 1961. aastal moodustas vabariigi lina külvipind põllupinnast 1,1%, siis kolhoosides oli lina all 1,2% ning sovhoosides vaid 0,7% põllupinnast. Eesti NSV statistika aastaraamatust nähtub, et 1960. aastal kasvatati lina 8 600 hektaril, 1970. aastal 2 900 hektaril, 1980. aastal 5 100 hektaril ja 1984. aastal 4 900 hektaril. Linakiudu toodeti 1980. aastal 1 400 tonni, 1985. aastal 900 tonni ja 1987. aastal samuti 900 tonni. Nii külvipinnad kui linakiu tootmine näitab pidevat languse tendentsi. Oldi siiski seisukohal, et lina tuleb kasvatada sellises ulatuses, et see kataks linakiudu töötleva kohaliku tööstuse kogu vajaduse kiu järele.

Linakasvatusest taasiseseisvunud Eesti Vabariigis

Kiulina külvipinna ja kogutoodangu vähenemise peamisteks põhjusteks on majandusliku huvitatuse puudumine ja toodangu turustamisraskused. Aastatel 1992–1993 viidi koostöös Saksa Arengupoliitika Instituudi ja Eesti Vabariigi Põllumajandusministeeriumiga Eestis läbi linakasvatuse alane uuring. Selle eesmärgiks oli välja selgitada Eestis kasvatatava linakiu konkurentsivõimelisus Euroopas. Uuringu tulemusena leiti, et Eestis kasvatataval linal on head kvaliteediomadused. 1993. aasta sügisel hinnati Eesti linakiud Euroopa töösturite poolt Kuldtähe vääriliseks. Uuringuga selgus, et:

- Eestis leidus koristustehnikat umbes 4 000 hektari lina kasvatamiseks;
- linakasvatamine osutus 2 – 2,5 korda odavamaks võrreldes Lääne – Euroopaga;
- Eestile anti transpordi eelis võrreldes Valgevene ja Ukrainaga;
- Eesti linasaadusi realiseeritakse 1,3–1,7 korda Euroopa turuhindadest madalamalt.

Lõuna-Eesti linakasvatajad moodustasid 14. aprillil 1993. aastal Keskühistu Eesti Lina. Keskühistu Eesti Lina eesmärk oli laiendada kiulina kasvupinda 5 000 hektarini ja saadava toodanguga kindlustada Võru toorlinavabrik vajaliku toorainega.

Linakasvatuse, lina esmase töötlemise ja linakiu ekspordi edendamiseks ning sellega seonduvate probleemide lahendamiseks koostati 1994. aastal arengukava aastateks 1994–2000. Arengukava põhiülesanded on:

- lina seemnekasvatussüsteemi väljaarendamine ja selle viimine kooskõlasse Euroopa Liidu ja OECD nõuetega;
- lina kasvatamise ja töötlemise normatiivaktide väljatöötamine lähtuvalt Euroopa Liidu õigusaktidest;
- linakasvatajate nõustamine ja tootjate varustamine infomaterjalidega;
- rakendusuuringute teostamine keskkonnasõbralike ja efektiivsete linakasvatuse arengu-tehnoloogiate väljatöötamiseks ning nende rakendamiseks tootmises.

Programmi rakendamiseks lina kasvatamise ja töötlemisega seotud riiklikult tähtsate probleemide nagu seemnekasvatussüsteemi arendamine, normatiivaktide väljatöötamine jt., kasutati 1995. aasta riigieelarve vahendeid ühe miljoni krooni ulatuses. Mingeid muid riiklikke toetusi Eesti lina kasvatamisel ja töötlemisel ei rakendatud. Toetusi ei rakendata ka kiulina realiseerimisel nii sise- kui välisturul.

Aastatel 1996–1998 tehti lina töötlevasse sektorisse investeeringuid umbes 80 miljonit krooni. Käivitus Iiri firma (WFB Baird&CO) osalusega Pärnu Linavabrik AS ja Soome osalusega Narma AS Lihulas ja Mustlas. Eesti oma ettevõtetest töötavad vaid AS Võru Vestra (linavatiini tootmine) ja Avo Vilt FIE (linakiu tootmine).

1997. aastal sõlmiti Flaami Valitsuse ja Eesti Vabariigi Põllumajandusministeeriumi vahel kaheaastane Flaami–Eesti linaprogrammi raamleping. 1997. aasta sügisel programmi täitmine seiskus. 1998. aastal taotles Flaami–Eesti linaprogrammis osalust Mooste Katsejaam. Selle koostöö raames on tehtud ainsad finantseeringud (s.o. 300 000 krooni) linakasvatamisse Eestis. Mooste Katsejaam ja Eesti Linaliit tegid 31. oktoobril 1998. aastal ettepaneku jätkata Flaami–Eesti linaprogrammi 1999. aastal (Oppar 1999: 11). Flaami valitsus kiitis selle 1999. aasta jaanuaris heaks ja uus koostöölepe sõlmiti 11. veebruaril 1999. aasta. Koostööleppe kohaselt:

- katsetatakse Eestis uusi kiulina sorte ("Ilona", "Hermes", "Elise" jt.);
- katsetatakse uut lääne koristustehnikat (lindipöörajat ja ruloonpressi);
- testitakse Eesti linakiudu ja linaseemet Belgia töötlevas tööstuses ja teadusasutustes.

20. jaanuaril 1999. aastal asutatud Eesti Linaliit loodi selleks, et aidata kohalikel kasvatajatel, töötlejatel, teadusasutustel ja riigil suunata linakasvatuse ja esmase töötlemise arengut. Eesti Linaliit on teinud endale eraldi ülesandeks selgitustöö kohalike kasvatajate võimaluste hindamiseks liitumisel linasektorisse. Selles nähakse võimalust uute tööstuste tekkimisel linaühistutena, kus tööstusel on oma linakasvatajad, kellel on õigus omale saada töötleva tööstuse kasum. Linakasvatajatest eraldiseisev tööstus ei too endaga kaasa kasvupinna laienemist. Lina külvipinda ja saagikust aastatel 1995–1998 näitab tabel 3.

Tabel 3. **Lina külvipind ja saagikus aastatel 1995–1998**

Aastad	1995	1996	1997	1998
külvipind hektarites	185	139	323	84
seemnesaak tonnides	69	36	98	21
saagikus kg/ha	373	259	303	250
leotamata linavarred tonnides	161	199	64	–
saagikus kg/ha	870	1432	198	–

Allikas: Põllumajandus 1998, Statistikaamet, lk. 39

Taludes kasvatati lina nendel aastatel keskmiselt kokku 13 hektaril ja linaseemne saagikus oli 308 kg/ha-lt. Maakondadest kasvatati lina Põlva ja Võru maakonnas (Põlva maakonnas 52 hektaril ja Võru maakonnas 19 hektaril).

Lina kasutusala on lai. Võrus kasutatakse lühikest linakiudu umbes 10 tonni aastas. Linakiudu veetakse sisse Lätist ja Leedust ning valmistoodang läheb Soome. Võru aastaseks vajaduseks oleks aga 120 tonni. Linaluud on aga heaks isolatsioonimaterjaliks palkmajadele. "Eesti linaarengukava 2000–2006" kohaselt on taotlus saavutada Eestis 2006. aastaks 19 600 hektarit lina kasvupinda, sellest 16 000 hektarit kiulina ja 3 600 hektarit õlilina. See eeldaks aga kuue aasta jooksul umbes 380 miljoni suurust investeeringut: töötlev tööstus minimaalselt 180 miljonit krooni ja linakasvatajad 200 miljonit krooni. Seda arengukava tutvustatakse ka Euroopa Komisjonile. Euroopa Liidus toetatakse linakasvatajat kuni 12 000 krooni hektari kohta ja linatööstus saab toetust kuni 6 000 krooni hektari koguse töötlemisel.

Kokkuvõte

Linatootmisel on Eestis sajanditesse ulatuv ajalugu ning linakasvatusest on põllumees saanud tulu. Uuringute tulemusel on kindlaks tehtud, et Eestis kasvatataval linal on head kvaliteediomadused. Kuna nõudlus kvaliteetlinakiule maailmas on pidavalt kasvanud, on otstarbekas ka Eestis laiendada linakasvatust. Ühtlasi annaks linakasvatus, millega on tegeldud Lõuna-Eestis, võimaluse leida rakendatust sealsetele töötutele. Seoses Euroopa Liitu

astumisega oleks tõenäoliselt ka Eestil saada kiulina kasvatamiseks toetust. Vestluses vabariigi linatöötlejatega selgus, et nad vajaksid praegu umbes 200–250 tonni linakiudu aastas.

Linakasvatuse ulatuse stabiliseerimiseks vajalikul tasemel tuleb luua vajalikud eeldused ja tingimused. Linakasvatuse ja linatöötlemise mehhaniseerimiseks võiks kasutada ühistulist ettevõtluse vormi, kuna üksiktalunikud ei suuda endale muretseda kallihinnalist tehnikat.

Kasutatud kirjandus

1. Mets, J. Eesti põllumehe linakasvatus. Tartu: Agronoom, 1921, 52 lk.
2. Mets, J. Linakasvatus Eestis. Tallinn: Põllutöö Ministeerium, 1925, 24 lk.
3. Oppar, A. Eesti linakasvatajad Belgias. Maakodu, nr. 10, 1999.
4. Oppar, A., Paalman, K. Linakasvatusest ja esmasest töötlemisest Eestis. Põllumajandus, nr. 7, 1999.
5. Põllumajandus 1997. Statistikaamet, Tallinn 1997.
6. Põllumajandus 1998. Statistikaamet, Tallinn, 1998.
7. Ratt, A. Linatootmise majanduslik efektiivsus Eesti NSV-s. Tallinn, 1959
8. Ratt, A. Mida teha linakasvatuse parandamiseks. Tallinn, 1964

Summary

THE IMPORTANCE OF FLAX GROWING IN AGRICULTURAL PRODUCTION

Eve Tomson
University of Tartu

There are long-time traditions and experience in the field of cultivation and processing of flax in Estonia. Till the middle of the 18th century flax had no special importance in foreign trade. The sown area of flax started to increase rapidly at the end of the sixties of the 19th century. In the years 1920–1940 flax was mainly cultivated by small farmers as it was complicated for big farms to get seasonal workers. In the years 1920–1930 staple flax was cultivated on 40 thousand hectares on an average. The amount of production for marketing depended on the prices of the world market. Depreciation in the prices of flax brought about overbidding on the world market. Cultivation of flax was converged in South Estonia where soils are more favourable and moisture proof. Regions Võrumaa and Petserimaa were the most important ones in flax growing.

Buying up of flax was done by exportation firms and through their departments but also by independent retailers and domestic spinning mills. As the buying up prices depended on those of the world market, in order to level them it was suggested to establish a regulation fund. When the prices of flax remained high it was suggested to rate a certain per cent into that regulation fund, so that in case of low prices the prices of flax could be held in the limits of profitability.

During the World War II the sown area of flax decreased considerably (in 1945 it was 5400 hectares). The importance of growing flax as a branch of agricultural production also

declined. In Soviet Estonia both the harvests and quality of flax were very low. The low quality of flax resulted from its harvesting too late and the spoiling of its quality while processing it.

In the new independent Estonian Republic the decrease in the sown area of flax and its total production are mainly the result of lack of economic interest and difficulties in marketing of the production. Flax cultivated in Estonia enjoys good quality. In the autumn of 1993 Estonian flax fibre was highly evaluated and awarded the Gold Star. The purpose of the Central Association Estonian Flax, established in the same year is to enlarge the flax growing area up to 5 thousand hectares. In the years 1996–1998 approximately 8 million Estonian crowns were invested in the flax processing industry. The Estonian Flax Union, established on Jan 20, 1999 was created in order to help local flax growers, processors and the state to shepherd the development of flax growing and its primary processing. Cultivation of flax in Estonia has got much potentiality based on the demand of the world market on the high-quality flax fibre.

TÖÖJÕU LIIKUVUS EESTIS: EMPIIRILINE UURING

Ott Toomet
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Euroopa Liidu põhimõte on tööjõu vaba liikumine kõigi Euroopa regioonide vahel. Osad formaalsed tõkked - viisa ja tööloa nõuded on EL riikide vahel kõrvaldatud juba aastaid tagasi, praegu on peamisteks formaalseteks tõketeks erinevad kutseoskuse nõuded ja erinevad sotsiaalsed tagatised. Samas ei ole tööjõu vähese liikuvuse põhjuseks Euroopas mitte niivõrd formaalsed kui just kultuurilistest ja keelelistest erinevustest. Ka liikmesriikide sees, kus formaalseid tõkkeid ei ole olnud, on liikuvus väike. Kesk ja Ida-Euroopas on tööjõu liikuvus veelgi väiksem kui praegustes EL liikmesriikides.

Tööjõu liikuvus on oluline tegur, mis ühtlustab tööjõuturu tingimusi erinevate regioonide vahel. Eesti tööturg on 1990-tel arenenud väga ebaühtlaselt. Mitmed regioonid ja tööstusharud on suurtes raskustes, näiteks põllumajanduslik Kagu-Eesti ja rasketööstusest sõltuv Kirde-Eesti. Suured keskused, Tallinn, Tartu ja Pärnu, on tõmmanud omale põhiosa välisinvesteeringuid. Tänu suhteliselt suuremale turule on keskustes kiiresti arenenud teenindussektor. Nii on tekkinud suured piirkondlikud erinevused palgas ja tööpuuduses. Töötuse perioodi pikkuses on vahed veelgi suuremad (Kulikov 1999). Intuitiivselt on selge, et madalama sissetulekuga ja kõrgema tööpuudusega piirkondadest peaks tööjõud liikuma piirkondadesse, kus sissetulek on suurem ja töö leidmise võimalused paremad.

Eestis on leitud, et ka poliitiliselt oleks vajalik piirkondliku tööturu erinevuste vähendamine. Kõneldud on eeskätt võimalikest piirkondlikest maksusoodustustest, riiklike investeeringute piirkondlikust suunamisest ja mõningate riigitöötajate piirkonniti erinevatest palkadest. Regionaalse iseloomuga on ka infrastruktuuri arendamine, põllumajanduspoliitika ja Ida-Virumaa tööstuspiirkonda puudutavad otsused. Eesti võimalikul liitumisel Euroopa Liiduga on Eestil võimalik osa saada mitmetest EL-i vähemarenenud regioonidele suunatud programmidest. Näiteks endiste tööstuspiirkondade, pikaajalise töötuse leevendamise või põllumajanduspiirkondade arendamiseks suunatud programmid. Pikemaajaliste arengu-programmide kavandamine eeldab, et me saaksime aru oma praegustest probleemidest, nende põhjustest ja võimalikest lahendamisviisidest. Käesolev töö püüab pilku heita ühele niisugusele küsimusele - kas tööjõu geograafiline liikuvus on Eestis piisavalt suur, et siluda piirkondadevahelisi erinevusi. Lisaks üldisele elanikkonna liikuvusele pakub huvi, kas tööpaiga vahetajate hulgas on rohkem nooremaid kõrgharidusega inimesi.

Käesoleva töö eesmärgiks on analüüsida, kuivõrd on eestlased tegelikult valmis vahetama kohta, kus nad töötavad. Lisaks on püütud selgitada, milline liikuvama elanikkonna osa vanuse- ja haridusjaotus. Kasutatud on Eesti Tööjõu Uuringute andmeid aastast 1995 (ETU 95).

Andmed ja meetod

Töös kasutatud ESA Eesti Tööjõu Uuring (ETU 95) hõlmab andmeid 9608 küsitletud tööealise Eesti elaniku kohta. Küsitlus viidi läbi 1995 aastal, tagasivaateliselt küsitleti ka perioodi 1989 a. algusest 1995 aasta alguseni. Seega on valimis ligi 10 000 inimese töökäik kuue aasta jooksul. Küsitlus hõlmab perioodi, mil toimusid kõige olulisemad majandusreformid Eestis. Küsitlus on keskendunud inimeste töö ja töötusega seotud probleemidele, lisaks on olemas ka taustandmed hariduse, elukoha, soo jms. kohta. Kõigi küsitletavate puhul on selgitatud, mida nad eri aegadel 1989-1995 aastatel tegid. See võimaldab koostada küsitletavate tööpaikade ajaloo läbi kuue aasta.

1995 aasta andmete põhjal tehtud järeldused on tänaseks mõneti vananenud. Samas on hilisemad tööjõu-uuringud hõlmanud vaid ühe-kahe aastast perioodi (ETU 1997, 1998). Arvestades eestlaste vähest liikuvust ei võimalda nii lühike ajavahemik saada piisavalt suurt valimit töö asukohta vahetanud inimestest. Sel põhjusel ongi käesolevas töös kasutatud 1995. aasta valimit.

Antud töös on vaadeldud inimeste rännet tööpaiga vahetamise mõttes. Elukoha vahetamist koos või ilma töökoha muutuseta vaadeldud ei ole. ETU 95 andmebaasis on iga töökoha juures toodud omavalitsusüksus, mille territooriumil töökoht asus. Tööpaiga geograafilises mõttes tähistamiseks kasutatakse edaspidi mõistet tööpaik.

Tööpaiga vahetust uurides on enamasti vaadeldud 1989 ja 1995 aasta alguse tööpaikade muutust. Juhul, kui inimene ei töötanud 1989 aasta alguses, siis on võetud arvesse tema esimene sellesse ajavahemikku jääv tööpaik. Kui ta 1995 aasta algul ei töötanud, on arvestatud tema viimast andmebaasis olevat tööpaika. Kui nimetatud kaks tööpaika erinevad, siis on see arvestatud tööpaiga vahetusena. Elukoha andmeid on arvestatud 1995. aasta alguse seisuga.

Hariduse ja vanuse alusel on küsitletavad jagatud kolmeks grupiks: vanuse järgi 16-24, 25-49 ja 50-74 aastased (osakaal kogu valimis vastavalt 17,6; 46,3 ja 36,1%), ning hariduse järgi põhi ja algharidus, keskharidus (s.h. keskeri haridus) ja kõrgharidus (vastavalt 28,7; 57,8 ja 13,5%). Hariduse ja vanuse andmeid on samuti arvestatud 1995 aasta alguse seisuga.

Mobiilsust geograafilises mõttes võib mõista kahte moodi: esiteks valmidusena kodust kaugel tööl käia ja teiseks valmidusena elukohta vahetada, kui kaugel tööl käimine on mingil põhjusel takistatud. Järgnevalt on vaadeldud mõlemat võimalust. Esimese variandi analüüsimiseks on leitud, kui suur osa töötajatest töötab (1995 a. alguse seisuga) kodu-, naaber- ja kaugemates maakondades. Kokku oli 1995 alguses valimis 5522 hõivatut. Teisel juhul on leitud kui palju töötajaid on vahetanud tööpaika kodumaakonna sees, mõnda naabermaakonda või mõnda kaugemasse maakonda. 1989-1995 oli tööpaika vahetanud 1072 inimest. Analüüs on tehtud iga maakonna osas eraldi. Naabermaakondadeks on loetud maakonnad, millel on ühine piir.

Lisaks on võrreldud kõigi hõivatute, tööpaiga vahetajate ja Tallinna tööle läinute hariduse ja vanuse jaotust.

Mobiilsus

Töökoha kaugus elukohast

Töökoha kaugusena on vaadeldud kolme võimalust: töötamist kodu-, naaber- või mõnes kaugemas maakonnas. Tabelis 1 on toodud maakondade kaupa töötajate osakaal, kes töötavad kolmel eri kaugusel (vastavalt tulbad a, c, e). Osakaale on võrreldud vastavate piirkondade osakaaluga kogu Eesti tööjõus (tulbad b, d ja f).

Kui töötajatele ei oleks töökoha kaugus oluline, võiks eeldada et igast maakonnast käib mingisse piirkonda tööle suhteliselt sama palju inimesi kui teistest piirkondadest. Seega peaks piirkonna osakaal maakonna tööpaikade ja kogu Eesti tööpaikade seas olema sarnane.

Tabel 1. Töökoha kaugus kodust

	kodu		Naaber		kaugem	
Maakond	a,%	b,%	c,%	d,%	e,%	f,%
Harju	99,2	40,8	0,4	11,6	0,4	47,6
Hiiu	98,5	2,1	0,0	4,6	2,5	93,3
Ida-Viru	97,3	13,0	0,5	7,2	2,2	79,7
Jõgeva	94,0	2,4	4,5	34,5	1,5	63,1
Järva	97,8	2,4	2,2	60,7	0,0	36,9
Lääne	98,1	2,0	1,9	54,4	0,0	43,6
Lääne-Viru	97,0	4,8	2,6	58,6	0,4	36,5
Põlva	94,1	1,8	5,9	15,4	0,0	82,8
Pärnu	97,0	6,5	0,3	13,1	2,7	80,4
Rapla	89,4	2,4	9,9	51,7	0,7	45,9
Saare	98,6	2,6	0,0	10,6	1,4	86,8
Tartu	97,1	10,5	1,2	10,3	1,7	79,3
Valga	96,7	2,3	0,8	18,7	2,5	79,0
Viljandi	95,4	3,8	2,8	24,1	1,8	72,2
Võru	95,3	2,6	0,7	4,1	4,1	93,3

Töötajate osakaal vastavalt töökoha kaugusele. ETU 95 valimi 5522 hõivatut 1995 a. alguse seisuga.
a - antud maakonna elanike osakaal, kes töötavad samas maakonnas, protsendina maakonna hõivatud elanikest;
b - maakonna tööjõu osakaal kogu Eesti tööjõus;
c - antud maakonna elanike osakaal, kes töötavad mõnes naabermaakonnas, protsendina maakonna hõivatud elanikest;
d - naabermaakondade tööjõu osakaal kogu Eesti tööjõus;
e - antud maakonna elanike osakaal, kes töötavad mõnes kaugemas maakonnas, protsendina maakonna hõivatud elanikest;
f - antud maakonna jaoks kaugemate maakondade tööjõu osakaal kogu Eesti tööjõus.
Allikas: ETU 95, autori arvutused.

Tabelist 1 on näha, et nii see ei ole. Kodumaakonnas töötab 89-99% inimestest. Kõige väiksem kodumaakonnas töötajate osakaal - 89,4% - on Rapla maakonnas. Raplamaa on suhteliselt väikese keskusega ja Tallinna lähedal, arvatavasti käivad Raplamaa elanikud suures osas Tallinnasse tööle. Tollele viitab ka naabermaakonnas töötajate suur osa Raplamaa puhul - 9,9%. Kõige suurem kodumaakonnas töötajate osakaal - 99,2% - on Harjumaal. Loomulik seletus on too, et Tallinn pakub ka Harjumaa elanikele palju mitmekesiseid töövõimalusi, et kaugemal töö otsimist ei peeta vajalikuks. Osakaalult järgmised maakonnad

on Saaremaa, Hiiumaa ja Ida-Virumaa (vastavalt 98,6; 98,5 ja 97,3%). Saarte puhul on põhjuseks eeldatavasti ühenduse takistused teiste maakondadega.

Suur kodumaakonnas töötajate osakaal Ida-Virumaal võib olla seotud suure muukeelse elanikkonnaga. Arvestades Ida-Virumaa suurt tööpuudust, võiks oodata tunduvalt suuremat mobiilsust töökoha otsimisel. Võimalikke seletusi on mitu. Esiteks on võimalik, et venekeelsed tööstustöölised ei suuda uutes oludes ja eestikeelses keskkonnas kohaneda ja aktiivselt töövõimalusi otsida. Teine põhjus võib olla seotud Ida-Virumaa töötajate erialaga. Mäe-ja keemiatööstust nii suures mahus mujal Eestis ei ole. Tööpuudus Eestis on tugevasti seotud erialaga (Kulikov 1999). Kuna Ida-Virumaa asub eemal peamistest Eesti tõmbekeskustest, siis on võimalik, et vähene liikuvus on seotud lihtsalt paremate töökohtade suure kaugusega.

Naabermaakonnas töötajate osa on kõige suurem Raplamaal - 9,9%; järgnevad Põlvamaa ja Jõgevamaa vastavalt 5,9 ja 4,5%- ga. Kõigil kolmel juhul käib suur osa rahvast tõenäoliselt tööl regionaalsetes keskustes Tallinnas ja Tartus. Mõlema suure saare, Saaremaa ja Hiiumaa, korral ei olnud valimis ühtegi naabermaakonnas töötajat. Samas on valimis mõlemal juhul inimesi, kes töötavad kaugemal. Siin on tegu ilmselt liikumistakistustega, mandril töötamine on mõttekas vaid oluliselt parema töö puhul. Naabermaakondades palju paremat tööd pole võimalik leida.

Kõige väiksema kaugemates maakondades töötajate osakaaluga on Harjumaa, Järvamaa, Läänemaa, Lääne-Virumaa, Põlvamaa ja Raplamaa. Kõik nimetatud maakonnad asuvad suurte keskuste - Tallinna ja Tartu - naabruses. Tallinna korral on siin esindatud nii Harjumaa ise kui kõik tema neli naabrit.

Valdav enamik (rohkem kui kaks kolmandikku) kaugemates maakondades töötavatest inimestest töötas 1995 a. Tallinnas. Kuigi valim oli väga väike (vaid 67 inimest), tundub see tulemus usutav. Tõenäolisest kaasneb kaugele tööle minekuga märkimisväärsete raskuste ületamine, mis võetakse ette ainult siis, kui oodatav palk on piisavalt suur.

Tööpaiga vahetus

Teises mõttes mobiilsust näitab töötajate valmisolek sobiv töö kaugel vastu võtta ja vajadusel uude kohta elama asuda. Seda laadi mobiilsuse uurimiseks on vaadeldud töökoha asupaiga - tööpaiga - vahetust. Kui töötajad oleksid kergesti valmis elukohta vahetama, võtaksid nad sobiva töö vastu ükskõik kus Eestis. Sel juhul oleks seos eelneva ja järgneva tööpaiga vahel nõrk. Ühest maakonnast teise tööle minek ei sõltuks oluliselt maakondade kaugusest.

Eelneva ja järgneva tööpaiga vaheline seos on kajastatud tabelis 2. Veerud a, c ja e on tööpaiga vahetajate osakaal maakonna sees; naabermaakonda ja kaugematesse maakondadesse. b, d ja f on vastavate piirkondade osakaalud Eesti tööhõives, sama moodi nagu tabelis 1. Maakonna sisese tööpaiga vahetusena on silmas peetud omavalitsusüksuse, milles töökoht asub, vahetamist. Töökoha vahetus ühe valla või linna piires siin ei kajastu. Tõenäoliselt jääb valdav enamus töökoha vahetusi just ühe linna või valla piiridesse. Philips (1999) on leidnud ETU 97 andmetele tuginedes, et tööjõu liikuvus on võrreldes siintooduga oluliselt suurem. Tema on vaadelnud töökoha vahetajaid tööandjate vahetamise mõttes. Niisugune määratlus hõlmab ka omavalitsuse sisesed töökoha vahetused.

Tabel 2. Tööpaiga vahetus

	Kodu		naaber		kaugem	
Maakond	a,%	b,%	c,%	d,%	e,%	f,%
Harju	60	40,8	16	11,6	22	47,6
Hiiu	61	2,1	9	4,6	29	93,3
Ida-Viru	70	13,0	7	7,2	21	79,7
Jõgeva	41	2,4	39	34,5	19	63,1
Järva	50	2,4	45	60,7	3	36,9
Lääne	48	2,0	44	54,4	6	43,6
Lääne-Viru	55	4,8	34	58,6	10	36,5
Põlva	35	1,8	41	15,4	23	82,8
Pärnu	56	6,5	13	13,1	30	80,4
Rapla	31	2,4	52	51,7	15	45,9
Saare	61	2,6	2	10,6	35	86,8
Tartu	42	10,5	29	10,3	28	79,3
Valga	57	2,3	23	18,7	19	79,0
Viljandi	57	3,8	20	24,1	22	72,2
Võru	56	2,6	10	4,1	33	93,3

Tööpaiga vahetajate osakaal vastavalt vahetuse kaugusele. ETU 95 valimi 1072 tööpaiga vahetajat vahemikus 1989-1995.
a - inimeste osakaal, kes on vahetanud tööpaika maakonna sees (antud maakonna tööjõu rände suhtes);
b - antud maakonna tööjõu osakaal kogu Eesti tööjõus;
c - inimestes osakaal, kes on vahetanud tööpaika selle ja mõne naabermaakonna vahel;
d - naabermaakondade tööjõu osakaal kogu Eesti tööjõus;
e - inimeste osakaal, kes on vahetanud tööpaika selle ja mõne kaugema maakonna vahel;
f - kaugemate maakondade tööjõu osakaal kogu Eesti tööjõus.
Märkus: a + c + e ≠100 ümardamisvigade tõttu.
Allikas: ETU 95, autori arvutused.

Tabelist on näha, et üldiselt kalduvad inimesed eelistama uut tööpaika vana läheduses. Samas ei võimalda tabelite 1 ja 2 võrdlus üheselt väita et töö-ja elukoha üheaegne vahetamine oleks kergem. Esiteks ei ole toodud andmeid valdade ja linnade siseste töökoha vahetuste suhtes. Teiseks on tööpaiga vahetajate valim küllalt väike, 1072 inimest. Ja kolmandaks ei pruugi suur osa tööpaiga vahetustest olla seotud sobiva töö otsimisega vaid elukoha vahetusega hoopis muudel motiividel.

Tabelite 1 ja 2 võrdlemisel on näha, et eelistatud rändekaugus on mõlemat tüüpi liikuvusel maakondade lõikes sarnane.

Mobiilsus, vanus ja haridustase

Tööpaiga vahetajate jaotus hariduse järgi võrrelduna kogu Eesti hõivatute jaotusega on toodud tabelis 3, jaotus vanuse järgi tabelis 4.

Tabel 3. Haridusjaotus (osakaal)

haridus	kõik hõivatud	tööpaika vahetanud
põhi	14,5%	15,8%
kesk	66,5%	70,8%
kõrg	18,9%	13,4%

Erineva haridustasemega inimeste osakaal kõigi hõivatute, tööpaika vahetanute ja Tallinna läinute hulgas. Allikas: ETU 95, autori arvutused.

Tabelist 3 selgub üllatuslikult, et tööpaiga vahetajate hulgas on kõrgharidusega inimesi vähem kui kõigi hõivatute hulgas. Tulemus võib olla seotud kõrgharidusega töökohtade paiknemisega. Kui enamus kõrgharidusega inimesi töötab suurtes keskustes, siis tähendab nende jaoks tööpaiga vahetus toda, et peab kolima kaugele (teise maakonda) või hakkama kodust väga kaugel tööl käima. Samas võib keskharidusega inimeste tööpaiga vahetus olla seotud tööleminekuga naabervalda või linnalähedasest vallast linna. Kaugustõke oleks niisugusel juhul kõrgharidusega inimestel palju suurem. Samas on ka Philips (1999) ETU 97 andmetele tuginedes leidnud, et kõrgharidusega inimesed vahetavad teistest vähem töökohta. Tema metoodika oli mõneti erinev, töökoha vahetusena mõistis ta tööandja vahetamist. Sjöberg (1999) vaatles elukoha vahetust ja sai kinnitust vastupidisele - kõrgharidusega inimesed kalduvad vahetama elukohta teise piirkonda keskmisest sagedamini.

Tabel 4. Vanusejaotus (osakaal)

vanus	kõik hõivatud	tööpaika vahetanud
16-24	10,5%	10,6%
25-49	63,2%	72,8%
0-74	26,3%	16,6%

Erinevate vanusegruppide osakaal kõigi hõivatute, tööpaika vahetanute ja Tallinna läinute hulgas. Allikas: ETU 95, autori arvutused.

Tabelist 4 võib näha, et vanemad inimesed ei vaheta tööpaika kuigi kergesti.

See tulemus on üldiselt kooskõlas nii Philipsi kui Sjöbergi töödega.

Tulemuste tähendus

1995 aastal eelistas valdav enamus inimesi töötada kodukoha lähedal. Selles mõttes ei saa rääkida, et Eesti oleks väike maa. Ka Eesti sisesed kaugused on oluliseks takistuseks töökoha valikul.

Tööpaiga vahetuse kulud näivad olevat osaliselt rahalised kulud. Kaudselt vihjab tollele asjaolu, et kodust kaugele minnakse tööle eeskätt siis, kui töö tõotab märgatavalt paremat sissetulekut. Eelnevast võib järeldada, et kaugele tööle minekuga kaasneb sageli ka elukoha vahetus. Sjöberg (1999) on leidnud, et elukohta vahetavad eeskätt suurema sissetulekuga leibkonnad. Ka too tulemus annab alust arvata, et elukoha vahetus jääb paljudel juhtudel rahaliste raskuste taha.

Osa vaadeldud töökoha vahetustest on eeldatavasti seotud elukoha vahetusega ja toda hoopis muudel põhjustel. Tammaru (1999) järgi loetakse kaugemale kolimisel tööga seotud probleeme kõige tähtsamaks vaid pisut enam kui 20% juhtudel. Seega on tõenäoline, et osa siinse töö meetoditega saadud tööjõu liikuvusest on seotud muude, mitte töömotiividega.

Kokkuvõttes võib järeldada et tööjõu geograafiline liikuvus Eestis on väike.

Töötatakse eeskätt kodukoha läheduses ja kaugemale ei kolita kergel käel. Kaugemale minnakse tööle eeskätt suurematesse tõmbekeskustesse. Tööpaiga vahetamisel on vanemad inimesed vähem aktiivsed, andmed hariduse kohta on vastuolulised.

Ei tundu tõenäoline, et Eesti praegused piirkondlikud erinevused rände läbi kiiresti tasakaalustuksid. Arvatavasti on vajalik riiklik sekkumine kas siis mahajäänud piirkondade arendamise või rände soodustamise näol.

Kirjandus

Eesti Tööjõu Uuring 1995. Metodoloogiline ülevaade. Eesti Statistikaamet, Tallinn-Viljandi 1997. (ETU 95)

Eesti Tööjõu Uuring 1997. Metodoloogiline ülevaade. Eesti Statistikaamet, Tallinn 1998 (ETU 97)

Eesti Tööjõu Uuring 1998. Metodoloogiline Ülevaade. Eesti Statistikaamet, Tallinn 1999 (ETU 98)

Kulikov, D. An Analysis of Strucutral Unemployment in Estonia during the transition period of 1989-1995. in: Estonian Labour Market and Labour Market Policy. ed. Eamets, R., Ministry of Social Affairs of Estonia,Viljandi-Tartu 1999

Philips, K. Wage Dynamics and Labour Mobility in Estonia. in:Estonian Labour Market and Labour Market Policy. ed. Eamets, R., Ministry of Social Affairs of Estonia, Viljandi-Tartu 1999

Sjöberg, Ö., Tammaru, T. Transitional Statistics: Internal Migration and Urban Growth in Post-Soviet Estonia. Europe-Asia studies 51 No. , 821-842 (1999)

Tammaru, T., Sjöberg, Ö. On the Move: Explaining Migration Patterns in Estonia During the Transition Period. Int. J. Popul. Geogr. 5, 241-260 (1999)

Tööjõud Eestis 1989-1999. Statistikaamet 1999 (ESA 1999)

Summary

GEOGRAPHICAL MOBILITY OF THE LABOUR FORCE IN ESTONIA:
AN EMPIRICAL SURVEY

Ott Toomet
University of Tartu

The regional labour market is developed unevenly in Estonia during the transition. So far, the development is favored big centres and their surrounding areas whiles the outlying districts suffer from high unemployment and low incomes. The mobility is one possibility to even the labour market on the national level.

In the current work, the migration is analysed from two aspects: first, the readiness of the labour force to work far from home; and second the readiness to shift locations of work-places. Estonian Labour Force Survey 1995 data is used. In both cases it is shown that Estonian people are most probably working in a home county. The tendency of migration toward big regional centres is also visible. The low mobility in the two counties, lying on the islands, is presumably connected with the transportation problems. The case of Ida-Virumaa can be explained in different ways. The labour force there can have peoblems in different language environment (Ida-Virumaa is mostly populated by Russian-speaking people). The low mobility can be connected with the special proffessions, common in Ida-Virumaa. Ida-Virumaa is dominated by heavy industry, workers of which cannot easily find job in other

places of Estonia. And thirdly - Ida-Virumaa is situated far away from the quickly developing centers of Estonia.

In addition, the age and education distribution of those, changed their location of work place is studied. The mobility seems to be lower among the older people, as awaited, but surprisingly also among persons with terciary education.

Concludingly, the mobility in Estonia is not high enough to even the regional disparities of the labour market.

ÜKSIKISIKU TULUMAKS JA REGIONAALSED TULUERISUSED

Viktor Trasberg
Tartu Ülikool

Antud artikli eesmärgiks on vaadelda üksikisiku tulumaksu erisusi Eesti regioonide ja omavalitsusüksuste lõikes aastatel 1997-1999. Nimetatud ajavahemiku vältel on toimunud selgelt väljatoodavad tendentsid nii tulude kasvu kui regioonide tulutaseme eristumise suunas.

Üksikisiku tulumaksu suuruse, kogumise efektiivsuse ja regionaalse erinevusega seoses on võimalik selgitada ja hinnata mitmeid sotsiaalmajanduslikke protsesse Eesti majanduses. Üksikisiku tulumaksul on seega üsna mitmeid funktsioone ja aspekte.

Esiteks, tulumaksul on fiskaalne funktsioon. Üksikisiku tulumaks moodustab peamise osa Eesti omavalitsuste tulubaasist, aga ka riigi tuludest tervikuna. Kohalike omavalitsuste tulubaasi suunati vaatlusalusel perioodil 53% antud territooriumil kogutud üksikisiku tulumaksust. Kokku moodustas füüsilise isiku tulumaks kohalike omavalitsuste maksutuludest 1997 aastal 90,1%, omatuludest 75,1% ja kogu bilansilisest tulubaasist ligikaudu poole. Seega on tegemist omavalitsuste väga olulise tuluallikaga.

Teiseks, peale fiskaalse funktsiooni võimaldab tulumaksu tase analüüsida tululoomise tingimusi, tööhõive struktuuri, piirkonna tulutaset ja majanduslikku keskkonda üldiselt. Tulumaksu suurus tuleneb otseselt tööhõive (majanduse) struktuurist, ettevõtluse tasemest, infrastruktuuri seisukorrast ja muudest teguritest.

Kolmandaks, tegeliku tulumaksu laekumise võrdlemine plaanituga võimaldab hinnata ka piirkonna haldussuutlikkust üldiselt, tulumaksu administreerimise efektiivsust, eeldatavat varimajanduse taset ja muid tegureid. Käesoleval ajal aktuaalse haldusreformi läbiviimise eelduseks on kindlasti nende tegurite väga laiaulatuslik ja põhjalik analüüs.

Antud artikli eesmärgist lähtuvalt üldistatakse Eesti omavalitsusüksuste tulutrende ja võrreldakse nende regionaalseid erisusi kogutud üksikisiku tulumaksu alusel. Baasandmete massiivi moodustavad Rahandusministeeriumi aruanded omavalitsuste tulude tegeliku laekumiste kohta ja Eesti Statistikaameti piirkondlikku statistikat käsitlevad väljaanded.

Üksikisiku tulumaksu laekumise taset ei tohi automaatselt samastada tegeliku tulu- ega ka heaolutasemega teatud regioonis.

Esiteks, kogutud tulumaks hõlmab ainult deklareeritud tulusid. Varimajandusest või mitmetest muudest allikatest (*offshore* ettevõtted jm) laekuvat tulu ei deklareerita ega seega ka maksustata. Seega, ühiskonna tegelik tulutase on reeglina suurem kui see kajastub tulumaksu tasemes.

Teiseks, heaolu ja tulutaset mõjutavad ka valitsussektori poolt tehtavad siirdemaksed ja sotsiaaltoetused, mis mõjutavad samuti oluliselt tulude kujunemist piirkonnas.

Vaatamata kaalukale mittemaksustatava tulu osale eeldame lihtsuse mõttes selle ühtlast taset kõikides regioonides. Kuna antud artikkel ei keskendu mitte tulude absoluutsele tasemele vaid nende regionaalsetele erisustele, siis samastame tinglikult ka maksustatava tulutaseme selle tegeliku suurusega.

Tabelis 1 on omavalitsused rühmitatud linnade (ilma Tallinnata) ja valdade lõikes, tuues võrdlusmomendina välja ka kogu Eesti ja Tallinna näitajad. Kokku oli vaatlusalusel perioodil arvutused tehtud 45 linna ning 206 valla andmetest lähtuvalt.

Tabel 1. Tulumaksu laekumine omavalitsusüksuste lõikes, 1997-1999

	1997	**1998**	**Muutus, %**	**1999**	**Muutus, %**
Keskmine laekumine tulumaksust, *krooni*					
Linn	23,407	27,058	115.6%	29,383	108.6%
Vald	2,874	3,518	122.4%	4,044	115.0%
Tallinn	1,252,779	1,498,723	119.6%	1,496,746	99.9%
Eesti	2,924,373	3,471,513	118.7%	3,656,056	105.3%
Tallinna osakaal tuludes	42.8%	43.2%		40.9%	
Keskmine rahvastik, *inimest (aasta alguses)*					
Linn	12,451	12,421	99.8%	12,369	99.6%
Vald	2,209	2,211	100.1%	2,199	99.5%
Tallinn	420,470	415,299	98.8%	411,594	99.1%
Eesti	1,462,130	1,453,844	99.4%	1,445,580	99.4%
Tallinna osakaal rahvastikus, %	28.8%	28.6%		28.5%	
Tulumaks per capita, *krooni*					
Linn	1706	1988	116.5%	2162	108.8%
Vald	1165	1413	121.3%	1620	114.6%
Tallinn	2979	3609	121.1%	3636	100.7%
Eesti	2000	2388	119.4%	2529	105.9%
Tallinn võrreldes valdadega, %	255.7%	255.4%		224.4%	
Tallinn võrreldes linnadega, %	174.6%	181.5%		168.2%	
Vallad võrreldes linnadega, %	68.30%	71.00%		74.90%	

Keskmiselt on laekumine vaatlusalusel perioodil suurenenud kõikide omavalitsuste lõikes, välja arvatud Tallinnas 1999 aastal. Viimast selgitab asjaolu, et tulumaksu hakati maksma inimeste elukohajärgse omavalitsuse arvele, sõltumata sellest, et tegelik tulu teeniti (ja arvatavalt kulutati) Tallinnas. Sealjuures koguti Tallinnas 41-43% kogu Eestis laekuvast tulumaksust, vaatamata sellele, et tema osakaal rahvastikus on tunduvalt väiksem. Kogutulu ja rahvastiku võrdlus annab tunnistust tulude tunduvalt kõrgemast tasemest nimetatud piirkonnas.

Laekumised omavalitsuste eelarvetesse üksikisiku tulumaksust on kasvanud kiiremini kui muutus SKT aastatel 1998-99. Tululaekumised on suurenenud isegi majanduslanguse tingimustes 1999 aastal.

Tulude erinevust omavalitsusüksuste vahel selgitab üksikisiku tulumaksu arvestuslik suurus ühe elaniku kohta. Arvestades nimetatud näitaja teatud puudusi, mis on tingitud elanikkonna vanuselise ja tööhõivelise struktuuri piirkondlikest erinevustest, annab ta siiski selge aluse võrdlemaks omavalitsusi.

Tulumaks ühe elaniku kohta on vaatlusalusel perioodil kiiresti kasvanud, mis korreleerub tulude üldise kasvuga. Tulumaksu laekumine ühe inimese kohta toob välja suured erinevused linnade ja valdade tulude vahel. Linnades kogutakse tulumaksu ühe elaniku kohta ligikaudu 30% enam kui valdades.

Antud perioodil on tulu valdade ja linnade vahel vähenenud. Selle põhjuseks on Tallinna lähedaste valdade tulude kiire kasv ja inimeste elukoha järgne maksustamine, mis suunab linnas tööl käivate vallaelanike (täpsemalt registreeritud) tulumaksu nende elukohajärgsesse omavalitsusüksusesse. Kindlasti on vähendanud selline maksulaekumiste kord antud ajavahemikul omavalitsuste tuluerisusi, kuid ilmselt võib järgnevatel perioodidel eeldada nimetatud tasakaalustava teguri mõju hääbumist. Kui suured tuluerinevused säilivad, kolivad inimesed püsivalt elama kõrge tulutasemega piirkondadesse ning elukohajärgne maksu-piirkond langeb kokku linna või vallaga, millises tulu teeniti.

Silmatorkavalt suured on tuluerinevused Tallinna ja teiste omavalitsusüksuste vahel. Nii on elaniku kohta tulu Tallinnas teiste linnadega võrreldes keskmiselt 1,7 korda suurem ja võrreldes valdadega koguni ligikaudu 2,5 korda suurem. Tuluerisused 1999 aastal on mõnevõrra vähenenud seoses tulumaksu suunatusega elukohajärgsesse omavalitsusse.

Huvitav on ka tulemus, mille puhul Eesti keskmine näitaja tulumaksu suuruses ühe elaniku kohta jääb kõikidel aastatel väljapoole linnade ja valdade keskmisi tulutasemeid. Selle põhjuseks on Tallinna niivõrd suur osakaal kogutuludes ja tema tulutaseme erinevus enamiku omavalitsustega võrreldes.

Kuidas on jaotunud tulud aga omavalitsuste vahel üldiselt? Alljärgnevas tabelis 2 on kõik omavalitsused järjestatud ning paigutatud tuludetsiilidesse vastavalt keskmise tulumaksu suuruse järgi ühe elaniku kohta 1997-1999 aastatel. Ühes rühmas on 25 omavalitsust ning kahele keskmisele tulurühmale on liidetud veel üks omavalitsus. Eraldi on välja toodud Tallinna ja Eesti andmed.

Tabel 2. Omavalitsuste jaotus tuludetsiilidesse keskmise tulumaksu järgi 1997-1999

Tulurühm	Keskmine *per capita* tulumaks rühmas	Standard hälve tulurühmades	Keskmine *per capita* muut 1999 võrreldes 1997	Osakaal Tuludes*	Osakaal rahvastikus*
I	2826	660	827	19.2%	16.7%
II	2117	106	556	15.0%	15.9%
III	1804	82	442	8.8%	11.1%
IV	1605	51	507	4.5%	6.4%
V	1442	42	434	2.7%	4.3%
VI	1295	37	465	2.2%	3.9%
VII	1163	34	333	1.6%	3.2%
VIII	1048	35	352	1.6%	3.5%
IX	948	31	345	1.2%	2.9%
X	774	97	304	0.8%	2.4%
Tallinn	3408		657	42.3%	28.6%
Eesti	2306				
Mediaan	1369				

* ümardamise tõttu ei summeeru kogu tulp täpselt 100%-ga

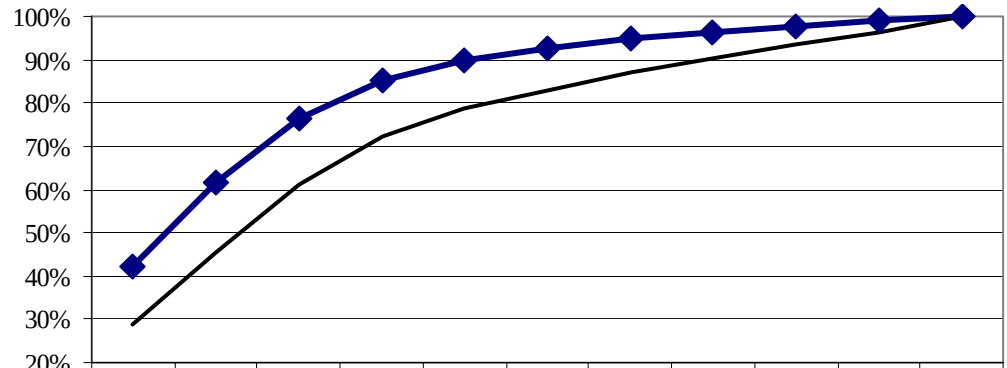
Tabel 2 toob selgelt välja Tallinna tulutaseme ülekaalu võrreldes kõikide teiste tulurühmadega, olles koguni 4,4 korda kõrgem kui kõige madalamas tulurühmas. Samuti on nähtavad olulised tuluerisused suurema ja madalama tulurühma vahel tulumaksu suuruse alusel. Nendevaheline tuluerinevus vaatlusalusel perioodil oli enam kui 3,6 kordne ning see on suurenenud.

Ka rühmasisene erinevus on äärerühmades suur, mida selgitab erandlike tingimustega (väikesaared, jõukamate ühiskonnaliikmete elamurajoone sisaldavad vallad jm) omavalitsuste esinemine rühmas. Eesti kõrge keskmine tulutase (2306 krooni) on tingitud Tallinna kõrgest tulutasemest ja tema osakaalust kogu tuludes.

Keskmine tulutase on vaatlusalusel perioodil kõikides rühmades kasvanud. Samal ajal on selgelt kiiremini kasvanud üksikisiku tulumaksu suurus kõrgeimas tulurühmas ja Tallinnas. Ainuüksi tulukasv neis tulurühmades on olnud võrreldav tulumaksu absoluutse suurusega ühe elaniku kohta madalamates tulurühmades. Seega on tulutaseme erinevus tulurühmade vahel selgelt suurenemas.

Kuidas jaguneb kogu Eestis üksikisiku tulumaksust laekuv tulu tulurühmade vahel? Tabelis 2 on esitatud ka tulurühma osakaal kogutuludes ja samuti vastav elanikkonna osakaal rühmas. Tulude ja rahvastiku kumulatiivset jaotust tulurühmade vahel näitab ka joonis 1.

Joonis 1. Kumulatiivne tulude ja rahvastiku jaotus rühmade lõikes



	Tallinn	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Tulujaotus	42%	62%	77%	85%	90%	93%	95%	96%	98%	99%	100%
Rahvastik	29%	45%	61%	72%	79%	83%	87%	90%	94%	97%	100%

Tallinnas koguti sellel perioodil 42,3% üksikisiku tulumaksust, samal ajal kui tallinlaste osakaal rahvastikus oli tunduvalt väiksem. Ka esimese tulurühma puhul ületab tema osakaal tuludes tema suhtelise osa rahvastikus. Seega jaotub nimetatud territooriumidel registreeritud 45.3% Eesti elanikkonna kohta 61.5% kogutud tulumaksust. Kõikidele teistele tulurühmadele jaotub suhteliselt väiksem osa tuludest võrreldes nende poolt esindatud elanikkonnaga.

Järgnevalt vaatleme tulurühmade poolt esindatud omavalitsuste territoriaalset paiknevust. Tabelis 3 on toodud maakonnad ja neis vastavasse tulurühma kuuluvate omavalitsuste arv. Tabelist tuleb selgelt esile kõikide Harjumaa omavalitsuste kuulumine kõrgematesse tulurühmadesse. Nimetatud tulemus on selgitatav eelkõige maakonna lähedusega Tallinnale.

Pealinn mõjutab otseselt tulutaset maakonnas, sest suur osa inimesi käib tööl Tallinnas. Samal ajal suundub jõukam elanikkond elama Tallinnast linnalähedastesse valdadesse, seda eelkõige rahulikuma (või eksklusiivsema) elukeskkonna pärast. Nii on Tallinna lähedane mereäärne Viimsi vald kõige suurema üksikisiku tulumaksu laekumisega omavalitsus Eestis üldse.

Valdavalt madalamatesse tulurühmadesse kuuluvad aga Valga, Viljandi Võru ja Põlva maakondade omavalitsused. Ülejäänud maakondadel esineb suhteliselt ühtlasem jaotus omavalitsuste tululaekumiste lõikes.

Tabel 3. Üksikisiku tulumaksu jaotus maakondade lõikes.

Tulurühm Maakond	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Harjumaa	13	7	2	2	1	0	0	0	0	0
Hiiumaa	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0
Ida-Virumaa	2	3	3	3	2	4	1	2	3	0
Jõgevamaa	0	2	0	0	1	1	1	3	2	3
Järvamaa	1	2	3	3	2	5	0	0	0	0
Läänemaa	1	1	3	1	4	0	2	0	1	0
Lääne-Virumaa	0	2	4	3	3	3	2	2	0	0
Põlvamaa	1	0	0	1	0	2	3	1	5	2
Pärnumaa	1	3	2	2	4	1	2	2	3	3
Raplamaa	2	1	3	3	0	1	1	1	1	1
Saaremaa	2	0	1	1	3	2	2	3	3	0
Tartumaa	1	2	1	2	1	2	1	4	2	5
Valgamaa	0	0	0	2	1	0	4	3	1	3
Viljandimaa	0	1	1	0	3	4	5	3	1	2
Võrumaa	0	0	1	0	1	1	1	1	3	6
Kokku	25	25	25	25	26	26	25	25	25	25

Maakondade omavalitsuste tulutaset mõjutab ilmselt elanikkonna tööhõive ja vanuseline struktuur. Tulutase on madal peamiselt põllumajandusliku tootmisega tegelevates hõredalt asustatud piirkondades ning kõrgem teistele valdkondadele (tööstus, transport jm) orienteeritud piirkondades. Tabelist 1 selgus, et tulutase on linnades kõrgem kui vallaomavalitsustes. Seega enam linnalisi üksusi hõlmav maakond omab ka rohkem kõrgematesse tuludetsiilidesse kuuluvaid omavalitsusi. Samas ei ole peamiselt põllumajanduslik tootmisstruktuur ainus tegur maakonna madalas keskmises tulutasemes. Nii on Järvamaa omavalitsused sõltumata suurest põllumajandussektori osast tööhõives selgelt kõrgemates tuludetsiilides. Maakonna soodne paiknemine peamiste maanteede suhtes ja keskne territoriaalne asend on võimaldanud saavutada suhteliselt suurema tulutaseme kui tööhõive struktuur eeldaks.

Kas omavalitsuse tulutase sõltub piirkonna territoriaalsest suurusest?

Korrelatsioonikoefitsient omavalitsusliku üksuse pindala suuruse ja sealse tulu suuruse vahel 1998 aastal oli -0.310 Korrelatsiooni suurus peegeldab mitteolulist ja negatiivset seost nimetatud näitajate vahel. Seega, mida suurem on omavalitsusüksuse pindala, seda väiksem on ühe elaniku kohta kogutav tulumaks. Sama aasta korrelatsioonikoefitsient elanikkonna tiheduse ja tulude vahel on tunduvalt kõrgem, vastavalt 0,45.

Korrelatsioonikoefitsiendid tulude ja elanikkonna suuruse vahel aastatel 1997-1999 olid vahemikus 0,24-0,28 ehk tegemist oli nõrga positiivse seosega.

Seega saab väita, et ei omavalitsuse pindala ega sealse rahvaarvu suurus ei mõjuta otseselt omavalitsusüksuste tulude suurust. Pigem mõjutab positiivselt tulude suurust elanikkonna asustuse kompaktsus (linnad) ja asustustihedus, mida kinnitab ka tabelis 1 toodud tulutasemete võrdlus linna ja valla omavalitsuste vahel.

Kokkuvõttes, tulumaksu laekumiste analüüs võimaldab artikli autori arvates teha üldistusi regionaalse tulutaseme ja selle arengu kohta.

Esiteks, elanikkonna tulutase on vaatlusalusel perioodil keskmiselt suurenenud kõikide omavalitsuste ja maakondade lõikes (vt. selgitusi Tallinna kohta 1999 aastal)

Teiseks, üksikisiku tulumaksu laekumiste analüüs näitab selgelt tulude erinevat taset omavalitsuste lõikes. Üksikisiku tulumaksu laekumine ühe elaniku kohta on reeglina kõrgem linnades võrreldes valla omavalitsustega. Seega kompaktsem elanikkonna paiknemine on eelduseks suuremale tulutasemele.

Kolmandaks, suurem osa tuludest kogutakse Tallinnas ja sellega piirnevates maakondades. Tulumaksu laekumise analüüs ühe elaniku kohta aastatel 1997-1999 annab tunnistust tulutasemete erisuse suurenemisest territoriaalses lõikes Tallinna piirkonna kasuks. Nimetatud piirkond omab kindlaid eeliseid, millest lähtuvalt selline kõrgem tulutase kujuneb. Ilmselt on selleks eelkõige tööhõive struktuur. Töökohad, mida loovad eelkõige Tallinnasse kontsentreerunud tööstus-, pangandus- ja transpordiettevõtted, aga ka riigivalitsemis-asutused, tagavad ka suurema tulutaseme.

Neljandaks, tuluerisuste suurenemine Tallinna ja teiste piirkondade vahel kiirendab veelgi elanikkonna kontsentratsiooni pealinna, maapiirkondade tühjenemist ning seega veelgi kiiremat piirkonna konkurentsivõime langust madala tulutasemega regioonides.

Püüdes hinnata tuluerisuste suurenemist regiooniti, siis ilmselt ei ole võimalik tuua välja ainult ühte kõikehõlmavat efektiivsuse kriteeriumi.

Traditsiooniline regionaalset tasakaalu taotlev printsiip eeldaks ühtlasemat tulujaotust kõikide piirkondade lõikes. Suured tuluerisused soodustavad elanikkonna kontsentreerumist (suur)linnadesse, tuues kaasa neis elukeskkonna halvenemise, suureneva kuritegevuse, keskkonna-, transpordi- ja muud probleemid. Kiirenev inimeste lahkumine maapiirkondadest viib majandusliku ja sotsiaalse infrastruktuuri (teed, side, koolid, tervishoiuasutused jm) hävinemisele ning sunnib käibest välja suureneva osa põllumaast. Majanduskeskkonna degradeerumine teatud maapiirkondades ähvardab võimaliku kodanikuühiskonna kaotuseni seal üldse. Juba käesoleval ajal on Eestis piirkondi, kus elanikkonna peamise sissetuleku moodustavad mitmesugused sotsiaaltoetused ja varimajandus, mitte aga legaalsest majandustegevusest saadav tulu.

Samas ei saa ka eitada teatud majanduslikku efektiivsust elanikkonna jätkuval linnastumisel. Infrastruktuuri, transpordi, elamuehituse ja sotsiaalhoolekandega seotud kuluefektiivsus on selgelt suurem kompaktselt paigutuva elanikkonna, kui traditsioonilise Eesti hajaasustuse puhul. Samas puudub senini analüüs ühiskonna heaolu kasvu ja kulude suhtes, mida toob kaasa elanikkonna kontsentreerumine ühte (Tallinna) piirkonda.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti piirkondlik statistika 1997, Eesti Statistikaamet, 1998

2. Eesti piirkondlik statistika 1996, Eesti Statistikaamet, 1997
3. Eesti linnad ja vallad arvudes, Eesti regionaalarengu andmebaas, 1999

Summary

PERSONAL INCOME TAX AND REGIONAL DISPARITIES IN ESTONIA

Viktor Trasberg
University of Tartu

The article analyses the trends and regional disparities in personal income revenues during the period 1997-1999. Personal income tax is one of the main income sources for Estonian local governments. It covers about 90% of all tax revenues.

An analysis of the personal income tax allows emphasize its several function and aspects. First, it has a fiscal function. Second, revenues from the income tax allow analyzing economic environment in the region, income, and employment structure, economic activity level on other aspects. Third, tax administration and collecting process allow evaluating the region's public administration abilities in general.

For analysis were used data from the Estonian Ministry of Finance. Data basis includes all local government units, altogether 45 towns (include Tallinn) and 206 local community governments (vald). The analysis allows making some conclusions.

First, personal income tax revenues in average during that period have risen in all local governments. Exemption is Tallinn in 1999 due to changes in tax collection principles. Income tax was transferred to the local government account where person was registrated as citizen. Therefore, if the taxpayer was not citizen of Tallinn city but earns income here, his tax payment was transferred to the local community where he was registrated.

Second, there are large disparities of tax revenues per capita in the towns and smaller local community governments. There was no correlation between income tax revenues per capita and how many habitants lived on that particular community. The correlation was also weak between tax revenues and territorial size of the community. Only significant correlation exists between revenues and compact location of population. Tallinn with neighboring counties collects 42,3% of revenues, representing 28,6% of population.

Third, disparities are growing among Estonian regions. Taxes collected in Tallinn area growing faster than other regions. High-income jobs are concentrated on Tallinn region (industries, banking transport, others) that gives certain advantages to that region.

Fourth, growing income disparities forces inhabitants to move from smaller communities to the towns and to Tallinn area. The result is concentration of population on the towns and weaker conditions for sustainable growth for smaller income regions.

TÖÖTASUSTAMISPOLIITIKA JA TÖÖSOORITUSE JUHTIMINE EESTI KÕRGKOOLIDES

Kulno Türk
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Transformatsioonimaade ja heaoluriikide majandusraskused 1990. aastatel on tõstatanud teravalt riigi rolli sotsiaal-majanduspoliitika, sh. hariduspoliitika juhtimisel. Päevakorrale on kerkinud Eesti kõrgharidussüsteemi reformimine ja riigitellimuste andmine kõrgkoolidele. Heaoluriikides on avaliku sektori juhtimise põhiideeks turumehhanismide kasutamine avalike kaupade tootmisel ja vastavate ülesannete formaliseerimisel riigistruktuurides. Selliste kaupade tootmisel, kus on olemas konkurents, on turumehhanismide taastamine toonud kaasa kiire arengu, eeldades samal ajal turutõugete negatiivsete kaasmõjude neutraliseerimiseks efektiivsete regulatsioonimehhanismide rakendamist (Sepp, 1999: 286). Tõhusad mehhanismid tuleb välja töötada ka kõrgharidusturu reguleerimiseks. Kõike seda tuleb käsitleda ühelt poolt Euroopa Liitu integreerumise kontekstis ja teiselt poolt rahvuslikke huve silmas pidades.

Avaliku sektori kõrghariduspoliitika on väljakujunemisjärgus ja see on kaasa toonud vajaduse ratsionaalselt ja riigi võimalusi arvestades ühildada era- ja riiklike kõrgkoolide poolt antavat haridust. Sel teel püütakse parandada avaliku sektori organisatsiooni ja töökorraldust ning tõhustada kõrghariduse andmist. Nimetatud küsimusest on saanud käesoleva aasta üks olulisemaid ja laialdasemaid diskussiooni objekte. Käesoleva artikli eesmärgiks on käsitleda Eesti kõrgkoolide töötasustamispoliitikat, tuginedes töösooritusе juhtimise ja töötasustamise kaasaegsetele teooriatele.

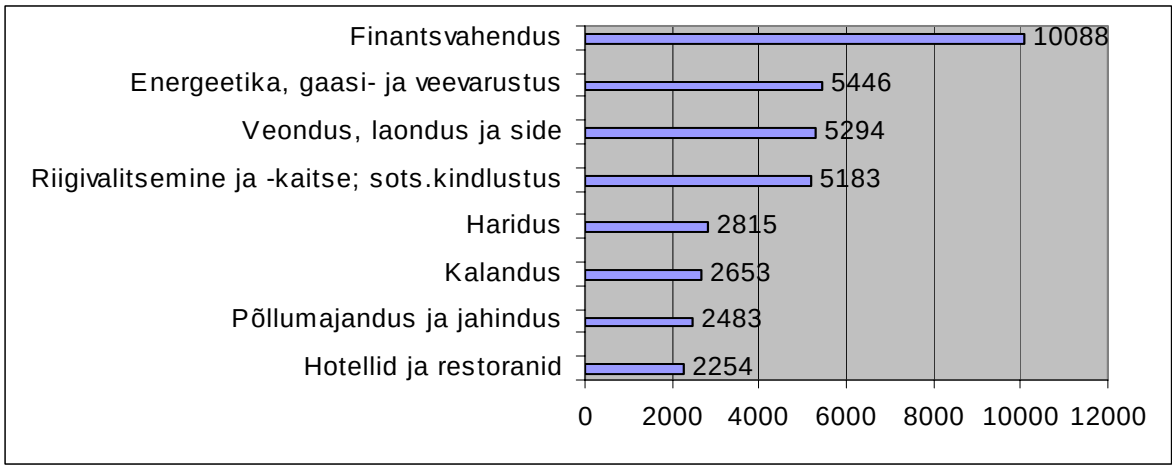
Eesti senine hariduspoliitika ei ühti veel kaugeltki riigi vajadustega ning globaalsete suundumustega Euroopas. Haridusalased probleemid on valdavalt tingitud Eesti makromajanduslikest probleemidest ning riikliku hariduspoliitika puudujääkidest. Viimase aja kõrghariduspoliitikas võib täheldada Tallinna liigset eelistamist ja regionaalse hariduspoliitika alahindamist. Mitmetes Eesti tööturu alastes uuringutes väidetakse, et tööturupoliitika tõhustamiseks tuleb see tihedalt siduda Eesti regionaalpoliitikaga (Eamets, 1998: 53–54; Raudjärv, 1998: 227–228). Ettevõtluse ja töökohtade tagamine ja ühtlustamine erinevates regioonides on riigi otseseks ülesandeks, kus olulisel kohal on ka kõrghariduspoliitika prioriteetsus ettevõtlusega vähem koormatud piirkondades, luues sellega neis arengupotentsiaali tulevikuks.

1. Töötasustamise poliitika Eestis

Eesti töötasustamispoliitika kujundamisel tuleb senisest enam arvestada Euroopa Sotsiaalhartas nõutavaga, kus on mitmeid tööhõivet ja töötasustamist reguleerivaid artikleid ja lõikeid, mida Eesti vastavad seadused veel piisavalt ei reguleeri ja mille rakendamine on pikaajaline protsess. Seda enam oleks vaja kiiresti käivitada vastavasuunalised mehhanismid ja arendada välja seadusandlik baas. Euroopa Sotsiaalhartas peetakse enesestmõistetavaks õiglase töötasu maksmist kõigile töötajatele, olenemata soost, ning niisuguse töötasu maksmist, mis tagab nii töötajale endale kui ka tema perekonnale inimväärse elatustaseme (Euroopa …, 1997: 4-7).

Õiglased (loe põhjendatud ja aktsepteeritud) töötasustamise süsteemid võimaldavad saavutada firmadel suuremat edu oma tegevuses, töötasustamise süsteemitus toob aga kaasa põhjendamatuid tööjõukulusid ja disproportsioone töötajate rakendamisel. Õiglane töötasustamise süsteem loob eeldused personali efektiivseks kujundamiseks ja rakendamiseks, mis tagab lõppkokkuvõttes organisatsiooni kui terviku eduka tegevuse ja arenguvõime. Kaasaegsete firmade töötasustamispoliitika kujundamisel pööratakse suurt tähelepanu selle objektiivsusele ning püütakse tagada töötasustamise õiglust. Töötajate õiglane töötasustamine eeldab üldjuhul sama töötasu maksmist isikutele, kes teevad samasugust tööd võrdväärselt hästi. Õiglane töötasustamine on abstraktne ja praktiliselt saavutamatu nähtus, mille suunas tuleb aga pidevalt liikuda. Näiteks edukad firmad maksavad oma töötajatele sageli suuremat palka, olles nn. töötasustamisliidrid. Sellega garanteerivad nad endale kvalifitseerituma ja tulemuslikuma personali ning läbi selle suurema konkurentsivõime turul. Töötasustamisliidrite puhul on sageli tegemist monopoolses seisundis oleva majandusharu või ettevõttega, mis võimaldab neil tõsta vabamalt kauba/teenuse hinda, lastes tehtavad kulutused tarbijal kinni maksta.

Statistika andmetel oli 1999. aasta III kvartalis madalaim keskmine brutopalk hotellides - restoranides (2254 krooni kuus) ja põllumajanduses - jahinduses (2483 krooni) ning kõrgeim keskmine brutopalk finantsvahenduses (10 088 krooni) ja energeetika, gaasi- ja veevarustuses (5446 krooni). 1997. aasta III kvartalis olid kõrgeima sissetulekuga majandussektorid samad, madalaima brutopalgaga majandussektoriks oli aga haridus (2073 krooni). Hariduse keskmine brutopalk on kahe aastaga tõusnud 26 % ja jõudnud 2815 kroonini kuus ning jõudnud tagantpoolt neljandale kohale. Seega tuleb tunnistada riikliku poliitika mõningast edu haridussfääri edendamisel Eestis. Samas tõusis aga näiteks finantsvahenduses keskmine palk 2569 krooni, st. peaaegu samapalju kui haridustöötaja üldse keskmiselt palka saab (Eesti statistika, 1999: 46; Eesti statistika, 1997: 22). Keskmise brutopalga erisus haridus- ja finantsvahenduse töötajatel on jäänud püsima, ulatudes 3,6 korrani. Niisugused disproportsioonid on autori arvates põhjendamatult kõrged ja viitavad riikliku poliitika ebapiisavusele oma prioriteetide elluviimisel.



Joonis 1. Eesti nelja suurema ja nelja väiksema keskmise palgaga majandussektorid 1999. a. III kvartalis (kroonides).
Allikas: Eesti statistika, 1999: 46; autori esitus.

Töötasustamise süsteemi väljatöötamine organisatsioonis eeldab töötasustamise põhialuste avalikustamist ning töötajate kaasamist töö hindamisse ja töötasustamise protsessi. Seda takistab aga tööseadusandlus, sh. eelkõige palgaseadus, mis keelab palkade avalikustamist.

Autori arvates on palgaseaduse salastatuse periood, mis võimaldas kiiresti välja kujundada uued ja märksa diferentseeritumad palgastruktuurid organisatsioonides, mööda saamas. Muutmist vajaks näiteks palgaseaduse § 8 lõiked 3 ja 4, mis väidavad, et "tööandjal ei ole õigus ilma töötaja nõusolekuta avaldada andmeid töötajale arvutatud ja makstud või maksmisele kuuluva palga kohta ..." ning "tööandjal on õigus avaldada töötajate rühmade (mitte vähem kui viis töötajat) palgaandmeid" (Palgaseadus, 1994). Salastatus vähendab aga töötajate motiveeritust ja nende töölepühendumist ning hoogustab Eestis vohavat korruptsiooni ja kahjustab lõppkokkuvõttes organisatsioonide tegevust ja konkurentsivõimet.

Kahjuks soosib ka Eesti äripraktika salastamist. Paljud juhid peavad töötasustamise salastamist vajalikuks, põhjendades seda Euroopa erasektori praktikaga ja sellega, et töötasu on töötajate isiklik asi, mis ei kuulu avalikustamisele. Tegelikkuses on töötasustamise salastamine tingitud aga hoopis teistest põhjustest, sealhulgas võimu kuritarvitamisest ja ebaobjektiivsete töötasustamissüsteemide rakendamisest, mis ei "kannata" avalikustamist. Ainult töösoorituse juhtimisel baseeruvad avatud töötasustamissüsteemid "kannatavad välja" nende üksikasjaliku uurimise töötajate poolt ja võimaldavad juhtidel põhjendada oma töötasustamisalaseid otsuseid.

2. Töösoorituse juhtimine ja töötasustamine organisatsioonis

Nüüdisaegsed, peamiselt vaimsel tööl põhinevad organisatsioonid vajavad universaalseid ja pühendunud töötajaid, kelle eesmärke tuleb oskuslikult ühildada organisatsiooni ja selle allüksuste eesmärkidega. Seetõttu on vaja hindamissüsteeme muuta senisest märksa eesmärgilisemaks. Olukorras, mil konkreetseid tööülesandeid on raske püstitada ja nende täitmist hinnata, on töösoorituse hindamist (*performance appraisal*) hakatud asendama töösoorituse juhtimisega (*performance management*). See tähendab üleminekut töö tulemuslikkuse hindamiselt töö tulemuslikkuse juhtimisele (Sparrow, 1998: 119–121). Kaasaegsed organisatsioonid töötavad välja oma töötasustamissüsteemid, tuginedes töösoorituse juhtimisele. Töösoorituse juhtimine on märksa laiem mõiste kui töösoorituse hindamine ning tema eesmärgiks on täiustada organisatsioonilist, funktsionaalset, allüksuste ja indiviidide töösooritust, sidudes viimatinimetatud valdkonnad ühtseks tervikuks (Stone, 1998: 266).

Töötajate hindamisel määratakse kindlaks nende töösooritus, mis on üks määravamaid personali hindamise ja töötasustamise süsteemi koostisosi. Töösoorituse hindamine võimaldab määrata kindlaks töötajate töö vastavuse püstitatud eesmärkidele ning põhineb eelkõige töötajate töötulemuste ja tegevuse (käitumise) ning ka potentsiaali (oskuste, võimete, omaduste) hindamisel. Hindamisel väärtustatakse eelkõige töötulemusi, mis loovad eeldused nende parandamiseks tulevikus ning võimaldavad töötasustamist diferentseerida, vähendades ühelt poolt võrdsustamist ja muutes teiselt poolt töötasustamise õiglasemaks. Töösoorituse hindamiskriteeriumid peavad olema ühelt poolt asjakohased, usaldusväärsed ja täpselt mõõdetavad ning teiselt poolt tihedalt seotud organisatsiooni ja selle allüksuste eesmärkidega. Niisuguseid kriteeriume on suhteliselt raske leida, mistõttu parima tulemuse annab erinevate kriteeriumide tasakaalustatud kombinatsioon.

Personali hindamine eeldab kõigepealt hindamissüsteemi, sh. hindamiskriteeriumide ja -meetodite väljatöötamist, mis võivad olla olenevalt hinnatavast objektist väga erinevad. See eeldab organisatsiooni juhtide ja töötajate vahelisi arutelusid ning ühise kokkuleppe saavutamist hindamise aluste suhtes. Hindamissüsteem eeldab selle aktsepteerimist töötajate poolt, sest siis väärtustavad töötajad selle positiivset tagasisidet, võimaldades nende tööalaseid eesmärke organisatsiooni eesmärkidega paremini ühildada.

Töösoorituse hindamine on üks olulisemaid personali tõhusa kujundamise ja rakendamise eeltingimusi, mis võimaldab paremustada töötajate motiveerimist, arendamist ja hüvitamist. Hindamine võimaldab saada infot töö iseärasuste ja töötulemuste kohta. Niisugust infot vajavad nii juhid, täitjad kui ka organisatsioon tervikuna, tagades sellega kuni 360 kraadise tagasiside (*360 degree feedback*) oma tegevuse kohta. Niisuguseid hindamissüsteeme rakendati esmalt juhtide hindamiseks alluvate poolt akadeemilistes ringkondades ning hiljem paljudes ülemaailmselt tuntud organisatsioonides, nagu näiteks *IBM*, *FORD* jt. (Maurer, Tarulli, 1996: 238; Stone, 1998: 276-277). Töötajate töösoorituse hindamine ning tagasiside andmine selle kohta võimaldab neil tõsta enesehinnangut ja kindlusetunnet, taotleda endale väärilist tööd ja tasu selle eest ning parandada oma senist tegevust.

Töötasustamise tõhusaks vormiks on nn. tulemustasustamine (*payment by results*), mille kaudu makstakse töötasu vastavalt töötajate töösooritusele. Tulemuspalga süsteem põhineb organisatsiooni ja selle allüksuste tegevusel ja püstitatud eesmärkide realiseerimisel. Tulemustasustamisel kehtestatakse konkreetsed tööalased kriteeriumid, mida on vaja täpselt mõõta ja nende täitmist hinnata. Tulemustasustamine eeldab töösoorituse objektiivset hindamist ehk töötajate konkreetsete töötulemuste hindamist (*results - oriented appraisal*) (Cole, 1997: 249). Üksnes õigete ja mõõdetavate mõõtmisobjektide kasutamine võimaldab määrata õiglast töötasu, tugevdada seost tulemuse ja tasu vahel ning suurendada töötajate motiveeritust (Baron, 1999: 277-278). Meetodi rakendamise tõhusus oleneb töösoorituse hindamise kriteeriumite sobivast valikust ja seotusest tööga, milleks on eelkõige konkreetse töö hulk ja kvaliteet erinevate tegevuste lõikes ning mitmesugused rahaliselt mõõdetavad näitajad. Nimetatud näitajatele on võimalik tugineda ka kõrgkooli õppejõudude töösoorituse hindamisel ja töötasustamisel, mida käsitletakse artikli järgmises punktis.

3. Eesti kõrgkoolide akadeemilise personali palgaturu uuring

Eesti kõrgkoolide akadeemilise personali palgaturu uuringu käigus (koostöös Tartu Ülikooli personaliosakonna juhataja L. Muruga) võimaldas välja selgitada palkade erisusi nimetatud sektoris (Türk, 1999). Käesolevas artiklis käsitletakse lähemalt üksnes 6 suuremat kõrgkooli, kus õpetatakse ka majandust: Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Eesti Põllumajandusülikool, Sisekaitseakadeemia, I Studium. Vaadeldavate kõrgkoolide hulgas on tegemist valdavalt riiklike kõrgkoolidega (ülikoolidega). Kahjuks ei nõustunud uuringus osalema mitmed suuremad erakõrgkoolid, kes on arvestatavateks majandushariduse andjateks Eestis.

Palgaturu uuring võimaldas välja selgitada akadeemilise personali keskmised põhipalgad ja lisatasud 1998. a. septembris. Eesti kõrgkoolide akadeemilise personali peamiste ametikohtade keskmised põhipalgad erinesid üksteisest ligi kaks korda, sealhulgas suurimad erisused on professorite palkades – 1,9 korda. Dotsentide, lektorite ja õpetajate-treenerite põhipalgaerisused on väiksemad – 1,5 korda (vt. tabel 1). Kogupalga kindlaksmääramiseks palusime esitada ka palgad koos lisatasudega, kust selgus, et professoritel olid keskmised lisatasud ühes ülikoolis ligi kolm tuhat krooni. Dotsentide suurimaks keskmiseks lisatasuks oli ligi tuhat krooni, ülejäänud akadeemilisel personalil (va. vanemteadurid) oli suurimaks keskmiseks lisatasuks ca 400 krooni. Suurimad erisused olid Tartu ülikoolides. Autori arvates on palkade diferentseeritus, arvestades lisatasude suurusi, veel ebapiisav ja ei motiveeri õppejõude piisavalt tulemusrikkalt tööle. Seda on põhjustanud õppejõudude minimaalsete palkade tõstmine ülikoolides, mis ei võimalda antud eelarve piires palku olenevalt töötulemustest piisavalt diferentseerida. Samas tuleb tunnistada, et käesolev uurimus ei võimalda arvesse võtta erialaseid iseärasusi ning vajab seetõttu edasiarendamist. Nimetatud erisusi käsitletakse käesolevas artiklis Tartu Ülikooli näitel.

Tabel 1

Eesti kõrgkoolide akadeemilise personali keskmine põhipalk (x/) ja põhipalk koos lisatasudega (/x) 1998. a.

Kõrg-kool	Professor	Dotsent	Lektor	Assistent	Õpetaja, treener	Vanem-teadur
…ülikool	6033/7161	4990/5647	3952/4360	3263/3602	3317/3648	6301/ –
……	4990/6479	4170/5001	3480/3868	3140/3140	2870/3113	
……	7000/8500	5900/6200	4500/5000			5000/5500
…ülikool	9299/9382	6323/6568	5143/5264	4113/4254	4303/4303	5951/6038
…ülikool	7018/9865	5095/6061	4110/4492	3609/4022	3476/3975	5047/5510

4. Töösoorituse hindamine ja töötasustamine Tartu Ülikoolis

Tartu Ülikooli akadeemilise personali (professorite, dotsentide, lektorite, assistentide - õpetajate) ja üliõpilaste arvu suhe ning nimetatud töötajate ja antud ainepunktide arvu suhe võimaldavad teha mõningaid järeldusi teaduskondade õppejõudude töökoormuse suhtes. Kahjuks on aga ülikoolisisene statistika võrdluse läbiviimiseks ebapiisav ning seal puudub näiteks arvestus avatud ülikoolis tehtud õppetöö kohta ainepunktides. Koostöös õppeosakonnaga õnnestus autoril kindlaks määrata vastavad näitajad ka avatud ülikoolis, mis võimaldab töökoormusi ühe õppejõu kohta täpsemalt määrata (vt. tabel 2). Ka publikatsioonide arvukust erinevate väljaannete tüüpide kaupa ja kogusummas on üsna raske võrrelda, sest puuduvad nende mahud. Kogusummade võrdlemine eeldab ka kaalude väljatöötamist erinevatele publikatsioonidele.

Tabel 2

Tartu Ülikooli teaduskondade üliõpilaste ja ainepunktide arv õppejõu kohta 1997–1998. õ. a.

TÜ teaduskond	Üliõpilaste arv			Õppe-jõudude arv kokku	Üliõpi-lasi õppejõu kohta	Antud ainepunkte			Aine-punkte õppejõu kohta
	Statsio-naarne õpe	Avatud ülikool	Kokku			Statsio-naarses õppes	Avatud üli-koolis	Kokku	
Usuteaduskond	185	8	193	7,5	25,7	4302	0	4302	573,6
Õigusteaduskond	538	271	809	28	28,9	14448	814	15262	545,1
Arstiteaduskond	1526	56	1582	205	**7,7**	31122	63	31185	**152,1**
Filosoofiateaduskond	2294	138	2432	192	12,7	65574	98	65672	342,0
Biol.-geogr. teaduskond	859	0	859	55,5	15,5	19129	84	19213	346,2
Füüs.-keemia teaduskond	610	39	649	62	10,5	14607	155	14762	238,1
Kehakultuuriteaduskond	249	36	285	31,5	9,0	7071	23	7094	225,2
Majandusteaduskond	943	436	1379	40,5	**34,0**	26891	4620	31511	**778,0**
Matemaatikateaduskond	497	4	501	52	9,6	15752	64	15816	304,2
Sotsiaalteaduskond	1199	391	1590	51,3	31,0	34260	0	34260	667,8

Allikas: Tartu Ülikooli…,1999: 48, 55, 56; TÜ õppeosakonna andmed; autori arvutused.

Tabelist 2 näeme, et TÜ majandusteaduskonna ühe õppejõu kohta on 34 üliõpilast ja antakse välja 778 ainepunkti aastas. Nimetatud arvud on suurimad võrreldes teiste teaduskondadega. Samas tuleb arvestada teaduskondade erineva tööspetsiifikaga, mis võimaldab võrrelda omavahel vaid sarnase tegevusega teaduskondi.

TÜ akadeemilise personali töötasustamist reguleerib palgaeeskiri, milles on esitatud ka tulemuslisa maksmise kord. Töö tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid teaduskonnas kinnitab rektor dekaani ettepanekul. Õppejõudude ja teadustöötajate töö tulemuslikkuse hindamisel võetakse arvesse õppetöö kvaliteeti ja tulemuslikkust, teadustöö taset ja tulemuslikkust, õppe-metoodilise töö kvaliteeti ja tulemuslikkust, arendustegevuse tulemuslikkust, administratiivtöö tulemuslikkust, täiendkoolituse läbiviimist, teadus- ja arenduslepingute või teiste kõrgkoolidega sõlmitud lepingute täitmist. Eelnevast ja teaduskondade palgafondist lähtuvalt kujundatakse oma töötasustamispoliitika. Teaduskondade keskmiste palkade võrdlemine näitab suhteliselt suuri erisusi palgatasemetes, mis on tingitud peamiselt tasulise õppe erinevast mahust ning üliõpilaste ja ainepunktide arvust ühe õppejõu kohta (vt. tabel 2 ja 3).

Tabel 3

Tartu Ülikooli teaduskondade õppejõudude keskmised palgad 1998. a. (kroonides).

Teaduskond	Keskmine palk		Korraline professor	Dot-sent	Vanem-teadur	Lektor, vanem assistent	Assis-tent
	1998	1999					
Usuteaduskond	5947	7966	x	x	–	6170	–
Õigusteaduskond	7762	9935	21413	x	–	9513	5848
Arstiteaduskond	5606	7048	11197	6981	5587	5855	4671
Filosoofiateaduskond	4993	6507	10068	5919	7005	4479	4034
Bioloogia-geograafiateaduskond	4886	7103	10401	6628	5901	4660	x
Füüsika-keemiateaduskond	4950	6680	10332	6430	5308	5065	4493
Kehakultuuriteaduskond	4334	6782	x	6299	4757	4299	3128
Majandusteaduskond	8797	10904	18874	9686	–	7436	4940
Matemaatikateaduskond	5510	7565	11261	6253	5418	5593	x
Sotsiaalteaduskond	6261	7755	11408	7400	7976	6061	x

x-ga on tähistatud ametikohtade keskmised palgad, kus töötab alla viie inimese ja mida ei tohi vastavalt Eesti palgaseadusele avaldada.

5. Töösoorituse hindamine ja töötasustamine Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas

Tartu Ülikooli majandusteaduskonna õppejõudude töötasustamisel rakendatakse tulemustasustamise süsteemi, mis põhineb instituutide ja selle allüksuste (õppetoolide) eesmärkide realiseerimisel. Tulemustasustamise süsteem võimaldab määrata igale töötajale olenevalt tema tööpanusest (töösooritusest) põhipalk ja lisatasu. Lisatasude maksmine eeldab kehtestatud nõuetest mahukamat ja kvaliteetsemat tööd ja/või organisatsiooni jaoks olulist tegevust, näiteks juhtimisülesande täitmist ja/või ebasobivatel tööaegadel (puhkepäevadel) töötamist avatud ülikoolis jm. Tulemuslisa määratakse koosseisulistele õppejõududele üldjuhul üks kord aastas eelneva perioodi töötulemuse (töösoorituse) alusel instituutide eelarvelise palgafondi piires ja TÜ palgaeeskirja tingimustel. Töötaja lõplik palk kujuneb põhipalga, juhtimislisatasu ja tulemuslisa summana. Instituudi juhataja võib arenguvestluse alusel tööpanuse hinnangut korrigeerida vastavalt tööpanuse arvestamata aspektide kvalitatiivsele hinnangule. Töötulemuse hindamise metoodika kinnitab teaduskonna valitsus reeglina vähemalt üks aasta enne selle rakendamist ja teeb kättesaadavaks kõigile õppejõududele.

Tööpanuse kvantitatiivsel mõõtmisel hinnatakse töö mahtu ja kvaliteeti peamiselt kolmes valdkonnas: õppetöö statsionaarses õppes ja avatud ülikoolis; teaduslikud, õppe-metoodilised ja populaarteaduslikud publikatsioonid; juhtimisülesanded. Publikatsioonide hindamisel on aluseks nende sisu, avaldamiskoht ja maht. Arvesse lähevad kolme viimase aasta

publikatsioonid. Juhtimisülesandeid hinnatakse olenevalt selle mahust ja vastutusest. Õppetöö mahu (koormuse) arvestamisel liigendatakse see auditoorseks ja individuaalseks tööks. Auditoorne töö koosneb õppeplaanis ettenähtud mahus ja tunniplaanis ettenähtud ajal läbiviidavast loengu-, seminari- ja kontrolltöökoormusest. Individuaalne töö hõlmab ettevalmistust õppetööks, üliõpilaste uurimis-, diplomi- bakalaureuse-, magistri- ja doktoritööde juhendamist ning eksamite, arvestuste ja teiste kontrollivormidega seotud tööd. Individuaaltöö arvestamiseks on täpsed eeskirjad, kus on ära toodud erinevateks tegevusteks ettenähtud aeg. Näiteks uurimistöö ja bakalaureusetöö juhendamiseks on ettenähtud vastavalt 6 ja 12 tundi. Õppetöö kvaliteeti avatud ülikoolis hinnatakse üliõpilaste küsitlustega, mille tulemusena võivad sama kvalifikatsiooniga töötajate töötasud kõikuda *ca* kolmandiku võrra.

TÜ majandusteaduskonna keskmised palgad on suhteliselt kõrged. Samas ületab õppejõudude keskmine töömaht märgatavalt ülikooli teiste teaduskondade õppejõudude töömahte. Sellest annab tunnistust nii ühe õppejõu kohta olevate üliõpilaste kui ka õppetöö käigus antud ainepunktide arv (vt. tabel 2). Majandusteaduskonna õppejõudude palkade diferentseeritus on suur, mis on tingitud väga erinevast tööpanusest ning selle tulemusena saadavad punktisummad kõiguvad sama kvalifikatsiooniga õppejõududel mitmekordselt. Näiteks professorite minimaalne ja maksimaalne punktisumma erinevad teineteisest 1,4 korda (vt. tabel 4). Dotsentide ja lektorite vastavad näitajad erineb teineteisest 4,1 ja 4,4 korda. Veelgi suuremad erisused on aga erinevate töövaldkondade lõikes. Näiteks publikatsioonide eest saadav viimase kolme aasta punktisumma kõigub professoritel 535 punktist kuni 2283 punktini ning dotsentidel veelgi enam – 131 punktist 2452 punktini (vt. tabel 4). Tabelist on näha, et need õppejõud, kes on viljakad teadustöös, teevad mõnevõrra vähem õppetööd ja vastupidi. See on ka igati loomulik, võimaldades õppejõududel oma tugevaid külgi enam realiseerida.

TÜ majandusteaduskonna õppejõudude keskmised palgad erineva kvalifikatsiooniga töötajate gruppide lõikes kõiguvad märksa vähem kui punktisummad. Näiteks professorite, dotsentide ja lektorite minimaalse ja maksimaalse palga erisused on vastavalt 1,8, 2,5 ja 2,5 korda. Kuigi diferentseeritus absoluutarvudes on suur, pole see dotsentide ja lektorite puhul siiski piisav arvestamaks niivõrd erinevaid töötulemusi.

Tabel 4

TÜ majandusteaduskonna põhikohaga professorite ja dotsentide tööpanus 1999. a.

Õppejõud	Teadus- ja õppemetoodiline töö	Õppetöö statsionaarses õppes	Õppetöö avatud ülikoolis	Juhtimisülesanded	Tööpanus kokku (punkti)
professor	1766	432	436	**200**	2833
professor	**535**	877	936	400	**2748**
professor	1477	655	249	400	2781
professor	1331	**908**	**1430**	**200**	**3869**
professor	**2283**	**290**	184	**800**	3557
professor	2112	317	**180**	400	3009
dotsent	**2452**	**432**	378	200	**3462**
dotsent	**131**	862	453	**0**	1446
dotsent	737	685	566	200	2188
dotsent	505	**1005**	267	200	1977
dotsent	444	852	668	150	2114
dotsent	465	685	**1231**	200	2581
dotsent	682	747	47	**0**	1476
dotsent	139	619	38	50	**846**
dotsent	998	787	426	**600**	2811
dotsent	272	848	245	200	1565
dotsent	359	487	**0**	**0**	**846**

Kokkuvõte

Artiklis esitatud probleemide lahendamine Eestis nõuab töötasustamise alaste väärate stereotüüpide murdmist ning Euroopa riikide praktikas (eelkõige avatud sektoris) ja kaasaegses teoorias esitatud töötasustamise alaste printsiipide järgimist. Autori arvates tuleks kaaluda järgmiste meetmete rakendamist:

1. Uurida Euroopa tööturu alaseid suundumusi ja põhimõtteid, mis panevad riigile senisest suuremad kohustused tööhõive, koolituse ja ümberõppe korraldamisel.
2. Töötada välja pikaajalised programmid erinevate majandussektorite ja ametikohtade põhjendamatute töötasuerisuste vähendamiseks.
3. Täiendada töötasustamise seadusandlust ning kohandada seda paremini Euroopas valitsevate seisukohtadega ja teoreetiliste suundumustega nimetatud valdkonnas.
4. Ajakohastada palgaseadust, suurendades töötasustamise avalikustatust eelkõige avatud sektoris, vähendades sellega salastamisega kaasnevaid võimu kuritarvitusi, korruptsiooni ja sotsiaalset rahulolematust.
5. Tõsta tööandjate (juhtide) tööhõive ja töötasustamise alast kompetentsust, ergutades neid enam kasutama objektiivseid, õiglasi ja avatud töötasustamissüsteeme.
6. Suurendada kõrghariduspoliitika prioriteetsust ettevõtlusega vähem koormatud piirkondades, aidates luua neis sellega suuremat arengupotentsiaali tulevikuks.
7. Vältima minimaalsete palkade liigset tõstmist haridussfääris, mis võimaldab maksta mõningatele töötajatele teenimatult kõrget palka võrreldes kõrgeid töötulemusi saavutanud töötajatega, takistades sellega töötasude diferentseerimist olenevalt töösooritusest.
8. Töötada välja objektiivsed ja töösooritusele (tööpanusele) vastavad töötasustamissüsteemid ja hindamiskriteeriumid, vähendades sellega töötasustamise subjektiivsust.
9. Tasakaalustada õppejõudude töötasustamise (punktiarvestuse) erinevad kriteeriumid, järgides näiteks õppetöö ja teadustöö kehtestatud proportsioone nii instituutides kui ka selle allüksustes.

Kasutatud kirjandus

1. **Baron, J., Kreps, D.** Strategic Human Resources. John Wiley & Sons, 1999.
2. **Cole, G.** Personnel Management: Theory and Practice. Ashford Colour Press, 1997.
3. **Eamets, R.** Labour Market Policy in Estonia in the Framework of European Integration. Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit. Tallinn, Tartu, 1999, 46-55.
4. **Eesti statistika.** Kuukiri nr. 11 (71), 1997. Tallinn, 1997.
5. **Eesti statistika.** Kuukiri nr. 11 (95), 1999. Tallinn, 1999.
6. **Euroopa Sotsiaalharta.** Galandrex. Tallinn, 1997.
7. **Maurer, T., Tarulli, B.** 1996. Acceptance of Peer / Upward Performance Appraisal Systems. Human Resource Management. Vol. 35, No 2.
8. **Palgaseadus.** Riigi Teataja, I osa, nr. 11, 1994.a.
9. **Raudjärv, M.** Eesti Vabariigi majanduspoliitika eesmärkidest ja abinõudest. Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit. Tallinn, Tartu, 1999, 226-238.
10. **Sepp, J.** Riik, turg ja rahvamajanduse konkurentsivõime. Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit. Tallinn, Tartu, 1999, 279-289.
11. **Sparrow, P., Marchington, M.** Human Resource Management. The New Agenda. Pitman Publishing, 1998.
12. **Stone, R.** Human Resource Management. 3rd ed. John Wiley & Sons, 1998.
13. **Tartu Ülikooli 1998. aasta aruanne.** Tartu Ülikool, 1999.
14. **Türk, K.** Employment and Wage Policy in Estonia. Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit. Tallinn, Tartu, 1999, 372-382.

Summary

WAGE POLICY AND THE PERFORMANCE MANAGEMENT IN ESTONIAN HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS

Kulno Türk
University of Tartu

The difficult economic situation in transition and welfare states in 1990-s has brought up the role of state managing socio-economic policy, including educational policy. The need to reform the system of Estonian higher education and decide the division of state funded university places has risen. Effective mechanisms must be worked out in order to regulate the market of higher education. The policy of higher education in public sector is being worked out and that has brought about a need to compile the educational given by private and public higher education establishments.

Objective wage systems enable the firms to make progress in their activity, while lacking wage system causes unreasonable labour expenditure and disproportion of employment. A fair (read: justified and acceptable) wage system gives presumptions to the effective selection and employment of staff which concisely guarantees successful functioning of organisations and ability of development as a whole. Payment by results occurs to be an effective form of job compensation by which employees are paid according to their performance. The system of payment by results is based on the performance and aims to achieve the fixed goals of organisation and its branches.

According to the statistical data the fields of economy of the lowest and the highest average gross salary in the III quarter of 1999 were hotels and restaurants on the one hand and financial intermediation on the other hand. The fields of economy of the highest income in the III quarter of 1997 occurred to be the same, while the field of economy of the lowest gross salary was education (2073 EEK). The average gross salary in the field of education has increased 26%, has reached the level of 2815 EEK per month and thus has taken the 4^{th} place counting from the back. So, some progress in state policy of advancing education must be admitted. The difference between the lowest and the highest average gross salary of employees in the field of education and financial intermediation has remained on the previous level, reaching up to 3.6 times. The author of the paper is of the opinion that disproportion of that kind are unreasonably high and indicate the powerlessness of state policy to carry out its priorities.

The management of the problems set in the article is possible by refuting the erroneous stereotypes about job compensation and shaping a favorable ideological environment according to the requirements stated in Europe. The author thinks that the following goals should be reached:

1. To improve the legislation of compensation and better adapt it to the view-points prevailing in Europe and to the predictable changes in the above-mentioned field.
2. To update wage law, making job compensation more public and diminishing corruption, social dissatisfaction and misapplication of power.
3. To increase the competence of employers in compensation by stimulating the use of objective, fair and public compensation systems.
4. To avoid the increase of minimum wage excessively high that enables to pay unreasonably high salaries to some lecturers, preventing the differentiation of salaries.

KESKVALITSUSE JA KOHALIKE OMAVALITSUSTE FINANTSSUHTED

Elvi Ulst
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Läbirääkimiste käigus Euroopa Liiduga on selgunud, et üheks takistuseks integreerumisel Euroopasse on Eesti madal haldussuutlikkus. See on kompleksne mõiste, mis haarab endasse organisatsiooni kultuuri, omandi- ja käsutusõigusi, jaotussuhteid jpm.. Nõukogudeaegsete tsentraliseeritud finantsjuhtimisel põhinevate jaotussuhete ümberkorraldamisel demokraatial ja turumajandusel põhinevateks jaotussuheteks on Eesti läbinud väga kiiresti pika tee – kehtestanud läänetüüpi maksude süsteemi, viinud läbi privatiseerimise, mis on oluliselt muutnud valitsussektori kulude struktuuri, pannud aluse kohalike omavalitsuste arengule. Haldusreform taotleb avaliku sektori efektiivsemaks muutmist. Arenenud riikide kogemusele toetudes on alust väita, et arengu takistuseks on Eestis kujunenud liigne fiskaaltsentralism, kohalike omavalitsuste vähene või isegi olematu fiskaalautonoomia ja siit ka nende vähene aktiivsus kohaliku elu korraldamisel.

Halduskorraldus Euroopa riikides baseerub uue institutsiooniökonoomika teoreetilistel alustel. Printsipiaali-agendi teooria rakendamine valitsussektoris on toonud kaasa erasektori üha ulatuslikuma kaasamise agendina avalike kaupade tootmisse, tulemusest sõltuva tasumise ja lõppkokkuvõttes järk-järgulise ülemineku sisendi normeerimisele põhinevalt finantsjuhtimiselt tulemusjuhtimisele. Tulemus on aga avalikus sektoris raskesti mõõdetav. Paljude avaliku teenuse liikide puhul saab tulemust hinnata ainul tarbija rahulolu kaudu. See ongi põhjus, miks arenenud riigid detsentraliseerivad nii otsuste langetamist kui kulukandmist võimalikult lähedale kasusaajale (tarbijale, maksumaksjale, kodanikule). Kohalike omavalitsuste tegevust puudutavas osas on teooria leidnud praktilise rakenduse Euroopa kohalike omavalitsuste hartas. See on kokkulepe, mille Euroopa Nõukogu liikmesriigid sõlmisid 1985. aastal. Kokkuleppele on kirjutanud alla ka Eesti ja nõustunud seega kokkulepet järgima. Harta kohaselt nähakse kohalikes omavalitsustes seda alust, millele ehitatakse üles demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tuginev Euroopa. Euroopa Nõukogu liikmesriigid on jõudnud arusaamisele, et selleks on vaja kohalikke omavalitsusi, mis tuginevad demokraatlikult moodustatud otsuseid langetavatele organitele ja, millel on oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes *ulatuslik autonoomia*.

Oluline tähtsus tsentraliseeritud käsumajandusest turumajandusesse suunduvas riigis on riigi- ja kohalike eelarvete vahekorral, sest selles leiab väljenduse (1) demokraatia arengutase; (2) võimu ja vastutuse detsentraliseerimise aste; (3) omavalitsuste suutlikkus kujundada kohalikku elukeskkonda koos kõige selle juurde kuuluvaga (elamu- ja kommunaalteenused, hariduse saamise võimalused jmt.) vastavalt kohalike elanike soovidele. Alljärgnevas on püütud analüüsida Eesti kohalike omavalitsuste finantsbaasi ja suhteid keskvalitsusega otsimaks kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia laiendamise võimalusi lähtudes põhimõttest, et kohaliku omavalitsuse põhifunktsioon on paikkonna säästliku *arengu* tagamine. Selle funktsiooni täitmist võimaldav kohalike omavalitsuste institutsiooniline ülesehitamine ei ole praeguseks veel kaugeltki lõppenud, kuid liikumine efektiivsema fiskaalsuhete mudeli suunas on märkimisväärne.

Valitsussektori tegevuse ulatust iseloomustavad näitajad

Keskuse ja kohalike omavalitsuste finantssuhted kuuluvad riigirahanduse juhtimise valdkonda. Viimast aga peetakse valitsussektori kõige tähtsamaks osaks, sest iga valitsussektori tegevus vajab raha. Maksustamis- ja kulutamisvõimalused on need, mis eristavad valitsussektori institutsioone muudest ühiskonna osadest (Hughes, lk. 191). Valitsussektori osatähtsus SKPs on Eestis püsinud 40 protsendi piirimail (vt. tabel 1) ja kohalike omavalitsuste osatähtsus alla kümne protsendi. Võrreldes teiste riikidega on seda vähe. Näiteks Suurbritannias, kus on samuti ühetasemeline kohalike omavalitsuste süsteem, on nende osatähtsus SKPs 25% (The Reform.., lk.11).

Tabel 1. Valitsussektorit iseloomustavad näitajad Eestis

	1997	1998	1999	2000 prognoos
SKP (mld kr)	64,3	73,2	76,3	83,0
Valitsussektori eelarvete konsolideeritud kogutulud (mld kr)	26,0	28,1	30,2	35,1
Valitsussektori tulude osatähtsus SKP-s (%)	40,3	38,4	39,5	42,3
Kohalike omavalitsuste tulud (mld kr)	5,4	6,2	6,7	6,9
Kohalike omavalitsuste tulude osatähtsus SKP-s (%)	8,4	8,4	8,8	8,3
Valitsussektori eelarvete konsolideeritud kulud (mld kr)	24,6	28,4	31,0	31,2
Valitsussektori kulude osatähtsus SKP-s (%)	38,2	38,8	40,6	37,8
Kohalike omavalitsuste kulud (mld kr)	5,9	6,8	6,9	6,9
Kohalike omavalitsuste kulude osatähtsus SKP-s (%)	9,1	9,3	9,0	8,3
Kohalike omavalitsuste kulude osatähtsus valitsussektori kuludes (%)	24,0	23,9	22,2	22,1

Allikas: Rahandusministeeriumi andmed, autori arvutused

Põhjamaades on kohalike omavalitsuste tähtsus fiskaalses mõttes tunduvalt suurem kui Eestis. Soomes näiteks moodustasid 1995. aastal kohalike omavalitsuste kulud 57% valitsussektori konsolideeritud kuludest. (Government…, lk.172). See on tingitud kahetasemelise kohalike omavalitsuste süsteemi olemasolust ning sellest tulenevast madalamast fiskaaltsentralismi astmest võrreldes Eestiga. Vastavalt on Soomes ja teistes naaberriikides suuremad ka kohalike omavalitsuste tulud.

Suundumine käsumajandusest turumajandusesse – riigi- ja kohalike omavalitsuste finantssuhete reformimine Eestis

Esialgne taotlus (IME perioodil) oli kohalike eelarvete täielik eraldatus riigieelarvest ja täieliku finantsautonoomia tagamine kohalikele omavalitsustele, kusjuures kohalike omavalitsuste all mõeldi eelkõige valdu, mis sel momendil veel ei eksisteerinud. Maal täitsid kohalike omavalitsuste funktsioone pigem kolhoosid kui külanõukogud. Alumise tasandi (külanõukogud ja väikelinnad) eelarved moodustasid Eesti NSV koondeelarve kuludes 1980. aastatel 1-2 protsenti. Koos teise omavalitsustasandiga (maakonnad ja vabariikliku alluvusega linnad) aga 22-24 protsenti. 1990 –1991 hakkasid kolhoosid ja sovhoosid lagunema. Paljud infrastruktuuri objektid (lasteaiad, kultuurimajad, keskküttesüsteemid, elamumajandus jt.),

mida varem pidasid üleval majandid ise või, mis olid finantseeritud põllumajandus- jt. ministeeriumide kaudu, anti üle kohalikele omavalitsustele. Kohalike omavalitsuste (põhiliselt maakondade ja vabariikliku alluvusega linnade) eelarvete maht kasvas ligi 40 protsendini koondeelarve mahust.

1992 võeti vastu põhiseadus, millega sätestati ühetasandiline kohalike omavalitsuste süsteem. Finantseerimise seisukohalt tähendas see maakondade eelarvete likvideerimist. Varem maakondade eelarvetest rahastatud funktsioone hakati nüüd rahastama osalt riigieelarvest, osalt linnade ja valdade eelarvetest. Kohalike eelarvete osa vähenes järsult nii kulude katmises kui tuludes.

Uute kohalike omavalitsuste formeerumise perioodil rakendati eelarvete nn *horisontaalset* tulude tasandamise süsteemi, mille puhul osa kohalikke omavalitsusi maksis riigieelarvesse (võttis osa riigieelarve kulude katmisest), suurem osa aga sai toetust riigieelarvest.

Kohalike eelarvete osalemine riigieelarve kulude katmises moodustas 8,5% riigieelarve tuludest 1993. aastal. Rahalised toetused kohalikele eelarvetele nähti ette 1993.a. eelarves esialgu 500 miljonit, hiljem summa vähenes 406,6 miljoni peale. Süsteem ei töötanud, sest need kohalikud omavalitsused, kes pidid riigieelarvesse vahendeid eraldama, ei täitnud nendele määratud kohustusi.

1993. aastal võeti vastu "Valla- ja linnaeelarveseadus ja "Valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus" . Nende kohaselt valdadele ja linnadele riigieelarvest eraldatavad vahendid koos nende eelarvetesse laekuvate maksudega pidid kindlustama vallale või linnale pandud kohustuste täitmise. Samuti sätestas seadus, et riigieelarvest eraldatava summa suurus tehakse kindlaks läbirääkimistel omavalitsusliitudega.

Tabel 2. Valla- ja linnavalitsuste koosseisude normatiivid aastatel 1994 – 1995.

Elanike arv kohalikus omavalitsusüksuses	Koosseisuüksusi 1994	Koosseisuüksusi 1995
kuni 2000 elanikku	7	8
2000-5000	13	13
5000 - 10000	17	19
10000 – 50 000	21	24
50 000 - 100000	150	165
üle 100 000	150	275
Tallinna linn	720	800

Allikas: Riigieelarvete eelnõud aastateks 1994 ja 1995

Esialgu rakendati siiski *normatiivset kulude ühtlustamise skeemi*, mis oli modifikatsioon nõukogudeaegsest kontrollarvude süsteemist. Süsteemi olemus seisneb selles, et alamalseisev eelarve tasakaalustatakse kõrgemal tasemel üksikute kulurühmade (tegevusalade) kaupa. Nii arvutati näiteks hariduskulud lähtudes kulunormatiivist ühele lapsele, kultuuri-, sotsiaal- ja spordikulud normatiivist ühele elanikule, heakorrakulud normatiivist teede ja tänavate pikkuse kilomeetrile, haljasalade hektarile, valgustatud tänavate pikkusele. Elamufondi kapitaalremondi kulud kavandati üldpinna ruutmeetrile. Halduskulude puhul normeeriti valla- ja linnavalitsuste koosseisuüksuste arvu lähtudes elanike arvust vallas või linnas (vt. tabel 2).

Arvestuslikes kuludes nähti ette ka eritoetused väikesaartele, jõetranspordile jt. Kauguse koefitsienti (5%) kasutati saarte ja Kagu-Eesti maakondade (Võru, Valga, Põlva) asuvate valdade ja linnade kulude arvutamisel.

Kõigi valdade ja linnade arvestuslikele kuludele lisati veel 7% prognoosimatute kulutuste katmiseks (projekteerimine, kalmistute korrashoid, valdade tänavate valgustuskulud, rahvusvaheliste sidemetega seotud kulutused ja teised ettenägemata kulutused).

Lisaks eeltoodule võeti valdade ja linnade eelarvete arvestuslikesse kuludesse nende poolt täidetavate riiklike funktsioonidega seotud kulud (eluaseme ja toimetulekutoetuse arvestamine, eluruumide erastamine, erastamisväärtpaberite vormistamine, võõrandatud varade tagastamine, maareformi ja maamaksualane tegevus, elukoha registreerimine, perekonnaseisu dokumentide vormistamine, koolikohustuslike laste arvestus, ettevõtete registreerimine ja litsentside väljastamine, statistiliste andmete kogumine ja edastamine) 1995. aastal kokku 58,8 mln krooni.

Tabel 3. Kohalike omavalitsuste arvestuslikud tulud ja kulud aastatel 1994 - 1995

Arvestuslikud tulud ja kulud	Summa mln. kr. 1994	Summa mln. kr. 1995
52% füüsilistelt isikutelt laekuvast tulumaksust	908	1973
kohalik maamaks	141,3	137,8
muud tulud	8,5	8,0
Arvestuslikud tulud kokku	1058,4	2093,8
Arvestuslikud (normatiivsed) kulud	1461,8	2440,9
Omatulude osatähtsus kulukattes (%)	72,4	85,7

Allikas: Riigieelarve eelnõud aastateks 1994 ja 1995.

Normatiivid arutati läbi omavalitsuste liitude esindajatega. Eraldi jooksvatest kuludest planeeriti riigieelarves summad investeeringuteks kohalikele omavalitsustele (1995. aastal 46 miljonit, 1996. aastaks 100 mln. krooni).

Arvestusliku *tulubaasi* moodustasid alates 1994. aastast vertikaalselt jaotatavaks maksuks muudetud üksikisiku tulumaksu kohalikele omavalitsustele laekuv osa (52%), riikliku maamaksu kohalik osa ja mõned muud maksud (vt. tabel 3). Uue fiskaalsuhete süsteemi käivitamise algaastatel oli kohalike omavalitsuste arvestuslike tulude või omatulude tähtsus kulude kattes küllaltki kõrge (1995. aastal 85,7%). Seda pidi tõstma veelgi 1994. aastal vastu võetud kohalike maksude seadus, millega võimaldati kohalikel omavalitsustel kehtestada üheksa erinevat maksu. Tegelikult kehtestati ainult mõned maksud ja sedagi ainult suuremates linnades (mootorsõidukimaks Tallinnas, teede ja tänavate sulgemise maks ja reklaamimaks Tartus ja Tallinnas). Enamus väljapakutud maksudest ei sobinud Eesti sotsiaalmajanduslikku konteksti.

1993. aastal vastuvõetud seadused panid aluse mitmetele institutsioonilistele ümber-korraldustele: (1) finantsaasta algus viidi kohalikes omavalitsustes 1. märtsi peale põhjendusega, et selleks ajaks on selgunud täpsemalt riigieelarvest kohalikele omavalitsustele ettenähtud eraldised; (2) hakati rakendama uut eelarvete tasakaalustamise mudelit, mis sisaldas omavalitsuste jaotamist klassidesse sõltuvalt oma (arvestuslike) tulude tasemest võrreldes keskmise tasemega; (3) vallavalitsused ise olid uued institutsioonid eelarve koostamise kogemuse ja traditsioonideta, sest eelmises süsteemis koostasid külanõukogudele

eelarved rajoonide (hiljem maakondade) rahandusosakonnad; (4) paljud ametnikud kaotasid oma ametikohad maakondades. See tekitas sotsiaalseid pingeid ja ametnike vastutöötamist uuele süsteemile. Kokkuvõttes pani 1994. aastast käivitunud süsteem koos kohalike omavalitsustöötajate ümberõppe süsteemiga, siiski aluse kohalike omavalitsuste tulude ja kulude arvestuse korrastamisele ja finantsjuhtimise edasisele arengule.

Kohalike omavalitsuste tuludebaas alates aastast 1996

Alates 1996. aastast on märgata mõningaid stabiliseerumise märke riigi- ja kohalike eelarvete suhetes: (1) põhiline kohalike omavalitsuste tuluallikas füüsilise isiku tulumaks jaotub alates 1996. aastast vahekorras 56% kohalikesse eelarvetesse ja 44% riigieelarvesse; (2) maamaks laekub täies ulatuses kohalikesse eelarvetesse, kusjuures kohalikel võimudel on märkimisväärne finantsautonoomia selle maksu osas – nad võivad ise kehtestada maamaksu määra limiidi 0,5 – 2,0% piires maa maksustamishinnast; (3) käivitunud on läbirääkimiste institutsioon kesk- ja kohalike omavalitsuste vahel, mis on demokraatlikum mehhanism otsuste langetamiseks võrreldes normatiivse kulude ja tulude tasakaalustamise mehhanismiga.

Maksudena laekub üle 50% kohalike omavalitsuste tuludest (vt. tabel 4). Laekumised varadest ja majandustegevusest moodustavad alla 10%, mitmesugused toetused riigieelarve toetusfondist, ministeeriumide ja maakondade kaudu jaotatavatest fondidest ning teistelt omavalitsustelt teenuste müügi eest laekuvad summad on moodustanud vaadeldavatel aastatel 20-26% kohalike eelarvete tuludest (koos laenudega).

Tabel 4. Kohalike eelarvete tulud Eestis aastatel 1996 ja 1999 (mln kr)

	1996	%	1999	%
Maksud	2667,1	53,2	4036,5	52,7
Füüsilise isiku tulumaksust	2404,2	47,9	3660,9	47,8
Maamaks	211,0	4,2	310,2	4,1
Kohalikud ja muud maksud	51,9	0,1	65,4	0,9
Riigilõiv	1,1	0,0	0,7	0,0
Segatulud	60,6	1,2	35,1	0,5
Tulud varadelt	184,5	3,7	427,8	5,6
Finantstulud	14,4	0,3	19,3	0,3
Laekumine majandustegevusest	141,6	2,8	277,0	3,6
Arvlemised ja ülekanded	994,1	19,8	1995,7	26,1
Kulude katteks suunatud jäägid	151,8	3,0	189,5	2,5
Laenud	797,5	15,9	650,9	8,5
Üldse tulud	5015	100,0	7653,9	100,0

Allikas: Rahandusministeerium. Valdade ja linnade eelarvete täitmise aruanded

Aastatel 1995-1997 aktiviseerus kohalike omavalitsuste laenutegevus. Suuremad linnad lasid välja võlakirju ja võtsid laenu kommertspankadelt. See mõjutas oluliselt avaliku sektori finantstasakaalu, defitsiit kasvas. See oli vastuolus keskvalitsuse fiskaalpoliitiliste eesmärkidega. Pärast laenupiirangute karmistamist laenude osatähtsus kohalike eelarvete kulukattes on alanenud.

Tulude pinnalt kujunevates riigi- ja kohalike eelarvete suhetes mängib siiani olulist rolli see, kuidas on jaotunud erinevate eluvaldkondade rahastamine riigi- ja kohalike omavalitsuste

vahel. Põhiseaduse (§ 154) kohaselt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kõiki kohaliku elu küsimusi. Põhikoolid ja gümnaasiumid, lasteaiad, spordiasutused, rahvamajad, kultuurikeskused on Eestis valdavalt munitsipaalasutused, mis tähendab, et nende tulud ja kulud kajastuvad (brutomeetodil) kohalikus eelarves. Kõige suurema osatähtsusega (üle 40%) on kohalikes eelarvetes hariduskulud, mis oma olemuselt on jaotatavad kulud, sest osa koolide ülalpidamiskuludest (õpetajate töötasud jmt.) finantseeritakse riigieelarvest ja ei läbi üldse kohalikku eelarvet. See takistab progressiivsemate finantsjuhtimise meetodite rakendamist avalikus sektoris.

Eesti kohalike omavalitsuste tähtsamate tuluallikate kirjeldus

Nagu nähtub tabelist 4 on kohalikele omavalitsustele üksikisiku *tulumaksust*, kui põhilisest omavalitsuste tuluallikast laekuv tuludeosa alates 1996. aastast püsinud suhtelisel stabiilsena 48% piirimail. Maksulaekumise regionaalne uuring aga näitab diferentsi suurenemist Tallinna ja ümbruskonna ning ülejäänud paikkondade vahel - tulumaksu osatähtsus omatuludes kõigub suuresti (standardhälve 15,4). Linnaelanike maksujõud on tunduvalt kõrgem maaelanike omast. Linnades laekus üksikisiku tulumaksu 1997. aastal 1743 krooni, valdades vastavalt 1163 krooni, keskmine – 1280 krooni elaniku kohta (vt. tabel 5). Valdu, kus elanike arv on alla 1000, oli Eestis 1997. aasta seisuga 24. Nende valdade tulupotentsiaal on veelgi madalam kui valdades keskmiselt.

Tabel 5. Tulumaks kohalike eelarvete tuludes (statistiline kirjeldus ,1997. a. andmed)

Näitaja	N	Miinimum	Maksimum	Keskmine	Standardhälve
Füüsilise isiku tulumaksu osatähtsus omatuludes (%)	253	8,26	95,40	62,36	15,4238
Tulumaks ühe elaniku kohta (krooni)	252	191,06	4040,59	1280,40	572,8498
Tulumaks ühe elaniku kohta linnades (krooni)	46			1743,17	503,7805
Tulumaks ühe elaniku kohta alevites (krooni)	3			1533,56	113,0762
Tulumaks ühe elaniku kohta valdades (krooni)	202			1162,85	524,0598
Tulumaks ühe elaniku kohta (kr) valdades elanike arvuga alla 1000	24	453,77	2239,83	1071,76	451,2115

Eestis on tulumaksumäär alates 1994. aastast 26%. Arvestamata soodustusi ja vabastusi laekub kohalikesse eelarvetes 14,56 % (0,26*0,56*100) kohalike elanike sissetulekutest, väljaarvatud riiklikud pensionid, toetused ja stipendiumid, mis Eestis maksustamisele ei kuulu. Tulumaksu administreerib maksuvalitsus, sest kohalikel omavalitsustel oma maksuaparaati ei ole. Seetõttu kujuneb olukord, kus tulumaks ei ole õieti ei riiklik ega kohalik maks. Maksu peab kinni ja kannab üle maksuametile tööandja. On põhjust arvata, et esineb küllaltki palju maksumaksmisest kõrvalehiilimist.

Vaatamata tulumaksu suurtele erinevustele erineva maksubaasiga kohalike omavalitsuste tuludes ja sellest tulenevalt ka kulude katmises, tuleb praegust tulumaksu vertikaalse

jaotamise süsteemi pidada sammuks edasi kohalike omavalitsuste tuludebaasi väljaarendamisel.

Maamaks on tähtsuselt teine maks kohalike eelarvete tuludes. Ka selle maksu osatähtsus omatuludes on väga erinev kõikudes 0,4-st 56 protsendini (vt. tabel 6). Koos kohalike maksudega moodustab maamaks selle osa kohalike omavalitsuste maksutuludest, mille suhtes neil on suhteliselt suur autonoomia.

Tabel 6. Maamaks kohalike eelarvete tuludes (statistiline kirjeldus ,1997. a. andmed)

Näitaja	N	Miinimum	Maksimum	Keskmine	Standardhälve
Maamaksu osatähtsus omatuludes (%)	253	0,44	56,33	15,86	11,9798
Maamaks ühe elaniku kohta (krooni)	250	3,54	1417,09	347,14	269,5149

Keskmiselt laekus maamaksu 1997. aastal 347 krooni elaniku kohta, kuid miinimumi ja maksimumi vahe on umbes 400 kordne (standardhälve 269,5). Maamaksust peaks edaspidi kujunema kohalikele omavalitsustele fiskaalselt aktsepteeritav varandusemaks. Praegune kohalike omavalitsuste vähene huvi maamaksu vastu tuleneb mitme teguri koostoimest: (1) nõukogudeaegse ülalpeetavuse mentaliteedi säilimine kohalikul tasandil; (2) omandireformi aeglane kulg, maksukohustuslane on siiani suures osas maakasutaja, mitte maaomanik; (3) suurte maaalade säilimine riigiomandis. 1999. aastal kohalikesse eelarvetesse laekunud maamaksust (310 mln kr) tasuti riigieelarvest 19% ja Riigimetsa Majandamise Keskuse poolt 16% (Riigieelarve eelnõu 2000, lk. 34; 357); (4) kohalike omavalitsuste vähene finants-juhtimise kogemus; (5) tulemusnäitajate süsteemi puudumine kohalike omavalitsuste rahanduses.

Maksude järel teisel kohal kohalike eelarvete tuludes on *arvlemised ja ülekanded.* See on võrdlemisi kirju tuluderühm, kuhu kuuluvad teenuste müügist teistelt kohalikelt omavalitsus-telt laekunud summad, toetus riigieelarve toetusfondist, mitmesugused ministeeriumide ja maakondade kaudu jaotatavad sihtmäärangulised ressursid ja programmide rahad. Toetus-fondist saadud summasid saavad omavalitsused kasutada oma äranägemise järgi, seetõttu võib neid käsitleda blokkgrandina ja nad on finantsautonoomia aspektist vaadatuna eelistatumad võrreldes mitmesuguste sihtmääranguliste assigneeringute, mille kasutamise sihtotstarbelisust kontrollib keskvalitsus. Viimastel aastatel on blokkgrandi osatähtsus tuludes vähenenud, seevastu on kasvanud ministeeriumide kaudu toimuvate rahaeraldiste osatähtsus.

Mitmesuguste erifinantseerimiste osatähtsus valdade kogutuludes on suurem kui linnades, sest mitmed eraldised sõltuvad sissetulekute tasemest (eraldised toimetulekutoetusteks) ja elanikkonna struktuurist.

Tabel 7. Riigieelarve toetusfond (blokkgrant - BG) kohalike eelarvete tuludes ja kuludes (statistiline kirjeldus, 1997. a. andmed)

Näitaja	N	Miinimum	Maksimum	Keskmine	Standardhälve
BG suhe omatuludesse (%)	253	,00	258,19	56,1	40,0875
BG suhe kogutuludesse (%)	252			25,4	13,4015
BG osatähtsus linnade kogutuludes (%)	46			17,2	12,0637
BG osatähtsus alevite kogutuludes (%)	3			18,7	0,4829
BG osatähtsus valdade kogutuludes (%)	203			27,4	13,0672
BG suhe kuludesse (%)	252	,00	65,25	25,43	13,4015
BG ühe elaniku kohta (krooni)	251	,00	3221,45	921,23	478,3715

Lõpptulemusena kujuneb kohalike omavalitsuste tuludebaas küllaltki mitmekesiseks. Üksikute omavalitsuste lõikes on tulude struktuuri erinevused väga suured, kuid kokkuvõttes tasanduvad tulud kuluvajadustele[1] enam-vähem vastavaks. Tulude tasandamise mehhanism toimib maakondade lõikes tunduvalt tõhusamalt kui üksikute valdade ja linnade tulubaasi erinevusi arvestades (vt. tabel 8).

Tabel 8. Kohalike eelarvete tulude tasandamine (statistiline kirjeldus maakonnad)

	1996	1997	1998
Maksud ühe elaniku kohta keskmiselt (Tallinnata)	1427	1745	2054
Standardhälve	0.184	0.252	0.344
Suhteline standardhälve (%)	12,9	14,5	16,7
Maksud ühe elaniku kohta keskmiselt (kr)	1507	1841	2167
Standardhälve	0.359	0.446	0.557
Suhteline standardhälve (%)	23,8	24,2	25,7
Maksud + muud omatulud + riigieelarve toetusfondist (ühe elaniku kohta kroonides)	2266	2713	3060
Standardhälve	0.187	0.260	0.349
Suhteline standardhälve (%)	8,3	9,6	11,4
Maksud + muud omatulud + riigieelarve toetusfondist + muud toetused (ühe elaniku kohta kroonides)	2807	3786	4566
Standardhälve	0.172	0.241	0.512
Suhteline standardhälve (%)	6,1	6,3	11,2

[1] Tulud aitab kuludega vastavusse viia ka see, et mitmeid kuluvajadusi finantseeritakse otse riigieelarvest. Nii kaetakse vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse paragrahvile 44 riigieelarvest munitsipaalkoolide pedagoogide palgakulud lähtudes õpilaste arvust koolis. Aastal 2000 on valitsuse poolt kinnitatud pearaha keskmiselt 5070 krooni ühe õpilase kohta keskmiselt. Koolid on jaotatud kaheksasse rühma. Konkreetse kooli palgafondi mõjutab mitte ainult õpilaste arv, vaid ka rühmakoefitsient. Väiksema rahvastikutihedusega paikkondades on koefitsient üle ühe, linnades alla ühe. Koolide töötingimuste ühtlustamiseks on riigieelarves veel eraldi summad maakondade reservi ja väikese õpilaste arvuga koolide probleemide lahendamiseks. Samuti finantseeritakse riigieelarvest munitsipaalkoolide õpetajate täienduskoolitust, õpikute soetamist munitsipaalkoolidele, riigigümnaasiume (Muusikakeskkool, Noarootsi Gümnaasium ja Nõo Reaalgümnaasium), erikoole (Tapa, Puiatu ja Kaagvere) ning antakse toetust erakoolidele.

Kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs võimaldab teha järgmisi järeldusi: (1) maksutulud ühe elaniku kohta jaotuvad riigi territooriumil tunduvalt ühtlasemalt juhul kui Tallinn valimist välja jätta (standardhälbed Tallinnata ja Tallinnaga 1998. aasta andmetel vastavalt 0,344 ja 0,557); (2) tulude tasandamismehhanismi üksikosade toime summana tulubaaside ebavõrdsus väheneb, sest reeglina standardhälve väheneb uute komponentide lisandumisel tulude tasandamismehhanismi.

Erandina on 1998. aastal (vt. tabel 8) märgata diferentseerumise suurenemist tuludes ühe elaniku kohta maakondade tasandil pärast ministeeriumide kaudu toimuva finantseerimise liitmist maksudele ja toetusfondist saadud summale ühe elaniku kohta. See annab alust oletusele, et harukondade kaudu toimuv finantseerimine tekitab ebavõrdsust kohalike omavalitsuste tuludebaasis; (3) vaadeldud kolme aasta jooksul on tulude jaotuse ebavõrdsus kasvanud; (4) ülekanded vähendavad tasakaalu puudumist kohalike omavalitsuste rahalisi kulutusi nõudvate kohustuste ning selleks olemasolevate rahaliste vahendite vahel, seetõttu võib ebavõrdsuse kasv tuludes olla tingitud kuluvajaduste ebavõrdsuse suurenemisest.

Kokkuvõte

Kesk- ja kohalike omavalitsuste finantssuhete kujunemise analüüs võimaldab tuua välja kaks põhilist probleemide ringi, mille uurimisele tuleks edaspidi keskenduda. Esimene puudutab regionaalse arengu ebaühtluse suurenemist ja teine ülearust fiskaaltsentralismi ja kohalike omavalitsuste (eriti linnade) vähest kaasamist kohaliku elu probleemide lahendamisesse.
Saavutamaks paremat tasakaalu kohaliku omavalitsuse maksuautonoomia ja tulude ühtlustamise vahel erineva maksevõimega jurisdiktsioonides ning motiveerimaks tulude genereerimist kohalikul tasandil, tuleks kehtestada kohalik üksikisiku tulumaks, ja anda seega kohalikule omavalitsusele võimalus etteantud miinimum- ja maksimummäära piires tulumaksumäär ise kehtestada. Keskmine maksumäär võiks seejuures jääda praegusele tasemele – 14,56% (14,56 = 0,26*0,56*100) või ligikaudu samale tasemele (15%). Nii laieneks maksuautonoomia ilma tulude suurust mõjutamata. Maksu koguks maksuamet, kuna mitmete maksuadministratsioonide loomine Eesti suurusega riigis ei ole otstarbekas. Füüsilise isiku tulumaks sobib kohalikuks maksuks sest on tundlik kuluvajaduste suhtes kui ta laekub maksumaksja elu-, mitte töökoha omavalitsusele. See on ka loogiline, sest just elukohas vajab inimene neid avaliku sektori teenuseid, mida pakub munitsipaaltasand (lasteaeda, kooli, vett, korrastatud teid ja tänavaid jpm.).

Otstarbekaks ei saa pidada praegust maamaksu süsteemi, kus põhiliseks maksumaksjaks on riik (1999. aasta andmetel laekus ca 35% maamaksust riigieelarvest ja Riigimetsa Majandamise Keskuselt, s.o. riigi taskust).

Tuleks täiustada tulude ühtlustamise valemit, kuna praegune valem on keeruline ning jätab katmata paljud kuluvajadused, millede katmisega on sunnitud tegelema ministeeriumid. See ajab liiga suureks rahajaotajate armee ministeeriumides.

Kasutatud kirjandus

Euroopa kohalike omavalitsuste harta.
Government Finance Statistics Yearbook. International Monetary Fund, 1997.
Hughes, O. E. Public Management and Administration. An Introduction. New York: St. Martin’s Press, Inc., 1994, 288 lk.
Riigieelarve eelnõu 2000. Tallinn: Rahandusministeerium, 1999.

The Reform of Local Finance in Central and Eastern Europe. Strasbourg: Council of Europe,1996, 75 lk.

Summary

FINANCIAL RELATIONS OF CENTRAL-LOCAL GOVERNMENTS

Elvi Ulst
University of Tartu

The relationship of local budgets with the state budget is in Estonia regulated by the rural municipality and city budgets and state budget correlation law. Pursuant to the law the taxes paid into local budgets are divided into two categories: (1) state taxes, paid either in full or in part into local budgets; (2) local taxes imposed by local councils pursuant to law. The economic framework for local government budgeting in the recent years was determined through first category of taxis – most important sources are income tax (share of local governments since 1996 is 56%), land tax, which is fully paid into local budgets and fees on natural resources (share of local governments 70%). In Estonia local government has the right, on the basis of law, to levy and collect taxes, and to impose duties. However, it is important to emphasize the as a fact most of them do not use this right and prefer to be dependent from central government. A centralisation of financial power is obvious. It may be due to weak administrative capacities of local governments, but this weakness is partly the result of the centralization policy itself.

To move to market economy and more effective public sector local financial autonomy have to be enlarged, financial power and responsibilities decentralised.

ESTONIA AND POLAND COMPARED BY THE TRADE POLICY IMPLICATIONS OF JOINING WITH THE EUROPEAN UNION

Urmas Varblane
University of Tartu

Introduction

Five Eastern European countries started negotiations about joining with the European Union in 1997 as a first group of candidates. Joining with EU is a complicated process and requires significant transformation inside candidate countries. Current presentation is a limited attempt to analyse these processes from the point of view of trade policy alone. In order to open complexity of issues to be solved in the harmonisation process of the trade policy regimes of transition economies with the EU common external policy Estonia and Poland were chosen. These countries represent two extreme cases. Estonia is a country with a very small home market, which has forced government to follow radical macroeconomic reforms and to set up extremely liberal trade policy. Poland is on the other end of the spectrum, with significant and rapidly growing domestic market. Therefore Poland has used infant industry and restructuring arguments in order to approve implementation of trade barriers. In some areas e.g. agriculture and automotive industry, trade policy of Poland has been rather protectionist.

From the trade policy aspect joining with EU means for Estonia and Poland to become members in the customs union, but additionally they should also harmonize their legislation by other trade policy instruments and review their existing trade agreements with other countries. Therefore in order to fulfil all these requirements Estonia and Poland have to make several adjustments in their trade policy system, which will be analysed in the following paper.

The role of foreign trade in Poland and Estonia

Poland and Estonia are two countries, which differ by many economic parameters. Poland is in this comparison a country with big and rapidly growing internal market. As a consequence it is not necessary for Poland to rely so heavily on foreign market as Estonia. Table 1 gives some main indicators about the role of foreign trade in Poland and Estonia in period 1991-1998. The share of export in Polish GDP is growing, but is still around 20 percent, which is rather normal level of openness of economy with its size. In the same time export forms more than 50 per cent of GDP in Estonia, which has very small internal market, therefore economic growth is based mainly on active participation in foreign trade.

The difference in the role of export comes even more clearly visible in comparing export per capita indicators. Estonia has got level about 2200 USD per capita, which is three times higher than in Poland. Very high dependence on foreign trade makes Estonian economy more vulnerable on external shocks than Polish economy. It pushes Estonia to form more stable export and import bases. This is a reason why Estonia made serious efforts to form bigger domestic market of three Baltic countries. It serves also as motivating factors for joining with EU. The share of EU has rapidly increased in the total export and import in both countries. Estonia started from the situation was EU was in reality not trading partner at all and ended with shares around 60 percent in 1998. EU was important trade partner for Poland in early

1990s already forming 22 percent of Polish export and the share of EU in trade has reached to two thirds of total export and import (Yearbook, 1999).

Table 1

Main indicators of foreign trade in Polish and Estonian economies 1991-1998

Country	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Share of export to GDP (%)								
Poland	N/A.	15.2	16.6	17.6	18.1	18,1	19,9	20,5
Estonia	N/A.	N/A.	49,2	57,2	51,8	47,7	63,3	62,2
Export per capita (USD)								
Estonia	N/A.	300	544	876	1238	1412	1990	2277
Poland	342	347	367	441	593	632	686	778
Export (Billions USD)								
Poland	14,9	13,3	14,1	17,0	22,9	24,4	26,5	30,2
Estonia	-	0,4	0,8	1,3	1,8	2,1	2,9	3,3
Import (Billions USD								
Poland	15,7	15,7	18,8	21,4	29	36,8	43,4	43,9
Estonia	-	0,4	0,9	1,7	2,5	3,2	4.4	4.8

Source: Foreign Trade 1998 (1999) ESO, Tallinn; Yearbook of Foreign Trade Statistics 1999, Warsaw, 1999

Foreign trade policy regimes of Estonia and Poland

Foreign trade policy regimes of Poland and Estonia differ significantly. In the following table 2 the tariff revenues of governments as a percentage of total value of imports in several transition economies are given. It gives some idea about the general level of tariffs used.

Table 2

Tariff revenues of government as a percentage of total value of imports in some transition economies

Country	1994	1995	1996	1997
Poland	18.5	15.2	10.7	9.3
Estonia	0.0	0.0	0.0	0.0
Hungary	12.7	13.1	9.9	5.3
Czech Rep.	4.1	2.6	2.6	1.7
Slovak Rep.	3.4	3.3	2.9	3.5
Slovenia	7.0	7.1	N/A.	N/A
Latvia	3.1	1.8	1.5	1.4
Lithuania	3.2	1.4	1.2	1.3
Bulgaria	7.0	7.6	4.6	N/A.
Romania	5.0	5.2	4.3	4.0

Source: Transition report 1998.EBRD, 1998 and Country Commercial Guide: Poland.1998

Estonia was distinct from other transition economies by the complete absence of tariffs and quantitative restrictions. Tariff revenues are not playing role in the formation of government incomes at all. On the other hand tariff revenues have played quite important role in formation of government incomes in case of Poland. In the middle of 1990's tariff revenues formed around 18 percent of the total value of imports. But general trend in Poland has been also toward more liberal trade.

Liberalisation of trade in case of Estonia and Poland has been achieved using wide-ranging system of trade agreements. Following table 3 compares Poland and Estonia from the trade agreement point of view. The starting position of these countries was completely different. Poland has never been completely isolated from the world trade system. Participation in GATT and membership in WTO have been main tools in regulating trade. Estonia was not member in GATT and therefore was not able to reap benefits from multilateral trade regulation initiated under GATT. Therefore government of Estonia has followed the strategy of being very active in concluding bilateral free trade agreements with major trading partners of Estonia. In period 1992-1999 Estonia has been able to regulate trade with all major trading partners with free trade agreements. Exclusion is free trade agreement with Russia, which was prepared in 1992 but is still not ratified by Russian parliament.

Table 3

Summary of main trade agreements of Poland and Estonia

Agreements	Poland	Estonia
WTO	Jul-95	Nov-99
Europe Agreement	Feb-94	Jan-95
CEFTA	March-93	Poland Jan-99 Czech Rep. Feb-98 Slovak Rep. Mar-98 Slovenia Jan-97 Hungary Jan-99
BFTA	Lithuania Apr-96 Estonia Nov-99	Jan-94
United States GSP*	Jan-90	Feb-92
Japan GSP	Apr-95	Apr-95
Switzerland	-	Apr-93
Turkey	-	Jul- 98
Israel	Mar-98	-
Norway	-	EFTA Jun-96
Ukraine	-	Mar-96

*GSP- General System of Preferences

Source: compiled from Agricultural Policies in Transition Economies. Monitoring and Evaluation 1997. OECD, Paris, 1997, Commercial Guide Poland 1998

By far the most important bilateral agreements for Poland and Estonia are the Europe Agreements, which were signed in 1992 and 1994 accordingly. A key feature of the agreement was a principle of asymmetry: trade impediments to EU imports from transition economies are to be eliminated more rapidly than impediments to import of Central and East European countries from EU. Asymmetry was heavily used in case of Poland. Export of Poland to EU was facilitated in 1993 by the phasing out EU tariffs on almost half of Polish industrial exports to EU. By January 1995 around 70 per cent of industrial exports of Poland to the EU, which represents 85 percent of total exports benefited from duty free access to EU market. (OECD, 1998) This was expanded to steel products in January 1996 and to textiles in January 1998. Voluntary export restraints on textile products should be lifted in 2000.Among remaining barriers to export to EU are anti-dumping actions, mainly affecting metallurgical and chemical sectors. Access of Polish agricultural products to EU market for Polish agricultural products are only partly liberalised, the average import tariffs remain continuously high being around 18 percent. Following Europe Agreement Poland abolished in 1992 customs duties on one quarter of industrial imports from EU (mainly capital goods

and raw materials). Next reduction of tariffs happened in the course of second half of 1990's. Starting from 1999 most import of industrialised goods from EU should enter Poland duty free. Trade weighted average tariffs for industrialised goods have declined from 18.4 percent in 1994 to 3.6 percent in 1998. (OECD, 1998).

A free trade agreement between Estonia and the European Union was concluded in 1994 and year later was replaced by the association agreement, which set completely free trade between EU and Estonia by all industrial goods (textiles and clothing included). The principle of asymmetry was not used in case of Estonia. It means that Estonian manufacturing industry was completely opened for the competition from EU starting from 1994 already. Instead the agreement was asymmetrical in favour of EU in agriculture, as EU did not open its market, but Estonian market was opened already before and remained opened.

For Poland is very important CEFTA agreement, which was signed in 1992 and came into force in March 1993. It allows for a staged reduction in customs duties on three separate lists of products among member countries though year 2001. Under CEFTA agreement trade in agricultural goods is still with relatively high level of protection. (Poland's Foreign, 1995) In January 1995 the Agricultural Ministers of CEFTA countries announced the mutual recognition of phyto-sanitary and veterinary certificates and agreed to reduce customs duties by 50 per cent from January 1, 1996. Currently more than 50 per cent of the value of food products are traded between CEFTA countries with zero tariff rate. (Agricultural, 1997). There is significant growth in food trade between Poland and CEFTA countries in period 1996-1998. Poland has also signed free trade agreements with Lithuania (1996). Around 90 percent of all commodities and 70 percent of agricultural goods are traded tariff free. All tariffs are to be eliminated by 2001.

Changes required in trade policy of Estonia and Poland from the EU membership

Future joining with EU will significantly affect Poland and Estonia in all aspects of their policy making. The negotiation process is now in the stage of screening national laws, which means analyses of their compatibility with *acquise communitaire* of EU.

From the trade policy aspect joining with EU means for Estonia and Poland to become members in the customs union. In addition they should also harmonise their legislation by other trade policy instruments and review their existing trade agreements with other countries. Therefore in order to fulfil all these requirements Estonia and Poland have to make following adjustments in their trade policy system:

1) implement EU common external tariffs against third parties and to remove all tariffs previously existing in Estonia and Poland against EU member countries;
2) introduce the whole system of non-tariff trade barriers required by EU- subsidies, tariff quotas, phyto-sanitary requirements, technical standards and etc. against non EU countries;
3) harmonise all foreign trade related agreements existing with third countries from the point of view their accordance with the EU trade policy regime and take over of existing EU agreements with other parties (bilateral and multilateral).

In addition there exists one important precondition – Poland and Estonia should be members of WTO before joining with EU. This has never been a problem for Poland, but Estonia faced extremely difficult problems in negotiating for the WTO membership. Estonia started negotiation about membership in GATT/WTO in 1994 from the situation, where it had no

tariffs at all. Therefore Estonia was put into complicated situation, where membership in WTO required maintaining its liberal foreign trade regime, but joining with EU is going to demand implementation of whole range of tariffs. This contradiction in requirements prolonged negotiation process and only in November 1999 ended with Estonia becoming member in WTO.

Implementation Common External Tariffs in Poland and Estonia

First group of requirements has completely different meaning for Estonia and Poland. In the case of Estonia it means requirement to introduce in total 10794 different tariff lines, from which 1822 positions are in agriculture, fishing and mining, 8848 tariffs are in manufacturing industry (See Table 4).

Table 4

Description of EU tariffs by ISIC categories 1997 -2001

ISIC code	Description of the group	Number of lines	Applied rate (1997)	
			Simple average	Min and max in group
1	Agriculture, hunting, forestry, fishing	1822	15.1	0-155.1
2	Mining and quarrying	124	0.5	0-13.8
3	Manufacturing	8848	9.1	0-1009.9
31	Food, beverages, tobacco	1670	26.5	0-1009.9
32	Textiles, clothing and leather	1288	9.0	0-25
33	Wood and wood products (incl. Furniture)	199	3.2	0-10
34	Paper and paper products, printing	209	5.0	0-9.6
35	Chemicals, petroleum, coal, rubber, plastics	2067	4.8	0-71.3
36	Non-metallic mineral products	230	4.6	0-12.6
37	Basic metal industries	632	3.6	0-10
38	Machinery, equipment	2300	3.7	0-22
	TOTAL	10794	10.0	0-1009.9

Source: selected by author from Trade Policy Review. European Union 1997. (1998):WTO, Geneva, p.138-140

Therefore Estonia should completely redesign its trade policy. Movement from the current situation, where Estonia has no tariff positions, to this required EU trade policy system certainly is going to be costly. It requires implementation and maintenance costs, but is also associated with costs due to decrease in reallocation efficiency of production factors. Average tariff of manufactured goods is going to be 9.1 and food products 26.5 percent, but it is distributed very unevenly between different commodity groups. Complete change will occur in the agricultural sector as by many basic food products tariffs are in the range of 40-60 percent. It means that agricultural sector and food processing industries of Estonia are becoming to be defended from the outside competitive pressure quite strongly already by tariffs not speaking of non-tariff protection measures. As a first step Estonia introduced tariffs on agricultural products against third countries since 1. January 2000. It includes countries to which Estonia has not signed free trade agreements.

Another situation is in case of Poland, which has a Tariff Code with around 10 000 positions. Weighted average tariffs of Poland are the highest among transition economies in Central Europe (see table 5) and therefore joining with EU will not affect seriously Polish tariff policy against third countries. In agricultural sector Polish average tariffs are 19 percent and in EU around 25 percent. Consequently joining with EU will increase protection of Polish agriculture against third countries. Among industrialised goods Polish tariffs are in average in the same level as in EU. Still there are some sensible sectors in Poland, which are now more strongly defended against third countries e.g. automotive industry, steel industry, coal production.

Table 5

Weighted average customs tariffs of Poland (in the beginning of the year in per cent)

Product groups	1994	1995	1996	1997	1998	1999[a]	2000 [a]
Agricultural products	20.04	19.52	20.17	19.77	19.37	18.98	18.60
Industrial products	18.38	14.49	9.78	4.92	3.58	2.50	2.15
Combined	19.48	16.30	11.03	6.70	5.47	4.48	4.12

[a] - projection

Source: OECD Economic Surveys 1996-1997. Poland. OECD, Paris, 1998

Completely different is situation in Estonia compared with Poland by the requirement to remove all tariffs on goods imported from EU. It requirement means that whole domestic economy is ready for free competition firms from EU. In case of Poland it requires to abandon currently followed infant industry (or restructuring) argument that was used to protect several sensible industries and agriculture. In case of Poland the situation in agricultural sector is going to change dramatically. Sensible sectors of Polish industry will also loose cushioning effect of rather high tariffs against import from EU. On the other hand this requirement would not change competitive situation for Estonian firms, as there were never tariffs implemented against EU.

Implementation of non- tariff barriers of trade in Poland and Estonia

Second group of amendments after joining with EU is related with the need to introduce non-tariff and technical trade barriers used by EU (export subsidies, tariff quotas, sanitary and phyto-sanitary requirements, technical standards and etc.). This is most complicated and enormous task, caused by the complexity of EU policies in this field of trade protection. Implementation of quotas was under WTO regulation banned after Uruguay round of negotiations, but they are still used in some areas. Mainly these measures are used in EU in order to defend “sensible” sectors – steel, coal, textile, clothing and most of all, agriculture. In textile and clothing for example it means that Estonia starts to implement quotas on the import of 23 categories of goods. Import of steel and steel products from Russia and Ukraine is also strongly protected by EU and therefore trade diversion is to forecast here too. But even more serious problems will arise due to general trend in EU to remove standards-related barriers to internal trade and more heavily use them against third countries. European Standardisation bodies have worked out more than 1000 standards which could be potentially used against third parties. Estonia after joining EU has to use them toward import from third countries like Russia, Ukraine or Baltic countries. Poland should use these standards by importing from CEFTA countries as well.

Poland has been quite successful in implementing their own non-tariff barriers of trade. Most recent act was launching of mandatory quality certificates ("B" Safety Certificates) on 1400

types of imported manufactured goods in early 1998. Testing for the "B" mark is performed by the Polish Certificate and Testing Centre. These standards are intended to protect Polish consumer. The list of products is extremely diverse, from steel pipes to car parts personal computers and shampoo. In most cases testing procedure is very time consuming and therefore it protects domestic producers successfully. In case of joining EU Poland has to abolish these standards and apply EU standards.

Harmonisation of foreign trade agreements of Poland and Estonia with the EU system

Third group of changes are associated with harmonisation of all foreign trade related agreements of Estonia and Poland with third countries with the existing EU trade agreements. This task has two sides. From the one side Estonia and Poland have to look over all free trade agreements concluded with transition economies in Central and Eastern Europe In case of being in contradiction with EU trade agreements Estonia and Poland should revise or even cancel free trade agreements.

From the Estonian point of view especially problematic would be the cancellation of Baltic Free Trade Agreement concluded between Estonia, Latvia and Lithuania from 1994. Starting from January 1, 1997 it covers in addition to the manufactured goods also trade in all agricultural products falling within chapter 1-24 of the Harmonised Commodity System. (Agricultural, 1997). In the case of Estonia joining with EU before Latvia and Lithuania it should cancel free trade in agricultural products, as there is not free trade between EU and Baltic countries with agricultural products.

Another similar problem area is Estonian free trade agreement with Ukraine. It was also important achievement for Estonia on its way to the trade liberalisation, because it includes also complete free trade with agricultural goods. Both free trade agreements are especially important in order to guarantee access for Estonian food industry products to the eastern markets as the EU market has been virtually closed. Therefore it would be highly relevant task for Estonian negotiators to save the agreement. It is going to be very complicated because of the agriculture being included into both free trade agreements. Given that EU is not able to change CAP substantially before 2004-2005 it is highly unlikely that free trade in agriculture with these countries could be saved.

From the Polish point of view the major problem area is going to be future of CEFTA agreement. It has rapidly increased freedom of trade between member countries and Polish tariffs against CEFTA countries are now lower than against EU. Hence joining with EU before other members of CEFTA will create similar problem for Poland as Baltic Free Trade Agreement for Estonia.

Harmonization requirement of foreign trade agreements has also another aspect related with the need to take over trade agreements of EU with third countries. Therefore for example free trade with Israel will automatically occur for Estonia, but also special regime envisaged by Euro-Mediterranean and Fourth Lome Convention with 73 ACP (African, Caribbean and Pacific) countries should be applied. Joining with EU gives free access goods from these countries into Estonian and Polish markets. It is free in case of Estonia already, but in many cases Poland should change its Tariff Code. But in addition it will require also that Estonia and Poland have to follow many areas of preferences to the import from these countries against third parties included in those agreements between EU and Mediterranean and Lome

Group countries. Most classical examples are banana and sugar import to EU from these countries.

References

Agricultural Policies in OECD countries. Measurement of Support and Background Information (1998) OECD, Paris
Agricultural Policies in Transition Economies.Monitoring and Evaluation (1997) OECD, Paris
Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. EC. Luxembourg, 1998
Country Report on Economic and Trade Practises: Poland.
http://www.state.gov/www/issues/economic/trade_reports/euro…/poland98.htm
Foreign Trade 1998 (1999) Estonian Statistical Office, Tallinn
OECD (1998) Economic Surveys 1996-1997. Poland. OECD, Paris
Poland. Country Commercial Guide(1998) http://www.mac.doc.gov/eebic/countryr/poland/Polcg98.htm
Poland's Foreign Trade Policy 1994-1995 (1995) Foreign Trade Research Institute, Warsaw
Trade Policy Review. European Union 1997.(1998):WTO, Geneva
Transition report 1998 (1998) EBRD, London
Yearbook of Foreign Trade Statistics 1999, Warsaw, 1999

Kokkuvõte

EESTI JA POOLA VÕRDLUS EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISEGA KAASNEVATE VÄLISKAUBANDUSPOLIITILISTE MUUTUSTE ALUSEL

Urmas Varblane
Tartu Ülikool

Käesolevas artiklis võrreldakse Eestit ja Poolat väliskaubanduspoliitiliste muutuste osas, mis neil riikidel tuleb rakendada astudes Euroopa Liitu. Eesti ja Poola senine väliskaubanduspoliitika esindab kahte äärmuslikku lähenemisviisi. Eesti on olnud erakordselt liberaalse ja Poola kõige protektsionistlikuma poliitikaga siirderiikide hulgas. Eesti on olnud väga aktiivne kahepoolsete vabakaubanduslepingute sõlmimisel, sest väikeriigina ei muudaks protektsionistlik kaubanduspoliitika Eestit atraktiivsemaks välisinvestorite silmis. Poola on suure siseturu olemasolu tõttu saanud kasutada protektsionistlikku poliitikat ja samas olnud atraktiivne välisinvestoritele.

Artiklis võrreldakse Eestit ja Poolat järgneva kolme rühma vajalikke muutuste raames:

1) Poola ja Eesti peavad üle võtma Euroopa Liidu ühtsed välistollimaksud kolmandate riikide suhtes. See on tohutu muutus Eestile, kes peab rakendama 10800 tollimaksu samal ajal kui Poolal on need tollimaksud juba olemas ja nende tase hoopis langeb. Eesti ja Poola peavad tühistama tollid EL suhtes. See pole probleem Eestile, kuid tekitab suuri raskusi Poola metallurgiale, toiduainetetööstusele, autotööstusele, laevaehitusele. Poola majandus avatakse alles siis täielikult konkurentsivõitlusele. Eesti majandus on olnud avatud alates 1992 aastast ja EL-iga ühinemine ei tugevda oluliselt konkurentsivõitlust.
2) Mõlemad riigid peavad rakendama kõik EL poolt liitumise hetkel kasutatavad tollimaksuvälised kaubanduspoliitilised vahendid (kvoodid, ekspordimaksud, ekspordisubsiidiumid, sanitaartehnilised nõuded jne.). See on suurem probleem Eestile, kellel vastav kogemus puudub. Eriti kulukas on fütosanitaarnõuete rakendamine toiduainetetööstuses. Poolal on olemas oma standardite süsteem, mis on vaja vaid kohandada EL nõuetele.
3) Eesti ja Poola peavad harmoniseerima oma olemasolevad väliskaubanduspoliitilised lepingud vastavalt Euroopa Liidu vastavatele lepingutele ja hakkama neid täitma

liitumise hetkest alates. Samuti tuleb hakata rakendama EL ja kolmandate riikide vahel sõlmitud väliskaubanduslikke lepinguid. Need nõuded tekitavad palju probleeme Eestile, sest 1996. aastast on meil vabakaubandusleping Ukrainaga, mis hõlmab ka põllumajandussaadusi. See leping tuleb tühistada, sest EL ei kavatse Ukrainaga lähiajal vastavat lepingut sõlmida. Samuti on probleemne Balti vabakaubanduspiirkonna säilitamine toidukaupade osas. Poolal on analoogilised probleemid CEFTA säilitamisega, mille raames on samuti madalamad tollid kui kauplemisel EL-iga.

EESTI VÄIKEETTEVÕTLUSPOLIITIKA ARENG JA EUROOPA LIIT

Urve Venesaar, Reet Maldre
TTÜ Eesti Majanduse Instituut

1. Sissejuhatus

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtete[1] potentsiaalse panuse realiseerumise ulatus majanduses, nende turul püsimajäämine ja kasv sõltuvad paljudest teguritest, mida oluliselt mõjutab valitsuse tegevus väliskeskkonna kujundamisel. Eesti ettevõtjate sotsioloogilised küsitlused aastatel 1995 ja 1997 näitasid, et valitsuse osa on väikeettevõtete toetamisel Eestis olnud küllalt tagasihoidlik. Vaatamata keerulistele väliskeskkonna tingimustele on väikeettevõtted näidanud oma võimet püsima jääda ja töökohti luua, saavutada müügikäibe kasvu ja arendada müüki välisturgudel. Uurimused näitasid, et aastatel 1995-1997 iga kasvav väikeettevõte küsitletud valimis lõi juurde keskmiselt 6-9 töökohta ja saavutas reaalkäibe kasvu 38-59%[1]. Seega rahvusliku kogutoodangu ja tööhõive üldise languse juures võib väikeettevõtete kasvu vaadelda kui dünaamilist tegurit Eesti majanduse arengus. Väikeettevõtete kasvu on toetanud aktiivne majandusreformide läbiviimine. Kuid hulk takistusi ettevõtluskeskkonnas kahandavad väikeettevõtete arenguvõimet.

Euroopa riikide kogemused näitavad, et väikeettevõtete arengu toetamine on vajalik nende panuse suurendamiseks (töökohtade loomine, majanduse paindlikumaks muutmine, esinemine innovatsiooniallikana) majanduse arengusse (Storey, 1994; Smallbone et al, 1997). Eesti puhul tuleb arvestada liberaalse majanduspoliitika mõju, mis on toonud kaasa tugeva konkurentsi kujunemise koduturul, kuid samas suurendanud ettevõtete võimalusi toodangu müümiseks või koostööpartnerite leidmiseks välisturul. Vaatamata uutele võimalustele, mida majanduspoliitika, kasvav rahvusvahelistumine ja Euroopasse integreerumine kaasa toob, tuleb tunnistada väikeettevõtluspoliitika arendamise vajadust. Käesoleva artikli eesmärk on anda ülevaade Eesti väikeettevõtete arenguprobleemidest ja väikeettevõtluspoliitika kujunemisest. Artikkel tugineb autorite osalusel läbiviidud uuringute tulemustele ja käsitleb väikeettevõtete toetamise otseseid ja kaudseid meetmeid, valitsuse tegevust ettevõtete erinevates arengufaasides ning väikeettevõtete toetamise programmide rakendamist, sealhulgas Euroopa Liidu Phare toetuse kasutamise tulemuslikkust väikeettevõtete toetamisel.

2. Väikeettevõtete arenguprobleemid

Eesti väikeettevõtete kasvu ja püsimise võimet takistavaid tegureid hinnati ettevõtete juhtide ja omanike arvamustel, mille järgi väikeettevõtete arengu peamised takistused Eestis on seotud eelkõige turutingimustega (tugev konkurents, nõrk siseturu nõudlus, 53% ettevõtetest)(Venesaar & Smallbone, 1997). Teisena nimetati finantsraskusi (finantside puudust, kaupade eest tasu kättesaamise probleeme, 52%) ja kolmandana valitsuspoliitikat (maksustamise tase jm. Regulatsioon, 47%). Peale selle olid takistuseks tootmisega seotud probleemid (seadmete moderniseerimise ja toodete arendamise vajadus), tööjõu, juhtimise ja

1 edaspidi kasutatakse enamuses väljendit "väikeettevõtted", mis tähistab üldiselt 1-250 töötajaga ettevõtteid, kuid empiirilistes uuringutes on vaadeldud erineva suurusega ettevõtteid vahemikus 1-100 töötajat.

[2] Uurimisprojektid EL Phare ACE Programmi raames teemadel: "The Survival, Growth and Support Needs of Manufacturing SMEs in Poland and the Baltic States"; "Internationalisation, Inter-Firm Linkages and SME Development in Central and Eastern Europe"

infrastruktuuriga seotud takistused. Kõige sagedamini nimetatud üksikprobleemiks oli siiski maksustamise tase (39% ettevõtetest), tugev konkurents (30%) ja seadmete moderniseerimise vajadus (29%). Kõrge sotsiaalmaksu tase koormab ülemäära eriti väiksemaid ja töömahukama tootmisega ettevõtteid ega soodusta neis töökohtade loomist, vähemalt mitte formaalsektoris. Ettevõtluse arendamise ja tööhõive genereerimise vajaduse taustal tuleb tunnistada kõrge sotsiaalmaksu koormuse vähendamise prioriteetsust väikeettevõtluse arengule. Mitmed teised probleemid taanduvad rahaliste vahendite puudumisele ettevõtetes. Hilisemad küsitlused näitavad, et finantsprobleemide olulisus on kasvanud, samuti informatsiooni leidmise vajadus turgude, laenuvõimaluste ja ettevõtete toetusprogrammide kohta. Ettevõtted vajavad toetust teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtimisel, tehnilise- ja inimkapitali arendamisel. Probleeme on puudulike sidesüsteemide ja infrastruktuuri tõttu väljaspool suuremaid linnu, samuti jätab soovida ametnike suhtumine ja bürokraatia kasv. Ettevõtjad tunnevad suurt puudust koolituse ja nõustamise alal. Siiski suurele osale loetletud probleemidele loodavad ettevõtjad tulevikus leida lahendusi valitsuspoliitika toetuse kaudu.

2. Otsese ja kaudse toetamise kontseptsioon

Väikeettevõtete arengu mõjutamiseks on riikides kasutatud nn. otsese ja kaudse toetamise kontseptsiooni. Otsese toetamise puhul kasutatavad meetmed suunatakse ettevõtte sisemiste ja väliste takistuste mõju kõrvaldamiseks või vähendamiseks mikrotasandil. Näiteks väikeettevõtete finantsprobleemide lahendamisel püütakse otsese toetuse puhul luua spetsiaalne krediidiliin väikeettevõtetele Sellest lähtudes on otsese toetamise kontseptsiooni kasutamine põhjendatud ja suhteliselt lihtsam planeerida lühiajalisel perioodil seoses turutõrgete vähendamise vajadusega. Näiteks siirdemaade arengu algfaasis, aastatel 1989-1991 oli ettevõtete arengu peamiseks takistuseks rahaliste vahendite puudus, mille katteks mitmed Euroopa Liidu ja USA abiprogrammid pakkusid ettevõtetele väikelaene, grante ja mitmeid teisi finantsteenuseid nende äriplaanide otseseks toetamiseks Ungaris, Poolas ja mujal. Eestisse otsene välistoetus ettevõtluse arengu algfaasis ei jõudnud. Piiratud rahaliste ressursside juures ei olnud ka Eesti valitsus seda võimeline tegema. Kaudse toetamise kontseptsiooni kasutamine muutub tähtsamaks pikaajalise arengu juures seoses vajadusega tagada perspektiivse institutsionaalse arendamise eesmärgid soodsa ettevõtluskeskkonna kujundamise kaudu. Sellega seoses võib siirdeperioodil välja tuua erinevaid faase väikeettevõtete arengu toetamisel, kusjuures valitsuse roll võib muutuda sõltuvalt valitud kontseptsiooni liigist.

Euroopa Liidu maade väikeettevõtluspoliitika, mille teostajaks võib olla nii kesk- kui kohalik omavalitsus, peamiste valdkondade loetelu on mitmekesine, sisaldades nii kaudse kui otsese ettevõtluse toetamise meetmeid (Koning, 1991; Storey, 1994; Welter, 1997). Eesti majanduspoliitiline suund on valitsuse ettevõtluspoliitikas soosinud ülekaalukalt peamiselt kaudseid meetmeid, mille tulemusena seadusandlik reguleerimine, makromajanduspoliitika ja privatiseerimine on olnud kesksel kohal läbi kõikide ettevõtluse arengufaaside. Vaatamata ettevõtluse tugisüsteemi olemasolule oli küsitletute hulgas vähe ettevõtjaid, kes oli saanud oma ettevõtte arendamiseks otsest abi erakonsultantidelt, ärinõuandlatest või teistest organisatsioonidest. Üle poolte küsitletud ettevõtjate konsultatsioonivõimaluste otsimise püüded ebaõnnestusid, sest nad ei olnud võimelised selle eest tasuma (42%), ei teadnud kust seda leida (42%) või ei olnud konsultatsioon vajalikul tasemel (26%). Samas, hinnates nõustamise vajadust, nimetasid ettevõtjad peamisteks neid huvitavateks valdkondadeks müüki ja turustust, tehnilist innovatsiooni, uute toodete arendamist, finantseerimisallikate

leidmist, äri planeerimist ja juhtide koolitust ning informatsiooni leidmist turgude ja partnerite kohta. Ettevõtjate nõustamise ja koolituse suurt nõudlust näitab fakt, et 80% ettevõtjatest on sellest huvitatud ka tulevikus. Valitsuselt oodatakse nii otseste kui kaudsete toetamismeetmete rakendamist (Smallbone et al, 1996; Venesaar & Maldre, 1998).

3. Valitsuse tegevus ettevõtluse arengu mõjutamisel

Arenenud riikide kogemuste näitel on valitsusel mitmeid võimalusi väikeettevõtete arengu mõjutamiseks. Nendest tähtsamad on seadusandlik regulatsioon ja makromajanduspoliitika, institutsioonide arendamine, väikeettevõtete otsene toetamine nende suurusest tingitud puuduste ületamisel ning ettevõtte ja ettevõtluse väärtustamine ühiskonnas. Majanduspoliitilisest seisukohast põhjendatakse väikeettevõtete toetamise vajadust traditsiooniliselt nende struktuursete puuduste ja turutõrgete vähendamise vajadusega (F. Welter, 1997).

Võttes arvesse järk-järgult muutuvat keskkonda sõltuvalt turumajanduspõhimõtete juurdumisest ja muutustest valitsuse regulatsioonis võib Eesti puhul ettevõtluse arengus eraldada peamiselt kolme faasi, kus ettevõtluskeskkonna muutused on oluliselt mõjutanud ettevõtete asutamise intensiivsust. Ettevõtluse arengu algfaasis (1986-1989) piirdus valitsuse osa seadusandlike ja administratiivsete piirangute kõrvaldamisega, et luua tingimused uute ettevõtlusvormide (tootmiskooperatiivid, väikeettevõtted, individuaaltöötajad) asutamiseks. Soodustamaks uute ettevõtete kasvu Nõukogude võimu perioodil käsumajanduse tingimustes kehtestati neile maksusoodustused. Teise arengufaasi alguseks võib lugeda aktsiaseltside seaduse jõustumist (1990), mis kehtestas eriti madala miinimumkapitali nõude aktsiaseltsidele (300 EEK). Selle vastukajana, 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 1991.a. Valitsuse tegevus keskendus esmatähtsate ülesannete lahendamisele reformide läbiviimisel, seadusandlikul reguleerimisel ja makromajanduslikul stabiliseerimisel. Kolmandat ettevõtluse arengufaasi (alates 1994) võib määratleda väikeettevõtete suhtes negatiivse valitsuspoliitika rakendamisega, kus toimus kõigi ettevõtete arengutingimuste regulatsiooni ühtlustamine ja valitsuspoliitika pöördus turuinterventsiooni vähendamise suunas. Sisuliselt tähendab see, et likvideeriti maksusoodustused ja kehtestati kõigile ettevõtetele ühtne tulumaksumäär sõltumata nende suurusest. Vastuseks valitsuspoliitikale, kuid ka mitmetele teistele muutustele ettevõtluskeskkonnas (konkurentsi kasv jm.) hakkas selles faasis ettevõtete asutamise intensiivsus vähenema. Selles arengufaasis pandi välisprogrammide toetusel alus väikeettevõtluspoliitika arendamisele ja ettevõtluse tugisüsteemi loomisele. Koos väikeettevõtlussektori kasvu ja selle panuse tunnustamisega majanduse arengusse ning osaliselt välisabiprogrammide mõjutusel on valitsuse osa väikeettevõtluse toetamisel kolmandas arengufaasis tasapisi suurenenud. Riigieelarvest hakati eraldama vahendeid ettevõtlusteenuste toetuseks, erilise toetamise objektiks said regionaal- ja ekspordipoliitika. Ettevõtte tulumaksu kaotamine alates aastast 2000 on suunatud ettevõtete investeeringute suurendamisele.

Kuigi Eestis on ettevõtluspoliitika teadvustamine toimunud küllalt aeglaselt, võib tänaseks nimetada siiski 5 ministeeriumi, kelle haldusalas on loodud vastavad sihtasutused mitmete arenguprogrammide toetamiseks, milles väikeettevõtted saavad osaleda. Koolitus- ja tehnoloogiakeskuste ning nõustamisteenuseid pakkuvate institutsioonide ülesandeks on aidata väikeettevõtetel ületada nende suurusest tingitud probleemid ja seega kompenseerida

ilmsed turupuudujäägid. Väikeettevõtjate küsitlus näitab, et ettevõtluse tugisüsteem on veel suhteliselt nõrk, mis võib aidata küll ettevõtlusega alustajaid, kuid vähem tegutsevaid ettevõtteid. Seepärast Eesti Regionaalse Arengu Sihtasutuse poolt planeeritud ettevõtluse tugisüsteemi arendamise strateegia institutsionaalse koostöö tugevdamisel on suunatud ettevõtluskeskuste efektiivsuse tõstmisele. Kuid piiratud ressursside tingimustes vajavad põhjendamist väikeettevõtluspoliitika eesmärgid, valitud sihtgrupid ja poliitiliste meetmete rakendamise tulemused.

4. Väikeettevõtete toetamise programmide rakendamine

Tuleb nentida, et enamuses Euroopa maades ei ole väikeettevõtluspoliitika olnud alati selgesõnaliselt väljendatud valitsuse eriprogrammides, seadusandluses või teistes tegevusplaanides. See tähendab, et tihti on olnud vajalik poliitilisi eesmärke ja sihtgruppe välja lugeda valitsuse poliitilistest meetmetest (Koning, 1991, Storey, 1999). Nii on see ka Eestis, kus praktiliselt puuduvad väikeettevõtlust reguleerivad õigusaktid ja tugevad programmid. Kuid nagu eespool märgitud on valitsuspoliitika prioriteediks olnud ettevõtluse kaudne toetamine läbi väliskeskkonna kujundamise. Siiski võib nimetada kahte ettevõtluse otsese toetamise programmi, mille rakendamiseni jõuti Eestis suhteliselt hilises ettevõtluse arengustaadiumis. Need on: 1) finantside kättesaadavuse parandamine; 2) informatsiooni, koolitus- ja nõustamisteenuste osutamine (Eesti,1999). Kuid suhteliselt piiratud rahaliste vahendite juures on toetuse eesmärkide ja subjektide valik olnud suhteliselt piiratud.

Nimetatud programmide arengule on märkimisväärne olnud mitmete välisdoonorite toetus: EL Phare Programm, Rootsi NUTEK Programm, Soome “Jobs and Society” jt. EL Phare poolt toetati väikeettevõtlusprogrammide rakendamise finantseerimist aastatel 1991-1997, millest 8,75 miljonit oli suunatud väikeettevõtluspoliitika arendamiseks (Kudela & Venesaar, 1999).

Väikeettevõtete krediteerimisprogrammi toetuseks moodustas Phare abi 1,95 miljonit eküüd, millest kujunes kaks krediidiliini: 1 miljon eküüd Eesti Investeerimispanga (1993), 0,7 miljonit eküüd Ettevõtluse Krediteerimise Fondi (1997) kaudu ettevõtete krediteerimiseks ja 0,25 miljonit tehnilise abina. Investeerimispangale eraldatud summa oli määratud alla 200 töötajaga ettevõtete krediteerimiseks, Ettevõtluse Krediteerimise Fondi sihtgrupiks oli määratud alla 80 töötajaga ettevõtted. Fond (sihtasutus alates 1997.a.) töötab alates 1995. aastast peamiselt valitsuse eelarvest eraldatud finantside baasil, Phare abi (1997-1998) moodustas väikese osa fondi laenuportfellist.

Phare finantsprogrammi rakendamise mõju hinnati Ettevõtluse Krediteerimise Sihtasutuse ja pankade kaudu laenu saanud ettevõtete tegevusele. Püüti hinnata programmi finantside tähtsust väikeettevõtete toetamisel, mõju ettevõtete finantseerimise arendamisel riigis, kuid ka ettevõtete poolt finantside kasutamise efektiivsust ja võimalikku mõju majanduse arengule tulevikus. Analüüsi tulemusena võib teha järgmised järeldused:
- Ettevõtete nõudlus välisfinantside järele on olnud kõrge kogu siirdeperioodi jooksul. Olgugi, et Eesti rahaturg on likviidne ja rahalised vahendid krediteerimiseks olemas, ei ole pangad olnud valmis finantseerima väikeettevõtete investeeringuid peamiselt kõrge riski ja madala tulususe tõttu. Ettevõtluse Krediteerimise Sihtasutuse tegevus aitas täita lünka väikeettevõtete krediteerimisel, kuid finantside vähesuse tõttu jäi nõudlus suures osas rahuldamata. Kuigi Phare toetus oli vajalik, oli see liiga väike turunõudluse mahtu arvestades.

- Ettevõtete otsene toetamine Phare fondidest soodustingimustel krediteerimise kaudu oleks andnud suuremat efekti siirdeperioodi algusaastatel. Seega Eesti jaoks jäi see toetus hiljaks, sest 1997. aastaks oli ettevõtete krediteerimise tingimused pankade kaudu tunduvalt paremad kui näiteks 1991-1992, kui rahaturg kannatas likviidsuse puudumise all ja reaalsed intressimäärad olid negatiivsed.
- Ettevõtted kasutasid krediiti peamiselt põhivahendite ostmiseks seoses pikaajalise laenu (enamuses 5 aastat) saamise võimalusega. Samas jäi nõudlus käibekapitali järele rahuldamata, samuti ei ole finantseeritud stardikapitali.
- Ettevõtluse Krediteerimise Sihtasutuse ressursside vähesuse tõttu said laenu kasutada vaid väike hulk ettevõtteid, olgugi et see krediidiliin on olnud suhteliselt paindlik ka ettevõtete tagatise suhtes.
- Ettevõtluse Krediteerimise Sihtasutuse kaudu said laenu väikeettevõtted (madalam intress, väiksemad laenusummad), kellel pankade kaudu ei oleks olnud juurdepääsu laenuportfellile.

Väikeettevõtete nõustamisprogrammile eraldati Phare fondidest ajavahemikul 1993-1997 5,3 miljonit eküüd, millest 4,3 miljonit eküüd kasutati tehnilisele abile Majandusministeeriumi väikeettevõtluspoliitika arendamise nõustamiseks ja ärinõuandlate asutamiseks ning nende tegevuse toetamiseks neljas Eesti linnas (Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu). Tegelikult kujunes prioriteediks ärinõuandlate toetamine. Ettevõtluse tugisüsteemi tegevuse ja nõustatud ettevõtete küsitluse analüüs näitas, et:
- Euroopa Liidu (Phare) ja Rootsi valitsuse poolt toetatud programmid (NUTEK) alustasid üheaegselt Eesti väikeettevõtete tugisüsteemi loomise toetamist. Sel ajal (1993-1994) oli suur nõudlus nõustamisteenuste järele kestnud juba pikka aega, sest erasektoris loodud konsultatsioonifirmade hinnatase oli väikeettevõtete jaoks kõrge ja konsultatsioonide kvaliteet ei rahuldanud tihti ettevõtteid. Samas valitsuspoliitika oli väikeettevõtete suhtes muutumas pigem negatiivseks (kaotati maksusoodustused) kui abistavaks. Seepärast võib ettevõtluse tugisüsteemi loomisel välisabi lugeda vajalikuks sammuks.
- Programmi rakendamise efektiivsust võib hinnata institutsionaalse struktuuri täiustamise, koolituse ja teadusuuringute läbiviimise kaudu: asutati ettevõtluse arendamise talitus Majandusministeeriumi koosseisus, koostati ülevaateid ettevõtluse arengu kohta, viidi läbi väikeettevõtluse uuringuid, koolitati ministeeriumi töötajaid. Majandusministeeriumi algatusel loodi Väikeettevõtluse Krediteerimise Sihtasutus, Ekspordiagentuur, Regionaalarengu Sihtasutus. Siiski programmi otsene efekt on tagasihoidlik, sest väikeettevõtluspoliitika areng on olnud aeglane, selle juhtimiseks loodud valitsusstruktuuri areng ebastabiilne ja negatiivselt on mõjunud valitsuse vastuseis otsese väikeettevõtluspoliitika aktiviseerimise suhtes. Samas on ettevõtete arendamiseks eraldatud fondide maht kokkuvõttes Eestis arvestatuna elanike või ettevõtete arvu kohta suhteliselt suurem kui teistes Kesk- ja Ida-euroopa maades 1998 (Monck, 1999).

Käesoleval ajal ei ole siiski saavutatud olulist arengut ettevõtluse tugisüsteemi teenuste pakkumisel. Suurem tähtsus on Regionaalarengu Sihtasutusel, mille kaudu alates 1997. aastast alustati ettevõtluse tugisüsteemi koondamist ühtsesse võrgustikku nende tegevuse koordineerimise ja teenuste subsideerimise kaudu. Selle tulemusena on väikeettevõtluspoliitika saanud osaks regionaalpoliitikast. Lisaks sellele on saavutatud teatud järjepidevus välisabi programmide toetusel loodud ärinõuandlate ja ettevõtluskeskuste tegevuses. Nende sissetulek sõltub suurel määral subsiidiumitest, mis on võimaldanud säilitada valitud sihtgrupi teenindamist. Peamisteks teenusteks on äri-, privatiseerimise plaanide ning laenutaotluste nõustamine, partneriotsingud, nõuanded turustamisel jm. Seejuures on keskuste tegevuse aktiivsus ja nende külastatavus maakondades väga erinev.

Uurimuste käigus küsitletud ettevõtjate arvates jätab soovida konsultatsioonide kvaliteet ning rahuldamata on tegutsevate ja eksportivate ettevõtete nõudlus nõustamisteenuste järele.

Toetudes nimetatud programmide rakendamise tulemustele ja väikeettevõtjate küsitlustele võib järeldada, et väikeettevõtete arenguks on vajalik: uute krediidiliinide avamine, ettevõtetele stardikapitali kättesaadavuse parandamine, käibekapitali finantseerimise parandamine, ettevõtete finantstegevuse kohta andmebaaside loomine, Ettevõtluse Krediteerimise Sihtasutuse finantseerimisallikate laiendamine, Eesti valitsuse poolt pikaajalise väikeettevõtluse nõustamisprogrammi koostamine ja uute finantseerimisallikate otsimine, alustavate ettevõtjate nõustamisteenuste kvaliteedi parandamine, informatsiooni levitamise parendamine ärinõuandlate ja ettevõtluskeskuste poolt osutatavate teenuste kui ka Euroopa Liidu mitmesuguste toetusprogrammide kohta jne.

Ettevõtete konkurentsivõime tõstmise seisukohalt tuleb lisaks eelnevale rõhutada erilist vajadust toetada innovatsiooni väikeettevõtetes, millele seni on vähe tähelepanu pööratud. Kuigi Eesti Riiklik Innovatsiooniprogramm defineerib innovatsioonipoliitika prioriteedid lähiaastateks ja strateegilised eesmargid, on nende realiseerimiseks praktikasse veel vähe tehtud. Väikeettevõtete innovaatilise tegevuse toetamiseks on vajalik vastava tugistruktuuri arendamine, samuti arendada väikeettevõtete omavahelist koostööd, koostööd teadus- ja uurimisasutustega ning teiste institutsioonidega nii regionaalsel, rahvuslikul kui rahvusvahelisel tasandil. Praegu tegutsevate innovatsiooni tugistruktuuri üksustena võib esile tuua mitmeid institutsioone (Tartu Teaduspark, Tallinna Tehnikaülikooli Innovatsioonikeskus, Keskus FEMIRC, Tallinna Elektroonika Arenduskoda, Tartu ülikooli Tehnoloogiakeskus jt.), kuid siiani on puudunud süsteemne lähenemine nende koostöö arendamisel. Väikeettevõtete seisukohalt on tähtis teenuste kättesaadavus, millele aitaks kaasa informatsiooni- ja konsultatsioonivõrkude loomine, teenuste riiklikul tasandil subsideerimine ja innovatiivse tegevuse jaoks riskikapitali saamise võimaluste loomine.

Eesti tulevikku silmas pidades tuleks siin lähtuda Euroopa Liidu soovitustest väikeettevõtete innovatsioonivõime suurendamise teel (European, 1995, 1996), arvestades Eesti tingimusi ja arenguvõimalusi. Peamiste prioriteetidena soovitatakse toetada innovatsioonikultuuri edendamist, innovatsiooni soodustavate seadusandliku, regulatiivse ja finantsilise raamistiku loomist, teadus- ja arendustegevuse suunamist innovatsiooni edendamisele rahvuslikul ja Euroopa Liidu tasandil.

5. Kokkuvõte

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtete turul püsimajäämist ja kasvu ning nende panust majanduse arengusse mõjutab oluliselt valitsuse võime kujundada nende tegutsemiseks soodne väliskeskkond, kuid ka otsene toetus väikeettevõtete suurusest tingitud puuduste kõrvaldamiseks. Eesti ettevõtjate küsitlused näitasid, et hulk takistusi ettevõtluskeskkonnas kahandavad väikeettevõtete arenguvõimet, kuid valitsuse osa väikeettevõtete toetamisel on olnud tagasihoidlik.

Lähtudes eelnevast analüüsist tuleb rõhutada jätkuvalt valitsuspoolsete meetmete rakendamise vajadust makromajandusliku stabiilsuse kindlustamisel, tururegulatsiooni ja maksukoormuse hindamisel ning teiste kaudse toetamise võimaluste kasutamisel. Prioriteediks peaks olema finants- ja institutsionaalse arengu programmide parem koordineerimine. Eesti väikeettevõtte arenguks on vajalik mikrolaenu- ja

stardikapitaliprogrammide rakendamine, samuti garantiikapitali laenude ja investeeringute kindlustamine. Kiire kasvuorientatsiooniga ettevõtetel on suur nõudlus käibekapitali finantseerimise järele. Institutsionaalse arengu võimaluseks on nõustamisteenuste kvaliteedi parandamine. Infolevi parendamise eesmärgil on vajalik ettevõtete majandustegevust kajastava infobaasi loomine kui ka krediidiinfobaasi täiustamine. Kuid väikeettevõtete toetamise meetmete rakendamise edukus eeldab põhjalikku tööd eesmärkide püstitamisel, sihtgruppide valikul ja võimalike rakendustulemuste hindamisel.

Väikeettevõtete innovaatilise potentsiaali suurendamiseks on oluline arendada interaktiivset koostöövõrku ettevõtjate vahel nii regionaalsel, riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil, samuti koostööd ettevõtjate ning teadus- ja arendusasutuste vahel. Arvestades väikeettevõtete finantside piiratust on tootearenduseks oluline riskikapitali süsteemi väljaarendamine, samuti pikaajalisi investeeringuid toetavate institutsioonide kaasamine innovatsiooni toetuseks ning äri- ja tehnoloogiaalase informatsiooni, konsultatsioonide ja nõustamise kättesaadavus.

Kasutatud kirjandus

European Commission. 1995. *"Green Paper on Innovation"*, Brussels;
European Commission. 1996. *"The First Action Plan for Innovation in Europe. Innovation for Growth and Employment*", Brussels;
Koning A.C.P., Snijders J.A.H. 1991. *"Policy on Small and Medium-sized Enterprises in Countries of the European Community"* Research Institute for Small and Medium-sized Business, Zoetermeer;
Kudela J.-J., Venesaar U. 1999. *"An evaluation of Phare SME Programmes. Estonia"*, Draft Report, European Commission, Brussels;
Monck C. 1999. *"Some Initial Conclusions on the Comparative Evaluation of Phare SME Programmes in Central and Eastern European Countries"*, Paper to 22nd ISBA National Small Firms Policy and Research Conference: "Small Firms: European Strategies, Growth and Developmet", 17-19th November, 1999, Leeds, UK;
Smallbone D., Piasecki B., Rogut A., Venesaar U., Rumpis L., Budreikaite D. 1996. *"The Survival, Growth and Support Needs of Manufacturing SMEs in Poland and the Baltic States".* Final Report under Phare ACE Programme, Centre for Enterprise & Economic Development Research, Middlesex University, London;
Storey D. 1994. *"Understanding the Small Business Sector"*, Routledge, London;
Venesaar U., Maldre R. 1998. *"Internationalisation, Inter-firm Linkages and SME Development in the Baltic States*", National Report undertaken with the support of Phare ACE Programme (P95-2168-R), Tallinn;
Venesaar U., Smallbone D. 1997. *"Eesti tootvate väike- ja keskettevõtete arenguprobleemid"*, Eesti Majanduse Instituut, Preprint 49, Tallinn;
Welter F. 1997. *"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;

Summary

DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN SMALL BUSINESS POLICY AND THE

EUROPEAN UNION

Urve Venesaar, Reet Maldre
Estonian Institute of Economics at Tallinn Technical University

The survival and growth of small and medium-seized enterprises in the market and their contribution to the economic development are essentially influenced by the government's ability to shape a favourable external environment for their activity, as well as direct support to eliminate disadvantages caused by the size of small enterprises. The questioning of Estonian enterprises indicated that a number of obstacles in the entrepreneurship environment reduce the development capability of small enterprises, but the government's role in supporting small enterprises has been modest.

Based on the previous analysis, we must stress the role of measures to be taken by the government in ensuring the macroeconomic stability, evaluating market regulation and tax load, and using other possibilities of indirect support. The first priority should be better co-ordination of financial and institutional development programmes. Relevant for the development of Estonian small enterprises is implementation of micro-loan and starting capital programmes, as well as providing guarantees for loans and investments. Enterprises with fast growth orientation have great demand for circulating capital. An opportunity of institutional development is improvement of the quality of consulting services. With the purpose of improving the dissemination of information it is necessary to create a database that reflects the economic activity of enterprises, and improve the credit information base. However, the success of implementing the measures for supporting small enterprises presumes thorough work with defining goals, choosing the target groups and evaluating the possible results of implementation.

In order to increase the innovative potential of small enterprises it is important to develop interactive co-operation networks between entrepreneurs both on the regional, state and international level, and between entrepreneurs and research and development institutions. Considering the limited finances of small enterprises it is important to elaborate a system of venture capital for product development, as well as attract institutions who support long-term investments to join in to support innovation. The availability of business and technological information, consultations and advice will help to increase the innovative potential of small enterprises.

ECONOMIC POLICY AND OPERATING OF THE DISPUTES RESOLUTION MECHANISMS

Lia Vensel and Vello Vensel
Tallinn Technical University

Business firms operate in a certain environment in which they interact with other firms, individuals, governmental and other institutions, various interest groups. It is not surprising that issues in the market and non-market business environment are actual in the Western countries, but these problems are more important to study in emerging market economies in Central and Eastern European countries (CEECs). In the conditions of these transition economies not all market structures are yet well-developed (for example, development of financial markets), and market forces are functioning weakly. Lessons from the stabilisation and liberalisation programs adopted on the CEECs have shown that not everything is coming according to the traditional economic theory and from the "mainstream" economic models. Firms' performance and their behaviour depends also hardly on the economic policy decisions, development of the legal and institutional framework and operating of the enforcement mechanism.

There are several obstacles hindering the transformation of former centrally-planned economies into well-functioning market economies. The business environment in transition countries is dynamic and dramatically changing. It is understandable if we remember long list of main objectives during the transition period, from which some are successfully carried out in Estonia but some are in process up till now:

- privatisation and restructuring of the former state-owned enterprises in all industries;
- development of private sector to establish a competitive business environment, replacing planned allocation of resources and concentrated production;
- restructuring of the financial sector, especially development of private commercial banking system, and development of the financial markets;
- liberalisation of prices, capital movements, and international trade regime;
- monetary reform and introducing a stable convertible domestic currency;
- defining the new role of government, development of budgetary discipline, introducing market-oriented fiscal instruments and social security programs etc.

All these transition activities, plus appropriate institution-building, political democratisation, changes in value appraisal and behaviour of individuals and economic agents, cause rapid changes in the economic environment influencing, by the way, how firms are able to resolve various disputes arising in interaction with other economic agents. It is also important to emphasise that all these changes must be flexible, ready to meet unexpected developments in the basic structures of an emerging market economy. Institutional and environmental changes require substantial changes in individual attitudes: all agents in the economy (producers-consumers, owners-workers, firms-households etc.) will have to change radically their economic thinking and behaviour.

In the following paper we present some results of the special interview study of Estonian manufacturing firms undertaken annually in 1994-1999. The study was designed for capturing and quantitative measurement of the state and changes in Estonian business environment, focusing on the study of financial contractual relationships of Estonian manufacturing firms (market environment aspect), but also including issues of the regulation mechanism, disputes resolution mechanism etc. (non-market aspect). Our main attention in

this paper is paid to the operating of disputes resolution mechanism under the influence of economic policy decisions in the field of developing suitable legal framework.

Although most important steps have been taken toward creating a favourable business environment for new business activities and growth (full liberalisation of prices, interest rates and trade regime; successful monetary reform, tight monetary policy and high fiscal discipline; moderate governmental regulations; restructuring and rapid development of the commercial banking sector, etc.), and in the privatisation and restructuring of Estonian manufacturing sector (see, for example, *Kilvits (1999), Vensel (1996), Grennes (1997), Smallbone and Venesaar (1999), etc.*), there are a number of problems hindering economic recovery and growth. Now there exists experience of restructuring various sectors of the transition economies, which results are possible to compare with the same processes in Estonian economy.

The problems of the development of the legal and institutional environment and restructuring the whole economy are suitable to study in the framework of Estonian desire to join the European Union (EU) which process started for Estonia relatively successfully. There are several important reasons behind such wish including political and security issues. Estonia has a good position in the transition process and moving towards European integration because it is possible to co-ordinate policies and legislation in accordance with EU regulations, standards and criteria. It is quite clear that to become a member of EU, Estonia as other CEECs must introduce its legislation and all economical, social, monetary, fiscal, environmental etc. policies corresponding to EU requirements.

Conflict resolution mechanism and regulatory mechanism are both important components of the legal infrastructure, and economical policy outcomes in this field reflect directly on the firms' level. We present some results of Estonian manufacturing firms' interview study undertaken in 1994-1999, see *Vensel and Wihlborg (1998), Tammeraid, Teearu and Vensel (1999)*), and it is already possible to follow some trends in changes. Forty-seven firms responded to questionnaires during interviews in 1999 (sixty-seven in 1998), but not all to all questions. Responded firms were mostly privately owned small and medium-size joint stock companies from different industries and from various Estonian industrial regions. The questionnaire focused especially on the development of financial contractual relations, but we received also quite valuable information about the state and development of the regulation mechanism and disputes resolution mechanism.

Some words about our sample firms. Sample covers more important industries of Estonian economy, quite typical for a small country is that more than one half of manufacturing output is produced in the capital and surroundings. Main changes are decreasing share of state-owned enterprises and corresponding increasing share of corporations and limited liability enterprises due to the privatisation process. We can mention the diminishing share of state ownership and increasing share of private ownership, both only domestic and mixed domestic and foreign private ownership. Average share of foreign ownership in the last group of firms was 48.6% in the year 1999 sample. Most of the included in the sample firms started after year 1992 and the start-up financing of firms came mostly from own savings because their access to the loan market was limited. Most of sample firms were medium size firms (51.1%) with the number of permanent workers 21-200, share of small firms with the number of workers 1-20 was 40.4% in the year1999.

As a generalisation, we may argue that mostly the sample consists of small (40.4%) and medium-size (51.5%) domestically owned private (72.4%) joint stock companies (63.8%) or limited liability enterprises (25.5%), which started their business on the basis of own savings (56.3%) after the year 1992 (81.1%), and which are operating in the capital of Estonia Tallinn (40.4%) and in Northern-Estonia (27.7%). Some results of the study in the field of disputes arising and resolving were as follows in Tables 1 and 2. We studied sample firms' disputes with their clients, suppliers and competitors, also labour disputes and disputes with the Government agencies and with commercial banks.

Table 1. Disputes With Clients and Suppliers (%)

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
A. Disputes With Clients:						
1. Late payment problems (share, %)	92.1	88.2	87.3	81.3	89.4	85.1
2. Non-payment problems (share, %)	66.7	70.1	68.9	69.1	71.9	71.1
3. Other party of the dispute:						
Other domestic firm	66.7	78.4	87.5	87.5	75.9	84.6
Governmental institution	18.2	5.4	2.5	2.5	3.4	2.6
Foreign firm	15.1	8.1	7.5	7.5	6.9	7.7
Individual	-	8.1	2.5	2.5	13.8	5.1
4. Resolution of disputes:						
Usage of direct bargaining	100.0	96.2	93.8	80.0	88.1	94.7
Usage of private arbitrage	-	-	5.0	2.5	3.7	5.3
Threat to turn to the policy	6.5	13.2	10.5	12.8	15.8	5.3
Usage of a lawyer	32.1	34.2	39.4	21.1	35.6	29.7
Threat to turn to the court	41.4	36.7	42.1	27.5	37.0	36.8
Share of settled disputes	63.0	54.3	55.5	50.0	59.3	52.6
Satisfaction with the outcome	51.6	52.2	44.4	43.6	54.2	47.4
Still doing business with other party	60.6	48.9	38.9	40.7	54.2	36.8
B. Disputes with Suppliers:						
1. Late or non-delivery problems	22.2	34.2	46.7	37.5	58.2	25.5
2. Deficient quality of inputs/services	38.7	42.1	58.5	37.5	61.9	38.3
3. Other party of the dispute:						
Other domestic firm	61.5	80.0	73.1	45.5	57.4	73.7
Foreign firm	30.8	10.0	26.9	54.5	36.2	26.3
Individual	7.7	-	-	-	6.4	-
Governmental institution	-	10.0	-	-	-	-
4. Resolution of disputes:						
Usage of direct bargaining	91.7	86.4	80.8	91.2	91.1	78.9
Usage of private arbitrage	-	-	11.5	-	6.7	-
Threat to turn to the policy	-	3,2	-	-	2.2	-
Usage of a lawyer	9.1	12.4	11.5	9.1	13.0	5.6
Threat to turn to the court	18.2	8.3	11.5	9.1	4.3	-
Share of settled disputes	61.5	75.6	92.0	82.6	93.3	90.0
Satisfaction with the outcome	46.2	57.2	87.6	73.9	84.4	80.0
Still doing business with other party	69.2	74.2	67.6	80.0	86.7	90.0

Table2. Other Disputes and Their Resolution

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
1. Labour Disputes:						
Share of firms having labour disputes	13.5	16.7	19.1	12.2	19.4	17.0
Other party:						
Individual	85.7	92.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Trade union	14.3	8.0	-	-	-	-
Resolution of disputes:						
Usage of direct bargaining	71.4	75.0	77.8	66.7	61.5	37.5
Usage of arbitrage	-	-	-	-	18.2	25.0
Threat to turn to the policy	-	12.5	11.1	-	7.7	12.5
Usage of a lawyer	28.6	25.0	33.3	33.3	30.8	37.5
Threat to turn to the court	28.6	12.5	11.1	16.7	30.8	37.5
Share of settled disputes	100.0	86.7	88.9	83.3	84.6	75.0
Satisfaction with outcomes	85.7	72.0	66.7	66.7	69.2	62.5
Still doing business with other party	71.4	52.7	44.4	33.3	15.4	12.5
2. Disputes with Competitors:						
Share of firms having disputes	5.4	12.5	14.9	20.4	13.4	10.6
Share of settled disputes	-	33.3	-	30.0	22.2	80.0
3. Disputes with Government Agencies:						
Share of firms having disputes	18.9	23.4	18.0	26.5	22.4	14.9
Other party:						
Tax Office	85.7	54.8	28.6	30.8	46.7	57.1
Customs Office	14.3	22.6	28.6	38.4	33.3	-
Others (police, customer protection)	-	22.6	42.8	30.8	20.0	42.9
Usage of direct bargaining	42.9	58.6	71.4	53.9	53.3	28.6
Share of settled disputes	42.9	45.0	42.9	30.8	53.3	71.4
Satisfaction with the outcome	14.3	22.5	42.9	15.4	46.7	57.1
4. Disputes with Commercial Banks:						
Share of firms having disputes	18.4	16.7	10.9	12.2	20.9	14.9
Reason of the dispute:						
Late transfer of payments	57.1	50.0	60.0	66.6	35.7	28.6
Quality of credit services	42.9	25.0	20.0	16.7	42.9	28.6
Quality of other banking services	-	25.0	20.0	16.7	21.4	42.8
Usage of direct bargaining	28.6	48.7	60.0	50.0	78.6	42.9
Share of settled disputes	28.6	38.8	60.0	50.0	78.6	42.9
Satisfaction with the outcome	14.3	45.2	60.0	50.0	71.4	28.6
Still doing business with other party	14.3	56.7	80.0	83.3	78.6	28.6

1. Late Payments and Non-Payments by Clients: A large number of responded firms have had late payment or non-payment problems during last years (correspondingly 85.1% and 71.1% in 1999), most of firms 1-5 disputes during the year. The main reasons for late payment or for non-payment were clients' payment difficulties, bankruptcies and lack of consideration against business partners. In 17 cases (28.3%) it was the first transaction with the other party, the duration of business relations with this other party was in general short, 1-3 years. Usage of direct bargaining was manly used for resolving disputes with clients (94.7% of cases in 1999), advice or services of a lawyer were used rarely. Distribution of late payment or non-

payment disputes by the other party and disputes resolution characteristics are presented in the Table 1.

2. Late Delivery and Deficient Quality of Inputs/Services: Several firms have had problems with late delivery or non-delivery of inputs/services, and with the deficient quality of inputs/services. The number of times, firms have had these problems with suppliers during the last years, fluctuated mainly between 2-5, but some firms have had such disputes with suppliers 10 and even more times. Remarkable is the diminishing share of foreign firms as the other party during last two years. Only 10.5% of respondents reported in 1999 that it was the first transaction with the other party, duration of business relations with the other party was mainly between 1-3 years. Usage of the direct bargaining was the main way for resolving disputes with suppliers. Disputes were mostly settled and firms were satisfied with the outcome. Distribution of delivery and quality of inputs/services disputes with the other party and disputes resolution characteristics are also presented in Table 1.

3. Labour Disputes, Disputes with Competitors, Governmental Institutions, and Commercial Banks: Main characteristics of other disputes and their resolution mechanism are presented in Table 2. Labour disputes were connected with the problems of the amount of salary and with legal problems of firing employees, in all cases the other party was an individual. Labour disputes were mainly settled and firms were satisfied with the outcome. The main reasons of disputes with competitors were the usage of dumping by competitors, unethical competition, and breaking agreements. These disputes were mostly not settled in 1998-1994, but in 1999 these disputes were also mainly settled. The main reason of disputes with government agencies was different interpretation of laws and other legal acts. In 1999, disputes were settled and most of firms were satisfied with the outcomes. Main reasons of disputes with commercial banks were late transfer of payments by the bank and the quality of credit services. Mostly these disputes were settled and firms are still doing business with the other party/bank during the previous years, but situation in1999 was different mainly because the other party was Eesti Maapank, which felt into bankruptcy scandalously.

4. Legislation and Enforcement Mechanism: A large share of responded firms found Estonian legislation insufficient for the resolution of disputes and conflicts between economic agents, mainly because of contradictions in Estonian legal acts, also over-regulations and wilfulness of civil servants were mentioned. The Business Law and the Bankruptcy Law were mentioned as weak and controversy legal acts, there is not existing debt legislation in Estonia. Firms were of the opinion that legal acts must ground on the real life not on the ideal theoretical framework that is not possible to set into operation, not all needed relationships between economic agents are regulated, weak court system was also mentioned. Most of firms (69.2% of responded firms in 1998 and 64.4% in 1999 study) supported the usage of self-enforcement mechanisms (negotiations, direct bargaining etc.), see Table 3.

Table 3. Legislation and Enforcement Mechanism

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Sufficiency of legislation for resolution disputes and conflicts	37.5	36.7	32.5	45.8	53.8	51.1
Satisfaction with enforcement mechanism	38.5	42.3	31.6	48.7	58.5	59.6
Support for usage self-enforcement mechanisms	64.0	68.0	65.8	65.0	69.2	64.4

As a conclusion, we may mention a slight decrease of the number of different disputes between economic agents during last years. But although the legal framework seems to be improved (a little more firms are satisfied with the Estonian legislation and enforcement mechanism), the overall situation in the development of the legal and institutional framework is not yet satisfactory. Anxiety causes especially the fact that responded managers ant entrepreneurs were not satisfied with the enforcement mechanism (59.6% of respondents in 1999). We may add that presented in the paper results of the study are in accordance with the results of another sample survey in the part of operating law enforcement mechanism (see *Vensel and Vensel (1999)).*

References

Grennes, T. "The Economic Transition in the Baltics". Journal of Baltic Studies, 28, Spring 1997, pp. 9-24.

Kilvits, K. "Innovation and Restructuring in Estonian Industry". In: Ü. Ennuste and L. Wilder, eds. Harmonization with the Western Economics: Estonian Economic Developments and Related Conceptual and Methodological Frameworks. Tallinn: Estonian Institute of Economics, 1999, pp. 251-282.

Smallbone, D. and U. Venesaar. "The Contribution of Manufacturing SMEs to the Process of Transformation: The case of Estonia". In: Ü. Ennuste and L. Wilder, eds. Harmonization with the Western Economics: Estonian Economic Developments and Related Conceptual and Methodological Frameworks. Tallinn: Estonian Institute of Economics, 1999, pp. 115-135.

Tammeraid, A., A. Teearu, and V. Vensel. "Enterprise Restructuring and Changes in the Business Environment in Estonia". In: A. W. Mullineux and C. J. Green, eds. Economic Performance and Financial Sector Reform in Central and Eastern Europe: Capital Flows, Bank and Enterprise Restructuring. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, 1999, pp. 47-73

Vensel V. The Political Economy of Macroeconomic Developments, Central Bank and Tax System Reform in Estonia. CERT Discussion Paper No. 96/6. Edinburgh: Heriot-Watt University, June 1996.

Vensel, L. and V. Vensel. "Economic Policy Outcomes Influencing Economic Agents Decisions". In: Reports-Articles of the VII Scientific and Educational Conference on Economic Policy of the Republic of Estonia and European Union, 25-27 June 1999, TartuVärska. Tallinn: Mattimar OÜ, 1999, pp. 415-423.

Vensel, V. and C. Wihlborg. "Financial Constraints on Entrepreneurship in Estonia". In: J. Doukas, V. Murinde and C. Wihlborg, eds. Financial Sector Reform and Privatisation in Transition Economies. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, Ch. 3, 1998, pp. 35-67.

Kokkuvõte

MAJANDUSPOLIITIKA JA LAHKHELIDE LAHENDAMISE MEHHANISMI TOIMIMINE

Lia Vensel ja Vello Vensel
Tallinna Tehnikaülikool

Ettevõtjatel ja firmajuhtidel tekib üsna tihti mitmesuguseid lahkhelisid ja konflikte teiste majandusagentidega. Tekkivate lahkhelide lahendamine sõltub oluliselt sellest, milliseid majanduspoliitilisi otsuseid tehakse, kuidas on välja arendatud ja toimib seadusandlik ning institutsiooniline raamistik, ning (mis on eriti oluline) kuidas toimib seaduste jõustamise mehhanism. Lahkhelide lahendamise mehhanismi sujuv toimimine on ka tugev positiivne signaal välisinvestoritele ning teistele Eesti turule pürgijatele. Artiklis antakse ülevaade aastatel 1994-1999 eesti firmades korraldatud valimvaatluse tulemustest lahkhelide lahendamise mehhanismi toimimise osas. Valim ei ole olnud küll eriti suur (erinevatel aastatel 50-70 firmat), sest küsimustik sisaldab kokku üle tuhande erineva positsiooni, ent kaetud on siiski erinevad tööstusharud ja piirkonnad, jälgitud on ka firmade erinevusi omandistruktuuri ja ettevõtlusvormi järgi jne. Üldistatult võib väita, et tegemist oli põhiliselt väike- ja keskmise suurusega (kokku ca 90% valimist) aktsiaseltside või osaühingutega erasektorist.

Uuriti ja analüüsiti lahkhelide tekke- ja lahendamise mehhanisme erinevate teiste osapooltega: klientidega, tarnijatega, konkurentidega, valitsusasutuste esindajatega ja kommertspankadega, samuti uuriti töövaidlusi. Tuleb tõdeda seda, et ettevõtjatel ja juhtidel on kõigi vaadeldud aastate jooksul olnud arvukalt lahkhelisid teiste osapooltega ja erilist langustrendi ei ole olnud. Nii näiteks oma klientidega on tekkinud igal aastal lahkhelisid kaheksal või üheksal firmal kümnest nii arvete hilinenud maksmise(1999. aasta küsitluse andmetel 85.1% vastanutest) kui ka mittemaksmise osas. Tasub tähele panna ka seda, et eriti palju lahkhelisid majandusagentide vahel tekkis 1998. aastal ning ilmselt kajastus ka siin üldine majandussurutis. Eelmisel aastal muutus majanduskeskkond veidi stabiilsemaks ning ka lahkhelisid tekkis vähem. Huvitaval kombel on töövaidlusi olnud märksa vähem eriarvamusi klientide ja tarnijatega. Meeldival kombel on viimase aasta jooksul vähenenud ka lahkhelid valitsusasutuste esindajatega ja pankadega. Pankadega oli firmajuhtidel kõige enam lahkhelisid samuti 1998. aastal, ja seda eeskätt “tänu” skandaalselt pankrotistunud Eesti Maapangale. Valdaval osal juhtudest lahendatakse vaidlusküsimused vahetute läbirääkimiste ja kokkulepete tegemise teel (välja arvatud vaidlused valitsusasutuste esindajatega). Suhteliselt harva kasutatakse advokaadi abi ja pöördutakse kohtu poole, ligemale pooltel juhtudel jäädakse vaidlusküsimuse lahendamise tulemustega rahule.

Märkimisväärselt suur on ettevõtjate ja firmajuhtide rahulolematus Eesti seadusandlusega (1999. aastal 51.1%, 1998. aastal isegi 53.8%). Tähelepanu juhitakse seadusandluse vastuolulisusele ja mitmeti tõlgendatavusele, mis loobki kena aluse mitmesuguste lahkhelide tekkimisele majandusagentide vahel. Rahulolematust avaldati väga paljude seadusandlike aktide osas (maksuseadus, äriseadus, pankrotiseadus jt.) ning väga suur osa küsitletutest ei olnud rahul seaduste jõustamise mehhanismiga (1999. aastal 59.6% vastanutest). Seepärast pole ka imestada, et ligikaudu kaks kolmandikku küsitletutest eelistab kasutada nn. isejõustuvaid mehhanisme lahkhelide lahendamiseks – vaadeldud kuue aasta jooksul on sellele küsimusele jaatavalt vastanute osatähtsus olnud väga ühtlaselt 64% ja 69% vahel.

OTSESED VÄLISINVESTEERINGUD – VÕIMALUS KIE ÜLEMINEKUMAADE KAUBANDUSBILANSI PARANDAMISEKS

Tiia Vissak
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Kesk– ja Ida–Euroopa (KIE) üleminekumaade osatähtsus maailmamajanduses on veel suhteliselt väike, kuigi see on viimastel aastatel kasvanud. Üheks selle piirkonna suurimaks probleemiks on kaubandusbilansi (ja sellest tulenev jooksevkonto) defitsiit. Eriti on sellele tähelepanu pöörama hakatud seoses KIE riikide kandideerimisega Euroopa Liitu. Seega on üleminekumaade ekspordi konkurentsivõime suurendamine väga tähtis. Ühe võimalusena selle saavutamiseks nähakse otseste välisinvesteeringute (OVI) sissevoolu soodustamist. OVI ei too riiki mitte ainult kapitali, nendega kaasneb ka tehnoloogia ja teadmiste sissevool. Eesti on otseste välisinvesteeringute ligimeelitamisel olnud üleminekumaadest üks edukamaid. Seetõttu on väga tähtis välja selgitada, kas ja kuidas nad suudaksid vähendada meie kaubandusbilansi defitsiiti – nii 1997. kui 1998. aastal ulatus see 15,7 miljardi kroonini.

Käesoleva artikli eesmärgiks on näidata, et üheks Eesti ja teiste KIE maade kaubandusbilansi parandamise võimaluseks on otseste välisinvesteeringute sissevoolu soodustamine. Esmalt võrreldakse üleminekumaade ja Euroopa Liidu majandusi, seejärel uuritakse OVI otsest ja kaudset mõju väliskaubandusele, antakse majanduspoliitilisi soovitusi väliskapitali sissevoolu suurendada soovivatele riikidele ning tuuakse ära mõned tulemused Eesti kohta.

KIE üleminekumaade ja Euroopa Liidu majandus: võrdlusandmed

KIE üleminekumaade osatähtsus maailmamajanduses on võrreldes tööstusmaadega, eriti Euroopa Liiduga, veel suhteliselt tagasihoidlik (vt. tabel 1).

T a b e l 1

Riikide grupid ja nende osakaalud maailmamajanduses 1998. aastal (protsentides)

	SKP	**kaupade ja teenuste eksport**	**OVI sisse-vool**	**OVI välja-vool**	**rahva-arv**
tööstusmaad	55.4	77.9	73.7	96.0	15.6
sh Euroopa Liit	19.9	40.3	35.7	59.5	6.3
arengumaad	39.8	17.7	22.9	3.6	77.5
üleminekumaad	4.8	4.4	3.4	0.4	6.9
Kesk– ja Ida–Euroopa*	2.7	2.8	2.6	0.2	3.1

**– Baltimaad, Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Bulgaaria, Horvaatia, Makedoonia, Moldova, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Serbia ja Montenegro, Tšehhi Vabariik, Ukraina, Ungari ja Valgevene*

Allikad: IMF 1999, lk. 158 ja World… 1999, lk. 477-486; autori arvutused.

Üheks KIE maade suuremaks majandusprobleemiks Euroopa Liitu astumisel on jooksevkonto defitsiit. 1998. aastal moodustas see üle kümne protsendi SKP-st Bosnial ja Hertsegoviinal, Moldoval, Leedul, Lätil ja Slovakkial (Economic… 1999, lk. 19). Paljudes

riikides on jooksevkonto defitsiidi põhjuseks eelkõige kaubandusbilansi defitsiit – 1998. aastal moodustas see üle 20 protsendi SKP-st kuues riigis – Moldovas, Albaanias, Horvaatias ja kõigis Baltimaades (vt. tabel 2). Siiski pole üleminekumaade probleemiks mitte niivõrd ekspordi ja impordi madal osatähtsus SKP-st, kuivõrd tagasihoidlik sisemajanduse koguprodukt ja sellest tulenevalt ka suhteliselt väikesed väliskaubanduse ning OVI sissevoolu mahud inimese kohta. Kui Euroopa Liidu liikmesriikidest oli 1998. aastal kaheteistkümnes SKP inimese kohta suurem kui 20000 USD, siis Kesk– ja Ida–Euroopa riikidest oli see näitaja üle 5000 dollari vaid kahes (World... 1999/2000; autori arvutused). Ka otseseid välisinvesteeringuid inimese kohta on KIE üleminekumaad siiani saanud suhteliselt vähe. Siiski näevad mõned riigid (sh Eesti) just OVI sissevoolu suurendamises ühte võimalust majanduskasvu kiirendamiseks ja kaubandusbilansi defitsiidi vähendamiseks.

T a b e l 2

OVI kogusissevool, väliskaubandus ja SKP 1998. aasta seisuga (USD inimese kohta)

	Euroopa Liit					**Kesk– ja Ida–Euroopa**			
	OVI	eksport	import	SKP		OVI	eksport	import	SKP
Belgia*	15441	16157	14947	24223	Ungari	1807	2271	2556	4527
Holland	10798	12625	11729	24362	Tšehhi Vab.	1307	2559	2798	5052
Iirimaa	6452	17095	11806	21859	Eesti	1301	2291	3393	3901
Rootsi	6044	9489	7600	25276	Sloveenia	1180	4560	5050	9101
Taani	5993	8877	8641	32882	Läti	620	755	1329	2303
Suurbritannia	5530	4614	5348	22968	Poola	561	680	1241	3847
Austria	3134	7619	8427	26181	Horvaatia	514	987	1822	4148
Prantsusmaa	3047	5222	4885	24369	Leedu	439	1015	1628	2842
Hispaania	3026	2774	3379	14044	Slovakkia	382	1975	2401	3604
Soome	2985	8146	6143	24168	Rumeenia	189	369	525	1549
Saksamaa	2787	6574	5684	26090	Bulgaaria	165	521	607	1230
Portugal	2113	2350	3508	10665	Albaania	116	40	191	724
Kreeka	2100	925	2235	11458	Venemaa	91	503	405	3043
Itaalia	1829	4182	3715	20331	Moldova	62	158	250	435
					Ukraina	56	255	293	988
					Valgevene	46	688	834	2219

**– SKP andmed on ainult Belgia kohta, ülejäänud näitajad sisaldavad ka Luksemburgi andmeid.*

Allikad: World... 1999/2000, lk. 234-235, 252-253; World… 1999, lk. 491-492, autori arvutused).

Otseste välisinvesteeringute mõju sihtriigi väliskaubandusele

Paljudel üleminekumaadel on suhteliselt väike siseturg, seda nii madala keskmise sissetuleku kui suhteliselt väikese rahvaarvu tõttu. Et tootlikkust tõsta, vajavad nad importkaupu ja –tehnoloogiat ja selle hankimiseks välisvaluutat – see tähendab, et neil on vaja eksportida. Üheks võimaluseks ekspordi suurendamisel on OVI sissevoolu soodustamine. See on eriti populaarseks saanud 1990ndatel (WTO 1997, Addendum 1, lk. 4).

Mitmed autorid on leidnud, et väliskapitaliga firmad ekspordivad rohkem kui kohaliku kapitaliga ettevõtted. Selliseid andmeid on Tšehhi Vabariigi, Slovakkia ja Ungari (Hunya 1998, lk. 12), Tšehhi Vabariigi, Ungari ja Sloveenia (Rojec 1998, lk. 20-22), ülemineku– ja

arengumaade kohta (Narula ja Wakelin 1995, lk. 15-16; World… 1999, lk. 234-239). On isegi väidetud, et otseste välisinvesteeringute sissevool on olnud põhiliseks Kesk– ja Ida–Euroopa üleminekumaade ekspordi arendajaks (Lauter ja Rehman 1999, lk. 44).

Tegelikult kaasneb lisaks ekspordi suurenemisele OVI sissevooluga tihti ka impordi kasv. Seega võib sihtriigi kaubandusbilanss otseste välisinvesteeringute mõjul nii halveneda kui paraneda. Näiteks kui sihtriik saab välismaalt tehnoloogiat ja teadmisi, saavad tema firmad oma tootmismahtu suurendada (mis mõjub positiivselt tema majanduskasvule), mis omakorda võib vähendada sihtriigi importi ja suurendada eksporti, samal ajal kui majanduskasv ise mõjub importi suurendavalt (vt. tabel 3).

T a b e l 3

Otseste välisinvesteeringute mõju sihtriigi väliskaubandusele

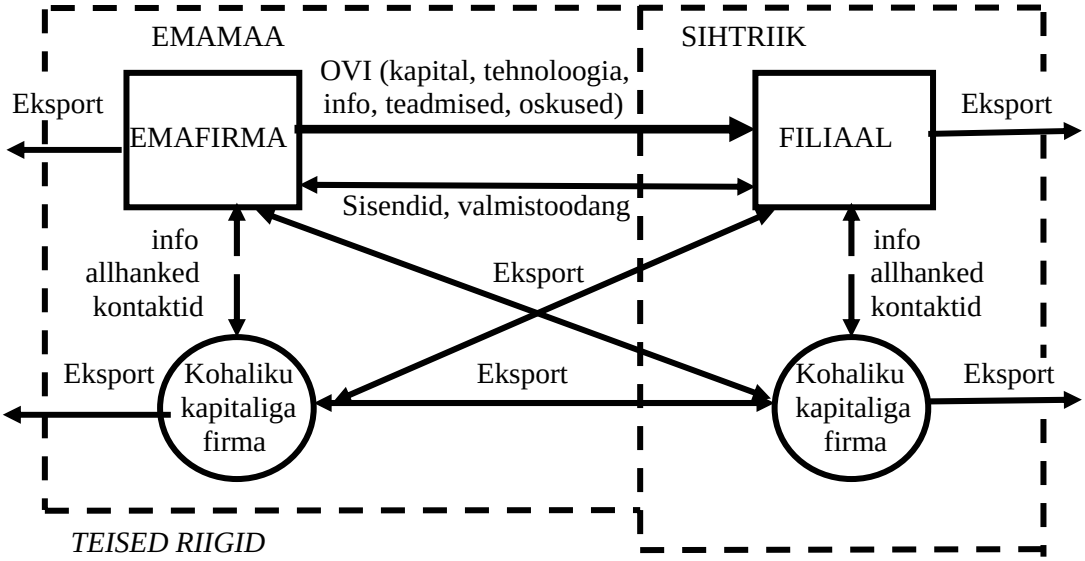
	import	**eksport**
sihtriigi filiaal vajab tootmiseks emamaalt pärit sisendeid	kasvab	
sihtriik hakkab tootma kaupu, mida ta enne importis	kahaneb	
emamaa hakkab importima sihtriigist kaupu, mida ta enne ise tootis		kasvab
OVI suurendab emamaa tuntust ja vajadust tema toodete järele	kasvab	
aja jooksul filiaali sõltuvus emafirma sisenditest väheneb	kahaneb	
toimub tehnoloogia ja teadmiste ülekanne sihtriigi firmadesse	kahaneb	kasvab
sihtriigi majanduskasv kiireneb	kasvab	

Allikas: Autori tabel Wilamoski ja Tinkler 1999, lk. 31 põhjal

Otsesed välisinvesteeringute mõju kaubandusbilansile sõltub nende motiividest. Üks võimalus on OVI jagada kohalikule turule ja ekspordile suunatud investeeringuteks. Esimesed neist toovad kaasa sihtriigi impordi suurenemise, jättes reeglina ekspordi samaks. Ekspordile suunatud OVI puhul võib sihtriigi import samuti kasvada, kuid ekspordi kasv on tavaliselt suurem (Lankes ja Venables 1996, lk. 337-338).

Otsesed välisinvesteeringud avaldavad mõju ka teistele sihtriigi firmadele peale välisfirma filiaali – kohaliku kapitaliga ettevõtted võivad suurendada oma eksporti tänu väliskapitaliga firmade eksporttegevuse jäljendamisele ning nende poolt loodud infrastruktuurile. Nad peavad hakkama ka konkurentsis püsimiseks efektiivsemalt tootma, sest välisinvestorid on tavaliselt konkurentsivõimelisemad (omades paremat tehnoloogiat, juhtimisoskusi vms). Kolmas OVI kaudne mõju avaldub suhete tekkes välisfiliaali ja kohalike firmade vahel – see soodustab tehnoloogia ja teadmiste ülekannet ja parandab sihtmaa kaubandusbilanssi (kui väliskapitaliga firma suurendab sisendite ostu sihtmaalt, vähendab see sihtriigi importi). Lisaks sellele võivad välisinvestorid tegutseda sihtriigi eksportturgudel ning mõjutada sealseid valitsusi kaubanduspiiranguid vähendama. See suurendab sihtriigis asuvate kohalike firmade eksporti. Kui investorid õpetavad oma töötajatele ekspordijuhtimist, kanduvad need oskused koos tööjõu liikumisega üle kohalikele firmadele. Info liigub välisinvestoritelt kohalikele firmadele üle ka kaubandus– jt organisatsioonide kaudu, kui mõlemad sinna kuuluvad (Blomström 1990, lk. 5-9; Blomström ja Kokko 1996, lk. 27). Isegi väliskapitaliga eksportija lähedal asumine suurendab oluliselt kohaliku firma ekspordivõimalusi – näiteks investorid võivad neile infot anda välisturgude ja turustamisvõimaluste kohta (Aitken *et al*. 1997, lk. 128).

Seega, kui firma teeb otsese välisinvesteeringu, ei saa filiaal ainult kapitali, ta saab tihti ka tehnoloogia, info välisturgude kohta jne (eriti siis, kui tegu pole sihtriigi turu teenindamisele või emafirma toodangu edasimüügile suunatud otsese välisinvesteeringuga) (vt. joonis 1).



Joonis 1. Otseste välisinvesteeringute mõju ekspordile (autori joonis)

OVI sissevoolu tulemusena võib eksportimine filiaali jaoks lihtsamaks muutuda. Ta võib hakata eksportima nii investori emamaale (sealhulgas emafirmasse või tema filiaali) kui teistesse riikidesse. Ka mitmed kohaliku kapitaliga firmad võivad eksportima hakata, saades selleks vajalikke ressursse (infot jne) kas filiaalist või mõnikord otse investori käest. Samas peavad sihtriigid arvestama sellega, et otseste välisinvesteeringute sissevool võib suurendada ka nende importi – filiaal võib saada emafirmast või mõnest teisest välisriigi firmast vajalikke detaile või toorainet (eriti kui tegu on allhanketööga); samade ressursside järele võib tekkida vajadus mõnel kohaliku kapitaliga firmal (temagi võib hakata investorile või filiaalile allhanketöid tegema). Seega mõjutab otsese välisinvesteeringu tegemine tihti ka emafirma ja mõne emamaal asuva kohaliku ettevõtte eksporti.

Otseste välisinvesteeringute sissevoolu soodustamine kaubandusbilansi parandamise eesmärgil

OVI sissevool sõltub paljudest teguritest. Tähtsamad neist on majanduslik ja poliitiline stabiilsus, arenenud infrastruktuur, odava oskustööjõu, loodusressursside ja tehnoloogia olemasolu. Ka turu suurus ja riigi asukoht on olulised (WTO Addendum 4, 1997, lk. 4). Seega on mitmetel Kesk– ja Ida–Euroopa üleminekumaadel suhteliselt hea võimalus otseste välisinvesteeringute sissevoolu lähiaastail suurendada. Eriti suured perspektiivid välisinvestorite kaasamiseks on Euroopa Liiduga peatselt ühinevatel riikidel, sh Eestil.

Samas ei piisa riigile ainult soodsast asukohast ja loodusressurssidest – et saada kõrgema kvaliteediga otseseid välisinvesteeringuid, tuleb investeerida haridusse, infrastruktuuri ja infosüsteemidesse. Muidu meelitatakse ligi ainult lihtsamatest allhanketöödest huvitatud investoreid (Lall 1993, lk. 106) või loodusressurssidele suunatud investeeringuid, mille positiivne mõju sihtriigile on piiratud (Meyer ja Pind 1999, lk. 212).

Ainult need maad, kus on arenenud infrastruktuur ja tootmisvõimsused ning samal ajal odav (oskus)tööjõud ja teised vajalikud ressursid, saavad eelise ekspordile suunatud otseste välisinvesteeringute ligimeelitamisel (Kumar 1994, lk. 149). Arenenud üleminekumaade firmad on rohkem integreeritud emafirma tootmisprotsessi ja saavad rohkem kasutada oma suhtelist eelist (Lankes ja Stern 1998, Motives…; Brenton *et al.* 1998, lk. 15).

Kui ülaltoodu on arvesse võetud ja teised põhilised tingimused (rahu, makromajanduslik stabiilsus ja hea rahvusvaheline maine) tagatud, tuleb riikidel arvestada ka sellega, et (WTO Addendum 2, 1997, lk. 35-36):

- otseste välisinvesteeringute saamisel muutub üha tähtsamaks riigi sobivus ekspordibaasina (kaubandusbarjäärid ja transpordikulud maailmas üldiselt vähenevad);
- avatud majandusega riigid saavad rohkem otseseid välisinvesteeringuid;
- infrastruktuur on rahvusvahelise tootmise ja turustamise jaoks väga tähtis tegur;
- maksu- ja muudel fiskaalsetel soodustustel on OVI ligitõmbamisel suhteliselt väike mõju, kuigi maksusüsteemide harmoniseerimine on oluline.

Otseste välisinvesteeringute mõju Eesti ekspordile

Suure kaubandusbilansi defitsiidi tõttu (15,7 miljardit EEK nii aastal 1997 kui 1998) on Eestis jaoks ekspordi suurendamine väga vajalik – impordi olulist vähenemist pole lähiaastail ette näha. Eesti ettevõtete majandusnäitajaid vaadates selgub, et väliskapitaliga firmad ekspordivad oma toodangust suurema osa kui kohaliku erakapitaliga ettevõtted, samuti on neil ligi kolm korda suurem eksport töötaja kohta (vt. tabel 4). Tööstusharuti on tulemused loomulikult erinevad.

T a b e l 4

Kohaliku ja väliskapitaliga firmade ekspordinäitajad

	Eksport töötaja kohta (tuhat EEK)			**Eksport protsendina käibest**		
Aasta	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**
Eesti erakapitaliga firma	50,1	61,0	93,2	20,8	19,5	21,8
Väliskapitaliga firma	190,1	218,9	273,2	33,7	30,7	30,8

Allikas: ESA 1997-1999; autori arvutused

Küsitluste “Välisinvestor” ja “Eksportöör” (korraldatud Eesti Investeeringute ja Kaubanduse Arendamise Sihtasutuse ja Tartu Ülikooli poolt aastail 1998-1999) tulemused näitavad, et väliskapitali päritolumaa mõjutab tugevalt filiaali eksportturgude valikut – Soome kapitaliga firmad hakkavad tihti eksportima Soome, Rootsi kapitaliga firmad Rootsi jne. Ka Baltimaad on paljudele firmadele tähtsateks eksportturgudeks – välisinvestor teeb investeeringu ühte Balti riiki ja hakkab sealt eksportima teistesse.

Nagu näitab alljärgnev tabel, on väliskapitaliga firmadel vähem probleeme kui kohaliku kapitaliga eksportijatel. Eriti suur on see erinevus eksporti takistavate tegurite korral. Näiteks infopuudus ja finantsressursside nappus ei mõjuta kuigi oluliselt väliskapitaliga firmasid, samas kui kohaliku kapitaliga eksportijatele on need olulisteks takistusteks. Seega võib väliskapitali kaasamine suurendada firma konkurentsivõimet nii kodu– kui välisturul.

T a b e l 5

Firmade arengut ja eksporti takistavad tegurid*

	Väliskapitaliga eksportöör		Kohalik eksportöör	
	1999	**1998**	**1999**	**1998**
Firma arengut ja/või edasist arenemist takistavad tegurid				
Tööjõu madal kvaliteet	3.04	3.07	3.51	3.06
Käibemaksu maksmise ja tagastamise protseduurid	2.92	3.15	3.57	3.64
Puudused seadusandluses	2.57	2.88	2.69	2.77
Maareformi venimine	2.45	2.64	2.51	2.60
Kõlvatu konkurents	2.30	2.61	2.92	2.73
Tooraine vähesus	1.90	2.02	2.06	2.54
Ekspordi– ja imporditollide puudumine	1.73	2.00	2.22	2.11
Eksporti takistavad tegurid				
Tugev konkurents välisturgudel	3.73	3.27	4.43	3.94
Toodangu kõrge omahind	2.98	2.38	3.40	3.21
Sobiva tööjõuressursi nappus	2.72	2.24	2.83	2.45
Info puudus sihtturgude kohta	2.62	2.37	3.20	2.80
Finantsressursside nappus	2.53	2.26	3.63	3.28
Välisriikide tollid ja kvoodid	2.42	2.82	3.09	3.43
Standardid ja kvaliteedinõuded välisturgudel	2.27	…	3.23	…
Uuendatud toodete nappus	2.26	1.96	2.71	2.51
Ebapiisavad tootmisvõimsused	2.21	…	2.40	…
Toodangu madal kvaliteet	2.16	1.93	2.82	2.47

** 1 – Tegur pole üldse oluline; 2 – tegur on väheoluline; 3 – oluline; 4 – tugev; 5 – väga tugev*

Allikas: autori arvutused küsitluste “Välisinvestor” ja “Eksportöör” tulemuste põhjal

Kokkuvõte

Otsestel välisinvesteeringutel on oluline roll üleminekumaade, ka Eesti, majanduse konkurentsivõime tõstmisel. OVI toovad riiki lisaks kapitalile uusi teadmisi ja tehnoloogiat, mõjutades ka kohalikke firmasid eksportima, kuid samas võib nende sissevooluga kaasneda ka impordi suurenemine, mis eriti vaesemates (ülemineku)maades võib viia kaubandusbilansi defitsiidi suurenemiseni. Arenenud üleminekumaad (sealhulgas Eesti) peaksid väliskapitali sissevoolust tõenäoliselt rohkem võitma kui kaotama. Euroopa Liidu liikmeks saamine võib veelgi suurendada ekspordile orienteeritud otseste välisinvesteeringute sissevoolu sellesse piirkonda.

Eestis on otseseid välisinvesteeringuid saanud firmad edukamad eksportijad kui kohaliku kapitaliga ettevõtted. Ka on väliskapitaliga firmadel kohalike ettevõtjatega võrreldes vähem probleeme. Seetõttu on väga tähtis OVI sissevoolu igati soodustada. Riik peaks tegema endale senisest rohkem reklaami, rõhutama oma soodsat asukohta ja peatset Euroopa Liidu liikmeks saamist ning võimaluse korral kaaluma ka ekspordile suunatud otsestele välisinvesteeringutele soodustuste rakendamist näiteks maa erastamisel – sellest võib isegi rohkem kasu olla kui maksusoodustustest. Tugevate eksportijate riiki tulekust võidaksid ka kohaliku kapitaliga firmad, saades neilt näiteks uusi teadmisi ja infot sihtturgude ja turustamisvõimaluste kohta. Siis võib ka kaubandusbilansi defitsiit vähenema hakata.

Kasutatud kirjandus

1. Aitken, B., Hanson, G. H., Harrison, A. E. Spillovers, foreign investment, and export behavior. – Journal of International Economics, 1997, Vol. 43, Issue 1/2, lk. 103 - 132.
2. Blomström, M. Transnational corporations and manufacturing exports from developing countries. New York: UN Centre on Transnational Corporations, 1990, 124 lk.
3. Blomström, M., Kokko, A. The impact of foreign direct investment on host countries: a review of the empirical evidence. – The World Bank Policy Research Working Paper, December 1996, No. 1750, 44lk.
4. Brenton, P., Di Mauro, F., Lücke, M. Economic integration and FDI: an empirical analysis of foreign investment in the EU and in Central and Eastern Europe. Kiel Institut für Weltwirtschaft Working Paper, 1998, No. 890, 43 lk.
5. Economic Survey of Europe, 1999, No. 3 [http://www.unece.org/ead/pub/993/993_1.pdf]
6. ESA. Ettevõtete majandusnäitajad 1996. Tallinn. 1997
7. ESA. Ettevõtete majandusnäitajad 1996. Tallinn. 1998
8. ESA. Ettevõtete majandusnäitajad 1997. Tallinn. 1999
9. Hunya, G. Integration of CEEC manufacturing into European corporate structures by direct investments. – WIIW, 1998, 18 lk.
10. IMF World Economic Outlook, October 1999, 254 lk.
11. Kumar, N. Determinants of export orientation of foreign production by U. S. multinationals: an inter-country analysis. – Journal of International Business Studies, 1994, Vol. 25, Issue 1, lk. 141-56
12. Lall, S. Promoting technology development: the role of technology transfer and indigenous effort. – Third World Quarterly, 1993, Vol. 14, Issue 1, lk. 95-108.
13. Lankes, H. P., Stern, N. Capital flows to Eastern Europe and the former Soviet Union, EBRD Transition Working Paper, 1998, No. 27, [http://www.ebrd.org/english/region/WORKINGP/wp27.htm].
14. Lankes, H. P., Venables, A. J. Foreign direct investment in economic transition: the changing pattern of investments. – Economics of Transition, 1996, Vol. 4, No. 2, lk. 331-347
15. Lauter, G. P., Rehman, S. S. Central and East European trade orientation and FDI flows: preparation for EU membership. – International Trade Journal, 1999, Vol. 13 Issue 1, lk. 35-52.
16. Meyer, K. E., Pind, C. The slow growth of foreign direct investment in the Soviet Union successor states. – Economics of Transition, 1999, Vol. 7, Issue 1, lk. 201-214.
17. Narula, R., Wakelin, K. Technological competitiveness, trade and foreign direct investment. – MERIT Working Paper, 1995, No. 95-019, 26 lk.
18. Rojec, M. Restructuring and efficiency upgrading with foreign direct investment. – Phare-ACE Research Project "Impact of foreign direct investment on efficiency and growth in CEEC manufacturing, 1998, No. P96-6183r, 26 lk.
19. Wilamoski, P.; Tinkler, S. The trade balance effects of U.S. foreign direct investment in Mexico.– Atlantic Economic Journal, 1999, Volume 27, Issue 1, lk. 24-37.
20. World Development Report 1999/2000. World Bank, 1999, 312 lk.
21. World Investment Report, 1999: Foreign direct investment and the challenge of development, 541 lk.
22. WTO 1997. Implications of the relationship between trade and investment for development and economic growth. Addendum 1, 30 lk.
23. WTO 1997. Implications of the relationship between trade and investment for development and economic growth. Addendum 2, 50 lk.

24. WTO 1997. Implications of the relationship between trade and investment for development and economic growth. Addendum 4, 8 lk.

Summary

FOREIGN DIRECT INVESTMENTS – A POSSIBILITY FOR IMPROVING CENTRAL AND EASTERN EUROPE'S TRADE BALANCE

Tiia Vissak
University of Tartu

Foreign direct investments (FDI) play an important part in the world economy. They can be a source of not just capital, but also of new technology and skills, marketing networks. Many countries former skeptical about FDI now welcome them. A central reason is their need to increase their exports and improve their trade balance. Because of low *per capita* income and/or small populations, many transition economies have relatively small domestic markets. Their investment and productivity growth is highly dependent on imported capital goods and technology – they need foreign exchange. In order to ensure a sustained rise in the investment rate and high productivity growth, a steady expansion in exports is required.

The main aim of this paper is to show that welcoming foreign direct investment inflows can be one way to improve Central and Eastern Europe's (CEE) trade balance. At first, CEE and EU economies are compared, and then FDI direct and indirect impacts on exports and imports studied, some political suggestions made and results from Estonia given.

Although FDI inflows increase the competitiveness of some firms, their impact on the host country is not that simple. Foreign direct investments bring in capital and technology, and they can also lead to export and, through that, GDP growth, but still, their role should not be over-idealized. Several authors have found that foreign affiliates export more than local enterprises, but, on the other hand, there is some evidence stating that host country imports may grow more than exports. Welcoming FDI, governments must not only offer incentives, they should also understand, which type of foreign direct investments they favor most. To attract export-oriented FDI, deliberate efforts to improve human capital and the physical and social infrastructure must be made. More advanced Central and Eastern European transition economies (including Estonia) have better chances to get export-oriented foreign direct investments and improve their trade balance than less advanced transition countries.

The importance of FDI has been recognized in Estonia already. From the economic data of about 24,000 enterprises it can be concluded that exporting investors (foreign–owned firms) have larger exports per turnover and per employee than local exporters. They are also more competitive, being less hindered by many problems (both in operating and, especially, exporting) than local companies. So it can be concluded that finding a foreign investor may increase local firms' competitiveness (provide them with financial resources, more efficient production and management methods, necessary information, better products, etc) and make them more active in exporting. In addition to direct effects, indirect effects of FDI (like introducing new skills, technology, etc. to the affiliates' local partners) should also be considered. This is probably the area where foreign investments' impact on the Estonian exports is the largest. That means, Estonia should even more advertise itself and try to offer incentives to export-oriented foreign direct investors to achieve higher economic growth and improve its trade balance.

FINANZAUSGLEICH AUS ALLOKATIONSPOLITISCHER SICHT

Ralph M. Wrobel
Universität Tartu

Der Begriff des Finanzausgleichs

Der zuerst in der Schweiz gegen Ende des letzten Jahrhunderts geprägte Begriff des Finanzausgleichs wurde von Anfang an auf unterschiedlichste Erscheinungsformen angewendet.[1] Ökonomisch ist der Finanzausgleich als die Aufteilung von Staatsaufgaben auf verschiedene Gebietskörperschaften unter entsprechender Vorsorge für die Finanzierung zu verstehen.[2] Zeitweilig wird dem Begriff des Finanzausgleichs nur die Einnahmenzuteilung zugerechnet, der die Aufgabenverteilung gegenübergestellt wird. Deshalb kann zwischen einem Finanzausgleich im weiteren und engeren Sinn unterschieden werden. Während ersterer sowohl Aufgaben- als auch Einnahmenverteilung umfaßt, wird unter Finanzausgleich im engeren Sinn nur die Einnahmenverteilung verstanden.[3] Der Finanzausgleich im engeren Sinne soll dem Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft dienen. Oder - noch enger definiert - kann man sagen, daß dem Finanzausgleich die Aufgabe zufällt, das Steueraufkommen auf die Aufgabenträger so aufzuteilen, daß alle öffentlichen Aufgaben in einem jeweils für erforderlich gehaltenen Ausmaß erfüllt werden können. So kann es als Aufgabe des Finanzausgleichs gesehen werden, die Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen zu mildern, was die wesentliche Redistributionsfunktion des Finanzausgleichs ist. Ob der Finanzausgleich auch allokationspolitische Aufgaben hat, durch die seine Notwendigkeit begründet werden kann, ist jedoch die ökonomisch entscheidende Frage, denn nur dann können auch Effizienzgründe für den Finanzausgleich geltend gemacht werden.

Die aktuelle Problematik in Estland

Der estnische Staat ist rechtlich in drei Ebenen – Zentralstaat, Kreise und Gemeinden – eingeteilt. Die Gemeinden stellen jedoch faktisch die zweite Ebene der Administration Estlands dar, denn die Kreise erfüllen nur administrative Aufgaben der Zentralregierung. Dieses zweistufige System dezentraler Administration wurde bereits 1989 noch zur Zeit der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik eingeführt. Aber erst durch die Verfassung von 1992 erhielten die Gemeinden die Aufgabe, lokale Angelegenheiten eigenverantwortlich zu regeln. Und mit einem Gesetz von 1993 wurde die Gemeindeebene direkt der zentralen Regierung unterstellt. Damit waren die Kreisverwaltungen endgültig funktionslos geworden. Den Gemeinden obliegen seitdem die Bereiche Feuerwehr und Umweltschutz, das Bildungswesen, der Unterhalt von sozialen Einrichtungen, wie z.B. Altersheimen, die Wasser- und Abwasserversorgung, die Pflege öffentlicher Anlagen, der öffentliche Personennahverkehr etc. Darüber hinaus haben die Gemeinden nationale Aufgaben im Auftrag der Zentralregierung zu erfüllen.[4]

Die hauptsächliche Finanzierung der estnischen Gemeinden stammt aus einem Finanzausgleich, geregelt durch mehrere Gesetze aus den Jahren 1993 und 1994. Er verteilt

[1] Vgl. Hackenbroch (o.J.), S. 12-13.
[2] Vgl. Bös (1980), S. 2.
[3] Vgl. Pagenkopf (1986), S. 32-33.
[4] Vgl. Kuhn (1996), S. 40-41.

die staatlichen Einnahmen aus Steuern und Abgaben auf die beiden Ebenen staatlicher Tätigkeit. Das geschieht in Estland durch ein Mischsystem von getrennten Steuern, Verbundsteuern und Finanzzuweisungen. Dabei hat der Anteil der Gemeinden an den Verbundsteuern kontinuierlich abgenommen. Beispielsweise verloren die Gemeinden 1993 ihren Anteil von 35% der Körperschaftssteuer. Und 1994 wurde ihr Einkommensteueranteil von 100% auf 52% reduziert. Im Gegenzug erhielten die Gemeinden 1994 das Recht, eigene Steuern zu erheben.[5] Mangels weitergehender gesetzlicher Grundlagen sind aber bis heute nicht alle lokalen Steuern einsetzbar. Die Entscheidung über die Erhebung dieser lokalen Steuern sowie deren Steuersätze liegt jedoch bei der Gemeinde. Will die Gemeindevertretung eine lokale Steuer erheben, muß sie diese in ein staatliches Steuerregister eintragen lassen. Da nicht alle Gemeinden von der Ermächtigung zur Steuererhebung Gebrauch machen, werden zur Zeit in Estland nur in einigen Kommunen einzelne lokale Steuern erhoben.[6]

Neben die Finanzierung der kommunalen Angelegenheiten durch Anteile an Verbundsteuern und eigene Steuern traten deshalb immer mehr Finanzzuweisungen. Sie hatten 1994 bereits einen Anteil von ca. 25% der kommunalen Budgets. Gezahlt werden sie insbesondere zur Erhöhung der kommunalen Einnahmen und zur Finanzierung von Investitionen oder Aufgaben, die den Gemeinden von der Zentralregierung übertragen wurden. Die Höhe der Zuweisungen einer Gemeinde ist abhängig von der eigenen Pro-Kopf-Finanzkraft im Verhältnis zum Durchschnitt aller Gemeinden. Dadurch wird ein gewisser horizontaler Umverteilungseffekt erreicht[7]. Während sich vor dem Ausgleich etwa 11% der Gemeinden in dem Intervall von 90% - 110% der Pro-Kopf-Finanzkraft befinden, sind es danach 58%. Einen regulären horizontalen Finanzausgleich, wie er z.B. in der Bundesrepublik Deutschland praktiziert wird, gibt es jedoch nicht.[8]

Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage

Im Rahmen der Integration Estlands in die Europäische Union wird auch die Einführung eines umfangreichen Finanzausgleichssystems in Estland diskutiert. Ökonomisch würde es aber nur dann Sinn machen, wenn es auch allokationspolitisch begründet werden kann. Die große Bedeutung des Allokationsproblems für die Frage eines Finanzausgleichs diskutierte bereits 1952 James Buchanan. Für ihn ist "the 'resource-allocation', or 'efficiency', argument ... to the economist, perhaps the most significant of the several objections which have been made to the transfer of income by the central government from the high-income areas to the low-income areas within a unified economy."[9] Wird ein Staat nicht als ein einheitliches Gebilde gesehen, sondern als föderatives System mit mehreren Ebenen, hat die Versorgung mit öffentlichen Gütern nach dem Subsidiaritätsprinzip auf diese Ebenen verteilt zu sein. Das liegt darin begründet, daß der Nutzen vieler öffentlicher Güter mit zunehmender Entfernung vom Ort der Bereitstellung abnimmt. Als Beispiel seien Parkanlagen oder lokale Buslinien genannt. Sie kommen nur bestimmten Gruppen der Bevölkerung zugute. Die Existenz solcher lokal öffentlicher Güter bringt eine räumliche Dimension in das Problem der effizienten

[5] Dazu gehören eine lokale Einkommenssteuer von maximal 2%, eine lokale Umsatzsteuer von maximal 1%, eine Kopfsteuer, Straßenerschließungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Tierhaltungssteuer etc. [Vgl. Kuhn (1997), S. 43-44.]

[6] Vgl. Pajuste (1997), S. 81, ebenso Ulst (1999), S. 389-390.

[7] Zu den regionalen Unterschieden des Pro-Kopf-Einkommen bzw. der Pro-kopf-Finanzkraft der Kommunen vgl. Harter/Jaakson (1997), S. 469-471, und Berg (1997), S. 239-250.

[8] Vgl. Kuhn (1997), S. 46-51.

[9] Buchanan (1952), S. 208.

Allokation der Ressourcen.[10] Bereits 1956 beschrieb Tiebout in seinem bekannten Aufsatz "A Pure Theory of Local Expenditures"[11] ein Modell, das zeigt, wie das optimale Niveau lokal öffentlicher Güter in einer Volkswirtschaft mit vielen Gemeinden erreicht werden kann. Er geht davon aus, daß die Haushalte voll mobil sind und sich deshalb innerhalb der Volkswirtschaft effizient niederlassen.[12] Zur Finanzierung der lokalen Ausgaben dürfen dann nur solche Einnahmen verwendet werden, die die Kosten internalisieren. Es wird in diesem Fall vom Prinzip der lokalen oder fiskalischen Äquivalenz gesprochen.[13] Die Realisierbarkeit eines solchen idealen kommunalen Leistungs- und Finanzsystems kann allerdings bezweifelt werden. Vor allem das Problem des Trittbrettfahrerverhaltens wird dafür angeführt. Ebenso lassen sich die von Kommunen angebotenen Güter und Dienstleistungen zum großen Teil als Klubgüter klassifizieren.[14]

Ökonomisch gesehen bietet die kommunale Selbstverwaltung gegenüber einer zentralen Staatsverwaltung allokative Vorteile. Örtliche Maßnahmen können von den Bürgern nicht nur besser beeinflußt, sondern auch besser kontrolliert werden. Dadurch schafft kommunale Selbstverwaltung günstigere Voraussetzungen für eine Politik, die den Bedürfnissen der Bürger entspricht. Allein der Umfang kommunaler Leistungen ist auf einer untergeordneten Ebene besser zu ermitteln als von einer Zentralregierung aus. Das ist aber nur dann durchführbar, wenn die Kommunen auch frei über entsprechende finanzielle Mittel verfügen können, um ihre kommunalspezifischen Aufgaben zu erfüllen.[15] Demnach gilt als Mindesterfordernis der Finanzautonomie das Recht der Gebietskörperschaften auf Ausgabenkompetenz, was materiell einen Anspruch auf Einnahmen einschließt.[16] Die größtmögliche Einnahmenautonomie ist beim freien Trennsystem gegeben, d.h. bei getrennter Erhebung verschiedener Steuern durch die unterschiedlichen staatlichen Ebenen, denn hierbei kann jede Gebietskörperschaft die Art der erhobenen Abgaben und deren Ausgestaltung frei bestimmen. Das Gegenteil, die geringstmögliche Einnahmenautonomie, hingegen bringt das Zuweisungssystem mit sich, da hierbei die Finanzmittel erhaltende Ebene über keinerlei Möglichkeiten mehr verfügt, die Höhe ihrer Einnahmen eigenständig zu variieren und damit ihren Ausgaben anzupassen.[17]

Spill-Over-Effekte als allokationspolitische Begründung?

Es ist in der Realität zu beobachten, daß die Nutzen lokal öffentlicher Güter über die Grenzen der zur Verfügung stellenden Gebietskörperschaft hinaus streuen, so daß sie von der Bevölkerung einer anderen Region mitkonsumiert werden können. Der Ansatz der Spill-Over-Effekte ist dadurch gekennzeichnet, daß er nicht auf die externen Effekte eingeht, die innerhalb einer Gebietskörperschaft auftreten, sondern nur die externen Effekte außerhalb ihrer Grenzen, die Spill-Overs, betrachtet.[18] Spill-Overs können in der Theorie durchaus durch Zuweisungen einer Gebietskörperschaft höherer Ebene, d.h. einen Finanzausgleich, kompensiert werden. In der traditionellen Literatur zum Thema des Finanzausgleichs werden

[10] Vgl. Brümmerhoff (1992), S. 486.
[11] Vgl. dazu Tiebout (1956).
[12] Vgl. zu den Annahmen des Tiebout-Modells auch Meisterling (1986), S. 19.
[13] Vgl. Brümmerhoff (1992), S. 486.
[14] Vgl. Miera (1994), S. 36.
[15] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (1982), S. 24.
[16] Vgl. ebd., S. 26.
[17] Vgl. Seidel (1992), S. 53-54.
[18] Vgl. Thöni (1986), S. 39.

die Spill-Over-Effekte deshalb immer wieder als allokationspolitische Begründung für diesen genannt. Das dürfte in der Praxis aber auf Umsetzungsschwierigkeiten stoßen. Beispielsweise wäre eine ausreichende Spill-Over-Bilanzierung notwendig. [19]

Es gibt jedoch auch Alternativen zum Finanzausgleich: Zunächst besteht die Möglichkeit, Spill-Overs mit ihren unerwünschten allokativen Konsequenzen bewußt hinzunehmen. Gründe dafür können sein, daß die Spill-Overs bei der Verfolgung anderer Ziele geeignet erscheinen oder daß die Kosten der Kompensation verglichen mit deren Ergebnis zu hoch sind. Letzteres ist besonders dann der Fall, wenn die Spill-Overs an sich unbedeutend sind und eine Kompensation sich einfach nicht lohnt. Aber auch die Opportunitätskosten der Kompensation umfangreicherer Spill-Overs können so gravierend sein, daß ein Verzicht darauf geboten scheint. Für die Erreichung anderer Ziele, z.B. in der Umweltpolitik, können Spill-Overs möglicherweise nutzbar gemacht werden. Eine Kompensation ist demnach nicht in jedem Fall nötig, geschweige denn wünschenswert.[20]

Um Spill-Over-Effekte zu korrigieren, können auch Verhandlungen auf horizontaler Ebene versucht werden. Das erscheint besonders dann sinnvoll, wenn die Effekte in beiden Richtungen auftreten. Man spricht in diesem Fall von reziproken Spillovers. Das Interesse aller Beteiligten an einer Lösung sollte in diesem Fall recht hoch sein. Es ist allerdings darauf zu achten, daß die Anzahl der beteiligten Gebietskörperschaften nicht zu groß ist, denn ansonsten ist damit zu rechnen, daß einzelne Gebietskörperschaftren sich als Trittbrettfahrer verhalten. Das bedeutet, daß sie sich den Kosten der gemeinsamen Aktivität entziehen, wohl wissend, daß sie von der Nutzung derselben nicht ausgeschlossen werden können. Liegen einseitige Spill-Overs vor, kann eine Übereinkunft nur dann auf dem Verhandlungwege erreicht werden, wenn der Grenzschaden des Betroffenen größer ist als der Grenzgewinn des Verursachers aus der die Belastung schaffenden Aktivität. Auch in diesem Fall darf die Anzahl der Beteiligten nicht zu groß sein, damit kein Trittbrettfahrerverhalten auftritt.[21]

Das Spill-Over-Problem läßt sich aber auch über die verstärkte Anwendung einer kostendeckenden Gebühren- und Beitragsfinanzierung lösen. Vorraussetzung dafür ist allerdings, daß für die betreffenden Güter ein individueller oder gruppenmäßiger Ausschluß vom Konsum möglich ist. In diesem Fall herrscht kostenmäßige Äquivalenz, wodurch das Spillover-Problem allokationspolitisch am saubersten gelöst wird. Grenzen ergeben sich lediglich durch die bekannten Probleme der Kostenermittlung und der Zurechenbarkeit.[22] Trotzdem scheint diese Variante der Behandlung von Spill-Overs gegenüber einem Finanzausgleich aus allokationspolitischer Sicht vorteilhafter. Spill-Overs können deshalb nicht unwidersprochen als allokationspolitische Begründung für einben Finanzausgleich angeführt werden.

Systemwettbewerb als Alternative

"In der Praxis dürfte es … sehr schwierig sein, das angemessenen Ausmaß eines adäquaten Finanzausgleichs festzulegen, zumal Gebietskörperschaften, die positive Externalitäten bewirken, in der Regel ihrerseits durch solche Effekte begünstigt werden oder an anderer Stelle negative Externalitäten auslösen. Das Informationsproblem ist sowohl im Falle positiver als

[19] Vgl. Massat (1984), S. 39-40.
[20] Vgl. Gläser (1981), S. 90-91.
[21] Vgl. Seidel (1992), S. 42.
[22] Vgl. Gläser (1981), S. 93.

auch im Falle negativer Externalitäten nur schwer zu lösen."[23] Außerdem konnte gezeigt werden, daß es zahlreiche alternative Möglichkeiten zur Behandlung von Spillover-Effekten gibt. Der Finanzausgleich ist zwar ein mögliches, aber sehr problematisches Instrument zur Behandlung von allokativen Effekten. Transfers zwischen den Gebietskörperschaften, sei es in vertikaler Richtung, sei es in horizontaler Richtung zwischen den Ländern oder zwischen den Kommunen sind deshalb nicht erforderlich. Die zu deren Rechtfertigung vorgebrachten allokativen Begründungen sind sehr fragwürdig.[24]

Ein föderales System ist dann besonders sinnreich, wenn es eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Güter ermöglicht als ein Zentralstaat. Das ist dann der Fall, wenn ein Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften um die mobilen Faktoren besteht: ein Systemwettbewerb. Dieser ist als ein Interaktionsprozeß zu verstehen, in dem Elemente des ökonomischen und des politischen Wettbewerbs wirksam werden. Da in diesem Fall der Wettbewerb aber zwischen den Wirtschaftssystemen der Gebietskörperschaften stattfindet, bezieht sich das vorhandene Regelsystem auf die Möglichkeiten der privaten Akteure, mit ihren Dispositionen zwischen mehreren Systemen zu wählen. Wichtigste Grundlage der Hypothese vom Systemwettbewerb ist deshalb die Möglichkeit internationaler (hier eigentlich: interregionaler!) Faktorwanderung. So ist die Abwanderung von mobilen Faktoren aus einer Gebietskörperschaft in die andere als eine Ausnutzung institutioneller Arbitrage zu interpretieren, d.h., die ökonomischen Akteure nutzen die Unterschiede in den erwarteten Nettoerträgen ihrer Dispositionen über Faktoren in verschiedenen Gebiertskörperschaften. Dabei werden diese auf die unterschiedlichen institutionellen Arrangements in den Ländern bzw. Gemeinden zurückgeführt. Politische Entscheidungsträger als Anbieter von Institutionen nehmen diese Entwicklung wahr und verändern ihr Angebot so, daß durch eine höhere institutionelle Attraktivität ihrer Gebietskörperschaft mobile Faktoren angezogen werde.[25]

Der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften wird in der klassisch-evolutionären Theorie jedoch nicht als ein Optimierungs-, sondern als ein Entdeckungsverfahren verstanden. Er dient nicht der „optimalen“ Bereitstellung einer Kombination von Steuern und öffentlichen Gütern, die einem externen Beobachter bereits bekannt ist, sondern der Entdeckung neuer institutioneller Arrangements.[26] Damit ermöglicht der Wettbewerb der Systeme eine ständige Anpassung der Institutionen, Mengen und Arten öffentlicher Güter sowie der Besteuerung an die sich wandelnden Präferenzen der Bevölkerung. Er setzt aber eine Wettbewerbsordnung voraus, die die Freiheit einer Wanderung der Produktionsfaktoren sichert, aber beispielsweise auch die Internalisierung von Spill-Overs ermöglicht. Dann wirkt der Systemwettbewerb als hervorragende Möglichkeit zu Beschränkung des „Leviathan“-Staates.

In Estland sind die Grundlagen für einen institutionellen Wettbewerb der Gemeinden, insbesondere durch deren Möglichkeiten der Steuererhebung gegeben. Sie werden jedoch nicht genutzt, da Transfers eine „bequemerer“ Einnahmequelle für die Kommunen sind. Es ist immer einfacher, im politischen Verhandlungsprozeß („rent-seeking“!) nach mehr Geld zu rufen, als selber kreativ und risikoreich nach neuen Lösungswegen für die eigenen Probleme zu suchen. Bestehen Anreize zu einer solchen Suche, sind die Ergebnisse aber i.d.R.

[23] Boss (1993), S. 85.
[24] Vgl. ebd., S. 94.
[25] Vgl. Wrobel (1999), S. 677-678.
[26] Vgl. Hayek (1969).

effizienter. Deshalb ist ein Wettbewerb der Steuersysteme und Steuersätze zwischen den estnischen Gemeinden um die mobilen Ressourcen einem staatlichen Transfersystem vorzuziehen. Estland sollte deshalb sein System der Gemeindesteuern ausbauen, die Transfers aber schrittweise reduzieren. Auf die Einführung eines umfassenden Finanzausgleichssystems – wie es z.B. derzeit in Deutschland wieder heftig diskutiert wird – sollte hingegen von vorne herein verzichtet werden.

Literatur

Berg, B. (1997) Estonian Economy and European Integration, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos C 75 Serie, Helsinki.

Bös, D. (1980) Finanzausgleich in Österreich, Bonn.

Boss, A. (1993) Wetbewerb der Regionen und Finanzverfassung. Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Beiheft der Konjunkturpolitik der Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, Nr. 41, S. 79-98.

Brümmerhoff, D. (1992) Finanzwissenschaft, 6. Auflage, München.

Buchanan, J. (1952) Federal Grants and Ressource Allocation, in: The Journal of Political Economy, Band 60, Nr. 3, S. 208-217.

Gläser, M. (1981) Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden, Reihe Wirtschaftswissenschaften, Band 224, Thun.

Hackenbroch, I. (o.J.) Zur Theorie und Politik eines supranationalen Finanzausgleichs, Gestaltungsprobleme und Gestaltungsansätze unter besonderer Berücksichtigung der EG, München.

Harter, M.; Jaakson, R. (1997) Economic Success in Estonia: The Centre versus Periphery Pattern of Regional Inequality, in: Communist Economies & Economic Transformation, Bd. 9, Nr. 4, S. 469-488.

Hayek, F.A. von (1969) Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Tübingen, S. 249-265.

Kuhn, N. (1996) Finanzausgleich in Estland: Analyse der bestehenden Struktur und Überlegungen für eine Reform, Working Paper No. 13 der Bamberg Economic Research Group, Bamberg.

Kuhn, T. (1990) Zur Theorie der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, 42, Augsburg.

Massat, D. (1984) Die ökonomische Problematik von Zuweisungen an Kommunen, Reihe Wirtschaftswissenschaften, Band 302, Thun.

Meisterling, G. (1986) Zur Problematik von Marktanalogien in der ökonomischen Theorie des Föderalismus, Frankfurt am Main.

Miera, S. (1994) Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung, Finanzwissenschaftliche Schriften, Band 60, Frankfurt am Main.

Pagenkopf, H. (1981) Der Finanzausgleich im Bundesstaat - Theorie und Praxis, Stuttgart.

Pajuste, A. (1997) Entwicklung des Steuersystems in Estland, in: W. Wacker (Hrsg.): Europäisierung des Steuerrechts und steuerliche Entwicklung in Osteuropa, S. 75-83.

Peffekoven, R. (1993) Im Finanzausgleich alles beim alten. Die Reform der Beziehungen zwischen Bund und Ländern läßt neuen Streit befürchten, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. April 1993.

Seidel, B. (1992) Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Finanzwissenschaftliche Schriften, Band 50, Frankfurt/Main.

Thöni, E. (1986) Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 84, Baden-Baden.

Tiebout, C. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Band 64, S. 416-424.

Ulst, E. (1999) Euroopa kohaliku omavalitsuseharta ja omavalitsuse rahandus, Eestis, in: Talliner Technische Universität/Universität Tartu (Hrsg.): Eesti Vabariigi Majanduspoliitika ja Euroopa Liit, Tallinn, S. 382-390.

Wrobel, R. (1999) Systemwettbewerb statt fiskalischem Föderalismus: Implikationen für die Europäische Union, in WiSt/Wirtschaftswisenschaftliches Studium, Heft 12, S. 676 - 678.

Summary

GRANTS-IN-AID FROM AN ALLOCATIVE POINT OF VIEW

Ralph Wrobel
University of Tartu

The main task of grants-in-aid strictly speaking is to reduce the differences in tax revenues of communities. But whether additionally to this distribution argument, allocative aspects may found grants-in-aid, is questionable. Today in Estonia – concerning the subsidiarity principle – the communities as second level of administration fulfill some state tasks. But only a vertical system of grants-in-aid exists and its distributive effects are quite small. By law the communities are also allowed to levy special local taxes, but they don‘t use their rights. Therefore the necessity of additional vertical grants is permanently rising. Because of an Estonian membership in the EU in the near future, actually reforms of the grants-in-aid system are discussed intensively.

But an establishment of a extensive system of vertical and horizontal grants-in-aid would only be useful, if allocative reasons for such a system can be identified. In the economic literature often spillovers are named as main reasons for the necessity of a extensive system of grants-in-aid, but it is questionable, whether grants-in-aid are the best solution of spillover problems. A bargaining-solution or a rising application of fees for the use of so-called public goods may be preferable. As alternative to grants-in-aid economists should discuss the idea of institutional competition, especially of tax competition. In Estonia the legal basis already exists. Therefore it would be preferable for Estonia to establish a system of tax competition instead of a system of grants-in-aid.