TARTU ÜLIKOOL
Majanduspoliitika õppetool

UNIVERSITÄT TARTU
Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik

UNIVERSITY OF TARTU
Chair of Economic Policy

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
Department of Economic Policy

KIELI RAKENDUSKÕRGKOOL
Rahvamajandusõpetuse ja majanduspoliitika instituut

FACHHOCHSCHULE KIEL
Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik

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

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

HARMONISEERIMINE JA VABADUS EESTI VABARIIGI MAJANDUSPOLIITIKAS INTEGREERUMISEL EUROOPA LIIDUGA

IX teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded - artiklid
(Tartu - Värska, 28.–30. juuni 2001)

HARMONISIERUNG UND FREIHEIT DER WIRTSCHAFTSPOLITIK ESTLANDS IM EU-INTEGRATIONSPROZESS

Beiträge der IX. wissenschaftliche und ausbildende Konferenz
(Tartu - Värska, 28.–30. Juni 2001)

HARMONISATION AND FREEDOM IN THE ECONOMIC POLICY OF ESTONIA INTEGRATING WITH THE EUROPEAN UNION

Reports-papers of the IX scientific and educational conference
(Tartu - Värska, 28.–30. June 2001)

BERLIN VERLAG
Arno Spitz GmbH

MATTIMAR

BERLIN * TALLINN 2001

SISUKORD

Konverentside loetelu (1984–2001) ……..…… 9
Eessõna (Manfred O. E. Hennies ja Matti Raudjärv) …….…… 11
Vorwort (von Manfred O. E. Hennies und Matti Raudjärv) ……... 15
Foreword (by Manfred O. E. Hennies and Matti Raudjärv) ……... 19

I MAKROMAJANDUS- JA SOTSIAALPOLIITIKA …….. 23

1. Raul Eamets — Is Estonian labour market flexible enough for EU accession?…… 25
Kokkuvõte — Kas Eesti tööturg on piisavalt paindlik Euroopa Liiduga liitumiseks? …… 37

2. Diana Eerma — The role of modern financial system development in economy …… 38
Kokkuvõte — Finantssüsteemi arengu osast majanduses …….. 44

3. Manfred O.E. Hennies — Angebotorientierte Wirtschaftspolitik ……..... 45
Kokkuvõte — Pakkumisele orienteeritud majanduspoliitika 54

4. Anneli Kaasa — Inimkapitali kvaliteedist Eestis ……... 55
Summary — Quality of Estonian human capital ……..... 62

5. Helje Kaldaru — Majanduspoliitilised valikud Euroopa globaliseerumis-protsessis..……..... 64
Summary — European economic policy choices in the globalization context ..……..... 72

6. Kaie Kerem — Eesti fiskaalpoliitika mõningatest aspektidest …… 73
Summary — Some aspects of Estonian fiscal policy …….. 80

7. Irina Koljajeva — Noorte integreerumine Euroopa Liidu ja Eesti tööturgu … 81
Summary — Youth integration into the labour market in the countries of EU and Estonia …….…….. 87

8. Kaie Koskaru — Ekspordi riiklik krediteerimine Euroopa Liidus ja Eestis: põhimõtted ja harmoniseerimise probleemid ……..... 89
Summary — Officially supported export credit financing in European Union and Estonia: principles and harmonising problems . 95

9. Liina Kulu, Heili Riik — Euroopa Liiduga ühinemise väliskaubanduslikud taga-järjed liitumisläbirääkimiste esimeses voorus osalevatele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele ……... 97
Zusammenfassung — Die Auswirkung der Europäischen Integration auf den Handel der mittel- und osteuropäischen Staaten …… 104

10. Alice Lugna — Töötajate liikumisvabadus Euroopa Liidus ja Eesti ……... 106
Summary — Free movement of workers in the European Union and Estonia …… 112

11. Raoul Lättemäe — Aspects of monetary transmission mechanism in Estonia.. 113
Kokkuvõte — Rahapoliitika ülekandemehhanismi aspektid Eestis ……... 120

12. Kadri Ojasalu Rahapakkumise statistika rahvusvahelised kontseptsioonid — kohaldamine Eesti raha- ja finantsturu kontekstis 121
Summary International standards for money supply statistics — application in Estonian monetary and financial context …. 130

13. Tiiu Paas Hinnangud Läänemere regiooni riikide konkurentsivõimele ……..…….……... 131
Summary Assessment of the competitiveness of the Baltic Sea region countries ……..…… 139

14. Tatjana Põlajeva, Lia Vensel, Vello Vensel Credibility of the economic policy: results of a compararative analysis ……..……...……. 140
Kokkuvõte Majanduspoliitika usaldusväärsus: võrdlevanalüüsi tulemused ……..……..…… 147

15. Tiia Püss Eesti sotsiaalkaitsesüsteemi modelleerimine …… 148
Summary Modelling a social protection system ……. 154

16. Ivar Raig Euroopa Liiduga ühinemise mõjude uurimise kogemused ja Eesti……..…….. 156
Summary The research experiences on the impacts of European Union accession and Estonia ……. 163

17. Jaanus Raim Välisvaluutade Eestimaine ostujõud, informatsioonikapitali mitteühilduvus ja majanduspoliitika Eesti varandusliku kõrgklassi kujunemise kontekstis ……..…... 165
Summary Purchasing power of foreign currencies in Estonia, information–capital mismatch and economic policy in the context of the emergence of Estonian economic elite …… 171

18. Olev Raju Taasiseseisvunud Eesti majanduspoliitikast ……..….. 173
Summary On the economic policy of the re-independent Estonia …. 180

19. Mare Randveer Euroopa Majandus- ja Rahaliidu käivitamise mõju Eesti majandusele aastatel 1999–2000 …….……... 181
Summary The impact of EMU on the Estonian economy in 1999–2000 ……... 187

20. Martti Randveer Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning Euroopa Liidu tulutaseme konvergents …..…….…… 189
Summary The Income Convergence of Central and East-European countries and European Union …….. 196

21. Ele Reiljan Eesti positsioon välisinvesteeringute sihtriigina Euroopa Liidu laienemise kontekstis …….……... 197
Summary Attractiveness of Estonia for foreign direct investments in the context of European integration ……... 206

22. Armin Rohde, Ole Janssen Currency Board-Systeme im europäischen Wechselkursmechanismus II ……..…….……... 207
Summary Currency board-systems within the framework of the European exchange rate mechanism II……. 218

23. Urmas Sepp Counterfactual simulations of alternative policy rules in Estonia ……... 219
Kokkuvõte Alternatiivsete poliitika reeglite kontrafaktuaalne simulatsioon Eestis ……. 225

24. Inese Spīča Analysis of foreign trade policy of the Baltic States and its problem solutions in business …….…….……. 227
Zusammenfassung Die Analyse der Aussenhandelspolitik der Baltischen Staaten und mögliche Problemlösung ……..... 235

25. Marge Sults Pensionireformid Euroopa Liidus ja Eesti ……..... 236
Kokkuvõte Pension reforms in the European Union and Estonia ……. 242

26. Ott Toomet The immediate returns to internal migration. The Estonian case ……. 244
Kokkuvõte Eesti-sisese migratsiooniga kaasnev vahetu palgatõus …... 250

27. Elvi Ulst Fiskaaltsentralismi poolt- ja vastuargumendid …… 252
Summary Pros and cons of fiscalcentralism …….….. 259

28. Urmas Varblane, Kristina Toming Eesti ühinemine Euroopa Liiduga – integratsioon ja konvergents …… 260
Summary Estonian accession to the EU – integration and convergence …….... 272

29. Urve Venesaar, Reet Maldre Noored Eesti tööturul ja tööturupoliitika ……..…… 273
Summary Youth employment and labour market policy in Estonia ... 280

30. Mare Viies Tulude jaotus ja ümberjaotus Eestis Euroopa Liidu taustal 281
Summary Income distribution and redistribution in Estonia against the background of the European Union …… 288

II STRUKTUURI- JA ETTEVÕTLUSPOLIITIKA …….. 289

31. Kairi Andresson, Katrin Tamm Eesti ettevõtete haldamissüsteemi arendamine Euroopa integratsiooni taustal …….. 291
Summary Development of Estonian corporate governance system in the light of European integration .....…..... 299

32. Grigori Fainštein Industrial restructuring in Estonia and its correlation with the export development ….....……..... 301
Kokkuvõte Tööstuse restruktureerimine Eestis ja selle seosed ekspordi arenguga ……..... 307

33. Toomas Haldma Integration of Estonian accounting system into the European framework …….....…..... 309
Kokkuvõte Eesti majandusarvestuse süsteemi integreerimine Euroopa keskkonda ……..... 317

34. Indrek Hinno Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti veinitööstusele …... 318
Summary The implications of EU accession to Estonian wine industry …….…….. 326

35. Andres Juhkam Eesti mittefinantsettevõtete finantsriskikeskkonna mõju tuletisinstrumentide kasutamisele ühinemisel Euroopa rahaliiduga..... 327
Summary Financial risk environment of Estonian non-financial firms and use of financial derivatives..... 334

36. Eedo Kalle Eesti tootlikkuse juhtimise harmoniseerimine Euroopa Liiduga ……... 335
Summary Harmonisation of Estonian productivity management with the European Union ……..…..... 340

37. Ivo Karilaid, Enn Listra Kahjukindlustusturu regulatsioonist teel Euroopa Liitu …. 342
Summary On the regulation of nonlife insurance market on the way to European Union …….. 348

38. Kristina Kasemets, Raili Kriisa Keskkonnapoliitika ja keskkonnajuhtimissüsteemid …….. 349
Summary Environmental policy and environmental management systems ……..……..... 359

39. Ene Kolbre, Kaia Kask Real estate valuation in Estonia and its reconciliation with European standards ……..... 361
Kokkuvõte Kinnisvara hindamine Eestis ja selle vastavusse viimine Euroopa standarditega ……..…….. 367

40. Arvi Kuura Euroopaliku regulatsiooni mõju Eesti ettevõtluskesk-konnale ..…… 369
Summary The influence of European regulations on the business environment of Estonia …….…….. 376

41. Rein Lumiste Standardiseerimispoliitika teenuste kvaliteedi kujunda-misel ……... 377
Summary The role of standardisation policy in the formation of the quality of services ……. 382

42. Kaja Lutsoja Regulatsioonimehhanism ja selle toimimine üleminekumajanduse tingimustes (Eesti näitel) ….……... 383
Summary Operation of regulatory mechanism in transition economy 390

43. Sulev Mäeltsemees Euroopa Liiduga liitumise probleeme kohaliku omavalitsuse tasandil …….……... 391
Zusammenfassung Probleme der lokalen Selbstverwaltung beim Beitritt zur Europäischen Union …..……..……..… 397

44. Kristel Oitmaa The integration of Estonian SME policy with the European Union SME policy ……. 399
Kokkuvõte Eesti väike- ja keskmise suurusega ettevõtluspoliitika integreerumine Euroopa Liidu väike- ja keskmise suurusega ettevõtluspoliitikaga ……..…… 406

45. Matti Raudjärv Mõned maa tootmispotentsiaali ja regionaalpoliitika aspektid Eestis ……..……..……... 408
Zusammenfassung Einige Aspekte der Leistungsfähigkeit des Bodens und der Regionalpolitik ……. 421

46. Janno Reiljan, Kadi Timpmann Eesti halduskorralduse arengu sõlmprobleemid ..……... 423
Summary Focal points in the development of Estonian public administration system …….……..... 439

47. Tõnu Roolaht Business networks and internalization as tools for harmonization in accession to the EU …..…..……. 441
Summary Ettevõtlusvõrgustikud ja internaliseerimine kui harmoneerimisvahendid Euroopa Liiduga liitumisel ……. 448

48. Jüri Sepp Energiaturu liberaliseerimine Euroopas ja Eestis ……... 450
Zusammenfassung Liberalisierung der Energiemärkte in Europa und Estland 459

49. Aino Siimon Ettevõtte suuruse määratlemine majanduspoliitilise harmoniseerimise kontekstis …….……. 461
Zusammenfassung Die Definition der Größe eines Unternehmens im Kontext der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik ……...……. 468

50. Uno Silberg Põllumajanduse vabakaubandus Euroopa Liiduga ……..… 469
Summary Estonian agriculture and free trade agreement with European Union …….. 476

51. Maive Suuroja, Kulno Türk Eesti ettevõtete konkurentsivõime tõstmine interneti abil. Projekti *Smelink.ee* rakendamine Eesti väikeettevõtetes 478
Summary Increasing the competitiveness of Estonian enterprises with the help of the internet. Implementation of the project *Smelink.ee* in Estonia ……. 490

52. Mart Sõrg Eesti panganduse eurointegratsiooni suunaline rahvus-vahelistumise areng …..……..…… 491
Summary The development of internationalization of Estonian banking towards eurointegration ……..……..…. 498

53.Aleksandra Teder, Juhan Teder Väikeettevõtlus Eestis: roll ja probleemid ……..… 499
Summary Small business in Estonia: role and problems …… 505

54. Eve Tomson Põllumajandussaaduste tootmisest ja turupoliitikast integreerumisel Euroopa Liitu …… 506
Summary The production and market policy of agricultural products in the process of integration to the European Union ….……..…..……. 512

55. Viktor Trasberg Local budget development in Estonia …… 514
Kokkuvõte Kohalike eelarvete areng Eestis ……. 522

56. Janek Uiboupin Foreign banks' entry into Estonian banking market: motives and effects …… 523

Kokkuvõte Välispankade turule sisenemise motiivid ja mõju Eesti pangandusele …….……. 530

57. Ralph M. Wrobel Regionale Integration durch Wettbewerb …….……..…… 531

Summary Regional integration by competition …….. 538

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 – majandus-poliitika 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

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

Käesolev kogumik

IX (2001) **Harmoniseerimine ja vabadus Eesti Vabariigi majanduspoliitikas integreerumisel Euroopa Liiduga** (57 artiklit 70 autorilt)
Harmonisierung und Freiheit der Wirtschaftspolitik Estlands in EU-Integrationsprozess
Harmonisation and Freedom in the Economic Policy of Estonia integrating with the European Union

EESSÕNA

Käesolev rahvusvaheline majanduspoliitika-alane teadus- ja koolituskonverents on üheksas ning toimub traditsiooniliselt Tartus-Värskas teemal "Harmoniseerimine ja vabadus Eesti Vabariigi majanduspoliitikas integreerumisel Euroopa Liiduga". Ka seekord (juba kolmandat korda) viidi läbi artiklite retsenseerimine eesmärgil püüda konverentsi kogumik võimalikult heatasemeline koostada. Sel aastal võib täienduseks kindlasti pidada seda, et senise kirjastaja Mattimar OÜ kõrval andis pärast eelmise aasta konverentsi kogumikuga tutvumist nõusoleku olla kaaskirjastajaks tuntud saksa teadus- ja õppekirjanduse väljaandja kirjastus Berlin Verlag Arno Spitz GmbH. Näiteks, Tartu Ülikoolis kehtiva publikatsioonide liigituse alusel kuulub käesolev kogumik jaotuse R1 alla, kuhu kantakse monograafiad, kogumikud ja brošüürid, mis on välja antud rahvusvaheliste teaduskirjastuste poolt.

Eesti Vabariik on teiste kandidaatriikide kõrval üks Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimisi pidavatest riikidest. Eesti esitas liitumistaotluse 28. novembril 1995. aastal ning liitumisläbirääkimised Euroopa Liiduga algasid 31. märtsil 1998. Eesti on seadnud endale eesmärgi olla liitumisvalmis 1. jaanuariks 2003 ning Euroopa Liit on võtnud endale kohustuse olla valmis edasiseks laienemiseks 2002. aasta lõpus. Eesti loodab liitumiskõnelused 2001. aasta lõpuks või hiljemalt 2002. aasta alguseks lõpetada. Kolme liitumiskõneluste aasta jooksul (märtsi lõpp 2001) oli Eesti puhul 31 peatükist 18 läbi vaadatud.

Liitumisläbirääkimistega püütakse iga riigi poolt kindlasti saavutada seda, et riigi majanduspoliitika ja kogu majanduslik tegevus edaspidi ning kaugemas tulevikus oleks vajalikul määral harmoniseeritud (kooskõlastatud, kokku sobitatud) arenenud turumajandusriikide (antud juhul Euroopa Liidu liikmesriikide) majanduspoliitikate ning seda tegevust reguleerivate õigusaktide, standardite ja tingimustega. Teiselt poolt tuleb harmoniseerimisel silmas pidada ka harmoonilist sotsiaal-majanduslikku arengut riigi siseselt ehk regionaalselt tasakaalustatud olukorda riigi kõigis piirkondades. Olukorras, kus Eesti riik tahab nüüd ja tulevikus aktiivselt ja tulemuslikult suhelda nii majanduses kui teistes ühiskonnaelu valdkondades maailma riikidega, siinhulgas arenenud Euroopa Liidu liikmesriikidega, on Eestile vajalik, kasulik ja lihtsam arvestada neid tingimusi, seisukohti ja põhimõtteid, mis Euroopa Liidu liikmesriikide poolt kehtestatud. Seeläbi toimub riikidevaheline suhtlemine kiiremini, sujuvamalt ja kindlasti ka odavamalt.

Samas tuleb olulist tähelepanu pöörata ka vabaduse aspektidele, et võimalikul liitumisel Euroopa Liiduga säiluks Eestile vajalik ja piisav iseseisvus, et arvestataks riigi looduslike tingimustega ja rahva ajalooliste eripärade, kogemuste ja traditsioonidega, et oleks tagatud kultuuri ja rahvuse, tema emakeele säilumine ning edasine areng.

Sel aastal on konverentsi üldteemaks Eesti majanduspoliitika harmoniseerimise ja vabaduse vahekord. See peab esile tooma vastuolu Euroopa Liidu reeglite imiteerimise ja oma innovatiivsete reeglite valiku vahel rahvusvahelises süsteemikonkurentsis. Peale nõukogude impeeriumi kokkuvarisemist on Eesti osake globaliseerumisprotsessis. Tänapäeval on kõik riigid sattunud majanduskasvu tagamisel oma institutsioonide arendamise tugeva surve alla. Viimasel aastakümnel on Eestil õnnestunud ligi meelitada suhteliselt palju välismaiseid otseinvesteeringuid.

Eesti on seni olnud edukas tänu oma liberaalsele majandussüsteemile. Paraku piiravad EL-i nõuded üha rohkem Eesti valikuvõimalusi. Lähematel aastatel tuleb juurutada ühinemisega seotud täiendavaid regulatsioone. Kas need aitavad parandada või hoopis kahjustavad Eesti positsiooni rahvusvahelises süsteemikonkurentsis mobiilsete tootmistegurite pärast? Sellele küsimusele püütaksegi konverentsil ja selles raamatus vastuseid leida.

Eesti majanduspoliitikas mindi varakult üle liberaalsele kursile. Juba detsembris 1992 vabastas Eesti Vabariigi valitsus enamuse tarbijahindu. 1995. aasta lõpuks olid peaaegu kõik väikeettevõtted riiklikust omandist erakätesse läinud. Suurte ettevõtete privatiseerimisel järgis Eesti Vabariik Saksa Treuhand'i eeskuju, kasutades avalikke konkursse. Sellega said tegutsemisvõimaluse ka välismaised investorid, millega kaasnes viljakas tehniliste teadmiste ülekanne. Ulatuslik privatiseerimine viis väliskapitali laialdasele sissevoolule: kuni 1999. aastani suudeti Eestise kokku 1 115 USD Lääne otseinvesteeringuid elaniku kohta tõmmata[1] ja sellega oldi Euroopa Liidu kandidaatriikide seas kolmandal kohal. Praeguseks moodustab eraettevõtete panus Eesti sisemajanduse koguprodukti loomisel üle 70 protsendi.

Niisugune areng on olnud võimalik ka tänu stabiilsusele orienteeritud finants- ja rahapoliitikale. 1992. aastal kehtestas Eesti Vabariigi valitsus valuutakomitee süsteemi. Sealtpeale on Eesti kroon suhtega 8:1 kindlalt seotud Saksa margaga ja seega alates 1. jaanuarist 1999 ka euroga. Valuuta siseväärtus on jätkuvalt stabiliseerunud. Kui 1995. aastal tõusid tarbijahinnad eelneva aastaga võrreldes keskmiselt 29,0 protsenti, oli hinnatõus 1999. aastal vaid 3,3 protsenti.

Maksupoliitika järgib samuti selget joont. Tulu ja ettevõtluskasum on maksustatud ühtse 26-protsendilise maksumääraga. Alates 2000. aastast jääb dividendidena välja maksmata nagu ka välja võtmata reinvesteeritud kasum koguni maksuvabaks.

Alates 1995. aastast oli Eesti taas tõusukursil. Pärast seda kui sisemajanduse koguprodukt oli 1995. aastal 6 protsenti allpool 1992. aasta taset, on ta seejärel kuni 1999. aastani ligi 20 protsenti tõusnud, 1997. aastal oli Eesti sisemajanduse koguprodukti kasv koguni 10,7 protsenti. Venemaa ja Aasia kriiside tagajärjel koges Eesti 1999. aastal küll vahepeal valusaid tagasilööke, need peaksid aga nüüdseks üldjoontes ületatud olema. Aastal 2000 algas jälle majanduskasv (hinnangute kohaselt 5 kuni 6 protsenti).

Ka riigieelarve olukord on pärast eelnimetatud tagasilööke jälle paranenud. Avaliku sektori võetud laenude tase langes 4,7 protsendilt sisemajanduse koguproduktist aastal 1999 hinnangulisele ühele protsendile.

Väliskaubanduspoliitikas hoiab Eesti eriti liberaalset kurssi. Kõik tollid — väheste eranditega — tühistati varakult. Kohandumiseks Euroopa Liidu kaubandusrežiimiga pidi Eesti vahepeal koguni mõned tollid taaskehtestama.
Eesti on Europa Liiduga tihedalt seotud. Aastal 1999 läks 72,7 protsenti Eesti ekspordist Euroopa Liidu riikidesse (1995: 56,7%). Kui 1994. aastal oli Venemaa veel

[1] Eessõna statistilse osa on kirjutanud Manfred O. E. Hennies (Warder, Kiel). Statistilised andmed pärinevad järgmistest allikatest: Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Statistikaamet (Eurostat), Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), Soome Keskpank; vrdl: Saksa Majanduse Instituut, Infoteenistus, 19.04.2001.

22,4 protsendiga Eesti toodete peamine ostja, on vahepeal saanud suurimaks kaubanduspartneriks Euroopa Liidu liikmesriik Soome 31,3 protsendiga (Saksamaa on ca 8 protsendiga kolmandal kohal). Ka tarnijana on Euroopa Liit Eesti jaoks erakordselt suure tähtsusega: ligi kaks kolmandikku kõigist välismaalt hangitud kaupadest imporditakse Euroopa Liidust (1965: 64.7%; 1999: 65,0%).

Euroopa Komisjoni majanduspoliitika oluline eesmärk on vähemarenenud piirkondade majandusliku ja sotsiaalse mahajäämuse vähendamine, et arendada jätkuvalt ühtset turgu ja tugevdada ühenduse sisemist kokkukuuluvust (kohesioon). Sellest seisukohast on Eestil veel vaja ühtteist teha. Kui võtta mõõteväärtuseks sisemajanduse koguprodukt elaniku kohta, oleks Eesti 1999. aastal saavutanud alles 36% (1995: 32%) Euroopa Liidu keskmisest tasemest. Eesti ühinemine Euroopa Liiduga ja seejärel võimalik osasaamine nimetatud eesmärkideks kasutada olevast Euroopa Regionaalfondist (Euroopa Regionaalse Arengu Fond, EFRE) võiks anda olulist abi. Eeldused taseme ühtlustamiseks, Eesti järelejõudmiseks, pole halvad kui mõelda, et 1999. aastal oli 59,4 protsenti kõigist töötajatest hõivatud tertsiaarsektoris (25,3% tööstuses ja teistes sekundaarsektori harudes, sh. 6,5% ehituses ning 8,8% põllumajanduses ja teistes primaarsektori harudes).

Muret valmistab — nagu Euroopa Liidu riikides — töötuse kasv. Tööpuuduse tase on Eestis tõusnud ja oli 1999. aastal 12,3 protsenti (1995: 9,7%). Sellega seonduvate probleemide lahendamiseks loodi EMÜ lepinguga (art 123 ja järgnevad) juba 1960. aastal Euroopa Sotsiaalfond (EFS), mille eesmärgiks on soodustada tööjõu regionaalset ja kutsealast mobiilsust, et parandada tööhõivevõimalusi ja lõpuks ühenduse elatustaset.

Eeltoodud valdkonna probleemid on aktuaalsed ka Eesti jaoks, seda nii harmoniseerimisläbirääkimiste kui paljude siseriiklike küsimuste lahendamise vajaduse taustal. Kuna konverentsist osavõtjad on suuremal või vähemal määral seotud ka õppejõutegevusega kõrgkoolides, siis annavad nende uuringud ja läbiviidavad diskussioonid konverentsil loodetavasti omapoolse panuse nii koolitamise tõhustamiseks kui ka majanduspoliitika tulemuslikkuse ja majanduse arengu kindlustamiseks Eestis.

Käesolevas kogumikus on artiklid jaotatud kahte ossa. Esimesse ossa on püütud korraldajate poolt need artiklid koondada, mis käsitlevad eeskätt *makromajandus- ja sotsiaalpoliitika* küsimusi ja teise ossa need, mis on *struktuuri- ja ettevõtluspoliitika* valdkonnast ning hõlmavad eeskätt selliseid allvaldkondi nagu regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitika, sektoraal- ja harupoliitika ning väike- ja keskmise ettevõtluse poliitika.

Korraldajad tänavad toetajaid, soovivad neile igakülgset edu ning loodavad ka edaspidisele koostööle. Konverentsil osalejatele soovime sisutihedat ja aktiivset konverentsitööd ning kogumiku lugejaile kasulikku, teadmisi ja silmaringi laiendavat artiklitega tutvumist.

Konverents-2001 korraldajate nimel lugupidamisega

Manfred O. E. Hennies ja Matti Raudjärv (käesoleva konverentside seeria algataja)

Tallinnas, Pirita-Kosel
aprillis, 2001

VORWORT

Die diesjährige wissenschaftliche und ausbildende Konferenz findet zum neunten Mal traditionell in Tartu und Värska statt. Die Vorträge und Diskussionsbeiträge stehen unter dem Generalthema: 'Harmonisierung und Freiheit der Wirtschaftspolitik Estlands im EU-Integrationsprozess'. Wissenschaftliche Träger der Konferenz sind die Universität Tartu (Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik), die Technische Universität Tallinn (Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung), die Universität Leipzig (Institut für Wirtschaftspolitik) sowie die Fachhochschule Kiel (Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik). Der Tagungsband wird in diesem Jahr erstmals in Kooperation von Mattimar-Verlag/Tallinn und Berlin-Verlag Arno Spitz/Berlin herausgegeben, so dass er auch in der Bundesrepublik Deutschland eine breitere Publikation findet.

Die Republik Estland hat seit der Wiedererlangung ihrer Souveränität im Jahre 1991 einen konsequenten Transformationsprozess hin zur Marktwirtschaft verfolgt. Am 28 November 1995 hat Estland einen Antrag auf Beitritt in die Europäische Union gestellt. Am 31. März 1998 sind erste Verhandlungen aufgenommen worden. Estland hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum 1. Januar 2003 die für den Beitritt notwendigen Voraussetzungen zu erfüllen. Im Verlauf von drei Jahren der Beitrittsverhandlungen (bis Ende März 2001) sind 18 von insgesamt 31 Kapitel erfolgreich erörtert worden. Die Europäische Kommission hat erst kürzlich Estland – neben Ungarn und Polen – die größten Fortschritte auf dem Weg in die Gemeinschaft attestiert und ihr das Prädikat 'funktionierende Marktwirtschaft' verliehen. Nun hofft Estland, bereits im Jahr 2003 Mitglied der Union zu werden und Abgeordnete in das dann neu zu wählende Europäische Parlament entsenden zu können.

Estland hat in seiner Wirtschaftspolitik frühzeitig einen liberalen Kurs eingeschlagen. Bereits im Dezember 1992 hatte die estnische Regierung einen Großteil der Verbraucherpreise freigegeben. Ende 1995 waren nahezu alle Kleinbetriebe aus dem staatlichen Eigentum in private Hände übergegangen. Bei der Privatisierung großer Unternehmungen folgte Estland dem Beispiel der deutschen Treuhandgesellschaft, indem es den Weg über öffentliche Ausschreibungen beschritt. Dadurch kamen auch ausländische Investoren zum Zuge, womit fruchtbare Transfers technischen Wissens korrespondierten. Die umfangreichen Privatisierungen führten zu einem breiten Zustrom von Auslandskapital: Von 1989 bis 1999 konnte Estland insgesamt 1.115 US-Dollar je Einwohner an Direktinvestitionen aus dem westlichen Ausland an sich ziehen[1] und belegte damit den dritten Platz unter den EU-Beitrittskandidaten. Inzwischen tragen private Unternehmungen zu über 70 Prozent zur Entstehung des estnischen Bruttoinlandprodukts bei.

Diese Entwicklung ist auch einer stabilitätsorientierten Finanz- und Geldpolitik zu verdanken. 1992 führte die estnische Regierung ein Currency-Board-System ein.

[1] Der statistishe Teil des Vorworts ist von Manfred O. E. Hennies (Warder, Kiel) geschrieben worden. Die statistischen Angaben stammen aus folgenden Quellen: Europäische Kommission, Statistisches Amt der Europäischen Union (Eurostat), International Monetary Fonds, (IMF), Bank of Finland; vgl.: Institut der deutschen Wirtschaft, Informationsdienst, 19.04.2001.

Seither ist die estnische Krone im Verhältnis 8 zu 1 fest an die D-Mark und damit seit dem 1. Januar 1999 an den Euro gebunden. – Der innere Wert der Währung hat sich weiter stabilisiert. Während sich die Verbraucherpreise 1995 gegenüber dem Vorjahr noch um durchschnittlich 29,0 Prozent erhöhten, betrug der Preisanstieg 1999 nur noch 3,3 Prozent.

Die Steuerpolitik folgt ebenfalls einer klaren Linie. Einkommen und Unternehmungsgewinne unterliegen einem einheitlichen Steuersatz von 26 Prozent. Seit dem vergangenen Jahr bleiben nicht ausgeschüttete sowie nicht entnommene Gewinne, die reinvestiert werden, sogar steuerfrei.

Die Erfolge dieser Politik sind klar zu erkennen. Seit 1995 ist Estland wieder auf Wachstumskurs. Nachdem das reale Bruttoinlandprodukt 1995 noch um 6 Prozent unter dem Niveau von 1992 lag, ist es danach bis 1999 um knapp 20 Prozent angestiegen. Allein im Jahr 1997 verzeichnete Estland ein Wachstum seines realen Bruttoinlandprodukts um 10,7 Prozent. Im Gefolge der Russland- und Asienkrise erfuhr Estland 1999 zwar zwischenzeitlich empfindliche Rückschläge; diese dürften aber nunmehr überwunden sein. Im Jahr 2000 stellte sich jedenfalls wieder ein Wirtschaftswachstum ein (schätzungsweise um 5 bis 6 Prozent).

Auch die Situation des Staatshaushalts hat sich nach den zuvor erwähnten Rückschlägen wieder gebessert. Die öffentliche Neuverschuldung sank von 4,7 Prozent des Bruttoinlandprodukts im Jahr 1999 auf schätzungsweise ein Prozent.

In der Außenhandelspolitik steuert Estland einen ausgesprochen liberalen Kurs. Es schaffte – bis auf wenige Ausnahmen – sämtliche Zölle frühzeitig ab. Um sich dem EU-Handelsregime anzupassen, musste Estland inzwischen sogar einige Zölle wieder einführen.

Estland ist mit der EU bereits eng verbunden. Im Jahr 1999 gingen 72,7 Prozent der estnischen Exporte (1995: 56,7 %) in die Länder der Europäischen Union. Während 1994 noch Russland mit einem Anteil von 22,4 Prozent der Hauptabnehmer estnischer Produkte war, ist mittlerweile das EU-Mitgliedland Finnland mit 31,3 Prozent der größte Handelspartner geworden. (Deutschland folgt mit rund 8 % an dritter Stelle.) Auch als Lieferant ist die EU für Estland von außerordentlicher Bedeutung: Nahezu zwei Drittel aller aus dem Ausland bezogenen Güter werden aus der Europäischen Union importiert (1965: 64,7 %; 1999: 65,0 %).

Ein wesentliches Ziel der Wirtschaftspolitik der Europäischen Kommission ist die Verringerung wirtschaftlicher und sozialer Rückstände regionaler Schwachgebiete, um den gemeinsamen Markt weiter auszubauen und den inneren Zusammenhalt der Gemeinschaft zu stärken ('Kohäsion'). In dieser Hinsicht hat Estland noch einiges nachzuholen. Nimmt man als Richtwert das Bruttoinlandprodukt je Kopf der Bevölkerung, dann hatte Estland 1999 erst 36 % (1995: 32 %) des Durchschnittsniveaus der EU erreicht. Ein Beitritt Estlands zur EU und die dann mögliche Teilhabe an dem für diese Zwecke zur Verfügung stehenden Europäischen Regionalfonds (Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, EFRE) könnte wichtige Aufbauhilfe leisten. Die Voraussetzungen für eine Angleichung sind nicht schlecht, wenn man bedenkt, dass bereits heute 59,4 Prozent aller Erwerbstätigen in Dienstleistungsbereichen beschäftigt sind (Hinweis: 25,3 % sind in der Industrie, 8,8

% in der Landwirtschaft und 6,5 % im Baugewerbe beschäftigt; Bezugsjahr jeweils 1999).

Sorgen bereitet – wie in anderen EU-Staaten auch – die Entwicklung der Erwerblosigkeit. Die Erwerblosenquote ist weiter angestiegen und lag 1999 bei 12,3 Prozent (1995: 9,7 %). Zur Lösung der damit zusammenhängenden Probleme ist durch den EWG-Vertrag (Art. 123 ff.) bereits 1960 der Europäische Sozialfonds (EFS) errichtet worden. Er hat den Zweck, die räumliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern, um die Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern und letztendlich den Lebensstandards in der Gemeinschaft zu erhöhen.

In diesem Jahr liegt der Schwerpunkt der Konferenz auf der Frage der "Harmonisierung und Freiheit" in der estnischen Wirtschaftspolitik. Dadurch soll die Spannung zwischen der Imitation von EU Regulierungen und der innovativen Wahl von institutionellen Regeln im internationalen Systemwettbewerb hervorgehoben werden. Seit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums wurde der Prozess der "Globalisierung" auch für Estland und die anderen Staaten Mittel- und Osteuropas wichtig. Heute besteht weltweit ein schwerer Druck auf allen Regierungen, ihre institutionellen Rahmen und dadurch das wirtschaftliche Wachstum zu verbessern. Während des letzten Jahrzehnts ist es Estland gelungen, im Vergleich mit den anderen Staaten Mittel- und Osteuropas eine grosse Menge von ausländischen Direktinvestitionen pro Kopf zu attrahieren. Aber die Anforderungen der EU beschränken die Wahl von Institutionen mehr und mehr. Estland war bisher relativ erfolgreich wegen seines ausserordentlich liberalen Wirtschaftssystems. Aber aufgrund der EU Assoziierung müssen in den nächten Jahren ein Reihe von Regulationen in Estland neu eingeführt werden. Ob diese Regulierungen Estland helfen werden, seine Situation im internationalen Sysstemwettbewerb um ausländische Direktinvestitionen zu verbessern, wird auf dieser Konferenz diskutiert und auch in diesem Buch.

Der vorliegende Tagungsband ist als Diskussionsgrundlage für die diesjährige Konferenz gedacht. Darüber hinaus stellt er aber auch, wie die Erfahrungen mit seinen Vorgängern aus den Vorjahren zeigen, eine Bündelung wichtiger und vor allem in Estland mit regem Interesse genutzter Studiengrundlagen dar. Die einzelnen Beiträge sind in diesem Sammelband in zwei Gruppen eingeteilt worden. Die Beiträge der ersten Gruppe befassen sich schwergewichtig mit Fragen der makroökonomischen Wirtschafts- einschließlich Sozialpolitik. Die Artikel im zweiten Teil betreffen vor allem Fragen der Struktur- und Unternehmungspolitik, welche unter anderem die Bereiche Regional-, Kommunal- und sektorale Strukturpolitik sowie Probleme der Klein- und mittelständischen Betriebe thematisieren.

Die Organisatoren sprechen allen Sponsoren ihren Dank aus. Sie wünschen den Konferenzteilnehmern interessante und fruchtbare Diskussionen im Plenum sowie weiterführende Gesprächsrunden in kleineren Kreisen. Die Leser des Sammelbandes mögen den einzelnen Beiträgen wichtige Informationen entnehmen.

Im Namen der Organisatoren der Konferenz 2001

Manfred O. E. Hennies und Matti Raudjärv (Initiator dieser Konferenzserie)

Tallinn, Pirita-Kose, April 2001

FOREWORD

This year the annual scientific and educational conference, held traditionally in Tartu and Värska, takes place for the ninth time. Lectures and discussion papers are following the main topic: "Harmonisation and Freedom in the Economic Policy of the Republic of Estonia Integrating with the European Union". Scientific sponsors are the University of Tartu (Chair of Economic Policy), Tallinn Technical University (Chair of Public Administration), the University of Leipzig (Institute for Economic Policy) and the University of Applied Sciences Kiel (Institute of Economics and Economic Policy). For the first time the collection of papers will be published in co-operation of Mattimar Publishers, Tallinn, and Berlin-Verlag Arno Spitz, Berlin, Germany. So it will be distributed also in the Federal Republic of Germany.

Since the Republic of Estonia regained independence in 1991 it has followed a consequent line of transition to a market economy. On 28 November 1995 Estonia applied for full membership in the European Union. On 31 March 1998 negotiations began. Estonia's main goal is to fulfil the requirements for membership by 1 January 2003. During the first three years of membership negotiations (till the end of March 2001) 18 of the 31 chapters were discussed successfully. Recently the European Commission declared Estonia – beside Hungary and Poland – as the most successful on its way into the Union and as a "functioning market economy". Now Estonia hopes to be member of the Union already in 2003 and send also representatives into the then newly elected European Parliament.

Estonia started to pursue its liberal economic policy very early. Already in December 1992 the Estonian government liberalised a large part of consumer prices. At the end of 1995 most of small enterprises had been privatised. In the privatisation of large enterprises Estonia followed the example of German Treuhandanstalt and offered these enterprises to the public by tender. This gave foreign investors an opportunity to get an insight into the situation. Useful transfers of technical know-how followed. Extensive privatisation led to large foreign direct investments: Between 1989 and 1999 Estonia attracted investments of USD 1.115 per capita from Western Europe and attained the third place among associated countries.[1] The private sector in Estonia accounts for more than 70% of GDP.

This development is also a result of stabilisation-orientated fiscal and monetary policy. Already in 1992 the Estonian government introduced a currency board with the Estonian kroon is pegged to the German mark at 8 : 1. Since 1 January 1999 the Estonian kroon is pegged to the euro. The domestic value of the kroon has been stabilising. While in 1995 the consumer price index rose by 29.0% as compared with the previous year, the increase of prices in 1999 was only 3.3%. Also tax policy follows a clear line. Private incomes and profits are charged by a flat tax of 26.0%. Since 2000 even all undistributed profits, which are re-invested, are tax-free.

[1] The statistical part was written by Manfred O. E. Hennies (Warder, Kiel). The statistical data used are from: European Commission, Statistical Office of the European Union (Eurostat), International Monetary Fund (IMF), Bank of Finland; see Institut der deutsche Wirtschaft, informationsdienst, 19.4.2001.

Such policy has been successful: Since 1995 the Estonian economy has again been expanding. While in 1995 real GDP was 6% lower than the level of 1992, it rose by 1999 by 20%, for example in 1997 by 10.7%. Because of the Russian and Asian financial crises Estonia suffered a setback in 1999, but today it has been overcome. Already in the year 2000 Estonian GDP grew by 5–6%. Also the fiscal situation improved after the economic crisis. The annual new national debt decreased from 4.7% of GDP in 1999 to less than 1%. Also Estonian foreign trade policy is very liberal. With only a few exemptions the duties have been abolished. However, in order to harmonise its trade policy to European trade policy Estonia has had to re-introduce a few duties.

Already now Estonia has close relations with the European Union. In 1999 the EU was Estonia's main export partner. As much as 72.2% of Estonian exports went into EU member countries (in 1995, 56.7%). While in 1994 Russia bought the largest proportion of Estonian products (22.4%), today a EU member – Finland – is Estonia's number one export partner (31.3%). Germany comes third (8%). The European Union plays an important role also in imports: about two thirds (65.0%) of Estonian imports came from the European Union in 1999 (in 1995, 64.7%).

A main goal of the European Commission's economic policy is reduction of economic and social problems in backward regions to improve the functioning of the Common Market and the cohesion of the community. In this connection Estonia has numerous problems. For example, in 1999 Estonia's GDP per capita made up only 36% (in 1995, 32%) of the EU average. A future full membership in the European Union and participation in the regional policy funds (e.g. European Regional Development Funds, ERDF) may be helpful for Estonia. The prerequisites for catching up are not bad in Estonia, taking into account that already today 59.4% of all employees are employed in the service sector (25.3% in industry, 8.8% in agriculture, 6.5% in construction in 1999).

However, like in EU member states, increasing unemployment is a serious problem. The unemployment rate has been ever growing in Estonia being 12.3% in 1999 (in 1995, 9.7%). To solve unemployment-related problems the European Social Funds was established already in 1960 by EC treaty (§ 123). Its purpose is to support spatial and professional mobility of employees to improve the quality of life in the community.

This year main topic of the conference is "harmonisation and freedom" in the Estonian economic policy. Thereby the tension between imitation of EU institutions and innovative choice of institutions in the international institutional competition process will be pointed out. Since break down of the soviet empire the process of "globalisation" became also important for Estonia and the other states in Central and Eastern Europe. Nowadays there is hard pressure on all governments, world wide to improve their institutional settings to attract mobile production factors, especially capital, and thereby to improve economic growth. During the last decade, compared with other CEE countries Estonia has been very successful by attracting a lot of foreign direct investments per capita. This shows that investment climate, tax system and all of the institutional settings in Estonia are attractive for foreign direct investors. But EU accession requirements reduce the freedom of institutional choice more and more. Estonia has been relatively successful because of its very liberal economic

system. But because of EU accession a lot of regulations must be introduced in Estonia in the following years. Whether these regulations will help Estonia to improve her situation in the international competition for FDI's will be discussed at the conference and in this book.

This volume of conference papers shall be a basis of discussion at this year's conference. However, hopefully it will be of wider importance – experience has shown that our conference collections significant sources of information and ideas often used in studies, especially in Estonia. In this volume the articles have been divided into two groups. All articles in the first group are relevant to macroeconomic policy, including social policy. The articles in the second group deal with various questions of structure and entrepreneurship policy, including regional, communal and sectoral policies, as well as a wide range of problems concerning SMEs.

The organisers would like to thank all sponsors. We hope that all conference participants will have interesting and nice discussions in the plenary meeting and in the following discussions in smaller groups. We hope that readers of this conference volume will get versatile information from the articles.

On behalf of the organisers of the conference 2001

Manfred O. E. Hennies and
Matti Raudjärv (Initiator of the conference)

Tallinn, Pirita-Kose, April 2001

IS ESTONIAN LABOUR MARKET FLEXIBLE ENOUGH FOR EU ACCESSION?

Raul Eamets
University of Tartu

1. Introduction

While in most reform oriented economies unemployment has markedly risen and become a low turnover pool with large regional differences, some countries have been able to control the rise in unemployment at relatively moderate levels[1]. There is a growing body of literature aimed at examining why the experience in Central and Eastern Europe has been quite heterogeneous[2].

In general, these studies conceive unemployment as a gap between the speed at which the state sector is shedding labour and the speed at which the private sector is absorbing the labour (Chadh *et al*, 1993). Following this approach, low unemployment rates may simply reflect continued labour hoarding in the state sector, or they may indicate successful transformation where workers laid off by the state sector find new jobs in the private sector. It may also reflect a decline in participation rates (Cornelius, 1995).

Clearly, the absolute number of unemployed persons or the unemployment rate are only indicators of the stock of unemployment. The dynamics of unemployment are captured by inflows and outflows to and from the various labour market states[3]. In order to clarify the importance of duration of unemployment, the stock of unemployment can be thought as the difference between the inflows into unemployment and the outflows out of it. Thus the same unemployment rate in one country means that there are high inflow and outflow rates indicating the high turnover of unemployment pool. In the other country the inflow and outflow rates can be low, indicating that the probability of becoming unemployed is not high, but once it happens, it is very difficult to get out. Low outflow rates from unemployment and the high duration of unemployment as a consequence are seen as the main explanation for the high unemployment rate in Europe by many authors (see, for instance, Adnett (1997), Smith (1994), Boeri and Scarpetta (1995)). Although the recent rise in European Union unemployment is also explained by rise in flows from employment to unemployment and fall from unemployment to employment flows (Schmitd, 1999)

It is often argued in the literature that transitional unemployment has all the characteristics of a stagnant pool (Boeri,1994; Blanchard *et al* ,1997). Boeri (1994) argues that "labour market adjustment in transition countries is happening without necessarily involving transition from employment to unemployment and *vice versa*. Most employment reduction in the state sector is accommodated by pushing workers out of the labour force rather than into unemployment. Moreover, the rapid expansion of private sector employment does not necessarily involve large outflows from unemployment, but direct job-to-job shifts and hiring of new entrants into the labour force." (Boeri, 1994, p.1). From this it can be concluded that the rise of unemployment is rather a result of low turnover of unemployment pool, than that of large flows from employment to unemployment.

[1] There is a possibility that the low unemployment rate is caused by low open unemployment rate while the rate of hidden unemployment is much higher. See, for example Standing, 1996.
[2] See, for example (Barr, 1994 ; Boeri, 1994 ; Commander and Coricelly, 1994; Boeri, 1997)
[3] Three labour market states are: employed, unemployed and in non-participation (out of labour force)

The purpose of this paper is to analyse the flexibility of Estonian labour market. The indicator of the flexibility is in our context mobility of labour. Mobility could be treated in two ways: geographical mobility and flows between different labour market states. In our analysis the last approach is exploited. We analyse general flow probabilities and the influence of different personal characteristics on the labour market transitions (flows) probabilities in the early years of transition. Some of our findings will also be compared with the results from other transition countries. One of our assumptions is that mobility of labour is relatively high in Estonia, compared with other CEE countries and accession could lower this mobility and thus negatively influence the competitiveness of Estonian labour market

According to the Estonian Labour Force Survey data, unemployment[4] was 7.6 % in 1994. Compared with other Eastern European countries this figure is fairly low. Why has Estonian unemployment growth been relatively moderate at the early years of transition? One possible explanation supported by this paper is that flows between labour market states have been relatively high. Workers' flows in Estonia were relatively high also compared with other CEE countries (except Czech Republic) in the beginning of transition and this has minimised the incidence of long term unemployment and kept general unemployment rate growth moderate. Later, during transition period, with labour market institutional developments and declining flexibility, the labour mobility between labour states decelerated.

An additional hypothesis tested in this paper is the fact that in the case of job losses female mostly move to non-participation and males to unemployment.

This analysis has the following structure: after introduction second part describes the methods used in our calculations and data used. Empirical results are presented in part 3.

2. Method and data

The following analytical approach follows Marston (1976), Clark and Summers (1982), Bellmann, Estrin, Lehmann and Wadsworth (1995) among others, in assuming that movements between states are governed by a Markov process. The main assumption underlying a Markov process is that the next state of the stochastic system depends only on the previous state. The application of Markov process in labour market theory leads to the proposition that the probability of transition to another labour market state depends only on the state currently occupied. The labour market is divided into three states: employment (E), unemployment (U) and out of the labour force (O). We can construct the following transition matrix

Labour force status in time t-1	**Labour force status in time t**		
	$\mathbf{E_t}$	$\mathbf{U_t}$	$\mathbf{O_t}$
$\mathbf{E_{t-1}}$	*EE*	*EU*	*EO*
$\mathbf{U_{t-1}}$	*UE*	*UU*	*UO*
$\mathbf{O_{t-1}}$	*OE*	*OU*	*OO*

[4] According to ILO definitions

The symbols in the cells stand for the number of individuals who are in one labour market state in time *t-1* and move to another state in time *t* or stay in the same state. The number of the individuals changing state, divided with the number of persons in the origin state, can be interpreted as an estimate of transition probability between different states.

Modeling the labour market by a Markov process seems appropriate especially for an economy in transition subject to a structural shock. This can be explained by the fact, that deep structural changes during the transition process depreciate the previous working skills of the largest portion of the population. This leads to the situation in which once unemployed the probability of being employed again does not depend on the previous workplace. So, individual work histories are of less importance during transition[5], than in a stable, career based market economy.

In this paper we concentrate on calculation of the transition matrixes for the Estonian economy during 1989 and 1994. The probability of transition from state *x* to state *y* is given by

$$P_{xy} = \frac{F_{xy}}{S_x} \qquad x,y = E,U,O\ ,$$

where F_{xy} is the number of flows in state *x* at time *t* which moved to state *y* at time *t+1* and S_x is the total number of people at state *x* at time *t* (in the beginning of year in our case). Starting time (*t-1*) was in first case January 1989 and ending time (*t*) January 1990. So we calculated flow probabilities for 1989. The same method was used for calculation of probabilities for 1994 (*t-1* equals with January 1994 and *t* was January 1995)

The data are based on Estonian Labour Force Survey (ELFS) in 1995. It is a retrospective survey[6] of the Estonian labour force covering the period from 1989 (before transition) to the beginning of 1995. The sample basis of the ELFS 95 was the database of the 1989 population census. All together 10,000 people were interviewed.

3. Results

3.1. Transition probabilities

Table 1 summarises the probabilities of transitions between labour market states in 1989 and 1994. This gives an overview of the state transition matrices during the years of transition of the Estonian economy. Social and institutional changes during this period affected the labour market performance that is reflected in the changes of the matrix.

As is common to other countries in transition, the pools of employed (E) or out of labour force (O) were fairly stagnant because of the relatively high probability of staying in them. At the same time, they show signs that the movements between labour market states were increasing in early years of transition. This follows from the fact that probability of staying in either of these states was declining. The probability of staying employed from the beginning to the end of year is very high during all years covered by the survey. In 1989, it was 0.95 and dropped to 0.89 in 1994. The same is true about staying out of the labour force, where the probability dropped from 0.92 to 0.85 if we compare 1989 and 1994.

[5] Same assumption was initially supported also by Bellmann et al (1995), and also our empirical findings show that tenure (measured by age) is less important than human capital (education level)

[6] More detail information is available in Estonian Labour Force Survey in 1995. Methodological Report (Pettai et al 1997)

Outflow rates from unemployment were relatively high in 1994 (0.41). This supports the idea that in the beginning of transition labour market was relatively flexible with high flow rates.

T a b l e 1.

Gross Flow probabilities (P_{xy}) in 1989 and 1994

Status	1989	1994
EE	0.95	0.89
inc. Ee (job-to-job)	0.06	0.15
EU	0.00	0.05
EO	0.05	0.06
UE	0.44	0.41
UU	0.47	0.47
UO	0.09	0.12
OE	0.08	0.12
OU	0.02	0.03
OO	0.92	0.85

Source: Estonian Labour Force Survey 1995, author's calculations

3.2. Flow probabilities by individual characteristics in 1994

Next we analyse flow probabilities of different population categories. First we use probabilities of different education, ethnicity, age and gender groups. These probabilities were calculated dividing the number of individuals in state *i* at time *t* which moved to state *j* at time *t+1* by stock of origin.

We grouped people according to age, gender, ethnicity and education level. By ethnicity population is divided into two groups: Estonians and non-Estonians. According to survey data Estonians constitute about 67 per cent from total sample and Russians around 26 per cent. Other nationalities have marginal share (Ukrainians 2.7% others even less). Therefore only two ethnic groups are defined.

Based on ISCED 78 categories four educational groups are formed: basic, secondary, specialised secondary and higher education. We must notify that in some cases the sample size is very small and therefore we should be careful in interpreting results.

We start from education. It is not surprising that highest probabilities from employment to unemployment flows (EU) have non-Estonian males (see table A3). And this is true about all education levels. In our earlier studies we have found that Russians are more mobile in labour market than Estonians (Eamets, 1998).

Secondly we see that Estonian males also have very high EU flow probability in all education levels. Women have higher inflow rates to non-participation compared with males in all education levels. This proves our hypothesis that if males lose their job they become in most cases unemployed, but females tend to become more inactive. This explains why males unemployment rate is higher compared with females unemployment rate.

According to our estimations, non-Estonian females with the lowest education seem to have the biggest problems in labour market, because their flow probabilities are the least

favorable. Hence, their probability to stay in non-participation is the highest, job-to-job flow probability is the lowest, probability to get the job if they are in unemployment or in non-participation is the lowest etc. Although we must mention that their sample size is relatively small in some groups.

The other extreme from the point of view of success are Estonian males with higher education who seem to be the most successful in labour market. They have the lowest outflow rates from employment, the highest inflow rates from unemployment to employment and the lowest probability to stay in unemployment. Surprisingly worse off are non-Estonian males with specialised education, who have higher probability to stay in unemployment and also the highest probability to lose the job and to become unemployed.

Next we examine different age groups from the point of view of gender and ethnicity. Here it is not so clear, which of the age and ethnic groups is the most successful. Russian females from the oldest age group seem to have the lowest chances in labour market.

The highest inflow to unemployment is among young Estonian females, but at the same time they have the lowest probability of staying unemployed (see Table A3). Maybe surprisingly young non-Estonian males have the highest probability to move from employment to non-participation and young non-Estonian females have the highest probability to change the job. This last fact possibly supports the idea that non-Estonians are more active in labour market and they change jobs more often compared with Estonians (the probability to keep the job (EE) is the lowest among young non-Estonians).

When examining the probabilities of moving from unemployment to nonparticipation, we can see that in the age group 15-24 it is twice higher among females compared with males. This again supports the idea that females rather leave labour force than continue to search for another job. Also it this age group is connected with maternity leave.

3.3. Flows in Estonia versus other Central and Eastern European countries

Next we would like to compare the Estonian results with those of other CEE countries. In order to have the same period, we used 1994 data. First EE and OO flows are observed (See Figures A.1 and A.3.) A comparison of these flow probabilities with the gross

Figure A.1 Probabilities to stay in employment (ee) and to flow out (eu and eo)

Note: eu-flow from employment to unemployment, ee-stayed in employment(includes also job-to-job flows), eo- flow from employment to out of labour force

Figure A.2 Probability to stay in unemployment (uu) and flows out (ue and uo)

Note: ue-flow from unemployment to employment, uu-stayed in unemployment, uo- flow from unemployment to out of labour force

Sources for both figures: Bulgaria (Boeri, 1998), Czech Republic(Sorm and Terell, 1999), East Germany (Bellmann et al, 1995), Poland (Gora and Lehmann, 1995), Russia (Foley, 1997) for Estonia authors calculations.

Figure A.3 Probability to stay in non-participation (oo) and probabilities to flow out (oe an ou)

Note: oe-flow from non-participation to employment. ou- flow from non-participation to unemployment, oo- stayed in non-participation

Sources: Bulgaria (Boeri, 1998), Czech Republic(Sorm and Terell, 1999), East Germany (Bellmann et al, 1995), Poland (Gora and Lehmann, 1995), Russia (Foley, 1997) for Estonia authors calculations

probabilities in the literature for East-Germany (Belmann, *et al*) 1995, the Czech Republic (Sorm *et al*, 1999), Bulgaria (Boeri, 1998), Poland (Gora *et al*, 1995), Russia (Foley, 1997) and Slovakia (Boeri, 1998), indicates that the probability of staying employed is almost at the same level (from 0.84 in East Germany to 0.95 in the Czech Republic in 1994-1995) and lower in the case of staying out of the labour force. This last fact indicates that people who are out of the labour force pool in Estonia are more active in trying to move out of this pool compared to other CEE countries.

Additionally, the probability of changing jobs, without passing through unemployment (U) or out of the labour force (O), increased significantly in 1994 (0.15) compared to 1989 (0.06) in Estonia. This is also a relatively high probability, because Sorm and Terell reported for Czech Republic accordingly 0.025 for 1994 (Sorm *et al* , 1999). A paper of Lehmann and Wardworth (1999) indicated that in 1996 job-to-job flows were relatively high in Russia (0.112) and Britain (0,099) and low in Poland (0.054)

Obviously, it follows that the exit probabilities from employment and from out of the labour force were small. Low probabilities indicate that there is not much mobility out of these states. Boeri and Scarpetta pointed out three possible explanations for a low frequency from employment to unemployment: (i) First, in the early stage of transition a remarkable number of pensioners were pushed out of the labour market, using 'soft' disemployment measures (early retirement); (ii) secondly, the direct job-to-job movement played an important role in the process of ownership change. In addition to the employees in firms being privatised, many workers coming from state enterprises appear to have moved directly to a job in the private sector without any intervening unemployment spell.; (iii) the third factor reducing flows from employment to unemployment is the spread of informal activities that offer some sort of subsistence income to those losing their job in

the restructuring process (Boeri *et al*, 1995). Most of these arguments are also valid if we look the Estonian situation. From our earlier analysis we know that job-to-job movements constitute more than 30% of all flows (Eamets *et al*, 1997).

The pool of unemployed people experienced a high turnover during the observed six years. The probability of movement from unemployment to employment was relatively high in 1989 - 0.44. It was declining until 1992 and since 1993 it started to increase again, amounting to 0.41 in 1994. These numbers are high in light of the results found in other transition economies (See Figure A2). That probability for East Germany was 0.32 in 1991 (Bellmann, *et al* 1995), for Poland 0.35 (Gora *et al*, 1995), for Slovakia 0.23 (Boeri, 1998) Estonian results are comparable with Czech data : 0.49 in 1994(Sorm *et al*, 1999).

4. Conclusions and discussions

Reallocation of resources, job creation and destruction and flows between labour market states are very important issues for transition economies, because it shows the flexibility of labour market in the transition from planned economy to market economy. We can also assume that as high labour market flexibility lead to higher economic growth, it will also lead to faster transition.

There has not been an explosive growth in unemployment in Estonia during the first years of transition. In comparison with other Eastern Europe countries, unemployment growth in Estonia has been rather moderate. One possible explanation is that flows between labour market states have been relatively high compared with other CEE countries. This leads us to following tentative conclusion: a massive unemployment has been avoided by a relatively rapid reallocation of labour.

Analysis of flow probabilities provide evidence that there are strong language, education and some age profile effects in the determination of transition from employment to unemployment and *vice versa*. It is especially true for the year 1994

Our analysis shows that people with a higher education generally have higher probabilities of moving from job-to-job. People with a basic education have the lowest probabilities to do that. This provides strong evidence that the education level does affect moving from one labour market stage to another. If we look ethnical differences then we can see that Estonians have higher flow probabilities in every education level compared with similar gender group of non-Estonians.

Main conclusion is that non-Estonians seem to have more problems in labour market than Estonians. They more often loose job, stay for a longer period in unemployment (if we look education groups) and UE flow probability for them is low if we look education groups. Therefore they must be more active in seeking of new jobs. The situation would be improved by differentiating labour market policies by regions, with different sets of regulations for unemployment benefits, active labour market policies and several measures to develop the system of adult training and retraining programmes for people who may face layoff due to enterprise reorganization. The main aim is to reduce the mismatch of skills and youth unemployment, improve territorial mobility of labour resources, reduce the duration of unemployment and stop the increase of poverty among the unemployed.

Transition probabilities from unemployment to employment were very high compared with other CEE countries. Estonia followed the same pattern as Czech Republic whose

transition probabilities are also exceptionally high, as it was mentioned by many authors. Czech unemployment was also relatively low in the middle of 90s. So this supports our idea that unemployment increase was relatively low due to high outflow rate from unemployment. One reason for high outflow rates was of course limited labour policy, which forced people to move out from unemployment. This also explains why Estonia is similar to Czech Republic were labour market policy was flexible as well. Both in Estonia and Czech Republic the share of labour policy measures in GDP was very low. Therefore we can conclude that Estonia is not quite ready to join EU at this stage of development. In average European understandings about the role and importance of the social policy and particularly about labour policy are conflicting with policy system introduced in Estonia. Therefore we probably need longer transition time in some social policy issues.

References

1. **Adnett, N.** *European labour Markets: analyses and policy.* Addison Wesley Longman Ltd. 1996.
2. **Barr, N.** (ed.) *Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and beyoind*, World Bank, Oxford University Press, 1994.
3. **Bellmann, L.. Estrin, S. , Lehmann, H. and Wardsworth, J.** The East German Labour Market in Transition: Gross Flow Estimates from Panel Data, *Journal of Comparative Economics*, 1995, 20(2), pp.139-170
4. **Blanchard, O., Diamond, P.** The Cyclical Behavior of the Gross Flows of U.S. Workers, Brooking Papers of Economic Activity, 1009, No 2, pp. 85-153
5. **Boeri, T.** Labour Market Flows and the Percistence of Unemplyment in central and Eastern Europe in Boeri, T. (ed.) *Unemployment in Transition Economies. Transient or Persistent?* , Paris, OECD, 1994, pp.13-56.
6. **Boeri, T and Scarpetta, S.** Dealing With a Stagnant Pool : Policies for Coping with Long-term Unemployment in Central and Eastern Europe. , from *Transforming Economies and European Integration* edited by Dobrinsky, R. and Landesmann, M. , Edvard Elgar Publishing Company, 1995, pp. 231-262
7. **Boeri, T.** Labour-market Reforms in Transition Economies, in *Economics of Transition in Estern and Central Europe* , ed. by Ch. Allsopp and H. Kierzkowski, Oxford review of Economic Policy, Vol. 13., No. 2, Summer 1997, pp. 126-140
8. **Boeri, T.** Labour Markets Flows in the Midst of Structural Change, in the *Enterprise Restructuring and Unemployment in the Models of Transition*. Ed. by Commander, S., EDI Development Studies, Washington D.C: The World Bank, 1998.
9. **Chadha,B, Coricelli, F. , Krajnyak, K.** Economic Restructuring, Unemployment, and Growth in a Transition Economy, *IMF Stuff Papers*, 40, 3, 1993, pp. 744-780
10. **Clark, K. , Summers L.** Unemployment Insurance and Labour Market Transitions. in M.N. Baily (ed.) *Workers, Jobs, and Inflation.* Washington, D.C., Brooking Institute, 1982.
11. **Commander, S., Coricelli, F.** (eds.) *Unemployment, Restructuring, and the Labour Market in Eastern Europe and Russia.* Washington D.C. , The World Bank, 1994
12. **Cornelius, P.K.** Unemployment During Transition: The Experience of the Baltic Countries. *Communist Economies & Economic Transformation* , IEA, London, Vol. 7 No 4. 1995
13. **Eamets, R., Philips K., Kulikov, D.** *Estonian Labour force Survey. Structural Changes on Estonian Labour Market in 1989-1994*, Statistical Office of Estonia. Tallinn- Viljandi 1997

14. **Eamets, R.** Language Minorities in Labour Market of Transition Economies: a Flow Analysis Approach. The Case of Estonia, *Eurofaculty Working Paper Series*, Riga, No 1, Oct. 1998.
15. **Foley, M.** Labour Marekt Dynamics in the Russia, Yale University, *Economic Growth Center Discussing Pape*r No 780., 1997
16. **Gora M., and Lehmann, H.** Flow and Stock Analysis of Polish Unemployment: January 1990-June 1991, *Labour*, Vol 6 (1), 1992, pp. 87-119
17. **Lehmann, H., Wadsworth, J.** Tenures that Shook the World: Worker turnover in the Russian Federation and Poland. *CEPR Working paper* No. 991, March 1999,
18. **Marston, S.** Employment Instability and High Unemployment Rates. *Brooking Papers on Economic Activity*. No 1, 1976, pp.169-219.
19. **Pettai Ü., Eamets R., Piliste T., Servinski M.** *Estonian Labour Force Survey 1995. Methodological Report*. Statistical Office of Estonia. Tallinn- Viljandi 1997
20. **Schmidt, C. M.** Persistence and the German Unemployment Problem: Empirical Evidence on German Labour Market Flows, *IZA Discussion Paper* No 31, Feb. 1999
21. **Smith, S. W.** Labour economics. London, 1995.
22. **Sorm, V. Terrell, K.** Employment, Unemployment and transition in the Czech Republic: Where Have All the Workers Gone? *The William Davidson Institute Working Paper* No 140, May 1999
23. **Standing, G.** Russian Unemployment and Enterprise Restructuring. Reviving Dead Souls., ILO, 1996

Table A1

Definitions of education groups

Educ1_2	basic education (8 years),
Educ3	Secondary education (11 years)
Educ4	specialised secondary education (basic education (8 years) plus 4 years vocational education)
Educ5_7	higher education (three subgroups: secondary education (11 years) plus vocational education (4 years), university education (11 years plus 5 years bachelor studies in university) and people with academic degree (master or PhD)

T a b l e A2.

Flow probabilities by gender, ethnicity and education levels, 1994

Education1_2								
	Est. Males	Stand. Deviation	Est. Females	Stand. Deviation	Non-Est. Males	Stand. Deviation	Non-Est. Females	Stand. Deviation
EE	0.713	0.4529	0.716	0.4524	0.795	0.4044	0.748	0.4364
Ee	0.129	0.3353	0.115	0.3199	0.056	0.2301	0.047*	0.2121
EU	0.070	0.2550	0.074	0.2632	0.051	0.2208	0.019*	0.1361
EO	0.089	0.2844	0.095	0.2936	0.098	0.2976	0.187	0.3917
UE	0.346	0.4804	0.233*	0.4302	0.303	0.4667	0.143*	0.3631
UU	0.481	0.5045	0.567	0.5040	0.515	0.5075	0.643*	0.4972
UO	0.173*	0.3820	0.200*	0.4068	0.182*	0.3917	0.214*	0.4258
OE	0.052	0.2227	0.036*	0.1870	0.031	0.1723	0.014*	0.1183
OU	0.039	0.1930	0.041*	0.1994	0.017	0.1282	0.011*	0.1060
OO	0.909	0.2878	0.923	0.2678	0.953	0.2124	0.975	0.1578
Education 3								
EE	0.704	0.4567	0.716	0.4516	0.730	0.4445	0.748	0.4348
Ee	0.188	0.3909	0.176	0.3813	0.162	0.3689	0.115	0.3198
EU	0.057	0.2319	0.079	0.2701	0.037	0.1878	0.070	0.2550
EO	0.051	0.2199	0.029	0.1690	0.072	0.2579	0.067	0.2504
UE	0.390	0.4909	0.443	0.5008	0.441	0.5007	0.422	0.4978
UU	0.546	0.5012	0.492	0.5041	0.458	0.5025	0.375	0.4880
UO	0.065*	0.2480	0.066*	0.2496	0.102*	0.3048	0.203	0.4055
OE	0.247	0.4322	0.245	0.4323	0.173	0.3789	0.149	0.3563
OU	0.058	0.2340	0.094	0.2937	0.031	0.1744	0.053	0.2238
OO	0.695	0.4613	0.660	0.4758	0.795	0.4038	0.799	0.4017
Education 4								
EE	0.691	0.4626	0.730	0.4449	0.766	0.4237	0.807	0.3952
Ee	0.224	0.4177	0.163	0.3700	0.142	0.3497	0.073	0.2602
EU	0.048	0.2130	0.079	0.2705	0.027	0.1631	0.044	0.2047
EO	0.037	0.1889	0.028*	0.1651	0.064	0.2456	0.076	0.2661
UE	0.536	0.5079	0.200*	0.4140	0.556	0.5064	0.396	0.4942
UU	0.429	0.5040	0.733	0.4577	0.296*	0.4653	0.521	0.5049
UO	0.036*	0.1890	0.067*	0.2582	0.148*	0.3620	0.083*	0.2793
OE	0.360	0.4826	0.178*	0.3866	0.185	0.3892	0.117	0.3230
OU	0.045*	0.2084	0.000	0.0000	0.031*	0.1733	0.036*	0.1872
OO	0.596	0.4936	0.822	0.3866	0.784	0.4123	0.847	0.3618
Education 5_7								
EE	0.797	0.4028	0.793	0.4063	0.787	0.4100	0.803	0.3993
ee	0.168	0.3741	0.140	0.3481	0.145	0.3529	0.125	0.3318
EU	0.009*	0.0937	0.033*	0.1801	0.005*	0.0707	0.040*	0.1954
EO	0.027*	0.1608	0.033*	0.1801	0.063	0.2426	0.033*	0.1790
UE	0.667*	0.5000	0.500*	0.5345	0.556*	0.5270	0.667	0.4880
UU	0.111*	0.3333	0.500*	0.5345	0.444*	0.5270	0.267*	0.4577
UO	0.222*	0.4410	0	0.0000	0	0.0000	0.067*	0.2582
OE	0.143*	0.3542	0.133*	0.4714	0.327	0.3519	0.123*	0.3311
OU	0	0.0000	0	0.0000	0	0.0000	0.053*	0.2253
OO	0.857	0.3542	0.867	0.4714	0.673	0.3519	0.825	0.3837

Note: *indicates that sample is smaller than 10

T a b l e A3.

Flow probabilities by gender, ethnicity and age groups, 1994

Age 15-24								
	Est. Males	Stand. Deviation	Est. Females	Stand. Deviation	Non-Est. Males	Stand. Deviation	Non-Est. Females	Stand. Deviation
EE	0.622	0.4858	0.616	0.5016	0.503	0.4885	0.507	0.5035
ee	0.215	0.4117	0.196	0.4061	0.206	0.3991	*0.239*	0.4298
EU	0.075	0.2633	*0.143*	0.2346	0.058	0.3515	0.070*	0.2577
EO	0.088	0.2835	0.045	0.4236	*0.232*	0.2074*	0.183	0.3895
UE	*0.486*	0.5067	0.476	0.5090	0.458	0.5118	0.409*	0.5032
UU	0.351	0.4840	0.238	0.5036	0.417	0.4364*	0.318*	0.4767
UO	0.162*	0.3737	0.285*	0.3378	0.125*	0.4629*	0.272*	0.4558
OE	0.187	0.3903	0.186	0.3806	0.175	0.3906	0.151	0.3591
OU	0.068	0.2520	*0.103*	0.1873	0.036	0.3056	0.076	0.2650
OO	0.745	0.4363	0.710	0.4088	0.788	0.4552	0.774	0.4198
Age 25-49								
EE	0.708	0.4549	0.779	0.4150	0.729	0.4449	0.814	0.3894
ee	0.211	0.4081	0.152	0.3595	0.180	0.3846	0.101	0.3018
EU	0.054	0.2253	0.029	0.1684	0.074	0.2626	0.046	0.2090
EO	0.028	0.1641	0.039	0.1942	0.017	0.1276	0.039	0.1941
UE	0.461	0.5013	0.464	0.5017	0.368	0.4856	0.461	0.5009
UU	0.505	0.5028	0.428	0.4978	0.592	0.4947	0.461	0.5009
UO	0.034*	0.1815	0.107*	0.3112	0.040*	0.1960	0.077*	0.2678
OE	*0.330*	0.4724	0.287	0.4535	0.333	0.4776	0.197	0.3992
OU	0.085	0.2797	0.053	0.2237	0.077*	0.2700	0.063*	0.2439
OO	0.585	0.4949	0.659	0.4747	0.589	0.4983	0.740	0.4403
Age 50-								
EE	0.787	0.4094	0.802	0.3989	0.791	0.4076	0.753	0.4320
ee	0.098	0.2972	0.091	0.2880	0.084	0.2775	0.036	0.1864*
EU	0.028	0.1657	0.018*	0.1324	0.029*	0.1690	0.058	0.2348
EO	0.087	0.2813	0.089	0.2852	0.096	0.2955	0.152	0.3603
UE	0.250	0.4385	0.300*	0.4702	0.176*	0.3930	0.068	0.2582*
UU	0.550	0.5038	0.500	0.5130	*0.706*	0.4697	0.467	0.5164*
UO	0.200	0.4051	0.200*	0.4104	0.117*	0.3321	*0.467*	0.5164*
OE	0.035	0.1827	0.021	0.1425	0.017*	0.1298	0.016*	0.1247*
OU	0.003*	0.0515	0.003*	0.0508	0.000	0.0000	0.005*	0.0670*
OO	0.963	0.1893	0.976	0.1509	*0.983*	0.1298	0.980	0.1411

Note: *indicates that sample is smaller than 10

Kokkuvõte

KAS EESTI TÖÖTURG ON PIISAVALT PAINDLIK
EUROOPA LIIDUGA LIITUMISEKS?

Raul Eamets
Tartu Ülikool

Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida tööturu paindlikkuse ühte aspekti: tööjõu mobiilsust. Tööjõu mobiilsuse all peetakse silmas liikumisi erinevate tööturu seisundite vahel. Tööturu seisunditeks on kolm staatust: hõivatud, töötud ja mitteaktiivsed. Tööjõu mobiilsus on Eestis suhteliselt kõrge võrreldes ka EL liikmesriikidega ja seega võib eelseisev liitumine oluliselt vähendada Eesti tööturu paindlikkust ja seega ka kogu majanduse konkurentsivõimet üldisemalt.

Analüüsis on kasutatud 1995 aasta Eesti tööturu uuringu andmeid. Esimeses osas analüüsitakse mitmesuguste isikutunnuste ja liikumiste tõenäosuste vahelisi seoseid. Vaatluse all on erinevad haridusgrupid ja vanusegrupid. Oluline on haridustaseme mõju liikumiste tõenäosusele. Kõrgema haridustasemega inimeste olukord on parem (töökoha vahetamise tõenäosus, töötusest hõivesse liikumise tõenäosus jne on kõrgemad), kui madalama haridustasemega inimestel. Eestlaste olukord on samuti parem kui mitte-eestlaste olukord.

Eesti tööpuudust iseloomustab suhteliselt aeglane kasv üheksakümnendate aastate alguses ja keskpaigas. Artiklis püstitakse tööhüpotees, et üheks aeglase tööpuuduse kasvu põhjuseks oli aktiivne liikumine tööturu erinevate seisundite vahel. Artiklis on võrreldud Eesti tulemusi teiste Ida Euroopa riikide analoogiliste arvutustega. Nendest võrdlustes võime järeldada, et liikumiste tõenäosused on Eestis suhteliselt kõrgemad, samal tasemel Tšehhi näitajatega, mis kaudselt kinnitab meie hüpoteesi kõrge mobiilsuse kohta, sest ka Tšehhi tööpuuduse kasv oli üheksakümnendate keskel oli väga aeglane.

THE ROLE OF MODERN FINANCIAL SYSTEM DEVELOPMENT IN ECONOMY

Diana Eerma
University of Tartu

Introduction

Today, the European Union seems an equal if not more challenger to American economic leadership. The historical accounting leads to the question: What did the actual and the would-be economic leaders of the past centuries have in common that made them leaders or contenders for leadership. All of them had what some historians have termed "financial revolution" leading to the development of strong financial systems before they became economic leaders or contenders for economic leadership. It means in other words that economic leadership grew out of a strong financial base. Also so did, of course, the political power in the world. In modern history, political power and economic modernization have gone hand in hand, and in the cases of the economic leaders and also perhaps in the cases of countries that also modernized, both were rooted in financial system modernization.

Besides of introducing groundwork about financial system development the article tries to clarify how the financial system development can influence Central European and Eastern European Countries (CEEEC) preparation process in joining the European Union (EU). Starting with introduction of the key components of modern financial systems and influence of the financial system development to the economic growth ending up to Estonian financial system in the lead-up to EU accession. Considering the experience of recent financial crisis, it will be useful to look at the current financial system development and emphasize the significance of the financial safety nets. CEEEC, including Estonia, are participating in the worldwide efforts to strengthen the global economy by increasing the transparency of their economic policymaking and financial institutions, adopting internationally accepted standards in order to strengthen their financial system. It leads to the attempt to overview country's financial system development in the global framework.

Key Components of Modern Financial Systems

The considered five essential components for the strong financial base are following:

- First, strong public finance – raising revenues, controlling expenditures and servicing public debts.
- Second, stable money.
- Third, the banking system that accepts deposits of money and creates, through lending to creditworthy borrowers, the reliable bank money convertible into the stable monetary base.
- Fourth, the central bank that serves as the government's bank, as a regulator and supervisor of a country's financial system, and as an executor of monetary and financial policies promoting economic stability and growth. In history, central banks emerged from so-called public banks that were created as adjuncts of public finance (Kaufmann *et al*. 2000).
- Fifth, well-functioning securities market.

The final key component of the modern financial system is the securities market that finances governments and business enterprises by facilitating the issue of new securities (bonds, equity shares, and other financial instruments) and gives such securities "liquidity" by providing trading markets for securities after they are issued.

Given ordering of the financial system components is less important than the presence of the all five in some form. Different leading economies have chosen to vary the emphasis given to each component. But all leading economies have had a version of each component at most times in their modern histories. Even more important is that components mesh together in mutually supportive and self-reinforcing ways. This is what is meant by a "financial system".

Influence of the Financial System Development to the Country's Economic Growth

It has been observed that a country's state of development is strongly positively correlated with the state of development of its financial sector. For example, on the basis of data from 35 countries between 1860 and 1963, Goldsmith (1969, p. 48) concludes that "a rough parallelism can be observed between economic and financial development if periods of several decades are considered". In addition it has been pointed, that "there are even indications in the few countries for which data are available that periods of more rapid economic growth have been accompanied, though not without exception, by an above-average rate of financial development".

Later studies suggest that this association is more than simply correlation, and financial development does, in fact, advance the economic growth. In a study of 80 countries over the period 1960 – 1989, King and Levine (1993) find that beginning-of-decade measures of a country's financial development are strongly related to the country's economic growth, capital accumulation, and productivity growth over the subsequent decade. Using deregulation of banking in different states of the United States between 1972 and 1991 as a proxy for a quantum jump in financial development, Jayaratne and Strahan (1996) find that annual growth rates in a state increased by 0.51 to 1.19 percentage points a year after de-regulation.

Lessons Learned

As the recent history of the financial crises shows, there is known a lot less about what makes for good economic policy than recognized. Economies that have done well in the postwar period have all succeeded via their own particular brand of heterodox policies. Macroeconomic stability and high investment rates have been common, but beyond that many details differ.

In a world where capital is internationally mobile and short term liabilities have exploded thanks to financial liberalization, confidence becomes the sine qua non of macroeconomic stability, and hence a prerequisite for economic development. (Rodrik, November 1999). Without confidence, money flees, interest rates shoot up, and the currency plummets. And the culprits are not only just wicked foreign speculators. Domestic investors can crash the economy equally well, by converting their short-term assets into foreign currency and taking them out of the country.
But where does confidence come from?
For building the confidence it makes sense to justify reforms on the basis of their expected impact on market confidence. There is need to do things that the markets want to see to build

the confidence. It does not mean that the market's ideas about what constitutes sound economic policy are entirely arbitrary.

Recently one of the most relevant issues has been the new financial architecture, especially international architecture, after the financial crisis of the 1990s. A key lesson from the financial crisis has been considered that information plays a vital role in maintaining the stability of the world economy. The Asian financial crisis has demonstrated that a functioning world economy needs an institutional infrastructure. Markets work well when they are underpinned by institutions that provide three functions: regulating market behavior, stabilizing aggregate demand, and redistributing the risk and rewards of market outcomes. World markets are no different. In particular, a truly global financial market would require an equally global set of institutions that provide regulatory, lender-of-last resort, and safety-net functions (Rodrik, June 1999). One has to consider that with a currency board in place the central bank's role as a lender-of- last resort is severely circumscribed.

Restructuring the banking system has been a massive task in all transition economies and is still under way in a number of CEEEC. Several countries suffered severe banking crisis during the 1990s as a result of both corporate distress and the absence of regulatory and legal environment. Poor corporate governance and payments discipline exacerbated the problems. (Nord, 2000). The Russian crisis of 1998 exposed the continued vulnerability to external shocks of some countries, especially those with close trade ties to Russia and those, whose banks had high exposure to Russian debt instruments. Looking ahead to success in attracting high levels of foreign direct investment can also carry risks for these countries' banking systems if accompanied by a sharp increase in domestic credit expansion.

The objective of the new architecture is to close the cap between the scope of institutions – heretofore mostly national – and the scope of markets – increasingly international.

In the framework of the new financial architecture the international standards have led to improvements in many areas, such as data dissemination, fiscal transparency, monetary and financial policy transparency, banking supervision, securities and insurance regulation, payment systems, deposit insurance, accounting, auditing and insolvency regimes.

Financial Safety Nets

Designing financial safety nets has the crucial meaning in financial system development from national and global perspectives. All real-world economies establish a framework of centralized bank monitoring and deterrent response. Centralizing these functions aims at increasing depositor confidence while solving three coordination problems: avoiding redundant monitoring expense; standardizing contracting protocols; and timing and calibrating disciplinary action. In general the financial safety nets serve not just to protect borrowers, depositors and taxpayers from being harmed by financial-institution mistakes, but also to encourage individual institutions to accept the risks associated with funding economically productive activities.
Safety nets for banks may be instructively conceived as a nexus of contracts that help them cope with runs and other economic shocks (Kane, 1995). Each net is a multidimensional policy scheme that is alleged to balance the costs and benefits generated by:

- protecting bank customers from being blindsided by bank insolvency;
- limiting aggressive risk-taking by banks;
- preventing and controlling damage from bank runs;

- detecting and resolving insolvent banks;
- allocating across society whatever losses occur when an insolvent bank is closed.

For strategies of crisis prevention to be maximally successful, the web of contracts must hold top regulators accountable for measuring and managing the social costs and risk-taking incentives generated by their decisions about the net's various design features. Ideally, the design of the regulatory portion of net should tie securely into the characteristics of the particular financial system and economy in which it is embedded.

For financial safety-net managing it is not enough to aim at blocking corrupt and unwise flows of institutional credit and avoiding depositor runs. They have to seek also to minimize the social damage caused by temporary bank illiquidity and by lasting bank insolvency.

In practice, a safety-net manager must have the expertise to six categories of regulatory instruments efficiently:

- First, record-keeping and disclosure requirements;
- Second, activity limitations;
- Third, capital, loss-reserving and other position limits;
- Fourth, takeover rights and other enforcement powers;
- Fifth, lines of credit;
- Sixth, performance guarantees. (Kane, 2000).

The first four categories define the net managers' authority to regulate the bank and the two last categories provide credible ways for regulators to bond themselves to exercise their supervisory authority in the interest of depositors and other creditors. To complete the web of contract enforcement, taxpayers must be able to observe and discipline the economic value of their stake in the rulemaking and enforcement activities that regulators undertake. Ideally, taxpayers must impose reporting requirements and establish deterrent rights sufficient to persuade net managers to deploy their examination, supervisory, and lending powers at minimum economic cost to society as whole. These costs must be defined comprehensively and include both the costs of operating the net and the costs of managing its occasional breakdown.

Taxpayer-regulator contracting is important because the practical politics of financial regulation tend to make regulatory authorities responsive only to immediate bank and depositor concerns. The ideal or optimal safety net is one that efficiently mitigates the particular monitoring and policing difficulties that present themselves to banks, depositors and taxpayers in the informational, ethical, legal and economic environment of a particular country at a particular time.

For the web to establish incentives for bank and regulators that are compatible with the interests of all other parties, net design must be environment-specific. As a rule of thumb, information system and supervisory technology for monitoring bank capital and risk exposures should be made transparent at least to outside experts and regulatory discipline should mimic market procedures. In most countries the major element of the safety net is deposit insurance. Even in times of prosperity (in fact, precisely in those times) it is wise to generate some forms of safety net, to minimize the strength of an anti-market revolt in a time of crisis (Rajan, 2000). This is beneficial even if it has some cost in terms of efficiency.

Estonian Financial System in the lead-up to EU accession

CEEE countries arrive at different times to EU and EMU route, that is clear, but how the different exchange rate and monetary policies should handled before membership in the monetary union. New entrants are envisaged to undergo three stages:
EU accession, participation in ERM II (with a horizontal currency band) and joining the euro zone.

In a case as Estonian, if policies and circumstances remain right, a direct transition from a currency board arrangements to EMU without any transitional period of greater exchange rate flexibility could be the first-best policy for prospective EU membership. However, if country choose to maintain its currency board up to the point of adopting the euro, it will face a number of challenges. Country needs to maintain the strict discipline required by currency board arrangement, which contains conservative fiscal stance, healthy financial system, cautious external debt management, and flexible labor markets. Also country needs to be prepared to deal with possible large capital inflows and asymmetric external shocks. Indeed, for the currency board arrangements countries (for example as Estonia, Lithuania and Bulgaria) the requirements for good economic performance are already very similar to those of EMU participants. Of course, temporary disequilibria are possible, and it is important that exchange rate pegs are not maintained by excessive recourse to foreign borrowing or at the expense of growth. (Gulde, 2000).

To temporary switch to a more flexible regime during ERM II would also create a host of legal, institutional, and practical problems for countries with currency board now in place. The laws and regulations forming the legal basis for the currency board arrangement would have to be amended. One should also not underestimate the loss of policy transparency and discipline from moving away from currency board and the impact of greater uncertainty on domestic and foreign investors, and on households willingness to hold savings in the domestic financial system.

The structure and development of the financial sector affect the decision to participate in ERM II and subsequently monetary union. Already, the current euro area members themselves have significant differences in their financial sectors. However in many accession countries the level of financial intermediation is still quite low, which make the economies respond quite differently to the common monetary policy. It is also critical from the perspective of the other euro area and EU members that banking and financial supervision is adequately handled in the new member countries. The new member countries must ensure that all banks in their countries are ready to use the euro system's monetary instruments. From point of view financial stability effective supervision of banks' domestic and cross-border exposures, also as well the activities of other growing sectors, such as insurance and pension funds are highly relevant.

Estonia has considered to have already made substantial progress in building sound banking practices. Estonia and Hungary were among the first countries to participate in the IMF's two-step Financial Sector Assessment Program. The recent banking supervision in context of the Financial Sector Assessment estimated compliance with the Basel Core Principles for effective banking supervision. The assessment showed that Estonia has made strong strides in strengthening its supervisory framework. (Report, 2000). There is mentioned that progress has been particularly strong in the area of banking supervision. Supervision of insurance firms is also improving, but still some concerns remain. Main concerns stay in the weak

securities sector. While payment system is viewed as relatively strong, payment system oversight could be improved. Also findings regarding transparency practices were quite favorable. No significant weaknesses were identified with respect to either monetary policy or the deposit guarantee scheme. At the same time the transparency practices in securities supervision were assessed as somewhat weaker than others.

Conclusion

Sound financial system is crucial for country's economic growth and competitiveness and also for the strengthening global economy at the same time. For sound financial system the most important is that all the main components for the strong financial base are in place in mutually supportive and self-reinforcing ways.

Lessons from the history of financial crisis of the 1990s showed that information plays a vital role in financial system development. The new financial architecture is considered to contain three key pillars: transparency, standards and sound financial system. Mentioned three are equally important from the point of view the particular country and international perspectives. In the framework of the new financial architecture designing financial safety nets remains relevant.

CEEE countries, including Estonia, are envisaged to undergo three stages in the near economic future: EU accession, participation in ERM II and joining the euro zone. The structure and development of the financial sector affect the decision to participate in ERM II and monetary union. Estonia has considered to have already made substantial progress in building sound banking practices. Main concerns are stated in the weak securities sector, which has to be improved in order to achieve the strong financial base.

References

1. **Goldsmith, R.** Financial Structure and Development, Yale University Press, New Haven, 1969.
2. **Gulde, A.-M., Kähkönen, J., Keller, P.** Pros and Cons of Currency Board Arrangements in the Lead-up to EU Accession and Participation in the Euro Zone. [http.imf.org/external/pubs]
3. **Jayaratne, J., Strahan E. P.** The Finance-Growth Nexus: Evidence from Bank Branch Deregulation. The Quarterly Journal of Economics, CXI,1996, pp. 639-671.
4. **Kane, E.** Three Paradigms for the Role of Capitalization Requirements in Insured Financial Institutions. Journal of Banking and Finance,19, 1995, pp. 431-459.
5. **Kane, E.** Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances. World Bank conference paper, June 2000, p. 63
6. **Kaufman, H., Sylla, R**. Financial Systems and Economic Modernization: A New Historical Perspective, New York University, The World Bank workshop paper, July 2000, p. 10
7. **King, R., Levine, R.** Finance and Growth: Schumpeter Might be Right. The Quarterly Journal of Economics, CVIII, No.3, 1993, 681-737.
8. **Nord, N.** Central and Eastern Europe and the New Financial Architecture. Finance & Development, IMF, September 2000, pp. 32 – 35.
9. **Rajan G. R, Zingales,L**. The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the 20th Century. Working Paper, The Politics of Financial Development. University of Chicago and NBER, June 2000, p. 62

10. **Rodrik, D**. Governing the Global Economy: Does One Architectural Style Fit All? Harvard University, June 1999, p. 29, [http:www.ksg.harvard.edu/rodrik]
11. **Rodrik, D**. Institutions for High-Quality Growth: What They are and How to Acquire Them. Harvard University, November 1999, p. 48, [http:www:ksg.harvard.edu/rodrik]
12. Report of the Observance of Standards and Codes: Estonia – Banking. [http:www.imf.org/external/np/rosc/banking.htm]

Kokkuvõte

FINANTSSÜSTEEMI ARENGU OSAST MAJANDUSES

Diana Eerma
Tartu Ülikool

Käesolevas artiklis on vaadeldud finantssüsteemi arengu osa ja mõju riigi majanduskasvule maailma majanduse raamistikus. Mis siis ikkagi viis ühed riigid sajandeid tagasi maailmamajanduse juhtpositsioonidele ning jättis teised konkurentsis tahapoole. Osade majandusajaloo uurijate seisukohalt oli selleks aluseks tugeva finantssüsteemi rajamine. Küsimuse püstitamine on autori arvates oluline mõttearenduseks Eesti Euroopa Liitu pürgimise seisukohalt kaasaja globaliseeruva majanduse kontekstis.

Tugev finantsbaas koosneb: tugevast riigirahandusest; stabiilsest rahast; usaldusväärsest pangandussüsteemist; riigi keskpangast, milline tegutseb antud riigi valitsuse pangana reguleerides ja juhtides selle finantssüsteemi ning hästifunktsioneerivast väärtpaberiturust.

Maailmamajanduses 1990-ndatel asetleidnud finantskriiside analüüsimine on viinud järeldusteni nn. uue finantsarhitektuuri väljakujundamise möödapääsmatust vajalikkusest. Rahvusvaheliste standardite raamistikus on see uus finantsarhitektuur andnud paremaid tulemusi info edastamise, fiskaal- ja rahapoliitika transparentsuse, pankade järelvalve, väärtpaberite turu ja kindlustuse reguleerimise, maksete süsteemi, deposiitide kindlustamise ning auditeerimise valdkondades. Eelpool mainitud deposiitide kindlustamine ongi üheks peamiseks elemendiks finantskindlustus võrkude loomisel enamikus maailma riikides.

Eesti teel Euroopa Rahaliitu on määravaks riigi finantssektori suutlikkus ja areng. Seejuures näib valuutakomitee vahetuskursisüsteem omavat nn. esimest parimat rahapoliitikat rahaliiduga ühinemiseks pikas perspektiivis. Samas aga peab riik järgima konservatiivset fiskaalpoliitikat, hoidma välisvõla kontrolli all ja tööjõuturu paindliku ning kindlasti oma finantssüsteemi heas funktsioneerimiskorras.
Eestit on teiste siirderiikide hulgas peetud üldiselt edukaks oma pangandussüsteemi ülesehitamisel. Peamiselt on etteheited tehtud nõrga väärtpaberituru kohta. Viimane aga on teatavasti üks viiest tähtsast nurgakivist tugevas finantssüsteemis.

ANGEBOTORIENTIERTE WIRTSCHAFTSPOLITIK

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

1. Konzeptionelle Entstehung

Als in den 70er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland – wie in anderen westlichen Industrieländern auch – der Wachstumstrend weiter abflachte, wirkten sich die konjunkturellen Abschwungsphasen zwischen 1973 (3. Quartal) und 1975 (2. Quartal) sowie 1979 (3. Quartal) und 1982 (4. Quartal)[1] in deutlich ansteigenden Erwerblosenzahlen aus. Es trat nunmehr etwas in Erscheinung, was man in der Bundesrepublik bislang noch nicht kennen gelernt hatte: Die 'Stagflation', das zeitliche Zusammentreffen von Erwerblosigkeit und Inflation!

Das Stagflationsphänomen schien die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik vor ein unlösbares Problem zu stellen: Nach diesem Konzept sollten doch inflatorische Prozesse durch nachfragedämpfende Maßnahmen bekämpft werden, während zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung Nachfragesteigerungen empfohlen wurden. Diese Diskrepanz gab den Anstoß zur Rückbesinnung auf die Harmonievorstellungen der Klassiker (Say'sches Theorem usw.). Es entstand das als Gegenposition gedachte Konzept der angebotorientierten Wirtschaftspolitik. Ihre Maßnahmen zielen ganz allgemein auf eine Verbesserung der Produktions- und Angebotsbedingungen (daher auch die angelsächsische Bezeichnung 'Supply-side Economics') sowie Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft an Strukturveränderungen. Für den geldpolitischen Bereich hatten bereits einige Jahre zuvor die Monetaristen (voran: Milton Friedman) eine Strategie entwickelt, die nunmehr übernommen wurde.

2. Einwendungen gegen die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik

Als Reaktion auf die zunehmend auftretenden stabilitätspolitischen Schwierigkeiten, welche die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik nicht mehr zu bewältigen schien, ist die angebotorientierte Wirtschaftspolitik (Supply-side Economics) entwickelt worden. Die Einwendungen, die gegen die Nachfragesteuerung vorgetragen werden, lassen sich im Wesentlichen in vier Punkten zusammenfassen:

∧ Das Konzept der Globalsteuerung der Nachfragekomponenten setzt voraus, dass die Fragen der D i a g n o s e der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation, der P r o g n o s e der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung, des r e c h t z e i t i g e n Einsatzes ('timing') sowie der Q u a n t i f i z i e r u n g der zu ergreifenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen befriedigend beantwortet werden können. Die praktischen Erfahrungen haben aber gezeigt, dass diese Probleme bisher nicht gelöst worden sind.

∧ Die diskretionären Instrumentvariablen der Nachfragesteuerung stellen an die Wirtschaftspolitiker Anforderungen, die von diesen meist nicht erfüllt werden können. Gemäß dem antizyklischen Konzept müssen in überhitzten Expansionsphasen Ausgaben eingeschränkt, steuerliche Vergünstigungen abgebaut, Haushaltsüberschüsse gebildet und in Konjunkturausgleichsrücklagen stillgelegt oder zur Tilgung bestehender Schulden bei der Zentralbank verwendet werden, auch wenn das noch so unpopulär ist und Wahlen bevorstehen. Die Erfah-

[1] jeweils im Anschluss an die Ölpreisschocks (2. Ölkrise in Deutschland 1978-1980).

rungen zeigen, dass Politiker viel eher dazu neigen, zu ihrer Wiederwahl 'Steuergeschenke' an die Bürger zu verteilen, als den wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten zu entsprechen. Dabei wird dann versäumt, öffentliche Schulden, die im Abschwung entstanden sind, in Aufschwungsphasen aus Haushaltsüberschüssen wieder zu tilgen. Wächst auf diese Weise der öffentliche Schuldenberg schneller als das nominale Bruttoinlandprodukt, überschuldet sich der Staat.

∧ Mit den Mitteln der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik können zwar einerseits konjunkturelle Erwerblosigkeit (Keynesianische Erwerblosigkeit) und andererseits auch Überschuss-Nachfrage-Inflation (Demand-pull-inflation) bekämpft werden; sind aber andere Ursachen wirksam, die beispielsweise zu technologischer, angebotstrukturbedingter Erwerblosigkeit oder gar zu einem Zusammentreffen von Erwerblosigkeit und Inflation (Stagflation, slumpflation) führen, so versagt diese Strategie.

∧ Die Strategie der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik muss wegen ihres einseitigen Ansatzes vor allem immer dann versagen, wenn massive exogene Störungen auftreten, die – wie das beispielsweise während der rapiden Ölpreisverteuerungen in den 70er Jahren der Fall war – überwiegend die Angebotsseite betreffen. Zu ihrer Bekämpfung bedarf es dann angebotorientierter Maßnahmen oder – noch besser – Vorkehrungen auf der Angebotsseite, damit zukünftig solche und ähnliche Schocks von der Wirtschaft reibungsloser verkraftet werden können.

3. Elemente einer angebotorientierten Wirtschaftspolitik

Die angebotorientierte Wirtschaftspolitik stellt kein in sich geschlossenes Konzept dar, so wie das bei der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik der Fall ist. Sie ist eher eine Zusammenfassung zahlreicher Einzelmaßnahmen. Ihr liegt die Überlegung zu Grunde, dass die wirtschaftlichen Erscheinungen viel zu kompliziert seien, als dass sich das Wirtschaftsgeschehen jemals durch diskretionäre Maßnahmen einigermaßen sicher steuern ließe. Der Staat könne nicht die Rolle einer Superinstanz übernehmen, die alles das korrigiert, was als Defekt der Privatwirtschaft angesehen wird. Überdies sei er oft Verursacher dieser Störungen. Deshalb müsse er insoweit Objekt der Therapie sein und nicht Subjekt. Die Vertreter der angebotorientierten Wirtschaftspolitik sind davon überzeugt, dass eine Marktwirtschaft, die sich selbst überlassen ist, das beste Steuerungsinstrument biete, weil sie Störungen jeglicher Art weitgehend selbsttätig über den Preismechanismus[2] bereinigen und Fehlentwicklungen von vornherein verhindern könne. Voraussetzung hierfür sei allerdings ein intakter Wettbewerb. Deshalb komme es vor allem darauf an, bestehende Wettbewerbshemmnisse zu beseitigen und eine Wettbewerbsordnung zu erhalten, welche die freien Marktkräfte zur vollen Entfaltung kommen lasse. Die angebotorientierte Position kann durch folgende Punkte skizziert werden:

a) Zurückhaltende Lohnpolitik

Für die angebotorientierten Wirtschaftspolitiker hat die Lohnpolitik in den stabilisierungspolitischen Überlegungen eine zentrale Bedeutung. Nach deren Vorstellungen besteht zwischen Produktivitätsfortschritt, Reallohn (preisbereinigter Nominallohn) und Erwerblosigkeit ein unmittelbarer Zusammenhang.

[2] Herbert Giersch spricht in diesem Zusammenhang vom 'Mega-Computer des Signalsystems der freien Marktpreise' (Giersch, H., Löhne, Jobs und Jobkiller, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.12.1982).

Werden durch die Tarifpolitik die Nominallöhne über den Produktivitätsfortschritt hinaus angehoben, so erhöhen sich die spezifischen Lohnkosten.[3] In dieser Situation gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder gelingt es den Unternehmungen, die Preise ihrer Produkte den gestiegenen Lohnstückkosten anzupassen; dann steigt das Preisniveau in etwa um die Differenz beider Veränderungsraten (lohnpolitische Komponente der Geldentwertung). Die Reallöhne wachsen im Ausmaß des technischen Fortschritts, also der fortschrittsbedingten Gütermehrerzeugung. Ertragslage der Unternehmungen und Beschäftigung bleiben unverändert. — Der andere Fall ist der, dass die Unternehmungen nicht in der Lage sind – aus welchen Gründen auch immer –, ihre Absatzpreise der veränderten Kostensituation anzupassen. Bleibt das Preisniveau konstant (stabiler Geldwert), erhöhen sich die Reallöhne im Ausmaß der steigenden Nominallöhne, also um mehr als unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten ceteris paribus zu vertreten ist. Die Unternehmer werden sich unter diesen Umständen aus Rentabilitätsgründen früher oder später dazu genötigt sehen, jene Arbeitplätze durch Betriebsmittel zu ersetzen oder diese Kapazitäten gänzlich abzubauen, auf denen die gestiegenen Reallöhne nicht mehr erwirtschaftet werden können. Damit scheiden unterdurchschnittlich produktive Arbeitplätze und Arbeitkräfte aus dem Produktionsprozess aus. Die Zahl der Erwerblosen nimmt zu. Bei Substitution von Arbeit durch Betriebsmittel liegt dem äußeren Anschein nach technologische Erwerblosigkeit vor; in Wirklichkeit handelt es sich um lohnkostenbedingte Erwerblosigkeit.

Die Freisetzung unterdurchschnittlich produktiver Arbeitkräfte führt rein rechnerisch auf den verbleibenden Arbeitplätzen zu Produktivitätssteigerungen[4], auch wenn kein tatsächlicher Fortschritt vorliegen sollte. Werden diese numerischen Effekt in den Tarifverhandlungen zur Grundlage weiterer Nominallohnerhöhungen gemacht, sind erneute überproduktivitätsproportionale Lohnsteigerungen, steigende spezifische Lohnkosten und – wenn es nicht zu entsprechenden Preisanpassungen kommt – Rentabilitätsminderungen die Folgen und damit zusätzliche Erwerblose vorprogrammiert.[5]

Nominallohnerhöhungen, die über den tatsächlichen, technologisch bedingten Produktivitätsfortschritt hinausgehen, wirken, wenn sie nicht mit rentabilitätserhaltenden – aber dann den Geldwert mindernden – Preisanpassungen korrespondieren, wie Rationalisierungspeitschen. Sie führen durch forcierte Substitution von Arbeit durch Betriebsmittel zu Erwerblosigkeit. Die Formel, nach der heute die durchschnittlichen Produktivitätssteigerungen berechnet werden, und die Praxis der Tarifpolitik stellen einen 'Teufelskreis' dar, der zu fortlaufend steigender Erwerblosigkeit führt.[6]

---

[3] Vgl. hierzu: Hennies, M. O. E., Verteilungspolitik in Wirtschaftsordnungen mit überwiegend marktwirtschaftlichen Ordnungselementen, in: Die Integration der Republik Estland mit der Europäischen Union – Ziele und Mittel der Wirtschaftspolitik, Beiträge zur VI. wissenschaftlichen und ausbildenden Konferenz, Tartu und Värska vom 25. – 27.06.1998, Tallinn 1998, S. 77 f.

[4] Scheiden aus einer Grundgesamtheit Merkmalsträger mit unterdurchschnittlichen Merkmalswerten aus, so steigt zwangsläufig der durchschnittliche Merkmalswert der in der Grundgesamtheit verbleibenden Merkmalsträger.

[5] In den bisherigen Überlegungen ist unberücksichtigt geblieben, dass jede Lohnerhöhung ohne Sparzwang auch zu steigenden Konsumausgaben führt. Kommt es bei elastischer Geldversorgung zu Wiederverausgabungseffekten, dann werden die Unternehmungen ihre Preise den gestiegenen spezifischen Lohnkosten anpassen können. In diesem Fall erhöhen sich die Reallöhne auf Grund der steigenden Preise lediglich im Ausmaß des Produktivitätsfortschritts. Das ist der zuerst betrachtete Fall.

[6] Dadurch entsteht eine 'duale Wirtschaft', bestehend aus Wirtschaftssubjekten, die Arbeit haben, und anderen, die erwerblos sind. "Diejenigen, die drinnen sind und bleiben, sind hochproduktiv, wie die überhöhten Löhne es verlangen. Die anderen sind arbeitslos, finden den Zugang zum Markt versperrt oder stehen vor Anforderungen an Produktivität und Leistungsfähigkeit, die sie kurzfristig

Zur Lösung dieses Problems ist eine zurückhaltende Lohnpolitik eine unabdingbare Voraussetzung. Die Nominallöhne dürfen nur in einem Ausmaß angehoben werden, wodurch gewährleistet ist, dass die Reallöhne nicht stärker wachsen als der 'natürliche Produktivitätsfortschritt'.[7]

b) Konstanz der Wirtschaftspolitik

Eine weiteres wichtiges Anliegen für die angebotorientierten Wirtschaftspolitiker ist die Konstanz der Wirtschaftspolitik im Sinne von Walter Eucken[8], damit die Wirtschaftseinheiten, insbesondere die Unternehmungen, in ihren Wirtschaftsplänen mit festen Rahmendaten rechnen können. Eine diskretionäre Politik wird strikt abgelehnt: Gefordert wird statt dessen eine V e r s t e t i g u n g der öffentlichen Haushaltswirtschaft (Ablehnung antizyklischer Finanzpolitik). Dabei wird allerdings nicht zu vermeiden sein, dass in Abschwungsphasen auf Grund sinkender Steueraufkommen und gegebenenfalls steigender Staatsausgaben[9] Haushaltsdefizite entstehen (erlittene Defizite). Diese sind bei konsequenter Verstetigung der Finanzpolitik aber nur vorübergehender Natur, weil sie sich in der nächsten Expansionsphase wieder zurückbilden und ins Gegenteil verkehren werden (?), so dass mit den dann resultierenden Haushaltsüberschüssen die in der Kontraktion entstandenen Defizite wieder abgebaut werden können.

c) Beseitigung aktivitätshemmender Restriktionen

Durch Abbau aller bürokratischen Gesetze und Vorschriften, die sich im Laufe der Zeit als nachteilig erwiesen haben, sind Wettbewerb zu fördern und Eigeninitiative sowie Unternehmergeist zu stärken. Zu denken ist dabei insbesondere an:

– Bestimmungen, durch welche die Staatstätigkeit gegen den offenen Wettbewerb abgeschirmt wird (z. B. rechtliche Monopole; Sonderrechte für Eisenbahn, Post, kommunale Versorgungsbetriebe und staatliche Bildungseinrichtungen; Restriktionen, welche die Telekom-

---

nicht erfüllen können. ... Wenn sich das Dilemma der dualen Wirtschaft nicht weiter verschärfen soll, muss sich der Lohnanstieg am natürlichen Produktivitätsfortschritt ausrichten, nicht an jenem Produktivitätsfortschritt, der für die Periode des Schrumpfens gemessen wurde." (Giersch, H., Produktivität und Beschäftigung, Vortrag anlässlich eines gemeinsamen Symposiums des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) und des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) am 1./2.02.1983, unveröffentlichtes Manuskript, S. 11 f.)

[7] Giersch nennt ihn auch 'beschäftigungsneutralen' Produktivitätsfortschritt. Dabei handelt es sich nach seiner Interpretation um jenen Produktivitätsfortschritt, der auf eine konstante Beschäftigtenzahl und -struktur bezogen ist und sich allein aus dem technischen Fortschritt erklärt. (Giersch, H., Produktivität und Beschäftigung, ebenda, S. 8 f.) — Nach Giersch wäre eigentlich eine noch viel drastischere Formel angebracht, da das Reallohnniveau gegenwärtig viel zu hoch sei: "Die Lohnabschlüsse müssen eigentlich so niedrig wie möglich sein, damit die Reallöhne, soweit sie tarifliche Mindestlöhne sind, möglichst schnell und möglichst stark sinken und die Zugangssperre des Mindestlohns bald aufhört, wirksam zu sein, ..." (Giersch, H., Produktivität und Beschäftigung, ebenda, S. 12.); zur Frage der Kostenneutralität und Verteilungswirksamkeit der Nominallohnpolitik vgl.: Hennies, M. O. E., Allgemeine Volkswirtschaftslehre für Betriebswirte – Geld, Konjunktur, Außenwirtschaft, Wirtschaftswachstum und Verteilung, Berlin 2001, Kapitel 6, § 4, 1.a).

[8] "Eine gewisse Konstanz der Wirtschaftspolitik ist nötig, damit eine ausreichende Investitionstätigkeit in Gang kommt. Ohne diese Konstanz wäre auch die Wettbewerbsordnung nicht funktionsfähig." (Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hamburg 1959, S. 176.

[9] Dabei handelt es sich aber – das sei ausdrücklich betont – nicht um bewusste Staatsausgabenerhöhungen, sondern um Steigerungen, die auf Grund automatischer, im Wirtschaftssystem existierender Stabilisatoren ('built-in stabilizer') entstehen und zu antizyklischen Budgetbewegungen führen (z. B. bei Erwerblosengeldern und -unterstützungszahlungen).

munikation hemmen). Ziel ist, einen freien Wettbewerb unter allen Wirtschaftseinheiten, einschließlich der öffentlichen Institutionen, zu gewährleisten. Damit soll erreicht werden, dass bisher öffentliche Aufgaben, die unter Produktivitätsgesichtspunkten besser von privaten Unternehmungen wahrgenommen werden können, in private Hände überführt werden ('Reprivatisierung öffentlicher Aufgaben').

– Eingriffe in das Marktgeschehen, die ursprünglich als soziale Korrektur gedacht waren, sich aber als negativ erwiesen haben (z. B. Kündigungsschutz und gesetzliche Regelung der Mietpreise – statt dessen wird ein Übergang zu einer völlig freien Wohnungswirtschaft gefordert).

– Rechtsvorschriften, die den Zugang zu Märkten versperren (z. B. handelspolitische Schutzmaßnahmen – Protektionen – durch Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse),[10]

– Generell ist eine Sozialpolitik anzustreben, die wieder stärker auf Eigenverantwortung und Eigeninitiative setzt. Zumindest sollten bei den staatlichen Zwangsversicherungen ermäßigte Tarife für diejenigen vorgesehen werden, die Teile des Risikos selbst zu tragen bereit sind, also eine freiwillige Selbstbeteiligung wünschen (Hinweis: Es ist zu befürchten, dass sich dann bei der Sozialversicherung die 'schlechten Risiken' häufen).

d) Senkung der Steuerlastquote

Das Steuersystem ist so umzugestalten, dass die Abgabenlast (Steuerlastquote) auf ein vernünftiges Maß zurückgeführt und die Leistungsbereitschaft wieder angespornt wird. Die Überlegungen der angebotorientierten Wirtschaftspolitiker beziehen sich dabei auf die Laffer-These.[11] Danach verändern sich die öffentlichen Einnahmen aus einem Steuersystem mit steigender Steuerlastquote ceteris paribus ähnlich einer quadratischen Funktion.

Gemäß der Laffer-Kurve gibt es eine Belastungsquote, bei der die öffentlichen Abgaben maximal sind (in der nachfolgenden Abbildung T_{max} bei a_2). Übersteigt die Steuerlastquote diesen kritischen Wert, sinkt das Steueraufkommen auf Grund wachsender Steuerwiderstände.[12]

---

[10] Giersch geht sogar so weit, dass er eine Verfassungsvorschrift empfiehlt, "die einen privaten Rechtsanspruch auf leichten Marktzugang verbürgt, also ein Klagerecht gegen staatliche und private Zugangssperren." (Giersch, H., Produktivität und Beschäftigung, a. a. O., S. 19)

[11] Laffer, A. B., The Economics of the Tax Revolt: A Reader, New York 1979. Die Laffer-These ist nicht neu. Wilhelm Gerloff hatte bereits vor mehr als einem halben Jahrhundert einen ähnlichen Standpunkt vertreten: "Bei steigenden Steuersätzen und zunehmender Veranlagungsintensität verringern sich – immer von einem gewissen Punkte an – Zahl und Bedeutung ... der Steuerfälle, und es wächst zugleich die Steuerverkürzungsquote." (Gerloff, W., Die öffentliche Finanzwissenschaft, Band I: Allgemeiner Teil, Frankfurt 1950[2] (1948), S. 211; vgl. auch: Issing, O., Die Laffer-Kurve, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 10. Jg. (1981), S. 384 ff.)

[12] Dafür gibt es zwei Gründe: ∏ Steuer-Vermeidung: Die Wirtschaftssubjekte versuchen, den Steuertatbestand nicht mehr entstehen zu lassen, indem sie z. B. ihr Arbeitangebot gänzlich zurückziehen ('freiwillige Erwerblosigkeit') oder die Produktion in das Ausland verlagern, weil die Einkommen nach Steuern zu gering geworden sind, oder durch Abschreibungsprojekte ihre Steuerschuld zu vermindern suchen. Gesamtwirtschaftlich kann das fatale Folgen haben. Wenn Unselbständige und Selbständige ihre Wirtschaftsaktivitäten vermindern oder ihre Kaufkraft in Verwendungen lenken, die in erster Linie aus Gründen der Steuervermeidung gewählt werden, dann führt das zu steigender Erwerblosigkeit sowie Fehlallokationen und damit Verschwendung knapper Ressourcen. ∏ Steuer-Täuschung: Es werden steuerpflichtige Tatbestände verheimlicht, indem man beispielsweise offiziell seinen Arbeitplatz aufgibt und in die 'Schattenwirtschaft' untertaucht. Aber auch dann, wenn man offiziell wie bisher seiner Erwerbstätigkeit nachgeht und nebenher 'schwarz' arbeitet, entzieht man der gewerblichen Wirtschaft Aufträge und dem Staat Steuereinnahmen. [Hinweis: Steuertäuschung ist eine illegale Form des Steuerwiderstandes, weil der Steuerpflichtige die Finanzbehörde im Hinblick auf den steuerpflichtigen Tatbestand täuscht oder belügt. Das kann durch Steuerver-

Dieser Bereich (rechts von a_2) kommt daher für eine rationale Steuerpolitik nicht in Betracht (z. B. a_3 mit dem Steueraufkommen T_x , das auch bei der wesentlich niedrigeren und mit weitaus weniger Steuerwiderständen verbundenen Steuerlastquote a_1 erzielt werden könnte).

Laffer-Kurve

Die angebotorientierten Wirtschaftspolitiker gehen davon aus, dass diese kritische Belastungsgrenze bereits überschritten sei. Eine Senkung der Steuerlastquote[13] führe über eine 'Revitalisierung' der Wirtschaft zu höherer Beschäftigung und damit steigenden Steuereinnahmen.

e) Konsolidierung der Staatsfinanzen

Umstrukturierung und Sanierung der öffentlichen Haushalte gehören mit zum Kernstück der angebotorientierten Wirtschaftspolitik. Die Konsolidierung ist zu erreichen durch:

– Verstetigung der Haushaltspolitik (s. oben Punkt b);

– Senkung der Steuerlastquote (s. oben d) in der Erwartung, u. a. durch ein leistungsgerechteres Steuersystem die Wirtschaftsaktivitäten so nachhaltig anregen zu können, dass sich das Steueraufkommen letztendlich erhöht;

– Verlangsamung und schließlich Rückführung der jährlichen Ausgabensteigerungen auf das mittlere Wirtschaftswachstum. Hierbei wird vor allem an einen Abbau der Subventionen gedacht, die nur dazu geeignet sind, überholte Wirtschaftsstrukturen künstlich am Leben zu erhalten, und damit Produktionsfaktoren in Verwendungen binden, in denen sie eine relativ geringe Produktivität haben.

f) Arbeitmarktpolitische Maßnahmen

Zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft an Strukturveränderungen wird auch an eine Verbesserung sowohl der beruflichen als auch regionalen Mobilität der Arbeitkräfte gedacht. Dadurch kann die angebotstrukturbedingte[14] und regionale Erwerblosigkeit ursachengerecht bekämpft werden. Bei der Förderung regionaler Mobilität ist allerdings an ein

---

heimlichung (der steuerpflichtige Tatbestand wird verschwiegen, d. h. nicht angegeben) oder Steuerhinterziehung (in diesem Fall werden wissentlich falsche Angaben gemacht) geschehen.]

[13] insbesondere durch Reduzierung überhöhter marginaler Abgabensätze (Verringerung der Steuerprogression), die in besonderer Weise die Leistungsbereitschaft hemmen und nur die 'Schattenwirtschaft begünstigen.

[14] Angebotstrukturbedingte Erwerblosigkeit liegt vor, wenn bei den betreffenden Arbeitern oder Angestellten die individuellen Leistungsprofile nicht mit den Anforderungsprofilen moderner Arbeitplätze übereinstimmen. Im angelsächsischen Bereich spricht man von 'mismatch'.

besonderes Problem zu denken. Zu einem Wohnortwechsel sind erfahrungsgemäß am ehesten jüngere und hochqualifizierte Arbeitkräfte zu bewegen. Damit es durch mobilitätsfördernde Maßnahmen nicht zu einer personellen Ausdünnung der ohnehin problembeladenen strukturschwachen Gebiete kommt, ist komplementär für Industrieansiedlungen in diesen Räumen zu sorgen (Standortinnovationen; s. folgenden Punkt).

g) Förderung der Innovationen

Die wagemutigen Unternehmer (Schumpeter: 'Pionierunternehmer') sind die 'Motoren' des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses. Ihre Initiativen (Produkt-, Prozess- und Standortinnovationen) gilt es in jeder Hinsicht zu fördern. Ganz allgemein kann das durch Verwirklichung der zuvor genannten Programmpunkte geschehen. Bei einer darüber hinausgehenden Förderung von Forschung und Entwicklung hat sich der Staat jedoch jeder direkten Projektförderung, mit der er eine konkrete Auswahl unter den Vorhaben treffen und die Produktionsstruktur unmittelbar beeinflussen würde, zu enthalten. Punktuelle Maßnahmen dieser Art sind mit der Gefahr verbunden, dass der Staat die falschen Produkte und Verfahren unterstützt. Außerdem wirkt eine projektbezogene Förderung in der Praxis meist konzentrationsfördernd, weil die Mittel in solchen Fällen erfahrungsgemäß vor allem großen Unternehmungen zugute kommen.[15]

h) Langfristige Stabilität der Währung

Hierbei wird vor allem an den 'inneren' Wert der Währung (innerer Geldwert, Kaufkraft des Geldes) durch Preisniveaustabilität gedacht, damit das Preissystem seine Ausgleichs-, Indikations- und Allokationsaufgaben bestmöglich erfüllen kann und auch keine Substanzbesteuerung resultiert. Stabilität ist aber auch nach außen hin anzustreben, weil insbesondere für Volkswirtschaften, die auf den Import von Rohstoffen angewiesen sind, eine starke Interdependenz zwischen Binnen- und Außenwert der Währung besteht. Die monetäre Stabilität ist durch eine 'p o t e n z i a l o r i e n t i e r t e G e l d m e n g e n p o l i t i k', wie sie von den Monetaristen vertreten wird ('neue Geldpolitik' der Monetaristen: Ausweitung der Geldmenge im Ausmaß des Wirtschaftswachstums, ggf. erhöht um eine kurzfristig als unvermeidlich anzusehende Preisniveausteigerungsrate und korrigiert um die Veränderung der Umlaufsgeschwindigkeit des Geldes) zu erreichen. Potenzialorientierte Geldmengenpolitik bedeutet jeglichen Verzicht auf antizyklische Interventionen durch die Zentralbank. Konjunkturellen Schwankungen der volkswirtschaftlichen Endnachfrage gegenüber hat sich die Geldpolitik neutral zu verhalten.

4. Praktische Erfahrungen und Schlussfolgerungen

Praktische Erfahrungen mit der angebotorientierten Wirtschaftspolitik liegen bisher aus den USA und Großbritannien vor. In Großbritannien hat die Wirtschaftspolitik allerdings immer wieder zwischen Angebot- und Nachfragekonzept kurzfristig gewechselt, weshalb dieses Beispiel zur Beurteilung weniger gut geeignet ist.

Das wirtschaftspolitische Programm, das der amerikanische Präsident im Februar 1981 dem Kongress vorlegte, setzte sich im Wesentlichen aus vier Punkten zusammen:

[15] So auch: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung, Jahresgutachten 1985/86, Stuttgart/Mainz 1985, Ziffer 314 ff., vor allem Ziffer 317.

– Steuersenkungen,[16]
– Ausgabenkürzungen,[17]
– Reduzierung der staatliche Eingriffe (Reform der 'regulations')[18] und
– stabilitätsorientiertes Geldmengenwachstum im Sinne der Vorstellungen der Monetaristen.

Dieses Programm wurde als eine 'extreme' Variante der Angebotpolitik ('neue Klassik') bezeichnet, weil es angeblich auf jede Form der direkten Nachfragebeeinflussung verzichtete.[19] Ihm lag der Standpunkt zu Grunde, dass jeder Versuch einer bewussten Nachfragesteuerung schädlich sei, weil er im Ergebnis nur auf Inflation hinauslaufe. Statt dessen sollten Steuerkürzungen und Abschreibungsvergünstigungen die Produktion anregen und über damit verbundene Einkommensteigerungen und induzierte Wiederverausgabungseffekte konjunkturbelebende Impulse bewirken. Dies führe dann – so hoffte man – zu höheren Steuereinnahmen und schrittweiser Reduzierung der Haushaltsdefizite. Ergänzend sollten die Einschränkungen der staatlichen Regulierungen die Unternehmerinitiativen wiederbeleben und effizientere Faktoreinsätze veranlassen. Der Inflation sollte durch mäßige Tariflohnabschlüsse – wozu man die Gewerkschaften zu gewinnen hoffte – und ein streng potenzialorientiertes Geldmengenwachstum begegnet werden.

Die großen Erfolge, die man sich mit der 'Neuen Klassik' der Wirtschaftspolitik versprach, blieben aus. Die Zuwachsraten bei den öffentlichen Ausgaben konnten zwar gegenüber dem bisherigen Trend abgebremst werden; die Steuereinnahmen verminderten sich aber um so mehr. Das war zum einen auf die massiven Steuersenkungen und zum anderen auf den fortschreitenden Konjunkturabschwung zurückzuführen. Die Folgen waren weiterhin zunehmende Budgetdefizite. Da der amerikanische Zentralbankrat ('Federal Reserve Board') zunächst noch nicht von seinem streng stabilitätsorientierten Geldmengenkurs abwich – der ja ein wesentlicher Bestandteil des Programms war – und folglich die exorbitant hohen Haushaltsdefizite liquiditätsneutral (also über die Kapitalmärkte) finanziert werden mussten und somit den US-Kapitalmarkt erheblich belasteten, stieg das Zinsniveau weiter an. Die steigenden Zinsen senkten die Investitionen, von denen man eigentlich erhofft hatte, sie würden durch das Wirtschaftsprogramm angeregt und den Konjunkturanstoß geben.

---

[16] Unter anderem: Verringerung der persönlichen Einkommensteuern bis 1983 in drei Etappen um linear 25 %; Verkürzung der möglichen Abschreibungsfristen bei Kraftfahrzeugen bis auf 3 Jahre, bei Maschinen bis auf 5 Jahre und bei Fabrikanlagen bis auf 10 Jahre. (Vgl. im übrigen: Keller, K. J., Wirtschaftspolitik in den USA – Das wirtschaftspolitische Programm der Regierung Reagan und seine Hintergründe, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 11. Jg. (1982), S. 230 ff. — Hinweis: im Grunde handelt es sich bei den Abschreibungsmaßnahmen um Instrumente der Nachfragesteuerung, weil sie direkt auf die Investitionsgütersausgaben gerichtet sind.)

[17] Die Steigerungsrate der gesamten Staatsausgaben sollte um die Hälfte reduziert werden. (Beachte: 2. Ableitung!) Dazu waren u. a. vorgesehen: Abschaffung der Subventionierung von Arbeitplätzen im öffentlichen Sektor; geringere Mittelzuweisungen für Erziehung, Gesundheit, Transport, Städteplanung, Darlehen zur Ausbildung an Colleges, Sozialhilfen und Lebensmittelmarken für untere Einkommenschichten; Reduzierung der Zahl der öffentlich Bediensteten.

[18] In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Ausgaben für die größeren Kontrollbehörden in den USA im Zeitraum von 1970 bis 1979 vervierfacht hatten, wurde zunächst einmal das 'Department of Energy' in seinen Aktivitäten stark eingeschränkt. Darüber hinaus wurden in der Folgezeit mehr als 100 Gesetze und Verordnungen abgeschafft. (vgl. im übrigen: Barth, J. R., The Reagan Program for Economic Recovery – Economic Rationale, Federal Reserve Bank of Atlanta, Economic Review, September 1981, S. 4 ff.; Reagan, R., Program for Economic Recovery – Address before a Joint Session of the Congress – 18.02.81, Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 17 (1981), S. 130 ff.)

[19] Was im Grunde nicht stimmt, weil z. B. Verkürzungen von Abschreibungsfristen eindeutig auf Investitionsgüterausgaben zielen und zum Standardrepertoire einer jeden nachfrageorientierten Wirtschaftpolitik gehören.

Unter dem Druck fortdauernder Rezession und hoher Erwerblosigkeit sahen sich Zentralregierung und 'Federal Reserve Board' Ende 1982 schließlich gezwungen, von ihrem bisherigen Geldmengenkurs abzugehen und bis zum Sommer 1983 ein Wachstum des Geldvolumens zuzulassen, das deutlich oberhalb des ursprünglich anvisierten 'Geldmengenkorridor' lag. Die konjunkturelle Wiederbelebung ging dann von den zinsabhängigen Sachausgaben für den Wohnungsbau und auch vom privaten Konsum aus, der offensichtlich durch die nunmehr auf Nachfrageexpansion ausgerichtete Wirtschaftspolitik angeregt wurde.[20]

Das US-amerikanische Experiment zeigt, dass ein vor allem angebotpolitisch ausgerichtetes Maßnahmenbündel unkontrollierte Effekte auslösen kann, die genau das Gegenteil von dem bewirken können, was eigentlich angestrebt wird. Durch die Kreislaufzusammenhänge haben alle angebotorientierten Maßnahmen zumindest indirekt auch Nachfragewirkungen. Das gilt für die öffentlichen Abgaben, für die direkt nachfragewirksamen Staatsausgaben (konsumtive und Infrastrukturausgaben) sogar unmittelbar. Diese wechselseitigen Beziehungen können nicht außer Kraft gesetzt werden. Ihre Missachtung kann den erhofften Erfolg zu einem Misserfolg werden lassen. Die amerikanischen Erfahrungen haben darüber hinaus den heute oft vertretenen Standpunkt widerlegt, dass mit nachfrageexpansiver Politik nichts anderes als Inflation zu erreichen sei. Vielmehr kommt es auf die konkrete Konjunktursituation an.

Kreislaufbetrachtungen und die durch sie aufgedeckten Interdependenzen der wirtschaftlichen Erscheinungen einerseits und die sich aus den strukturellen und institutionellen Bedingungen ergebenden wirtschaftspolitischen Probleme (wie z. B. technologische, angebotstruktur- und lohnkostenbedingte Erwerblosigkeit sowie strukturbedingte Komponente der Geldentwertung[21]) andererseits zeigen deutlich, dass weder eine nachfrageorientierte noch eine angebotorientierte Wirtschaftspolitik[22] allein zum Erfolg führen kann. Erfolgreich kann nur eine 'Doppelstrategie' sein, wie sie auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vertreten wird. Er plädiert für eine 'kreislaufmäßige Absicherung' der Angebotpolitik durch Maßnahmen der Nachfragesteuerung, also eine Kombination von angebot- und nachfragepolitischen Maßnahmen.[23] Wo das Schwergewicht jeweils zu liegen hat, hängt nach seiner Auffassung von der Art der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ab. Von nachfrageseitigen Störungen spricht der Sachverständigenrat, wenn sich die volkswirtschaftliche Endnachfrage so stark von dem gleichgewichtigen Niveau entfernt hat, dass durch keinerlei Maßnahmen zur Verbesserung der Produktionsbedingungen und der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft die stabilitätspolitischen Ziele in vertretbarer Zeit realisiert werden können. Umgekehrt liegen angebotseitige Störungen vor, wenn sich Produktionsbedingungen und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft so stark verschlechtert haben, dass die Zielerreichungsgrade stabilitätspolitischer Postulate sinken. Der Sachverständigenrat muss allerdings eingestehen, dass es schwierig ist, in der konkreten Situation die Art der Störung zu bestimmen. Dennoch hält er eine ursachenorientierte Doppelstrategie für möglich.

---

[20] Vgl. im übrigen: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Ist die Überwindung der Rezession in den angelsächsischen Ländern auf eine konsequent angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zurückzuführen?, Wochenbericht 14/84 (51. Jg.), S. 159 ff.

[21] Zusammenfassung von: Kosteninflation, lohnpolitischer – aus der intersektoralen Lohnpolitik sich erklärender – Komponente der Geldentwertung und Sperrklinkeneffekt (ratchet-Effekt).

[22] wenn man in Anbetracht der wirtschaftlichen Interdependenzen eine solche Unterscheidung überhaupt machen kann.

[23] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Investieren für mehr Beschäftigung, Jahresgutachten 1981/82, Stuttgart/Mainz 1981, Ziffer 295 ff.

Literatur: (Friedman, M., Die Rolle der Geldpolitik, in: Geldpolitik, hrsg. von J. Badura und O. Issing, Stuttgart 1980, S. 8 ff.; Gilder, G., Wealth and Poverty, New York 1981; Hennies, M. O. E., Allgemeine Volkswirtschaftslehre für Betriebswirte – Geld, Konjunktur, Außenwirtschaft, Wirtschaftswachstum und Verteilung, Berlin 2001, Kapitel 3, § 4.; Issing, O., Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 11 Jg. (1982), S. 463 ff.; Stein, J. L., Monetarist, Keynesian, and New Classical Economics, American Economic Review, Vol. 71 (1981), S. 139 ff.; darüber hinaus weitere Hinweise in den Fußnoten).

Kokkuvõte

PAKKUMISELE ORIENTEERITUD MAJANDUSPOLIITIKA

Manfred O.E. Hennies
Kieli Rakenduskõrgkool

Pakkumisele orienteeritud majanduspoliitika (Supply-side Economics) kui kontseptsioon tekkis eelmise sajandi 60-ndate aastate lõpul ja 70-ndate algul vastureaktsioonina raskustele, mis üha kasvaval määral ilmnesid stabiilsuspoliitika vallas. Tekkis mulje, et siiani valitsenud nõudlusele orienteeritud majanduspoliitika (Demand Management) ei suuda niisuguseid probleeme enam lahendada.

Pakkumisele orienteeritud majanduspoliitika **ei** kujuta endast lõplikult väljakujunenud kontseptsiooni, nii nagu see on nõudlusele orienteeritud majanduspoliitika puhul. Tegu on pigem arvukate üksikmeetmete kogumiga, mille olulisemateks raskuspunktideks on:

- vaoshoitud palgapoliitika
- majanduspoliitika püsivus
- majandustegevust pidurdavate restriktsioonide kõrvaldamine (bürokraatlike seaduste ja määruste vähendamine)
- maksukoorma alandamine
- riigi finantside konsolideerimine
- tööturgu puudutavad poliitilised meetmed tõstmaks tööjõu kutsealast ja regionaalset mobiilsust
- uuenduste soodustamine
- raha väärtuse stabiilsus, mis tagatakse tootmispotentsiaalist sõltuva rahahulgapoliitikaga

Suur edu, mida loodeti "uuest klassikalisest" majanduspoliitikast Suurbritannias ja USAs, jäi tulemata. Eriti Ameerika eksperiment näitas, et üksnes pakkumisele orienteeritud meetmete kompleks võib vallandada kontrollimatuid efekte, mis annavad soovitud eesmärgile vastupidise tulemuse. Majandusringlusest tingitud seoste tõttu mõjuvad pakkumisele suunatud meetmed vähemalt kaudselt nõudlusele. Niisuguseid vastastikuseid suhteid ei saa kehtetuks kuulutada. Nende eiramine võib loodetud edu muuta nurjumiseks. Ei nõudlusele ega pakkumisele orienteeritud majanduspoliitika üksi (kui majanduslikke vastastikuseid sõltuvusi silmas pidades niisugune eristamine üldse on võimalik) pole edu pandiks. Edukas saab olla ainult "topeltstrateegia", mida pooldab ka Üldmajandusliku Arengu Hindamise Ekspertkomisjon Saksamaal. See komisjon soovitab majandusringlust arvestades kindlustada pakkumisele orienteeritud poliitikat, kasutades sealjuures nõudluse juhtimise meetodeid, niisiis pakkumisele ja nõudlusele orienteeritud meetmete kombinatsiooni.

INIMKAPITALI KVALITEEDIST EESTIS*

Anneli Kaasa
Tartu Ülikool

Sissejuhatuseks

Ühiskonna heaolu ja riigi majanduskasvu üheks oluliseks eelduseks on inimkapitali ehk tööjõuressursside kvaliteet. Kuna kasutada olevate inimressursside hulk (elanike arv) on vähemalt lühiajaliselt fikseeritud, siis mängib olulist rolli just olemasolevate inimressursside kvaliteet: tööealise elanikkonna tervislik seisund ja haridustase. Seoses üleminekuga tööstusühiskonnast infoühiskonda omandab just inimkapitali kvaliteet järjest suuremat tähtsust, sest seoses intellektuaalsete väärtuste osakaalu kasvuga kaubeldavates materiaalsetes objektides ning mittemateriaalsete väärtuste turu plahvatuslikku kasvuga kogu maailmas luuakse järjest suurem osa lisaväärtust mitte finantskapitali ega loodusressursside, vaid inimkapitali abil (Heidmets *et al*,[http://…]). Lisaks sellele tooks liitumine Euroopa Liiduga kaasa tööjõu vaba liikumise võimaluse liikmesriikide vahel (Euroopa…[http://…]). Kuigi tööjõu mobiilsus Euroopa riikides on küsitav, tuleks siiski sellega arvestada. Seega tagamaks jätkuvat majanduskasvu ja takistamaks tööpuuduse tõusu peaks Eesti tööjõud olema ka rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline.

Käesoleva artikli põhieesmärk on hinnata erinevate näitajate abil Eesti inimkapitali hetkeseisu võrdluses Euroopa Liidu liikmesriikide ja mõnede potentsiaalsete liitujatega. Esmalt selgitatakse inimkapitali mõistet käesoleva artikli kontekstis ning analüüsitakse hariduse ja tervise ning nendega seotud kulutuste seost majanduskasvuga. Siis analüüsitakse Eesti rahva tervislikku seisundit ning haridustaset võrdluses Euroopa riikidega ning lõpuks käsitletakse lühidalt ka valitsuse kulutuste analüüsi mõttekust antud artikli kontekstis.

Inimkapitali mõistest

Inimkapitali mõiste defineeritakse õpikutes ja muudes teoreetilistes töödes tihti ühekülgselt, näiteks (Mikro-…[http://…]): inimkapital sisaldab neid inimeste teadmisi ja oskusi, mis on nende töös vajalikud. Enamasti mõistetakse inimkapitali all inimeste teadmisi ja oskusi, mis seostuvad haridusvaldkonnaga. Eraldi tuuakse välja veel teaduse edusammud, mis suurendavad inimkonna maailmamõistmist ja võimet seda uute väärtuste loomisel ära kasutada. Täiesti tähelepanuta jäetakse aga enamasti nii teoreetilises kui ka empiirilises kirjanduses inimeste tervislik seisund (siinkohal mõeldakse nii füüsilist kui ka vaimset tervist). Tervis, nagu hariduski on üks inimkapitali vorme, mis mõjutab otseselt inimese töö- ja õppimisvõimet (Strauss *et al* 1998, p 766). Käesolevas artiklis vaadeldakse inimkapitali kui inimese tervise ja haridustaseme kooslust.

Haridus ja tervishoid ning kulutused nendele majanduskasvu mõjurina

Enamus majandusteadlasi nõustub väitega, et rahva hea tervis ja kõrge haridustase mõjuvad positiivselt riigi majanduskasvule. Edasi on loogiline oletada, et rahva tervise ja hariduse kaudu majanduskasvu positiivseks mõjutamiseks tuleks suurendada kulutusi, ja eriti valitsuse kulutusi tervishoiule ja haridusele. Samas eksisteerib ilmselt ka vastassuunaline mõju: majanduskasv mõjutab positiivselt inimeste tervislikku seisundit ja haridustaset. On ju kogu

* Artikkel on valminud ETF grandi 4546 toetusel

majanduslik tegevus suunatud ühiskonna heaolu suurendamisele ja muuhulgas ka inimarengule. Suurenenud kogutoodang võimaldab rohkem kulutada tervishoiule ja haridusele.

Kõigi nende seoste kehtivust on empiiriliselt kontrollitud mitmetes erinevate riikide aegridu kasutavates uurimustes (Ranis *et al* 2000, Landau 1997). Tulemusi väljendab skemaatiliselt ka joonis 1. Nii on päris kindlasti leitud positiivne seos nii haridustaseme kui ka tervisliku seisundi ja SKP kasvu vahel. Siiski tuleb arvestada ka seda, et hariduse ja tervisliku seisundi mõju väheneb riigi haridustaseme ja rahva tervisliku seisundi paranedes. Kuigi arengumaades avaldab näiteks haridustaseme tõus ja toitumise paranemine majanduskasvule suurt mõju, ei saa loota sama suurt mõju ka kõrgema inimarenguga riikides, k.a. Eestis. Samas aga ei osutu enamasti statistiliselt oluliseks arvatav valitsuse tervishoiu- ja hariduskulutuste positiivne mõju SKP kasvule (Landau 1997). Samuti ei ole empiiriliselt tõestatav, et valitsus suudaks näiteks rahva tervist või haridustaset parandada vastavaid kulutusi suurendades. Põhjuseid võib olla mitmeid, üks olulisemaid on aga autori arvates valitsuse kulutuste arvatust väiksem osatähtsus inimkapitali loomisel. Nimelt teevad suure osa kulutusi haridusele ja tervishoiule majapidamised ise, kusjuures arvatavasti suurem osa neist kulutustest on mitterahalised. Olulisel kohal on inimeste enda panus tervislike eluviiside, õppimissoovi- ja võimete, tervise parandamisele ja eneseharimisele kulutatud aja ja muude tegurite näol, mida rahas on võimatu mõõta, kuid mis rahas mõõdetavatena moodustaksid ilmselt suure osa rahva tervise ja hariduse sisenditest. Empiiriliselt on tõestatud ka vastupidine põhjuslik seos: majanduskasv mõjutab positiivselt inimarengut üldse, suurendab muuhulgas majapidamiste sissetulekuid ja valitsuse tulusid (Ranis *et al* 2000).

Joonis 1. Valitsuse kulutuste, tervise, hariduse ja majanduskasvu seosed. Autori skeem.

Seega on pigem mõttekas võrrelda Eesti rahva tervist ja haridustaset teiste riikide vastavate näitajatega, kui võrrelda valitsuse kulutusi tervishoiule ja haridusele, kuigi ka viimase analüüs võib anda huvipakkuvaid tulemusi.

Rahva tervisliku seisundi analüüs

Rahva tervislikku seisundit analüüsides tuleks kindlasti eristada üldist tervislikku seisundit ehk tulemust kirjeldavaid näitajaid, nagu suremus jms, ning põhjusi ehk sisendeid kirjeldavaid näitajaid, nagu suitsetamine, toitumine jne. Viimaste kasutamine tervisliku seisundi kirjeldamisel tundub ebaotstarbekas, kuna need faktorid on juba hõlmatud tervisliku

seisundi näitajates. Siiski annavad elustiili näitajad informatsiooni selle kohta, milline võiks rahva tervis olla tulevikus. Vaatleme esmalt rahva tervise seisundit. Nii tervise seisundit kui ka tervisekäitumist kirjeldavad näitajad on toodud tabelis 1.

T a b e l 1

Rahva tervist kirjeldavad näitajad erinevates riikides

	Oodatav eluiga sünni-momendil 2000	Standardisee-ritud suremus 100 000 inimese kohta aastas 1998	Puudutud tööpäevade arv aastas töötaja kohta 1997	Proteiinide tarbimisvõi-malus päevas grammides inimese kohta 1998	Sigarettide tarbimine inimese kohta aastas 1998	SKP ostujõupari-teediga korrigeeritud USD-des 1998
	1	2	3	4	5	6
Austria	77,0	709	12,4	103	1576	21965
Belgia	77,2	-	7,1	102	1512	21986
Hispaania	78,0	674	-	107	1984	15162
Holland	77,9	703	4,6	106	1328	20481
Iirimaa	76,4	883	-	111	1784	18190
Kreeka	78,1	668	-	115	2943	13143
Portugal	75,3	892	-	113	1657	12963
Prantsusmaa	78,1	632	-	113	1410	20464
Rootsi	78,6	637	14,5	100	882	19419
Saksamaa	77,2	724	11,9	96	1405	21622
Soome	76,8	772	7,5	101	712	18871
Suurbritannia	77,2	736	-	95	1719	19055
Taani	75,7	-	-	108	1866	22669
EL keskmine	77,6	704	10,7	104	1580	19535
Eesti	68,7	1121	10,2	95	1509	4062
Leedu	69,9	1036	9,2	98	1417	3843
Läti	68,4	1188	-	79	1620	3297
Poola	72,5	1048	6,91	99	2363	7441
Sloveenia	74,5	865	14,8	103	-	11604
Tšehhi	73,9	960	22,8	96	2324	10948
Ungari	70,9	1205	12,4	85	2560	8942

Allikas: WHO, 1999; tulbad 1 ja 4: UNDP, 1999

Võrdluse hõlbustamiseks on arvutatud välja nende EL riikide, mille kohta olid andmed olemas, keskmised näitajad. Arvutamisel on siin ja edaspidi erinevate riikide näitajad kaalutud vastavate riikide rahvaarvu osakaaluga koguvalimist. Eesti elanike oodatav eluiga sünnimomendil on 68,7 aastat. Sama lühike on eluiga ka Lätis ja Leedus. Euroopa Liidu riikidest on aga ka kõige lühem oodatav eluiga (Portugal, 75,3) tunduvalt kõrgem Eesti näitajast. Euroopa keskmine (77,6) on aga peaaegu 10 aastat rohkem. Vaadeldes standardiseeritud suremuse näitajaid (näitavad, milline oleks suremus konkreetses riigis, kui rahvastik seal oleks sama vanuselise jaotusega kui Euroopa keskmine rahvastik) võib öelda, et Euroopa Liitu pürgivates siirderiikides, k.a. Eestis on suremus tunduvalt suurem (865-1205 100 000 inimese kohta) kui Euroopa Liidu riikides (keskmine suremus: 704 100 000 inimese kohta).

Tabelist on võimalik näha, et tõepoolest, nagu ka teooria oletab (Landau 1997), on kõrgema kogutoodanguga riikides ka tervise seisund parem. Ühte näidet kirjeldab ka joonis 2. Horisontaalteljel on erinevate riikide SKP väärtuse proportsioon valimi maksimum-ja miinimumväärtuste vahel, vertikaalteljel analoogiliselt oodatava eluea väärtuse proportsioon.

Joonis 2. SKP ja oodatava eluea vaheline positiivne seos

Kui aga võrrelda haiguse tõttu puudutud tööpäevade arvu töötaja kohta, siis võib öelda, et Eesti näitaja (10 päeva aastas) on tunduvalt parem ka mõnedest Euroopa Liitu kuuluvate riikide näitajatest (Rootsis 15, Austrias ja Saksamaal 12 päeva aastas). (Vt. joonis 2) Kuna suremus ja oodatav eluiga väljendavad peale tervise ka selliseid faktoreid nagu liiklusõnnetuste sagedus, kuritegevus (mõrvad) jms, siis võib arvata, et tööealise elanikkonna tervist kirjeldavad puudutud tööpäevad paremini. Seega võib järeldada, et kuigi Eesti tööealise elanikkonna tervislik seisund pole parim, on see ilmselt üks Euroopa keskmine. Siiski tuleb alati ka arvestada võimalust, et mõnedes riikides on inimesed altimad haiguse ilmnemisel töölt kõrvale jääma.

Joonis 3. Haiguse tõttu puudutud tööpäevade arv aastas töötaja kohta erinevates riikides, allikas: tabel 1.

Rahva tervisekäitumise analüüs

Rahva tervisliku seisundi tuleviku prognoosimiseks on valitud toitumistavasid- ja võimalusi kirjeldav proteiinide tarbimine päevas grammides inimese kohta ja tarbitud sigarettide kogus aastas inimese kohta. Tabeli 1 alusel võib järeldada, et Eesti inimeste toitumisvõimalused on pisut napimad (95 g proteiine päevas) kui Euroopa Liidus keskmiselt (104 g), samas aga on sama näitaja madal peale teiste Ida-Euroopa riikide ka Suurbritannias ja Saksamaal. Tarbitavate sigarettide arvu poolest on Eesti täiesti Euroopa keskmisel tasemel. Seega ei saa antud andmete põhjal prognoosida rahva tervise järsku paranemist ega ka halvenemist.

Eesti rahva haridustaseme analüüs haridusindeksi alusel

ÜRO poolt koostatavas Inimarengu Aruandes kasutatakse riikide rahvastiku haridustaseme hindamiseks haridusindeksit, mis arvutatakse kirjaoskuse määra ja õppurite määra (põhi-, kesk- ja kõrghariduses) alusel(UNDP…, 1999). Saadud indeksid on kujutatud joonisel 3. Nimetatud näitaja alusel võib Eesti haridustasemelt liigitada pigem Euroopa Liidu keskmisest tagasihoidlikumale tasemele. Indeks on madalam vaid Itaalias, Portugalis ja Kreekas. Samas võib julgelt öelda, et Euroopa Liitu pürgivate riikide hulgas on Eesti oma haridustasemelt parim.

Joonis 4. Haridusindeks erinevates riikides. Allikas: UNDP,1999

Haridustaseme täpsem analüüs

Et saada täpsemat ettekujutust haridustasemest ja erineva haridustasemega inimeste osakaalust on kasutatud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) poolt kogutud andmeid erinevate riikide tööealise elanikkonna (15-64 aastat) jaotumisest haridustaseme alusel (ILO…, 1998). Haridustasemete määramisel on aluseks rahvusvaheline klassifikatsioon ISCED (*International Standard Classification of Education*). Erinevate tasemete olemust ja nende mõningast rühmitamist analüüsi lihtsustamise eesmärgil kirjeldab tabel 2 (tase 4 on antud klassifikatsioonis täitmata). Erineva haridustasemega inimeste osakaal 15-64 aasta vanuste hulgas erinevates Euroopa riikides on toodud tabelis 3.

Nende Euroopa Liitu kuuluvate riikide keskmine, mille kohta on olemas andmed on arvutatud kasutades kaaludena vastavaid rahvaarvu näitajaid. Nagu võib näha tabelist, jaguneb Euroopa haridustasemete jaotuse poolest kaheks. Lõunapoolsetes riikides (Portugal, Hispaania, Itaalia, Kreeka) on väga suurel osal tööjõust vaid alg-või põhiharidus, kõrgema inimarenguga põhjapoolsemates riikides (Austria, Saksamaa, Taani, Holland) on aga peaaegu kõigil vähemalt põhiharidus ja üldiselt on kõrgharidusega inimesi rohkem. Ligi 20% Eesti

tööealisest elanikkonnast on kõrgharidusega. See on Euroopa üks parimaid näitajaid ja isegi arvestades ümberõppe vajadust (kõrgharidusega inimesele valmistab ka enese täiendamine vähe probleeme) peaks see olema just nimelt infoühiskonna tööjõunõudlust arvestades äärmiselt positiivne.

T a b e l 2

ISCED klassifikatsioon ja haridustasemete rühmitamine käesolevas töös

ISCED tase	Jaotus käesolevas analüüsis
Tase 0: vähem, kui algharidus	Maksimaalselt algharidus
Tase 1: algharidus	
Tase 2: põhiharidus	Põhiharidus
Tase 3: põhiharidus kutseharidusega, kutsekool, keskkool kutsehariduseta	Põhikutse- ja keskharidus
Tase 5: Keskeri- ja tehnikumiharidus	Keskeri- ja tehnikumiharidus
Tase 6: Kõrg- ja rakenduskõrgharidus	Vähemalt kõrgharidus
Tase 7: Magistri- või doktorikraad	

T a b e l 3

Erineva haridustasemega inimeste osakaal 15-64 aasta vanuste hulgas (%)

	Algharidus	Põhiharidus	Põhikutse- ja keskharidus	Keskeri- ja tehnikumiharidus	Kõrgharidus
Austria	0,0	21,4	70,1	1,8	6,7
Hispaania	30,2	28,3	17,8	7,5	16,3
Holland	9,3	24,0	41,8	0,0	25,0
Itaalia	20,2	44,0	25,8	2,0	7,9
Kreeka	36,6	10,6	29,4	8,9	14,5
Portugal	61,6	15,0	11,7	3,4	8,3
Saksamaa	0,1	15,3	60,7	9,5	14,4
Taani	0,0	24,0	52,9	6,3	16,8
EL keskmine	15,3	25,5	39,9	6,0	13,3
Eesti	0,0	11,4	45,9	24,0	18,7
Leedu	3,5	15,0	37,9	25,5	18,1
Poola	0,0	18,0	67,9	3,4	10,7
Sloveenia	2,7	20,8	62,7	7,0	6,8
Tšehhi	0,1	10,4	79,7	0,0	9,8

Allikas: ILO, 1998. Autori arvutused.

Eesti kuulub vaatlusaluste näitajate poolest Euroopa kõrgeima haridustasemega maade hulka. Sama võib öelda ka Leedu kohta ning vaadeldavate näitajate alusel ei ole võimalik eristada Ida Euroopa riike näiteks Euroopa Liidu riikidest. Kirjeldatud vahekordi illustreerib joonis 5, kus horisontaalteljel on haridustase ja vertikaalteljel seda taset omavate inimeste osakaal kogu tööealisest elanikkonnast.

Joonis 5. Erinevaid haridustasemeid omavate inimeste osakaal kogu tööjõust. Allikas: ILO, 1998, autori arvutused

Võib eeldada, et erinevate vanusegrupppide puhul on haridustase ja selle jaotumine erinev. Andmete analüüsimisel selgus, et noorematel inimestel on reeglina haridustase kõrgem, kuid sarnased tendentsid kehtivad kõigis vaatlusalustes riikides, seetõttu jääb erinevate riikide haridustasemete vahekord ka vanusegruppe eraldi vaadates selliseks, nagu kirjeldab joonis 5.

Seega võib järeldada, et Eesti tööealise elanikkonna haridustase üldiselt vaadatuna on üks kõrgemaid Euroopas. Siiski ei tähenda see, et probleeme pole. Arvatakse, et üleminekuühiskondade puhul on probleemiks mitte niivõrd elanikkonna madal haridustase, kuivõrd sotsialismi pärandatud kutsehariduse ületähtsustamine ja kitsa spetsialiseerumisega haridus (ÜRO, 2000). Ka tabelist 3 on näha, et vaid Eestis ja Leedus on tehnikumiharidusega ligi veerand tööjõust, kui teistes riikides on see osa alla 10%.

Valitsuse tervishoiu- ja hariduskulutuste analüüsist

Valitsuse kulutused %-na SKP-st annavad küll ettekujutuse, kui kõrgelt hindab valitsus rahva tervist või vajadust hariduse järele, kuid ei näita tegelikke kulutusi antud valdkonnale. Valitsuse kulutused nii tervisele kui ka haridusele jäävad tavaliselt 4-8 % vahele SKP-st, tõsi küll, mõned riigid, näiteks Põhjamaad eelistavad haridust, teised riigid jälle tervishoidu (UNDP, 1999). Igal juhul ei saa aga sellises võrdluses välja tuua erinevusi Euroopa Liidu riikide ja sinna pürgivate riikide (k.a. Eesti) vahel. Küll aga on suured erinevused valitsuse kulutustes inimese kohta. Ka ostujõupariteediga korrigeeritud USD-des väljendatud SKP on Eestis ja teistes Ida-Euroopa riikides tunduvalt madalam Euroopa Liidu keskmisest (vt. tabel 1). Samas ei ole tervise ega haridustaseme puhul vahe nii suur. Seega lisaks eelpooltoodud teoreetilistele põhjendustele ei ole tihti ka praktiliselt võimalik ega otstarbekas võrrelda erinevate riikide valitsuste kulutusi tervishoiule ja haridusele.

Kokkuvõtteks

Käesolevas artiklis vaadeldakse inimkapitali kui inimese tervisliku seisundi ja haridustaseme kooslust, mis mõjutab otseselt riigi majanduskasvu. Viimane omakorda mõjutab rahva tervist ja haridustaset, küll aga on viimastele nõrk mõju valitsuse tehtud kulutustel nendes valdkondades. Kuna Ida-Euroopa riikide SKP on sedavõrd väiksem Euroopa Liidu riikide omast, ei ole ka praktiliselt võimalik valitsuse tervise-ja hariduskulutuste alusel võrdlust teostada. Eesti rahva tervise hindamisel võrdluses teiste Euroopa riikidega selgus, et kuigi oodatava eluea ja suremusenäitajad analoogiliselt SKP-ga Ida–Euroopa riikides tunduvalt madalamad, võib usaldatavama näitaja - haiguse tõttu puudutud tööpäevade arvu järgi siiski

Eesti rahva tervist hinnata Euroopa keskmiseks. Tervisekäitumise analüüsi tulemusena ei saa samuti prognoosida rahva tervise järsku paranemist ega ka halvenemist. Haridustaseme analüüs haridusindeksi alusel lubab Eesti tööjõu haridustaset pidada Euroopa keskmiseks. Täpsemas analüüsis ISCED klassifikatsiooni alusel ilmnes aga, et Eesti tööealise elanikkonna haridustase on Euroopa üks kõrgemaid ning puuduseks on arvatavasti vaid suhteliselt kitsas spetsialiseerumine.

Kasutatud kirjandus

1. Euroopa Ühenduse asutamisleping. [http://www.euroskepsis.ee/roomaleping/]. 24. veebr. 2001
2. **Heidmets, M., Einberg, R., Kokk, A., Meerits, H., Viik, L**. Infotehnoloogiline Eesti. [http://www.agenda21.ee/EA21/4_03info.html#top]. 24. veebr. 2001
3. ILO. Yearbook of Labor Statstics, 1998.
4. Mikro- ja makromajandus. Eesti Haldusjuhtimise Instituut. [http://www.rk.ee/koolitus/mikro_makromajandus.html#1]. 24. veebr. 2001
5. **Landau, D. L.** Government Expenditure, Human Capital creation and Economic Growth. Journal of Public Budgeting, Accounting and financial Management, No. 9(3), 1997, pp. 467-487
6. **Ranis, G., Stewart, F., Ramirez, A**. Economic Growth and Human Development. World Development, Vol. 28, No. 2, 2000, pp 197-219
7. **Strauss, J., Thomas, D.** Health, Nutrition, and Ecnomic Development. Journal of Economic Literature, Vol. 36, June 1998, pp. 766-817
8. UNDP. Human Development Report 1999. [http://www.undp.org/hdro/report.html]. 24. veebr. 2001
9. WHO. Health for all. Statistical Database. [http://www.who.dk/country/country.htm]. 21. jaan. 1999
10. ÜRO. Eesti Inimarengu Aruanne 2000. [http://www.undp.ee/nhdr00/]. 24. veebr. 2001

Summary

QUALITY OF ESTONIAN HUMAN CAPITAL

Anneli Kaasa
University of Tartu

The quality of human capital is one of the most important factors of economic growth. If Estonia does join with European Union; the labour force of Estonia must be able to survive in international competition. Human capital is usually defined as knowledge and attainment, but at least in this article human capital contains aspect of education and also of health. The quality of human capital depends always on economic growth, but not so much on government expenditure on education and health care. The GDP in East-European countries is much lower than in European Union. Therefore it makes also not much sense to compare these expenditures in different countries. The main aim of this paper is to evaluate the quality of Estonian human capital compared to other European countries.

The health and educational level of Estonian labour force is compared with those of the countries of European Union and some East-European countries. Considering the life expectancy and death rate the health of Estonian population is not very good, but comparing

the absence from work because of illness the health of the labour force in Estonia is near of the European average. The life style statistics are also not very good, but on the European average level. Using the education index for analysing level of education gives, that Estonian population has the European average education. The closer analysis based on the ISCED classification leads to the conclusion, that the educational level of Estonia as of many others East-European countries is the highest in Europe.

MAJANDUSPOLIITILISED VALIKUD EUROOPA GLOBALISEERUMISPROTSESSIS

Helje Kaldaru
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Tänapäeva maailmamajandust iseloomustab avatuse suurenemine, mis avaldub rahvusvahelise kaubanduse ja eriti rahvusvaheliste investeeringute osatähtsuse kasvus riikide majanduselus. See ongi globaliseerumise tähtsaim aspekt, millele Euroopas lisandub siirderiikide püüdlus tihedamale integratsioonile Euroopa Liidu liikmesmaadega. Globaliseerumine on objektiivne paratamatus, majanduslik integratsioon aga võimalus selles protsessis võitjate hulka kuuluda, eriti teiste majanduspiirkondadega võrreldes. Siiski kätkeb erineval arengutasemel riikide majanduslik integratsioon endas ohte, mis põhiliselt väljenduvad heaolu kasvu pidurdumises vähem arenenud riikides. Euroopa Komisjoni raportis (*The competitiveness…*, 1999) on viidatud võimalusele, et integratsioon jaotab heaolu senisest veelgi enam ümber tuumikriikide kasuks. Miks nii? Uue kaubandusteooria kohaselt saavad just rikkamad maad tulu spetsialiseerumisest innovaatiliste toodete valmistamisele. Kui nad asuvad ka geograafiliselt lähestikku, ei ole kauplemise transaktsioonikulud kuigi suured. Äärealad, mis asuvad geograafiliselt (ja ka kultuuriliselt) kaugemal, kannatavad, sest nende osaks jääb riikidevahelises konkurentsis püsimiseks tootmistegurite ligimeelitamine odavate ressursside ja madalate maksudega. Majanduspoliitika harmoniseerimise nõue vähendab omakorda riikide võimalusi riske maandada ja arengut toetada.

Käesolevas artikli esimeses osas on vaatluse alla võetud majandusareng Euroopas aastatel 1995–1999. Eesmärgiks ei ole võetud probleemi igakülgset ja ammendavat käsitlust, pigem on tegemist hüpoteeside püstitamisega, mis peaksid saama edaspidise empiirilise uuringu lähtekohtadeks. Käsitluse illustreerimiseks on kasutatud arvandmeid viie riigi: Eesti, Soome, Poola, Kreeka ja Tšehhi Vabariigi kohta. Andmed pärinevad Maailmapanga andmebaasidest. Valiku tegemisel on arvestatud, riikidel oleks nii sarnaseid kui ka erinevaid tunnuseid. Analüüsi tulemused peaksid näitama, milliseid majanduspoliitilisi eesmärke on vaatlusalustes riikides seatud. Teises osas tuuakse välja majanduspoliitilised võimalused siirderiigi arengu toetamiseks integratsiooniprotsessis.

Arengutase ja majanduskasv

Majandusareng on niivõrd kompleksne nähtus, et selle mõõtmine ühe-kahe tunnuse järgi on äärmiselt tänamatu tegevus. Siiski on siinkohal tuginetud Maailmapanga poolt kasutatavale metoodikale, mille kohaselt arengutaseme näitajatena vaadeldakse ühe elaniku kohta loodud koguprodukti (*GNP per capita*) ja riigivõla suurust koguprodukti ja ekspordi mahuga võrreldes. Kuivõrd üheski vaatluse alla võetud siirderiigis ei ole Maailmapanga hinnangul riigivõlg tulevase arengu piduriks, siis kasutatakse arengutaseme hindamiseks vaid tulutaseme näitajat. Soome ja Kreeka (nagu ka teised Euroopa Liidu liikmesmaad) kuuluvad kõrge tulutasemega (*high income*) riikide gruppi (*Atlas*-meetodil korrigeeritud[1] 1999. a. *GNP*

[1] Maailmapanga poolt kasutatav *Atlas*-meetod eri riikide koguproduktide mahtude võrreldavaks muutmiseks tugineb nende inflatsioonitempo võrdlemisel G-5 grupi riikide (Prantsusmaa, Saksamaa, Jaapan, Suurbritannia ja Ameerika Ühendriigid) keskmise inflatsioonitempoga. Kuigi näitajat

per capita üle 9265 USA dollari). Eesti, Poola ja Tšehhi Vabariik (siirderiikidest veel Slovaki Vabariik ja Ungari) kuuluvad üle keskmise (*upper midle income*) tulutasemega riikide gruppi (1999. a. *GNP per capita* 2996–9265 USD). (*Classification* …., 2000). Majanduse arengutaset ja selle muutust vaatlusalusel perioodil iseloomustavad näitajad on toodud tabelis 1.

Tabel 1

Majandusareng

Riik (grupp)	*GNP per capita* (USD)		Kasvu-tempo (%)	Suhe grupi keskmisse	
	1995	1999		1995	1999
Eesti	3010	3480	115,6	0,660	0,710
Poola	3276	3960	120,9	0,718	0,808
Tšehhi Vabariik	4420	5060	114,5	0,969	1,033
Üle keskmise tulutase	4560	4900	107,5	1,000	1,000
Soome	20840	23780	114,1	0,810	0,924
Kreeka	10450	11770	112,6	0,406	0,457
Kõrge tulutase	25720	25730	100,0	1,000	1,000

Allikas: WDI 2000, autori arvutused

Ühelt poolt kinnitavad andmed majandusarengu pidurdumise ja tulutasemete ühtlustumise hüpoteesi kehtivust, kuna gruppide keskmised näitajad on muutunud lähedasemaks ja kõigi riikide näitajad lähenenud gruppide keskmistele. Teisalt aga väärib tähelepanu, et kõik valitud riigid on arenenud enam-vähem ühtlase tempoga, hoolimata esialgse tulutaseme märgatavast erinevusest. Kui siirderiikide grupi keskmisest kiirem areng on seletatav nende esialgse mahajäämusega, siis mille arvel on Soomes toimunud sama kiire areng? Kas Soome ja Kreeka arengutempodele tuginedes võib väita, et arengutasemete diferentseerumise kartus Euroopa majandusintegratsiooni käigus ei pea paika? Ja millega on seletatav Poola suhteliselt kiire areng, oleme harjunud ju Eestit hoopis edukamaks siirderiigiks pidama? Need on küsimused, millele ilmselt ei ole võimalik anda ammendavaid vastuseid käesoleva põgusa käsitluse raames, kuid mis innustavad probleemi edaspidi põhjalikumalt käsitlema.

Kuigi ühe elaniku kohta loodud koguprodukt võrreldavates hindades on universaalne arengutaseme näitaja, annab see tegeliku tulutaseme ja heaolu kohta mõnevõrra moonutatud pildi. Saadud tulu kasutamisvõimalused heaolu saavutamiseks sõltuvad ka hinnatasemest, mistõttu tulebki võrrelda ostujõu kordajaga (*PPP – purhasing power parity*) korrigeeritud tulutaseme näitajaid. See muudab pildi oluliselt teistsuguseks. Kui näiteks ülaltoodud tabelis on 1999. aastal Kreekas ühe inimese kohta loodud koguprodukt kaks korda suurem kui Tšehhi Vabariigis ja Maailmapanga andmetel oli esimene neist maailma riikide hulgas 45. ja teine 65. kohal, siis ostujõuga korrigeeritud tulutaseme järgi hinnatuna on nad praktiliselt võrdsed, paiknedes vastavalt 50. ja 52. kohal maailma riikide hulgas. Üsna analoogiline on Poola ja Eesti võrdlus. Kuigi siin ei ole ka koguprodukti näitajates väga suurt erinevust, lahutab neid riikide järjestuses siiski õige mitu positsiooni: Poola on 73. kohal ja Eesti 80. Ostujõu kordajaga korrigeeritud näitaja järgi on Poola oma positsiooni järjestuses säilitanud, Eesti aga tõusnud kohe tema järele.

Tabelis 2 on toodud ostujõu kordajaga korrigeeritud tulutaseme näitaja võrdlused riigiti ja gruppide keskmistega 1997. ja 1999. aastal. Tulemused on mõnevõrra üllatavad, kuid ainult

väljendatakse USA dollarites, ei ole siin tegelikult tegemist riigi koguprodukti mahu esitamisega USA dollarites tegeliku vahetuskursi järgi.

esmapilgul. Selgub, et kõik vaatlusalused riigid on oma positsiooni grupi keskmisega võrreldes parandanud (Tšehhi Vabariik säilitanud) hinnatõusu pidurdumise arvel. Kui näiteks 1997. aastal moodustas hinnatase Eestis 67% Ameerika Ühendriikide hinnatasemest, siis 1999. aastal vaid 44%. Ühelt poolt on see muidugi positiivne, sest madalat inflatsiooni on ikka peetud tasakaalustatud arengu mõjuriks. Samas on inflatsiooni alanemine omane küpsele siirdeperioodile ja Euroopa Liidu ühtse rahapoliitika eesmärk. Kuid siiski tekib küsimus, kas liiga madal inflatsioon ei too kaasa häireid tulevases arengus, eriti vähem arenenud riikides? Kuna globaliseerumise tingimustes on avatud sektoris paratamatu hindade tõus maailmaturu hindade tasemele, siis saab inflatsiooni pidurdada vaid suletud sektoris toodetud hüviste hindade külmutamine. See aga toob omakorda kaasa vastavate hüviste tootmisel kasutatavate ressursside alaväärtustamise. Kas Eesti haridus- ja tervishoiutöötajate madalad palgad, kõrgeltkvalifitseeritud interpreetide välismaal töö otsimine ja Eestile ette heidetud madal haldussuutlikkus ei olegi mitte lõiv, mis on makstud arvestusliku tulutaseme tõusu eest?

Tabel 2

Tulutase

Riik (grupp)	Ostujõu kordajaga korrigeeritud *GNP per capita*		USA ja kohaliku hinnataseme erinevus (*PPP*) (%)		*GNP per capita* suhe grupi keskmisse	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Eesti	5010	7826	1.50	2.25	0.651	0,941
Poola	6380	7894	1.78	1.99	0.829	0,949
Tšehhi Vabariik	11380	12289	2.19	2.43	1.478	1,477
Üle keskmise tulutase	7700	8320	1.70	1.70	1.000	1,000
Soome	18980	21209	0.79	0.89	0.834	0,868
Kreeka	13080	14595	1.09	1.24	0.574	0,597
Kõrge tulutase	22770	24430	0.89	0.95	1.000	1,000

Allikas: WDI 1998 ja WDI 2000, autori arvutused

Tulu ostujõud kujuneb seega majanduskasvu ja inflatsiooni koosmõjul. Joonisel 1 on võrreldud vaatlusalustes riikides aastatel 1995–1999 SKP aastakeskmist juurdekasvutempot (KASV) ja keskmist inflatsiooni SKP deflaatorina mõõdetuna (INF). Nagu näha, ei ole majanduskasvu näitajates olulist vahet siirderiikide ja võrdluseks valitud Euroopa Liidu liikmesmaade vahel. Kõigis riikides on majanduskasv perioodi vältel aeglustunud, analoogiline on olukord olnud ka nii kõrge tulutasemega riikide grupis kui ka üle keskmise tulutasemega riikide grupis. See on majanduse globaliseerumise loogiline tulemus: majandustsüklid avaldavad majanduskasvule integreegunud riikides samasuunalist mõju.

Joonis 1. Aastakeskmine majanduskasv ja inflatsioon aastatel 1995–99

Ootuspäraselt on inflatsioon olnud siirderiikides kõrgem. Siiski annavad ülaltoodud näitajad käesoleva aja seisust moonutatud pildi. Möödunud viie aasta jooksul on siirderiikides inflatsioon oluliselt langenud, moodustades näiteks Eestis 1999. aastal vaid 3,3%, mis on vaid pisut kõrgem Kreeka vastavast näitajast (2,7%). Samas oli 1997. aastal inflatsioon Eestis 10,9% ja Kreekas 6,9%. Siit ka veelkordne selgitus tõsiasjale, et Eestis on tulu ostujõud 1997. a. võrreldes oluliselt kasvanud: oluliselt langenud inflatsioon näitab hinnataseme tõusu järsku pidurdumist. Inflatsioon oli Eestis 1999. aastal küll kõrgem kui enamikus Euroopa Liidu liikmesmaades, kuid siirderiikide hulgas (kui Läti ja Leedu välja arvata) erandlikult madal.

Tootmis- ja tarbimisstruktuur

Majanduse globaliseerumise üks kaasnähte on eri riikide tootmisstruktuuride sarnasemaks muutumine. Kui varasemad kaubandusteooriad rõhutasid tööjaotuse süvenemist tootmise efektiivsuse suurendamise vahendina, siis tänapäeval see enam paika ei pea. Siirdeperioodi alguses erines enamiku siirderiikide tootmisstruktuur arenenud maade tootmisstruktuurist oluliselt. Siiski oli aastaks 1995. tootmisstruktuur vaatlusalustes siirderiikides muutunud juba üsna analoogiliseks arenenud riikidega võrreldes. Viimasel viiel aastal olid muutused samasuunalised nii vaatlusalustes riikides kui ka kõrge ja üle keskmise tulutasemega riikides üldse. Tendents on põllumajanduses ja tööstuses loodava koguprodukti osatähtsuse vähenemine teenuste sfääri suurenemise arvel. Eestis loodi 1999. aastal 64% koguproduktist teenuste sfääris, mis on üle keskmise tulutasemega riikide keskmine tase. Tööstuse osatähtsus oli koguprodukti loomisel 27%, mis on mõnevõrra grupi keskmisest madalam.

Tarbimisstruktuuri iseloomustamiseks on joonisel 2 toodud isiklike tarbimiskulutuste (*private consumption*) (ISIK) ja keskvalitsuse tarbimise (*general government consumption*) (KV) osatähtsused koguproduktis aastatel 1995 ja 1999. Soomes on olnud tarbimise struktuur stabiilne, teistes riikides toimunud muutuste seaduspära on raske märgata. Siirdemajanduses võiks oodata eratarbimise osatähtsuse kasvu, nagu see on toimunud Eestis ja Poolas, kuid Tšehhi Vabariigis on eratarbimise osatähtsus hoopis vähenenud, jäädes tunduvalt alla kõrge ja üle keskmise tulutasemega riikide tavapärase taseme (60–65%).

	EST	CZE	POL	FIN	GRE
ISIK 1995	58	60	63	54	74
ISIK 1999	64	52	74	53	73
KV 1995	23	20	18	21	19
KV 1999	19	19	9	21	15

Joonis 2. Isikliku tarbimise ja keskvalitsuse tarbimise osatähtsus SKP-s.

Poolas ja Kreekas on eratarbimise osakaal suhteliselt kõrge ja keskvalitsuse osa vastavalt madal. Tähelepanu väärib, et just viimastel aastatel on neis riikides keskvalitsuse kulutuste maht langenud alla tavapärase taseme kõrge ja üle keskmise tulutasemega riikides (12–15%). Tulevase majandusarengu seisukohalt on oluline investeeringute mahu (*gross domestic investments*) ja koguprodukti mahu suhe. Kõrge ja üle keskmise tulutasemega riikides oli see näitaja 1999. a. 21–22% ning jäi ühe protsendipunkti võrra alla säästude (*gross domestic savings*) ja koguprodukti mahu suhtele. Vaatluse alla võetud siirderiikides oli 1999. a. investeeringute maht suhteliselt suur (28–30%) SKP-st, ületades sealjuures säästude ja koguprodukti suhet kuni 10 protsendipunkti võrra (Eestis ja Poolas). Järelikult on siirderiigid olnud edukad välisinvesteeringute ligimeelitajad ja loonud sellega eeldused majandusarenguks. Kreekas oli investeeringute suhe koguprodukti kõrge tulutasemega riikide keskmisel tasemel, analoogiliselt siirderiikidega olid seejuures tähtsal kohal välisinvesteeringud. Soome oli vaatlusaluste riikide hulgas erandiks, sest investeeringute suhteline maht jäi alla keskmise taseme ja säästud olid investeeringutest suuremad. Euroopa Liidu liikmesmaadest ületas suhteline sääst kõige suuremas ulatuses, tervelt 17 protsendipunkti võrra, suhtelisi investeeringuid Iirimaal.

Tulude jaotus ja ümberjaotus

Majandusareng ei ole areng selle sõna tõelises tähenduses, kui ta ei too kaasa heaolu suurenemist. Heaolu on väga raske objektiivselt mõõta, kuna tegemist on subjektiivselt tajutava nähtusega. Mida avatum on maailm, mida rohkem on võimalik oma isiklikku heaolutaset teistega võrrelda, seda rohkem tekib rahulolematust, olgu siis objektiivne situatsioon milline tahes. Üks majandusarengu, heaolu ja tulutaseme seoste paljukäsitletud aspekt on tulujaotus. Enamik uurijaid on jõudnud seisukohale, et siirdeprotsessid viivad tulujaotuse ebaühtlustumiseni (*Milanovic*, 1998; *Flemming, Micklewright*, 1999). Visalt, aga siiski jõuab majandusteaduslikku kirjandusse teave, et varasem oletus ebaühtlase tulujaotuse ja tulevase majanduskasvu positiivse korrelatsiooni kohta ei leia empiirilist kinnitust (*Tanninen*, 2000). Ka autor on nimetatud probleemidega varem tegelnud (ja samadele järeldustele jõudnud) (*Kaldaru*, 1999; *Kaldaru*, 2000), seetõttu peatutakse siin küsimusel vaid põgusalt.

Üks eri riikide tulujaotuse võrdlemise suuri probleeme on andmete lünklikkus, eriti aga eri metoodikate kohaselt leitud andmete mittevõrreldavus. Näiteks UNDP väga mahuka tulujaotuse andmebaasi *World Income Inequality Database* (*WIID*) saatesõnas on märgitud, et brutotulu alusel leitud Gini indeksid on keskmiselt 5–10 protsendipunkti võrra kõrgemad kui netotulu alusel leitud indeksid, kuid kulutuste põhjal leitud indeksid viimastest omakorda keskmisel 5 protsendipunkti võrra madalamad. Siinkohal olgu mainitud et Eesti on erand: sellesama andmebaasi alusel oli Eestis kulutused jagunenud ebaühtlasemalt kui tulud. Tabelis 3 on toodud vaatlusaluste riikide tulujaotuse (sissetulek *per capita*) näitajad Maailmapanga andmeil. Kahjuks ei olnud hilisemate aastate kohta võrreldavad andmed kättesaadavad.

Tulukvintiili osatähtsus näitab ühe viiendiku (I kõige vaesemate ja V kõige rikkamate) tulu ja kogutulu suhet. Tabeli andmed kinnitavad uurijatele ammu teadaolevat fakti, et tulutase ja tulujaotuse ühtlus ei ole tavaliselt kuigi tihedalt seotud. Soome ja Tšehhi vabariigi tulujaotus on suhteliselt sarnane. Esimene kuulub traditsiooniliselt ühtlase tulujaotusega Põhjamaade hulka, teine aga moodustab koos Slovaki Vabariigi ja Ungariga siirderiikide grupi, kus isegi siirdeperioodil muutus tulujaotus vaid pisut ebaühtlasemaks. Poola on ikka olnud siirderiikide hulgas keskmisest pisut ebaühtlasema tulujaotusega ning Kreeka (ja teistegi Vahemeremaade) tulujaotus on Euroopa Liidu liikmesriikidega võrreldes tugevasti ebaühtlasem. Eesti paistab silma oma tulujaotuse erilise ebaühtlusega: nii esimese kui ka teise kvintiili tuluosa

on vaatlusaluste riikide hulgas kõige madalam ning neljanda (eriti aga viienda) detsiili tuluosa kõige kõrgem.

Tabel 3

Tulujaotus

Riik (aasta)	Gini indeks	Tulukvintiilide osatähtsused (%)					V ja I kvintiili tulu suhe
		I	II	III	IV	V	
Eesti (1995)	35,4	6,2	12,0	17,0	23,1	41,8	6,7
Poola (1996)	32,9	7,7	12,6	16,7	22,1	40,9	5,3
Tšehhi Vabariik (1996)	25,4	10,3	14,5	17,7	21,7	35,9	3,5
Soome (1991)	25,6	10,0	14,2	17,6	22,3	35,8	3,6
Kreeka (1993)	32,7	7,5	12,4	16,9	22,8	40,3	5,4

Allikas: WDR 2000/2001, autori arvutused

Aastatel 1994–1998 on Poolas tulujaotus muutunud suhteliselt vähe (Gini indeks kõikus vahemikus 32,4–34,2). Soomes oli 1994. aastaks tulujaotus veelgi ühtlustunud (Gini indeksi väärtus 20,8), hilisematel aastatel on see pidevalt ebaühtlustunud. Siinkohal ei saa jätta märkimata, et sellisest tendentsist on Soome analüütikud häiritud: kaduma minemas on Soome majandusele omane ühtlane tulujaotus, mille saavutamiseks tehti pingutusi 20 aastat (*Siimes*, 2000). Eesti tulujaotusele oli kuni 1997. aastani omane ühtlustumistendents, mil Gini indeks saavutas oma minimaalse väärtuse 34,1.[2] Edaspidi on aga varanduslik kihistumine hakanud jälle süvenema. Statistikaameti kõige värskematel andmetel oli 2000. aasta neljandas kvartalis Eesti tulujaotus praktiliselt samasugune nagu tabelis 3 toodud: vaeseimale viiendikule kuulus teenitud netotulust 6,9% ja rikkaimale 45,3% (*Leibkonna…*, 2001).

Ebaühtlane tulujaotus ei ole iseenesest ei hea ega halb, nagu enamus asju maailmas. Tavaliselt tuuakse selle negatiivse küljena esile vajadust elanikkonna vaesemate tulude puudujääki kompenseerida kõrgete maksude ja selle arvel avaliku sektori kaudu jagatavate hüviste abil, mis võtab stiimuli pingutada oma heaolu suurendamise nimel. Tabelist 4 on näha, et maksutaseme näitajast üksi ei piisa otsustamaks selle üle kui suured (või väiksed) on tegelikult ühe elaniku kohta tehtavad avaliku sektori kulutused.

Taotluslikult madal maksutase Eestis võimaldab ühe elaniku kohta kulutada vaid 60% Poola ja Tšehhi Vabariigi tasemest ja üle kolme korra vähem kui Soomes. Tõsi küll, avaliku sektori hariduskulud ühe elaniku kohta on Tšehhi Vabariigis veelgi madalamad, kuid seal oli mäletatavasti tulujaotus hoopis ühtlasem. Hoolitsuses kodanike eest ei järgi Eesti mitte Põhjamaade ega isegi mitte Kesk-Euroopa riikide tavasid, vaid sarnaneb Vahemeremaadega, kus on hoopis teised tavad ja kultuuritraditsioonid.

Majanduspoliitilised valikud arengu toetuseks

Globaliseerumise tingimustes avaldavad eri riikides toimuvatele majandusprotsessidele üha suuremat mõju välistingimuste muutused. Ka vaatlusaluste riikide andmetest on näha, et kasvutempod, nihked tootmis- ja tarbimisstruktuuris ja inflatsiooni muutumistendentsid on olnud üsna sarnased. Majanduse arengutasemetes ilmnevad mõningased konvergentsinähud,

[2] Indeksi konkreetne väärtus sõltub arvutusmetoodikast, seetõttu võib eri allikatest leida erinevaid numbreid, muutumissuund on aga kõigil juhtudel olnud sama.

kuid üldiselt jäävad riikide arengutasemed veel kauaks väga erinevateks. Mida siis teha olukorras, kus Euroopa Liidu ühtse rahapoliitika põhieesmärk, stabiilse hinnataseme tagamine, muutub kardetavasti vähem arenenud riikide arengu piduriks ja üldise heaolu parandamisele suunatud maksude tõstmine peletab eemale potentsiaalsed investorid? Vastus saab olla vaid üks: majandusarengu suunamisel peab keskseks vahendiks muutuma struktuuripoliitika.

Tabel 4

Eelarve tulud ja kulud 1998

	Maksutase (% SKP-st)	Avaliku sektori hariduskulud		Riigieelarve sotsiaalkulud	
		(% SKP-st)	(*USD PPP per capita*)	(%)	(*USD PPP per capita*)
Eesti	29,9	7,2	384	56,5	901
Poola	32,8	7,5	512	69,6	1559
Tšehhi Vabariik	31,6	5,1	348	67,1	1448
Üle keskmise tulutase	…	5,0	413	…	…
Soome	28,1	7,5	1520	55,3	3150
Kreeka	20,6	3,1	403	35,0	938
Kõrge tulutase	…	5,4	1309	…	…

Allikas: WDI 2000, autori arvutused

Struktuuripoliitika on vahend ressursside pikas perspektiivis efektiivse paigutuse saavutamiseks mittetäielike turgude korral. Selles mõttes ei ole see konkurentsipoliitika vastand, vaid täiend, kuna viimane tagab ressursside efektiivse paigutuse lühiperioodil (ja sedagi siis, kui turgudel tegus konkurents üldse toimib). Struktuuripoliitika nimetus (eriti ingliskeelne *industrial policy*) võib viia eksitavale järeldusele, et selle raames tegeldakse vaid tootmisstruktuuriga. Tegelikult on just tootmisstruktuur see osa majandusstruktuuridest, mis majandustingimustega ka ainuüksi konkurentsi toimel kohaneb. Seda näitas ka ülaltoodud analüüs. Hoopis olulisem on struktuuripoliitika kaudu suunata neid majandusstruktuure, mille arendamisel konkurents ei toimi kas info ebatäielikkuse või mõnel muul põhjusel. Majandusteadlased (ja arenenud riikide poliitikudki) on üsna ühel meelel, et majandusarengu toetuseks tuleb mõnedes tootmisharudes (põllumajandus, energia, transport), kasutada lisaks konkurentsi soodustamisele ka teisi vahendeid. Struktuuripoliitika on tegelikult laiem: siia kuuluvad riigi rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmiseks majandusstruktuuri mõjutamise kaudu võetavad meetmed. Üks olulisemaid ülesandeid on seejuures avaliku sektori rolli määratlemine.

Traditsioonilises majandusteoorias peetakse avalikku sektorit nähtuseks, mille olemasolu on küll paratamatu, kuid mille maht peaks olema minimaalne (põhimõttel "riik on halb peremees"). See tuleneb turumajanduse konkurentsitasakaalu mudelist, mille kohaselt tõepoolest riigi väline (avaliku sektori kaudu) sekkumine majandusprotsessidesse toob kaasa efektiivsuse kahanemise. See mudel on koostatud eeldustel, et tarbimises puuduvad avalikud hüvised, et tootmisel kasutatakse valdavalt mastaabisäästuta tootmistehnoloogiat ning et informatsiooni asümmeetria kõrvaldamiseks ja turuprotsessidega kohanemiseks ei ole vaja teha kulutusi. Kuivõrd need eeldused kehtivad tänapäevases industriaalühiskonnas, see jäägu lugeja otsustada. Samuti on viimase aja uurimuste tulemusena väidetud, et globaliseerumine suurendab avaliku sektori osa majanduses seoses vajadusega maandada rahvusvahelise äritegevuse suuremaid riske (*Böckerman, Kiander*, 2000). Ka oleks siinkohal oluline mainida, et rahvusvahelises konkurentsis läbilöömiseks on vaja arendada teadusmahukat tootmist. Kuivõrd väikeriigis (ja üha enam globaliseeruvas maailmas ka suurriikides) ei ole "oma"

suurt monopoltootjat, kes võiks teadus- ja arendustegevust läbi viia monopolikasumi arvel, tuleb vahendid selleks kontsentreerida avaliku sektori kaudu.

Edukas struktuuripoliitika saab tugineda vaid teadusuuringutele. See on põhiliseks raskuseks struktuuripoliitika välja töötamisel ja ellu viimisel: kõigepealt tuleb ära tunda probleem, mida uurida, siis leida meetod, kuidas seda uurida ja lõpuks veenda poliitikuid, et tulemus on tõepärane. Eestis tuleks struktuuripoliitika ette kõigepealt seada probleem ühiskonna põhistruktuuri püsima jäämisest: kui varanduslik kihistumine jätkub samas tempos, ei ole varsti enam seda riiki, mille arenguprobleemide üle me praegu pead murrame. Teine äärmiselt oluline suund on teadus- ja arendustegevuse toetamine. Sellega on tihedalt seotud vajadus suurendada inimkapitali hulka haridus- ja tervishoiusüsteemi sihipärase väljaarendamise teel. See, et riigi vaesusele viidates inimkapitali suurendamiseks tehtavad investeeringud järjest enam ja enam üksiku indiviidi hooleks jäävad, on riigi arengut pikas perspektiivis ohustav tendents. Muidugi võib väita, et Eestis on avaliku sektori hariduskulude osatähtsus SKP-s kõrgem kui üle keskmise tulutasemega riikides tavapärane, kuid võrreldagu ka ühe elaniku kohta tehtavate kulutuste suurust (vt. tabel 4). Riigi julgeoleku ja stabiilse arengu tagamiseks oluliste tootmissektorite toetamisest ei ole enam mõtet rääkida, lihtsalt pole, mida toetada, nende areng sõltub tulevikus vaid omanike tahtest ja suutlikkusest rahvusvahelises konkurentsis läbi lüüa. Ehk oleks viimane aeg õppida Soome positiivsetest kogemustest tulujaotuse korrigeerimise ja teadus- ning arendustegevuse suunamise vallas, raudtee erastamise negatiivsetest kogemustest lääneriikides me õppida ei osanud.

Kasutatud kirjandus

1. **Böckermann, P., Kiander, J**. Globalisaatio ja hyvinvointivaltio. – Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2000, lk. 390–397
2. Classification of economies. – World Bank: http://www.worldbank.org/data/ databytopic/class.htm, 17.02.01
3. **Flemming, J., Mickelwright, J.** Income Distribution, Economic Systems and Transition. – Innocenti Occacional Papers Economic and Social Policy Series, No.70, 1999
4. **Kaldaru, H.** Tulujaotuse ja majandusarengu seos. – Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit: VIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu-Värska, 29.– 01. juuli 2000). Tallinn: Mattimar OÜ, 2000, lk. 134 – 141.
5. **Kaldaru, H.** Varanduslik kihistumine siirdemajanduses. — Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit: VII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu-Värska, 25.-27. juuni 1999). Tallinn: Mattimar OÜ, 1999, lk. 89-97.
6. Leibkonna sissetulek ja väljaminek. – Eesti Statistika 1/01: Tallinn, 2001
7. **Milanovic, B.** Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy.– IBRD/WB: 1998
8. **Siimes, S.A.** Talouspolitiikan eväitä ja elämyksiä.– Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2000, lk. 495–499
9. **Tanninen, H**. Studies in Redistribution and Economic Performance. Acta Wasaensia, No. 76, 2000
10. The competitiveness of European industry. – The European Commission: 1999
11. WDI 2000. World Development Indicators 2000. – World Bank: http://www.worldbank. org/data/
12. WDR 2000/2001. World Development Report 2000/2001. – World Bank: http://www.worldbank. org/

Artikkel on valminud ETF grant nr. 4546 toetusel

Summary

EUROPEAN ECONOMIC POLICY CHOICES IN THE GLOBALIZATION CONTEXT

Helje Kaldaru
University of Tartu

World economy today is characterised by widening openness. Most obviously that is visible countries' increasing dependency from the international trade flows and incoming foreign investments. That process is probably one of the most important aspects of globalisation. In European integration context the globalisation also characterised by the transition countries activities for more integration with their more developed neighbours in European Union. But integration of different level of countries together consists also many different risks. One aspect of them is slowdown of growth of welfare in more developed countries. The requirement to harmonise economic policies in turn lessens the opportunities to cover those risks and support the development using specific instruments.

In the article, Estonian economic development during the 1995-1999 is analysed and compared the results with processes took place in Finland, Poland, Czech Republic and Greece during the same period. As a conclusion, the developments have been quite similar in the context of globalisation. But the same aspects of dissimilarities must be mentioned. In Estonia, the purchasing power has increased significantly during that period. Main causes for that is low inflation rate. It is adequate with EU monetary policies - to keep low inflation and stable price level.

But an instrument that is suitable for stabilisation in the developed countries actually does not support economic development in Estonia. Here the price level is kept low using price limitations in the closed sectors and mechanisms that limit price increase for resources labour resources mainly.

As a result of transitional changes, in Estonia the extreme income disparities become evident. To balance the incomes, public sector consumption should be more extensive. That idea opposes to the principal keep tax level low to attract foreign investments. In the situation there goals of monetary, income and competition policy are contradictory, the industrial policy must be considered as main supportive instrument for the growth. To develop efficient industrial policy, the economic processes must be analysed carefully.

EESTI FISKAALPOLIITIKA MÕNINGATEST ASPEKTIDEST

Kaie Kerem
Tallinna Tehnikaülikool

Kuna Eesti on väike avatud majandus, siis sõltub Eesti majandus väga tugevasti majanduskonjunktuuri muutustest välisturgudel. Seoses Eestis rakendatud valuutakomiteel põhineva rahasüsteemiga pole Eestis võimalik teostada aktiivset rahapoliitikat. Seetõttu on fiskaalpoliitikal täita Eesti majanduses oluline roll.

Antud artiklis analüüsitakse valitsussektori tulusid ja kulutusi ning nendega seonduvaid probleeme. Samuti vaadeldakse valitsussektori kulutuste ja tulude struktuuri ning fiskaalpoliitika efektiivsuse mõningaid aspekte. Fiskaalpoliitika efektiivsuse tõstmine on eriti oluline tingimustes, kus Eesti on endale seadnud eesmärgiks ühineda Euroopa Liiduga.

Valitsussektori tulud

Fiskaalpoliitika järjekindlus on siirderiikide stabiilsuse üheks olulisemaks näitajaks. Taasiseseisvumisest alates on Eestis rakendatud ranget fiskaalpoliitikat, mis eeldab piiratud kulutamist ja kulutuste tasakaalustamist tuludega ning samuti piiratud ulatuses laenamist.

Teatavasti on valitsussektori tulude peamiseks allikaks maksud. Eestis on viimastel aastatel maksukoormus püsinud stabiilselt 36-37% piires (Tanzi, Tsibouris, 2000). Nagu tabeli 1 andmetest näha, on suurimateks tuluallikateks sotsiaalmaks, käibemaks ja üksikisiku tulumaks. Sotsiaalmaksu osakaal tulude struktuuris on vähenenud ning kui võrrelda Eestis kehtivat 33% suurust sotsiaalmaksumäära Euroopa Liidu liikmesriikides kehtiva maksumääraga, siis võib seda pidada pigem madalaks kui kõrgeks (K. Kerem, 1998)

Tabel 1

Üldvalitsuse tulude struktuur (% kogutulust)

Tulud	1993	1995	1997	1998	1999
Maksud omandilt	0,3	0,8	1,1	1,2	1,7
Maksud kaupadelt ja teenustelt	5,3	7,0	9,3	9,9	9,9
Käibemaks	23,3	24,1	24,7	22,8	23,7
Üksikisiku tulumaks	21,4	21,1	19,3	22,2	24,1
Ettevõtte tulumaks	12,1	6,2	4,5	6,8	6,0
Sotsiaalkindlustusmaksed	30,5	30,1	29,3	26,5	26,8
Muud tulud	7,3	10,7	11,8	10,6	7,8

Allikas: Riigi rahandus 1997, Riigi Teataja, 1997, 1999

Erinevalt enamikust arenenud riikidest ja ka mõningatest siirderiikidest, on Eestis rakendatud proportsionaalne tulumaks, mille määr on suhteliselt madal. Ühtlase maksumäära eeliseks peetakse seda, et ta tagab maksimaalse jaotusliku neutraalsuse, maksu kogumise ja maksude administreerimise lihtsuse ja odavuse. Sellist maksumäära peetakse ka mittediskrimineerivaks. Ühtlane maksumäär, seda eriti üksikisiku tulumaksu osas, on aga esile kutsunud palju poliitilisi

vaidlusi, kusjuures põhiliseks vastuargumendiks ühtlasele maksusüsteemile on asjaolu, et maksumaksjate tulubaas ja jõukuse aste on erinev. Majanduspoliitilisest vaatevinklist võiks progressiivset tulumaksu õigustada ainult see, et ta kujutab endast majanduse automaatset stabilisaatorit. Eeldada võib siiski, et proportsionaalsest tulumaksust tulenev positiivne efekt majandusele on suurem kui automaatse stabilisaatori olemasolust tulenev efekt.

Perioodil 1993-1999 on ettevõtete tulumaksu osakaal tulude struktuuris oluliselt vähenenud. Majanduskeskkonna tugevdamiseks rakendus Eestis alates 2000. aastast uus tulumaksuseadus, mis vabastas maksust ettevõtluse tulu, mida kasutatakse edaspidi ettevõtluses. Teoreetilises plaanis peaks antud fiskaalpoliitiline otsus stimuleerima investeeringuid, missugune aga on tema reaalne efekt majandusele, selgub teatava ajaperioodi möödudes.

Nagu juba eespool märgiti, on riigieelarve üheks peamiseks tuluallikaks käibemaks. Käibemaksubaasi ühtlustamine Euroopa Liidu VI Direktiiviga eeldab, et Eesti maksustaks käibemaksuga ka need kaubad, mis siiani olid käibemaksust vabad. Nii näiteks kaotas Eesti alates 2001. aastast käibemaksuvabastuse meditsiinikaupadele.

Perioodil 1993-1999 on aktsiisimaksude osakaal tulude struktuuris suurenenud, moodustades 1999. aastal ligikaudu 10% valitsuse tuludest. Aktsiisimäärade astmeline lähendamine euronormidele on tekitanud olulisi probleeme, mis on nii eetilist kui ka tulupoliitilist laadi. Esimene on seotud inimeste hoiakuga maksumaksmise ja varimajanduse suhtes. Selle muutmine peaks olema kogu ühiskonda hõlmav eesmärgistatud tegevus. Teine probleem on elanike tulutaseme ja aktsiisimäärade tõusu suhe. Näiteks sigarettide aktsiis on alates 1995. aasta algusest viiekordistunud, samal ajal on keskmine netopalk kasvanud vaid 1, 8 korda (Talvik, 2000).

Tarbimise maksustamist peetakse majanduspoliitiliselt õigemaks kui mitmeid tootmisega seotud makse ja tulu otsest maksustamist, et säilitada majanduslikud stiimulid tootmise arenguks ja suuremate sissetulekute teenimiseks. Ka Eesti fiskaalpoliitikas on lähtutud eeldusest, et kaudsete maksude osakaalu tuleb suurendada. Seda enam, et integreerumiseks Euroopa Liiduga tuleb Eestil kaudsete maksude määrasid lähendada Euroopa Liidu vastavatele maksumääradele.

Kahtlemata tuleb Eestil ühinemisel Euroopa Liiduga maksud harmoneerida, kuid samas peab ka arvestama maksukandja ostujõudu. Maksukoormuse võrdlemisel ei saa lähtuda ainuüksi maksumäärast, vaid võrrelda tuleb ka vastavate riikide elanike tulusid ning varasid (Tammeraid, 1999). Nagu tabeli 2 andmetest selgub, on enamikus Euroopa Liidu riikides tulu inimese kohta aga ligikaudu 3 korda suurem kui Eestis. Seetõttu on raske ette näha, et Eestis kaoksid teatud elanike grupid, kes kalduvad aktsiisiga maksustatavaid kaupu ostma illegaalsetest müügikohtadest. Pigem võib selline situatsioon põhjustada illegaalse majanduse kasvu.

Eesti maksupoliitilised eesmärgid lähiaastateks näevad ette üldise maksukoormuse teatavat vähenemist, mis saavutatakse just tänu muudatustele nii ettevõtete tulu maksustamisel kui ka üksikisiku maksuvabas tulumääras (Riigieelarve, 1999). Kui aga vaadata maksude struktuuri, siis tekib küsimus, kas tingimustes, kus kavatsetakse veelgi tõsta aktsiisimäära ja maksustada seni käibemaksust vabastatud kaubad käibemaksuga, on Eesti maksupoliitilised eesmärgid realiseeritavad.

Tabel 2

Sisemajanduse koguprodukt elaniku kohta ostujõupariteedi alusel
1994-1998 (USA dollarites)

Euroopa Liit		Siirderiigid	
Riigid	SKP	Riigid	SKP
Luksemburg	35500	Tšehhi	12170
Prantsusmaa	19960	Sloveenia	13720
Saksamaa	21800	Slovakkia	9260
Suurbritannia	20610	Ungari	9660
Taani	23900	Poola	7250
Rootsi	20520	Läti	5500
Soome	20530	Leedu	6180
Portugal	14990	**Eesti**	**7350**
Kreeka	13300	Rumeenia	5940

Allikas: Eesti statistika aastaraamat, 2000

Siirderiikide üheks väga oluliseks probleemiks on maksude administreerimine ja maksuhaldurite töö tõhustamine, vähendamaks maksudest kõrvalehoidmist. Maksudest kõrvalehoidmiseks on mitmeid erinevaid põhjuseid, kuid selge on see, et inimeste soov maksudest kõrvale hiilida sõltub otseselt kasust, mida maksude maksmisest loodetakse saada. Kui riik ei suuda inimeste põhivajaduste (korra ja seaduslikkuse kindlustamine, haridus ja sotsiaalkindlustus) rahuldamise finantseerimist piisavalt tagada, siis inimeste soov riiki maksudega toetada kindlasti väheneb (Pirtillä, 1999). Lisaks majanduslikele kaalutlustele sõltub maksu maksmine ka maksumaksjate sisemisest ususest ning arusaamast, et maksu maksmine on eelkõige sotsiaalne kokkulepe (Vihanto, 2000).

Valitsussektori kulutused

Viimastel aastakümnetel on arenenud riikides suurenenud nii valitsussektori aktiivsus kui tema kulutused. Üldtendentsiks võib pidada asjaolu, et koos kogutulu kasvuga kaldub valitsussektori osakaal sisemajanduse koguproduktis suurenema. Vastavalt Wagneri seadusele (Dr. Gablers, 1976) on majapidamiste nõudlus avaliku sektori hüviste suhtes elastne, mille tulemusena on sissetulekute kasvul tendents suurendada valitsussektori kulutuste osakaalu sisemajanduse koguproduktis. Wagneri seaduse toime pidurdamiseks peaksid riikide valitsused järgima ranget fiskaalpoliitikat ja vähendama valitsussektori kulutusi.

Valitsussektori osa majanduses hinnatakse tema osakaaluga sisemajanduse koguproduktis. Eestis on olnud valitsussektori kulutuste osakaal SKP-s ligikaudu 40% (vt. tabel 3). Kui aga võrrelda Eesti valitsussektori kulutuste osakaalu Euroopa Liidu riikide vastavate näitajatega, siis üldjuhul on Euroopa Liidu riikide valitsussektori kulutuste osakaal SKP-s suurem. Nii näiteks oli 1997. aastal valitsussektori kulutuste osakaal Soomes 54,5%, Taanis 57,9%, Rootsis 63,4% ja Saksamaal 57,9% (Riigi rahandus, 1997). Siinjuures tuleb arvestada aga asjaolu, et rikkamad

riigid suudavad taluda suuremat maksukoormust ja seetõttu võib ka valitsussektori kulutuste tase neis olla kõrgem.

Tabel 3

Üldvalitsuse eelarve tasakaal (% SKP-st)

	1992	1995	1997	1998	1999
Tulud	34,6	39,9	39,4	39,5	37
Kulutused	34,8	41,1	37,3	39,8	41,7
Ülddefitsiit/ülejääk	-0,2	-1,2	2,1	-0,3	-4,7

Allikas: K. Kerem, 2000

Vastavalt OECD hinnangutele on valitsuskulutuste osakaal Eestis kõrgem kui maades, kus SKP tase on Eestiga ühesugune ja peaaegu sama kõrge kui Euroopa Liidu neis liikmesmaades, kus SKP on madalaim. Mitmed rahvusvahelised organisatsioonid leiavad, et valitsussektori kulutused on siirderiikides, k.a. Eesti, nende SKP-ga võrreldes liiga suured (WEO,2000).

Vaatamata sellele, et Eestis on kehtestatud tasakaalustatud eelarve nõue, ei ole suudetud seda alati järgida. Tabeli 3 andmetest on näha, et kõige suurem eelarve defitsiit oli 1999. aastal. Suures osas oli see tingitud Venemaa kriisist ja häiretest rahvusvahelistel finantsturgudel alguse saanud majandustsükli langusfaasist, mis tõi endaga kaasa tootmismahtude vähenemise, töötuse suurenemise ja eelarvetulude vähenemise. Range fiskaalpoliitika taastamine ja tasakaalustatud eelarve nõude täitmine eeldab valitsussektori kulutuste olulist kärpimist.

Samal ajal esitab olulisi nõudmisi valitsussektori kulutuste kasvule eurointegratsiooniprotsess, mis eeldab avaliku administratsiooni tugevdamist, investeeringute suurendamist keskkonnaga seotud infrastruktuuri, sisetururegulatsioonide rakendamist põllumajandussektoris ja liitumiseelsete fondide haldamist. Seega ühelt poolt nõuab tasakaalustatud eelarve nõude järgimine valitsussektori kulutuste kärpimist, teisalt põhjustab aga liitumine Euroopa Liiduga valitsussektori kulutuste suurendamist.

Tabeli 4 andmed iseloomustavad Eesti valitsussektori kulutuste struktuuri. Siirdemajanduste üheks oluliseks probleemiks on sotsiaalkulutuste kõrge tase. Äärmiselt halb demograafiline situatsioon sunnib leidma teid ja vahendeid üha kasvavate sotsiaalsete kulutuste katmiseks. Selline situatsioon võib viia kõrgemate maksudeni ning soovini sisse viia progressiivne

Tabel 4

Üldvalitsuse kulutuste struktuur (%-des)

	1997	1998	1999
Tulusiirded	38,4	38,7	39,4
Investeeringud	10,5	11,4	10,9
Finantskulud	1,8	1,2	1,0
Tarbimine	49,3	48,6	48,7

Allikas: Riigi rahandus 1997, Rahandusministeeriumi andmed

tulumaks, mis tähendab seda, et loobutakse maksu neutraalsusest ja lihtsast maksusüsteemist.

Riiklikud investeeringud moodustavad üldvalitsuse kulude struktuuris ligikaudu 11%. Investeeringute suurendamine võimaldaks muuhulgas suurendada ka investeeringuid teadusse ja arendustegevusse. Majanduse konkurentsivõime tugevdamiseks on need investeeringud väga olulised. Kahjuks jäävad Eesti vastavad näitajad tugevasti alla arenenud riikide näitajatele.

Fiskaalpoliitika efektiivsus

Valitsussektori kulutuste suurust ei saa automaatselt seostada fiskaalpoliitika efektiivsuse või ebaefektiivsusega. Üks võimalus fiskaalpoliitika efektiivsuse hindamiseks on võrrelda erinevate riikide andmeid valitsuskulutuste suuruse ja valitsuse poolt pakutud teenuste kohta. Riiki peetakse ebaefektiivseks, kui teised riigid pakuvad väiksemate valitsuskulutuste hinnaga suuremat teenuste mahtu (WEO, 1998). Nagu kinnitavad mitmed uurimused, kulutavad OECD riigid vähem kui siirderiigid, kuid nende tulemused mitmete indikaatorite lõikes (vastsündinute suremus, eeldatav eluiga, töö- ja pensioniealiste suhe jne.) on paremad (Fakin, 1997).

Valitsuse majanduspoliitilist tegevust on analüüsitud mitmete erinevate indikaatorite abil. Nii näiteks on Kaufmann, Kraay ja Zoido-Lobaton välja töötanud kuus erinevat indikaatorit. Nimetatud autorite uurimus näitas positiivset seost indikaatorite väärtuse ja *per capita* tulu vahel. (Kaufmann, 1999). B. Wederi institutsionaalse kvaliteedi indeks võtab aluseks eelpoolnimetatud autorite kuuest indikaatorist viis, mis arvestavad demokraatiat, valitsussektori efektiivsust, regulatsioone, seadusi ja korruptsiooni (vt. joon. 1)[1].

Nii antud indeksi kui ka tema koostisse kuuluvate indikaatorite väärtust hindas B. Weder vahemikus –25 kuni +25. Arenenud riikides on antud indeksi keskmine väärtus 12,6. Eesti vastav indeks on 5,8 ja Eesti valitsuse efektiivsuse indikaator on 2,6 (WEO, 2000). Valitsuse efektiivsuse indikaator võtab kokku ligikaudu 30 erinevat näitajat: valitsuse poliitika, avalike teenuste osutamine, avaliku teenistuse töötajate kompetentsus jne. Nimetatud indeksi põhieesmärgiks on hinnata “sisendeid”, mis on vajalikud majanduspoliitika teostamiseks (Kaufmann, 1999). Seega on Eesti fiskaalpoliitika seisukohalt eriti oluline suurendada valitsuse efektiivsust.

Valitsuse institutsionaalse kvaliteedi tähtsust on rõhutanud mitmed uurijad. Näiteks Aage märgib, et olulisem kui valitsuskulutuste suurus on nende kasutamise otstarve ja tulemuslikkus. Sealhulgas on mitme muu abinõu hulgas erilise tähtsusega maksude efektiivse kogumise tagamine (Aage, 1997).

Teine väga tähtis küsimus on, milline peaks olema Eesti fiskaalpoliitika ühinemisel Euroopa Liiduga ja kuidas peaks meie fiskaalpoliitikat harmoneerima. Vastavalt Maastrichti lepingu fiskaalse konvergentsi kriteeriumitele ei tohi liikmesriigi aastane eelarvedefitsiit ületada 3%, riigivõlg 60% SKP-st. Enamikus Euroopa riikides tähendab see liikumist kitsendava fiskaalpoliitika suunas (Papadopoulus, Sidiropoulus, 1999). Nagu näitavad võrdlusandmed, on Eesti üldvalitsuse defitsiit mõnevõrra kõrgem kui EL keskmine. Nii näiteks moodustas üldvalitsuse defitsiit Eestis 1999. a. 4,7% SKP-st, samal ajal oli EL keskmine 1,7%. Samal ajal riigivõla ja SKP suhe oli Eestis 6,67% ja Euroopa Liidus 70,6% (WEO, 1999).

[1] Joonis 1 on koostatud B. Wederi andmete alusel (WEO, 2000, lk.136)

Joonis 1. Valitsuse efektiivsuse ja institutsionaalse kvaliteedi indeks

Kuigi on olemas fiskaalpoliitikat puudutavad ranged reeglid ühinemaks EL rahasüsteemiga, toimuvad diskussioonid EL koordineeritud fiskaalpoliitika olemuse üle. M. Vireni arvates ei saa rääkida fiskaalpoliitika koordineerimisest, kui liikmesriikide majanduse tsükliline käitumine ja majandušokkide toime on erinev. Samuti peaks olema ühesugused maksu- ja ülekannete süsteemid ning sarnased automaatsed stabilisaatorid; korralikud makroökonoomilised prognoosid; koordineeritud poliitiliste aktsioonide suurem efektiivsus võrreldes koordineerimata aktsioonide efektiivsusega; ühesugused fiskaalpoliitilised vaated (Viren, 1999).

Kuigi numbrilised fiskaalsed konvergentsi kriteeriumid ühinemaks Euroopa Liiduga on Eestis täidetud (v.a. 1999. aastal, kus üldvalitsuse defitsiit oli 1,7 protsent-punkti lubatust suurem), võib siiski tekkida olukord, kus Eestis kasutatavad fiskaalpoliitilised abinõud satuvad vastuollu Euroopa Liidus rakendatavate fiskaalpoliitiliste meetmetega ja Eesti fiskaalpoliitiliste eesmärkidega. Näitena võib siin tuua Eestis rakendatud ettevõtete tulumaksu kaotamise, mis võib Eestile probleemiks osutuda, kuna see on vastuolus Euroopa Liidus valitseva põhimõttega võidelda maksukonkurentsi vastu. Teatavasti on ka Eesti valitsuse üheks fiskaalpoliitiliseks eesmärgiks valitsussektori kulutuste vähendamine. Samal ajal nõuab aga ühinemine Euroopa Liiduga valitsussektori kulutuste suurendamist eelkõige selleks, et suurendada investeeringuid infrastruktuuri ja keskkonda. Maailmapanga hinnangul vajab ainuüksi energiasektor ajavahemikul 1996-2005 vähemalt 200 miljonit USA dollarit (Weber, Taube, 1999).

Kokkuvõte

Eesti tingimustes on fiskaalpoliitikal täita oluline roll majanduse stabiilsuse tagamisel ja jätkusuutliku majandusarengu kindlustamisel. Eesti fiskaalpoliitiste eesmärkide realiseerimine ja Euroopa Liiduga ühinemisest tulenevate fiskaalsete konvergentsikriteeriumite täitmine eeldab valitsusepoolseid meetmeid, mis aitaksid:
suurendada maksude kogumise efektiivsust;
tõhustada maksude administreerimist;
süvendada maksumaksjates arusaama, et maksude maksmine on sotsiaalne kokkulepe;
tugevdada eelarve distsipliini ja suurendada valitsuse kulutuste ja sotsiaalsete programmide efektiivsust;
stimuleerida erasektori säästmist;
suurendada investeeringuid inimkapitali ja teadus- ning arendustöösse.

Kasutatud kirjandus

1. **Aage, H.** "Public Sector Development: Difficulties and Restrictions", In T. Haavisto, ed., *The Transition to a Market Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Brookfield, US, 1997.
2. **Dr. Gablers.** Wirtschaftslexikon. Verlag Dr. Gabler KG, Wiesbaden, 1976.
3. Eesti statistika aastaraamat 2000. Statistikaamet, Tallinn, 2000.
4. **Fakin, B., De Crombrugghe, A.** "Fiscal Adjustments in Transition Economies: Social Transfers and the Efficiency of Public Spending – A Comparison with OECD Countries", World Bank Policy Research Working Paper, No 1803, 1997.
5. **Kaufmann, D., Kraay, A.** Zoido-Lobaton, P. "Governance Matters", World Bank Policy Research Working Paper, No 2196, 1999.
6. **K. Kerem.** "Fiscal Policy and Economic Growth: The Estonian Case", BALT-ECON 2000, Canada, 2000.
7. **Kerem, K., Püss, T., Randveer, M., Viies, M.** Social Protection System in Estonia on the Threshold of Intgration into the Europen Union, Tallinn, 1998.
7. **Papadopoulus, A. P., Sidiropoulus, M. G.** "The Sustainability of Fiscal Policies in the European Union", *International Advances in Economic Research*, 1999, Vol.5 Issue 3, 1999.
8. **Pirtillä, J.** "Tax Evasion and Economies in Transition: Lessons from Tax Theory", *BOFIT Discussion Papers*, No 2, Helsinki, 1999.
9. Riigieelarve eelnõu, 1999.
10. Riigi Teataja, Nr. 97/98, 1997; Nr. 3, jaanuar 1999.
11. Riigi rahandus, 1997. Eesti Statistikaamet, Tallinn, 1997.
12. Talvik, M. "Majandusaasta 1999 lähivaates", *Eesti Majanduse Teataja*, No 2, 2000.
13. **Tammeraid, A.** "Eesti maksukoormus Euroopa Ühenduse taustal", *Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit*, Tallinn, 1999.
14. **Tanzi,V., Tsibouris,G.** "Fiscal Reform Over Ten Year of Transition", IMF WP, No 113, 2000.
15. **Vihanto, M.** "Tax Evasion in a Transition from Socialism to Capitalism: The Psychology of the Social Contract", *BOFIT Discussion Papers*, No 6 , 2000.
17. **Viren, Matti.** "Fiscal Policy Coordination in EMU", *A Political Backlash against the Market Economy*, The Centre for Finnish Business and Policy Studies, Helsinki, 1999.

18. **Weber, R., Taube, G.** "On the Fast Track to EU Accession: Macroeconomic Effect and Policy Challenges for Estonia", IMF WP, No 156, 1999.
19. World Economic Outlook (WEO): Progress with Fiscal Reform in Countries in Transition, IMF, October 1998.
20. World Economic Outlook (WEO): World Economic Outlook and Policy Responses to the the Global Slowdown, IMF, May 1999.
21. World Economic Outlook (WEO): Transition: Experience and Policy Issues, IMF, 2000.

Summary

SOME ASPECTS OF ESTONIAN FISCAL POLICY

Kaie Kerem
Tallinn Technical University

Proceeding from the model of a small open economy and considering that the Estonian monetary system is based on the currency board system, we can say that fiscal policy plays an important role in securing economic stability and stimulating economic growth in Estonia. Since regaining independence, Estonia has pursued a tight fiscal policy, which requires restriction of expenditures, balancing expenditures with revenues as well as limited borrowing. The current paper examines those features that contribute to general government budget, both from the revenue perspective and from the expenditure perspective.

As is known, the structure of government expenditures depends directly on the role of the government in regulating the economy. While considering the government expenditure some problems arise. Firstly, the low level of government investment in relation to GDP. Another important problem of transition economies is their high level of social expenditures. At the same time the process of European integration makes important demands on the growth of government expenditures, which requires strengthening of public administration, increasing investments into infrastructure related to the environment etc. The extremely unfavourable demographic situation in Estonia and European integration require that government expenditures should be increased. Considering the requirement of a balanced budget, this may lead to a significant rise in the tax burden. An important question is also what the fiscal policy of the Estonian Government should be if Estonia joins the European Union and what requirements should be met in harmonising the fiscal policy.

To be able to attain the main aims of Estonian fiscal policy the Estonian Government has to take concrete measures and make changes both on the revenue and expenditure sides of the budget:

- Increase the efficiency of tax collection
- Improve tax administration
- Educate taxpayers in order to develop the understanding that paying taxes is a social agreement
- Strengthen budget discipline and raise the efficiency of government expenditures and social programmes
- Stimulate private sector saving
- Find ways for increasing investments into human capital and research and development.

NOORTE INTEGREERUMINE EUROOPA LIIDU JA EESTI TÖÖTURGU

Irina Koljajeva,
Tallinna Tehnikaülikooli Eesti Majanduse Instituut

1. Sissejuhatus

Noorte integreerumise parandamine tööturul on üks Euroopa Liidu liikmesriikide tähtsamaid prioriteete. Noorte (vanuses 15–24 aastat) töötuse tase on kõrge, tööd ei suuda leida ligikaudu viiendik (1998. a. 19,4%) selle vanuserühma majanduslikult aktiivsetest isikutest, mis ületab kahekordselt töötuse taset (10,7%) EL-i 15 maal /1/. Eestis noorte töötuse määr on aastate jooksul pidevalt kasvanud ja jõudnud 2000.a. I kvartaliks 24,3% tasemele (tööealiste töötus oli 15.3%) /2/.

Antud artiklis analüüsitakse noorte seisundi iseärasusi tööturul, võrreldakse tööellu integreerumist soodustavaid ja sellega noorte tööhõivet parandavaid meetmeid tööjõupoliitikas EL maades ning Eestis. Samuti vaadeldakse Eesti kohanemise vajadusi/võimalusi EL-I tööturu tingimustega.

Noorte integreerumine tööturgu võib olla määratud kui koolist tööhõivele ülemineku protsess. See protsess võib sisaldada tegevuse eri tüüpe mitmes staadiumis enne kui noor integreerub täielikult /3/. Seega ei saa noorel töö omamise fakt olla tema täieliku integreerumise piisav indikaator. Töökoha kvaliteet on selle üleminekuprotsessi käigus samuti tähtis aspekt, mida peab arvestama ühe või teise riigi tööhõivepoliitika hindamisel.

Eksisteerib rida põhjuseid, mis süvendavad noorte integreerumise keerukust tööturul /4/. Olulisemateks nende hulgas on:

- konkurentsi kasv töökohtadele;
- suur pinge, mis on vajalik konkurentsivõimelisuse säilitamiseks;
- hea kohanemisvõime vajalikkus kiiresti vahelduvate tingimustega ja pidevalt suurenevate nõudmistega töötajate suhtes;
- ettevõttele edukaks arenemiseks vajaliku kvalifikatsiooni puudumine või ebapiisavus noortel töötajatel;
- noorte (ajutine) piiratud konkurentsivõimelisus kogemuste puudumise ja madala tootlikkuse tõttu võrreldes kogenenumate töötajatega.

EL-i paljud programmid toetavad liikmesriikide tegevust, mis on suunatud noorte tööhõive ja kutseõppe parandamisele[1]. Vaatamata nii EL-i liikmesriikide kui kogu EL-i jõupingutustele (sh Eestis) jääb kaks tähtsat probleemi. Ühest küljest on noored puudulikult tööks ette valmistatud ja ebapiisavalt konkurentsivõimelised. Teisest küljest säilivad noortel takistused esimese töökoha saamiseks.

2. Noorte tööhõive Euroopa Liidus ja Eestis – probleem jääb

Noorte aktiivsuse ja tööhõive näitajad, eriti vanuserühmas 15–19 aastat, on EL-is suhteliselt madalad. Tööhõive 15–24-aastaste noorte seas on alla 37%, nende üldine aktiivsus aga alla 50%[2]

[1] European Social Fund, The Youthstart initiative, Leonardo da Vinci programme, The European Voluntary, The White Paper «Teaching and Learning – Towards the Learning Society», Second chance schools

[2] Selle näitaja arvutamise metoodika erineb muide eri maades väga palju: nii klassifitseeritakse Prantsusmaal kutseõpet haridusena ja selle saajaid mitteaktiivsetena, samal ajal kui Saksamaal loetakse seda tööaktiivsuseks

/5/. Eestis noorte vanuses 15-19 tööjõus osalemise määr vähenes aastatel 1990-1998 28.5 protsendilt 18.5 protsendini, vanuses 15-24 viimasel kümnendil 48.8 protsendilt 40.4 protsendini, tööhõive määr 47.9 protsendilt 32.3protsendini /2/. Noorte olukorra muutused Eesti tööturul on toodud tabelis 1.

Tabel.1.

Noorte (15-24) majandusliku aktiivsuse ja tööhõive näitajad Eestis 1991-1999

Aasta	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Osatähtsus rahvastikus, aasta alguses (arvestatud Eesti Statistikaameti andmetel)									
Noored vanuses 15-24, tuh.	216.9	216.6	215.1	212.9	210.5	208.8	208.1	207.8	209,1
Noorte osa kogurahvastikus, %	13.8	14.0	14.2	14.2	14.2	14.2	14.2	14.3	14.5
Noorte osa tööealises (15-64) rahvastikus, %	21.0	21.1	21.5	21.5	21.4	21.4	21.4	21.4	21.6
2. Majanduslik staatus, aastakeskmine (Eesti Tööjõu-Uuringute andmetel)									
Tööjõud, e maj.akt, tuh	107.3	109.6	107.6	111.9	100.8	96.6	94.6	92.3	84.6
Tööjõus osalemise määr, %	49.6	50.4	49.9	52.2	47.7	45.9	45.4	44.4	40.4
Noorte osa tööjõus, %	14.7	15.3	15.5	16.3	14.8	14.4	14.0	13.9	12.8
Hõivatud, tuh.	103.6	101.5	95.8	98.9	86.6	80.9	81.0	77.8	67.9
Tööhõive määr, %	47.9	46.7	44.4	46.1	41.0	38.6	38.9	37.4	32.4
Noorte osa tööhõives,%	14.5	14.7	14.8	15.6	14.2	13.5	13.4	13.0	11.8
Mitteaktiivsed noored (Eesti Tööjõu-Uuringute andmetel)									
Tuh.	108.9	107.9	108.1	102.5	110.6	113.2	113.6	115.5	124.6
sh õpivad, tuh.	81.3	80.1	83.0	79.8	80.3	86.7		93.8	
Õpivate osa mitteaktiivsetest, %	74.6	74.3	76.7	77.9	72.6	76.6		81.2	

Noorte osakaalu vähenemine tööjõu koosseisus on ühest küljest tingitud demograafilistest protsessidest (sündimuse vähenemine), teisest küljest aga üha kasvavast isikute osakaalust, kes jätkavad hariduse omandamist (töö haridusega asendamise efekt) või saavad kutseõpet. Tõenäoliselt säilib see tendents ja muudab tulevikus oluliselt tööjõu struktuuri.

15–19-aastaste vanuserühma põhiprobleem on leida efektiivsed variandid nende abistamiseks, kes ei õpi, ei saa kutseõpet ega ole hõivatud tööturul. 20–24-aastaste seas ületab aktiivsuse keskmine tase EL-is 65% ning selle vanuserühma probleemid on otseselt seotud tööturule minekuga ja sellesse integreerumisega. Majanduse üldine olukord nõuab tööturu reguleerimise uute mooduste arendamist, õppe vastavusse viimist töö sisu põhjalike muutustega tänapäeva tingimustes, mis toimuvad väga kiiresti ja mille stabiliseerumiseni on veel palju aega. Paljud tegurid suurendavad seda probleemi, esimene neist on madal majanduskasv, mida süvendab tööhõive ebapiisav intensiivsus. Olukord varieerub EL-i liikmesriikides oluliselt. Nii moodustab noorte töötuse tase Austrias, Taanis, Saksamaal ja Luksemburgis kõigest poole Euroopa keskmisest. Teistes maades on see tase palju kõrgem – nii ulatub see Hispaanias 45% /5/.

EL-i riikide vahelist erinevust selgitavad muuhulgas järgmised trendid:
1) nõudmise üldolukord tööturul – mida madalam nõudmine, seda kõrgem noorte töötus;
2) tööjõu pakkumine kahe konkureeriva vanuserühma poolt – mida kõrgem on majanduslik aktiivsus vanemates vanuserühmades, seda kõrgem on töötus noorte hulgas.

EL-i liikmesriigid rakendavad mitmesuguseid meetmeid noorte töötusega võitlemiseks, mis on suunatud optimaalse tasakaalu saavutamiseks noorte tööjõu nõudmise ja pakkumise vahel. Samal ajal on 20% koolist ebapiisava teadmiste tasemega tulevaid noori liiga palju praeguse majanduse jaoks. Madala kvalifikatsiooni toime ei piirdu karjääri algusega, see annab tunda kogu tööelu jooksul. Selle vanuserühma töötajate üldarvust oli 45% vähemalt üks kord töötud ja 20% otsis enne 25-aastaseks saamist aktiivselt tööd kaks või enam korda /6/. Kõige olulisemalt mõjutas töötus madala kvalifikatsiooniga noori – nende hulgas ületab töötuse tase neli või isegi viis korda täiskasvanud elanikkonna vastavat näitajat.

Noorte olukord Eesti tööturul näitab paljudes aspektides halvenemistendentsi /vt. tabel 2/.

Tabel.2.

Noorte (15-24) töötuse näitajad Eestis 1991-1999

Aasta	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Töötud (Eesti Tööjõu-Uuringute andmetel)									
Kokku, tuh	3.7	8.1	11.8	13.0	14.2	15.4	13.6	14.5	16.7
Töötuse määr, %	3.5	7.4	11.0	11.6	14.1	16.0	14.4	15.7	19.8
Töötuseperioodi kestus, selle vanuse rühma töötutest, aastakeskmine, % (ETU andmetel)									
Kuni 6 kuud	66.4	58.7	44.1	53.6	46.1	42.4	45.9	43.3	
7-12 kuud			28.0	19.4			26.8	22.4	
Üle 12 kuud			27.8	27.0		41.6	27.3		
Registreeritud noored töötud, aasta alguses (Tööturuameti andmetel)									
Töötu staatusega, %			3.0	2.7	2.2	3.2	3.9	3.6	4.6
Tööotsija staatusega,%				4.4	4.1	4.4	4.0	3.7	5.1

Ometi pole Eestis siiamaani välja töötatud esmakordselt tööturule tulevatele noortele mõeldud tööhõive eriprogramme /3, 4/.

3. Noorte tööhõive rahvuslik poliitika – vajalik on kombineeritud lähenemine

Noorte tööturule integreerimise parandamiseks on mitu teed. Noorte tööhõive edukas strateegia peab sisaldama nii tööjõu pakkumise kujundamise poliitikat (noorte adekvaatne kindlustamine kõige vajalikuga edukaks karjääriks) kui tööjõu nõudmise poliitikat (uute töökohtade loomiseks vajaliku soodsa majanduskliima kujundamine ning kõrge ja kestva töötuse põhjuste kõrvaldamine). Seejuures peab noorte tööhõive riiklik poliitika arvestama noorte sotsiaalset ebaühtlust. Mõned mitte noorte tööhõivele, vaid tervikuna tööturule suunatud üldmeetmed soodustavad sellele vaatamata ka noorte tööhõive paranemist. Siia kuuluvad muu hulgas: tööaja reguleerimine, osalise tööpäeva seadusandlik võimaldamine ja varasem pensionile lubamine.

Kutseõpe – tihe side tööeluga

Kõigile minimaalse haridus- ja väljaõppetaseme tagamine sisaldab endas mitte ainult momenditööks vajalikke oskusi, vaid ka iseseisvalt uute teadmiste saamise oskuse väljatöötamist kogu elu jooksul. Haridussüsteemi põhitendentside hulgas on teadmiste ja oskuste hindamise

uute süsteemide juurutamine, mitmesuguste väljaõppeastmete täpsem järjestus, juhendamissüsteemi arendamine ning muud väljaõppemudelid.

Vastutus noortöötajate kvalifikatsiooni tõstmise eest lasub nii riigil, sotsiaalpartneritel kui ettevõtjatel. Ometi märgib umbes 20% tööandjatest, et just kvalifitseeritud tööjõu ebapiisavus takistab uute töökohtade loomist nende ettevõtetes /7/. TTÜ Eesti Majanduse Instituudi küsitlus[3] näitas, et noorte töötute teadmiste ja oskuste puudus oli teravamalt esile toodud suuremates linnades nagu Tallinn, Tartu ja Pärnu, kus konkurents tööturul on tugevam. Teadmiste puudus oli kõigis maakondades (va. Pärnumaa) suuremaks probleemiks mitte-eesti keelt kõnelevatele noortele kui nende eesti eakaaslastele /3/.

Kutseõppe lähendamine tegeliku tootmisega aitaks paljuski vähendada selle probleemi teravust. EL-i liikmesriikide kogemus näitab kutseõppesüsteemide efektiivsuse suurendamise võimalusi:

1) spetsialiseerumise on oluline element haridussüsteemis ja vähemalt keskharidusega isikute märkimisväärne osakaal avaldab positiivset mõju noorte integreerumisele;
2) kui märkimisväärne osa kutseõppest toimub vahetult töökohal, annab see olulise toe tööturuga integreerumise algstaadiumis.

Kutseõppe programme Eestis tuleb moderniseerida, lähendades neid tööturu tegelikele nõudmistele ning suurendades spetsialistide koolitust kiirestikasvavate ja perspektiivsete majandusharude jaoks /6/. Tööandjad on nõudluse lõplikud esindajad kutseoskuste ja -teadmiste suhtes turul. Seepärast peab neil olema suur kaal otsuste vastuvõtmisel, mis puudutavad õppeprogramme, kursuste ülalpidamist ja õppurite hulka igal kursusel. Kutseõppepoliitika eesmärk Eestis peab olema isereguleeruvate mehhanismide loomine, mis oleksid võimelised arvestama spetsialistide väljaõppel pakkumist ja nõudmist. Isereguleerimise ülesanne seisneb kutseõppe pakkumises nendele erialadele ja nendele töökohtadele, mis on tegelikult olemas või mille tekkimine on väga tõenäoline /8/.

Kutseorientatsiooni ja tööotsimise meetmete tugevdamine

Vajalik nõustamine, suunamine ja abi tööotsimisel võivad mängida tähtsat osa koolist tööellu üleminekul. Eriline tähtsus on nõustamisel erivajadustega noorte jaoks, keda ähvardab nii tööturult kui ühiskonnast tervikuna väljalangemise perspektiiv.

Eestis kasutavad paljud, eriti tööturul hetkel madalama konkurentsivõimega noored, vähe olemasolevaid nõustamissüsteeme info ja abi saamiseks. 1998 a. tööotsinutest tegi seda 33% riigi tööhõivetalituse kaudu, 50% sõprade või sugulaste kaudu, 45% pöördusid otse tööandja poole ja 90% noortest jälgisid tööpakkumiskuulutusi /9/. MI uurimus näitas, töötuks registreeritud valimi põhjal vaid neljandik küsitletutest pöördus peale töötuks jäämist kohe tööhõivetalituse poole, ülejäänud otsisid enne iseseisvalt tööd keskmiselt kolm kuud (tegelikult ligi 95% maksimaalselt 6 kuud, 4% kuni 12 kuud ja üksikud 1-3 aastat) enne kui pöördusid tööhõivetalituste poole. Peamiste iseseisva töö otsimise meetoditena nimetati tööpakkumiskuulutuste jälgimist (73%), pöördumist sugulaste/tuttavate poole (67%) ja pöördumist otse tööandja poole (47%) /3/.

Kõige efektiivsemaks osutuvad need süsteemid, mis pakuvad pidevat tuge kogu üleminekuperioodi ajal koolist tööellu ning need, mis koordineerivad õppimise ja tööturgu integreerumisega seotud kogu kohalike teenuste kompleksi.

---

[3] Tööd on toetanud Eesti Teadusfond (gr.nr.2886, 3803)

Esimene töökogemus – integreerumise võtmetegur
Noorte töötuse kestus EL-is kasvab, eriti puudutab see oma esimese töökohta otsijaid. Kui töökogemust omavatest isikutest ei suutnud aasta jooksul tööd leida umbes kolmandik, siis nendest, kellel polnud varasemat töökogemust, ei suutnud aasta jooksul tööd leida üle poole. Esimene töökogemus on paljuski otsustav element tööturule integreerumisel. Tähtsaim ülesanne on purustada nõiaring "pole kogemust – pole tööd, pole tööd – pole kogemust". Kooskõlas /6/ oli 54% noortest enne 25-aastaseks saamist kas või üks kord töötud juba pärast esimese töökogemuse saamist. Aga Kreekas, Itaalias, Soomes, Hollandis ja Belgias moodustavad oma esimest tööd otsivad noored 70–80% noorte töötute üldarvust. 2/3 nendest, kes lahkusid koolist enne lõputunnistuse saamist, ei omanud tööd aasta pärast koolist lahkumist, samal ajal kui keskhariduse saanud noortest oli selliseid 20%.

MI küsitluse andmetel 1997.a. esimesel poolaastal tööhõiveametites kõigist töötuks registreerunutest ligi 41% küsitletutest ei olnud kuni 1998. alguseni töökohta veel olnud, mille hulgas valdava osa moodustasid nn. "värsked lõpetanud", kellel pool aastat peale kooli lõpetamist ei olnud õnnestunud veel tööd leida /4/. Eestis on olemas programme, mille eesmärk on abistada noori isikliku ettevõtlikkuse baasil: tööturutoetus (stardiraha), sooduskrediidid ettevõtluse alustamiseks, ärikonsultatsioonide või ettevõtluse aluste õpetamine /10/. Kuid taoliste meetmete märkimisväärne maksumus piirab nende laialdast kasutamist ning sellistel programmidel on piiratud toime edasisele rakendatuse ja tööhõive perspektiividele.

Kulude vähendamine tööjõule – tulemused pole ühesed
Kulude kokkuhoiupoliitikat tööjõule kasutatakse haridussüsteemi mittevastavuse kompenseerimiseks. Tööandjad ei võta meeleldi tööle hiljuti tööturule tulnud noori, kelle töö on vähetootlik, ja on pigem valmis vilunud töötajatele ületundide eest maksma.

Riigid pakuvad sageli selle probleemi lahendamiseks tööandjate osalist või täielikku kogemusteta noortöötajate palga sotsiaalmaksust vabastamist. Kuid noorte värbamisele kaasaaitamiseks ja sellisele tööjõule minevate kulude vähendamiseks selle teguri mõju jääb vaieldavaks. Belgias, Hispaanias ja Prantsusmaal on tööandjatel lubatud noortöötajatele maksta nende õppimise ajal alla üleriigilise palgamiinimumi. Rootsis üritati noori töötuid erasektoris tööle rakendada üldse ilma tööandja kuludeta – palga asemel maksti neile abiraha. Kuid ametiühingute protest põhjustas selle projekti lõpetamise.

ILO aruanded märgivad, et kuigi majandusteooria seostab palgamiinimumi olemasolu töötuse kõrgema tasemega, ei toimu tegelikult maades, kus palgamiinimum noorte jaoks ei kehti, noorte töötuse vähenemist. Kuid tööjõu üldkulude märgataval suurenemisel kannatavad noored rohkem kui keskealised töötajad /11/. Tähtsamad on nõudmise üldtase ning samuti õppe kvaliteet ja kvantiteet. Eestis on tööandjatele sisse seatud spetsiaalsed stiimulid tööle võtmise teatud kategooria kogemusteta noori /10/, need meetmed on äärmiselt kasulikud kõige vähem konkurentsivõimeliste noorte jaoks, kellele võimaldatakse täiendõpet ja/või esmast töökogemust. Eriti suur on pikaajalise töötuse vältimise meetmete tähtsus.

4. Kokkuvõtteks
Euroopa Liidu noorte tööhõive alased kohustused ja ülesanded Eesti tööturu kohanemiseks

Euroopa Sotsiaalfondi üks ülesanne on kõigi nende meetmete efektiivsuse kontrollimine, ilma milleta pole võimalik tööturu poliitika eri aspektide koordineerimine ja korrigeerimine. EL-i maad võtsid vastu Usalduse pakti – tööhõive tõstmise meetmed (the Confidence Pact – Action for Employment), mis esitab terve rea liikmesriikide meetmete võrdleva hindamise kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid kriteeriumeid noorte tööturule integreerimisel. Seejuures võetakse arvesse sellesse protsessi kaasatud kõikide poolte ja sotsiaalpartnerite vastutust. Kokkuleppe tulemuste hulgas on seiresüsteemi loomine, mis kontrollib EL-i direktiivide täitmist liikmesriikide poolt.

Noorte abiprogrammide tõhusust tööturul võib hinnata katmiskoefitsienti (abisaajate arvu suhe sihtrühma üldisesse potentsiaalsesse arvu) välja arvutades ning tööle võetute osakaalu alusel programmi läbinute arvust /9/. Katmiskoefitsient kõigub olles seotud mitte ainult investeeringute erinevusega, vaid sõltub ka konkreetsete meetmete sisust ja seiresüsteemist.

Noorte integreerumise mudelid erinevad eri maades oluliselt, mis peegeldab haridussüsteemi erinevust, tegurite kompleksi vastastikust toimet nii tööjõu pakkumise kui nõudmise poolelt, tööturu reguleerimise meetodeid (muu hulgas minimaalpalga kehtestamine, maksusoodustused ja aktiivne tööhõivepoliitika) ning sotsiaalkultuurilisi karakteristikuid.

Võttes arvesse noorte konkurentsivõime tõstmise ja EL-i tööturu tingimustega kohanemise strateegilist tähtsust, on Eestis vaja:

1) Tööturgu käsitleva informatsiooni kättesaadavuse tagamist kõigi selle subjektide jaoks ja tööotsija kompleksset nõustamist;
2) haridussüsteemi ja tööturu valikulist, suundreguleeritud vastastikust toimet;
3) tööturusüsteemi institutsionaalset täiustamist, mis oleks võimeline selgitama olemasoleva nõudmise iseloomu ja jälgima selle dünaamikat;
4) tööturu muudatuste prognoosimist ja nendele reageerimist ning potentsiaalse nõudluse kindlakstegemist ja perspektiivse nõudluse väljaselgitamist;
5) noorte tööhõive tõstmise meetmete hindamise kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete näitajate süsteemi väljatöötamist ning selle läbipaistvust kõigi osavõtjate jaoks, mille alusel tegevust regulaarselt hinnatakse ja vajadusel korrigeeritakse.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti ja Euroopa Liit. Statistikaamet, Tallinn, 2000
2. Tallinn, 1999; Eesti Tööjõu-Uuringud 1995 ja 1997. Tööjõud Eestis 1989-1997, ESA, 1998. Tööjõud 1999. Eesti Statistikaamet, Tallinn, 2000; Tööjõud 1998, Eesti Statistikaamet, 1999.
3. **Venesaar U., Koljajeva I., Maldre R.** (2000) Kesktaseme haridusega noorte koolijärgsed stsenaariumid ja tööturul kohanemise probleemid. Kogumikus: EABC õppejõudude toimetised, nr. 4. - Tallinn, lk. 71-90.
4. **Koljajeva I., Venesaar U.** (1998). Noored tööturul. Kogumikus: EABC õppejõudude toimetised, nr. 1. - Tallinn, lk. 100-117.
5. ILO Yearbook of Labour Statistics.1999.
6. Employment in Europe 1998. European Comission. Employment&social affairs.
7. ILO (2000) Training for employment: Social inclusion, productivity and youth employment Human resources training and development: Vocational guidance and vocational training. 88th Session. Report V, Geneva.

8. **Koljajeva I.,** (1999) Noorte koolitus tööturupoliitikas Eestis. In: Central and European Countries Today: Economy, Policy and Culture. Reports-articles of the scientific and educational conference 3.-4. June 1999. Daugavpils Pedagoìiskâ Universitâte, Ekonomikas nodaïa. - Daugavpils, p. 20-23 (vene k.)
9. Young People in Changing Societies. Regional Monitoring Report 7. UNICEF, MONEE Project, 2000.
10. **Koljajeva I.** (1999) Role of Subsidies for the Unemployed and Employers to Improve Youth Employment in Estonia. In: Issues of State Fiscal Policy. National Economy Institute of FEM, University of Latvia Faculty of Economics, University of Rezekne, the Economics and Law Sciences' Experts' Commission of the Latvian Science Council, Latvian Statistical Institute. - Riga, in June 1999, p. 87-89.
11. ILO (2000) Ghellab, Y. Minimum wages and youth unemployment. 1998

Summary

YOUTH INTEGRATION INTO THE LABOUR MARKET
IN THE COUNTRIES OF EU AND ESTONIA

Irina Kolyayeva
Estonian Institute of Economics at Tallinn Technical University

Models of youth integration differ essentially in different countries: by the systems of education, by interaction of supply-side factors and demand-side factors, by methods of labour market regulation (in particular, establishment of minimum salaries and wages, tax privileges and active realisation of employment policies), and by socio-cultural characteristics.

Duration of youth unemployment in EU is growing, it concerns looking for one's first job. While approximately one-third of those who had some experience of work could not find employment within a year, then from those who had not previous work experience half could not find employment within a year.

Besides short-term social costs, unemployment is pushing out from sociality many people until the age of 25. Additional training of the young unemployed is based not only on material stimuli, but also on raising their social status, formation of a new culture of mutual rights and duties between the youth and the society.

Connection between the minimum wage level and youth employment is not essential. However, when the expenditure on labour increase considerably, then young people suffer more than middle-aged workers. The reduction of the expenditure on labour is used to compensate for the inadequacy of the educational system. Active measures to increase competitiveness are extremely useful for the least competitive young people to whom additional training and/or initial work experience is rendered. The measures of prevention of long unemployment are especially important.

Considering the strategic importance of growing competitiveness of the young and their adaptation to the labour market in EU and in Estonia, it is necessary

- to provide information on the labour market to all its agents and comprehensive advice to those looking for a job;
- selective interaction and targeted regulation of the educational system and the labour market;
- modernisation of the institutional system of the labour market to enable to define the character of the existing demand and trace its dynamics;
- forecast changes in the labour market and reactions to them, define the potential and the prospective demand;
- elaborate systems for the evaluation (quality and quantity indicators) of measures to increase their transparency for all the participants on the basis of which the actions are regularly estimated, and make relevant amendments, if necessary.

EKSPORDI RIIKLIK KREDITEERIMINE EUROOPA LIIDUS JA EESTIS: PÕHIMÕTTED JA HARMONISEERIMISE PROBLEEMID

Kaie Koskaru
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Rahvusvahelises kaubanduses on rahvusvaheliste organisatsioonide peamiseks eesmärgiks maailma kaubanduspoliitika liberaliseerimine. Arenenud riigid on oma ekspordi riikliku krediteerimise süsteemid loonud varem ning viimastel aastatel püüdnud neid liberaliseerida e. suunanud ekspordi krediteerimise tegevuse erasektorisse ja jätnud riigile selles valdkonnas koordineerija rolli. Eestis ei ole ekspordi riiklik krediteerimise süsteem veel väljaarenenud ning seda eelkõige vajalike rahaliste vahendite puudumise tõttu. Autori arvutuste alusel on Eesti ekspordi toetuse suhet ekspordi maksumusse 0,18%, mis on võrreldes USA (1,63%), Tšehhi (1,71%) ja Soome (0,45%) vastavate suhtarvudega oluliselt väiksem[1]. Järelikult tuleb Eestil leida teisi vahendeid ekspordi toetamiseks, mida ei eraldata riigieelarvest.

Käesolevas artiklis käsitletakse ekspordi riiklikku krediteerimist Euroopa Liidus ja Eestis. Artikli eesmärkideks on tutvustada ekspordi riiklikule krediteerimisele esitatud nõudeid Euroopa Liidus ning analüüsida ühtse hindamissüsteemi alusel ekspordi riiklikku krediteerimist Euroopa Liidus ja ekspordi riikliku krediteerimisega seotud probleeme Eestis. Kõigepealt antakse ülevaade ekspordi riikliku krediteerimise alustest Euroopa Liidus, mida Eesti peab seoses sooviga astuda Euroopa Liitu arvestama oma ekspordi riikliku krediteerimise süsteemi väljaarendamisel. Ekspordi riikliku krediteerimise süsteemide võrdlus erinevates Euroopa Liidu liikmesmaades aitab mõista millises suunas on need süsteemid arenenud. Arutelu teises pooles antakse ülevaade Eesti ekspordi riiklikust krediteerimisest, viimase arengusuundadest tulevikus ning eksportijate vajadustest.

I. Ekspordi riikliku krediteerimise alused Euroopa Liidus

Kuna kõik Euroopa Liidu liikmesriigid osalevad OECD ekspordi riikliku krediteerimise põhimõtete kokkuleppes[2] (edaspidi OECD ekspordikrediidi kokkulepe), siis on see kokkulepe integreeritud Euroopa Liidu seadusandlusesse. Neid põhimõtteid ei rakendata aga ainult ekspordikrediitidele OECD ekspordikrediidi kokkuleppes osalejate suhtes vaid kõikide Euroopa Liidu liikmesriikide ja kolmandate riikide suhtes. (The European…1999, lk. 7)

OECD ekspordikrediidi kokkuleppes sisalduva definitsiooni alusel on ekspordikrediit ekspordi kindlustamise, garanteerimise või finantseerimise kokkulepe, mis annab eksporditavate kaupade ja/või teenuste välisostjale võimaluse maksmist ajas edasi lükata. (The Export Credit Arrangement…1998, lk. 17) Ametliku toetuse definitsiooni OECD ekspordikrediidi kokkuleppes ei sisaldu. Üldiselt mõistetakse ametliku toetuse all valitsuse poolset toetust ekspordikrediidile. (*Ibid*., lk. 18)

Ametlikku toetust võib pakkuda järgmistes vormides (The Export Credit Arrangement…1998, lk. 18):

[1] Autori arvutused kasutades Export-Import…2000; Czech…2000, Ministry of Trade…2000; Seadus ”1999. a…RT I 1999, 3, 49 andmeid.
[2] Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits

- otsene krediteerimine/finantseerimine,
- refinantseerimine,
- intressimäära toetamine,
- abi finantseerimine (krediidid ja toetused) ning
- ekspordikrediidi kindlustamine ja garanteerimine.

Otsene krediteerimine/finantseerimine (laen antakse otse valitsuse poolt eksportijale), refinantseerimine ja intressimäära toetamine on defineeritud kui **ametlik finantstoetus** (*official financing support*). Kindlustuse ja garantii pakkumine ilma ametlikult finantseeritud toetuseta on defineeritud kui **puhas toetus** (*pure cover*) (The Export Credit Arrangement…1998, lk. 18).

OECD ekspordikrediidi kokkulepe seab limiidid ekspordikrediitidele, mis on välja antud, subsideeritud, garanteeritud või kindlustatud valitsuse või agentuuri poolt koduriigi eksportija (pakkuja krediit) või välisriigi tarnija (ostja krediit) kasuks. (Ray 1995, lk. 40) OECD poolt on ekspordikrediitidele esitatud järgmised nõuded (Larjavaara 1988, lk. 24-27; Arrangement…1998, lk. 8-18):

- ametliku toetamise kestus on pikem kui kaks aastat;
- vähemalt 15% lepingusummast arveldatakse sularahas;
- maksimaalne tagasimakse tähtaeg II kategooria riikidele on 10 aastat ja I kategooria riikidele 5, eelneval kooskõlastamisel 8,5 aastat[3];
- lepingud ei või sisaldada võimalust tagasimakse tähtaja pikendamiseks;
- tagasimaksed toimuvad võrdsete ja regulaarsete osamaksetena ning vähemalt kord poolaastas;
- ekspordikrediidile on kehtestatud minimaalsed intressimäärad;
- tagasimakseperioodi jooksul ei või kapitaliseerida ekspordikrediitide intressimakseid;
- ekspordikrediitide intressimaksed toimuvad vähemalt kord poolaastas;
- kui OECD ekspordikrediidi kokkuleppes osaleja ei suuda eespool toodud tingimusi täita, peab ta sellest kohe teisi OECD ekspordikrediidi kokkuleppes osalejaid teavitama.

Lisaks eeltoodule on OECD ekspordikrediidi kokkuleppes sätestatud ka kommertsintressimäärade kontrollmäärade e. CIRR (*Commercial Interest Reference Rates*) süsteemi intressimäärade põhimõtted, mis annavad eksportijatele võimaluse saada valitsuselt otseselt või kaudselt turuintressist madalama fikseeritud intressimääraga ekspordikrediiti. CIRR süsteem põhineb maailmakaubanduses kasutatavate peamiste valuutade asukohamaade valitsuste võlakirjade tootlusel. CIRR süsteemi intressimäärasid korrigeeritakse iga kuu 15. kuupäeval OECD poolt. CIRR süsteemi intressimäärade rakendamine seab valitsusele kohustuse kompenseerida eksportööridele kättesaadava krediidi intressimäära ja CIRR süsteemi intressimäära vahe. (Arrangement…1998, lk. 11)

II. Ülevaade ekspordi riikliku krediteerimise süsteemidest Euroopa Liidu liikmesmaades

Ekspordi riikliku krediteerimise süsteemi moodustavad erinevad institutsioonid, mis vahendavad ametlikku ekspordikrediidi toetamist. Käesolevas artiklis võrreldakse selliste

[3] Riikide kategooriatesse jaotamise aluseks on sisemajanduse koguprodukt (SKP) ühe inimese kohta ning jaotamine toimub Maailmapanga nimekirja alusel. I kategooriasse kuuluvad Maailmapanga nimekirja kuuluvad riigid. Kõik ülejäänud riigid kuuluvad II kategooriasse. Näiteks kasutades 1996. Aasta arvandmeid, kuulusid I kategooriasse riigid, mille SKP inimese kohta oli üle 5 435 USD aastas. (Arrangement…1998, lk.10)

Euroopa Liidu liikmesmaade nagu Suurbritannia, Saksamaa ja Soome riiklikke ekspordi krediteerimise süsteeme. Sellise valiku põhjustas nimetatud riikide ekspordi krediteerimise süsteeme iseloomustavate andmete kättesaadavus. Kõigepealt analüüsitakse süsteemide strateegilist ja operatsioonilist paindlikkust vaatlusaluste riikide toetamise süsteemidega tutvumiseks ning kategooriatesse jaotamise aluste väljaselgitamiseks.

Süsteemide strateegiline paindlikkus väljendub nende erinevate institutsioonide volituste ulatuses ehk sõltub omandisuhetest riigiga, seadusandlusest ja nende finantseerimise allikatest (Szamosszegi 1998, lk. 6). Vaatlusaluste riikide süsteemide võrdlemisel selgus, et ametlikku ekspordikrediidi toetust pakkuvate institutsioonide strateegiline paindlikkus sõltub eelkõige sellest, kas institutsiooni kogu tegevus on seotud ametliku toetusega (Suurbritannia (Trade and Industry…2000), Soome (FINNVERA 2000; Fide 2000)) või pakutakse teenuseid ka turutingimustel (Saksamaa (Kreditanstalt für Wiederaufbau 2000; World Export…1999, lk. 57)). Sellest tulenevalt finantseerivad ekspordi krediteerimise agentuurid oma tegevust ainult riigieelarvest või kasutavad ka rahvusvahelisi kapitaliturgusid. Viimased loovad tavaliselt paremad tingimused agentuuri tegevuse paindlikumaks muutmisele, mida näitab näiteks Saksamaa ekspordi krediteerimise agentuuride tegevus (*Ibid.*). Vaatamata sellele, kas agentuuri tegevust tagab riik osaliselt või täielikult, omavad riigi ekspordi toetamise süsteemi kuuluvad agentuurid kõrgemat krediidireitingut kui paljud erasektori finantsinstitutsioonid. See annab neile eelisseisundi odavamate ressursside saamisel rahvusvahelistelt kapitaliturgudelt ja nii saavad nad pakkuda eksportijatele soodsamaid laenutingimusi, kui seda võimaldab OECD ekspordikrediidi kokkulepe (ECGD 1998, lk. 4). Seega ei mängi omandisuhete faktor ettevõtte strateegilises paindlikkuses kõige suuremat rolli, vaid hoopis see, kui palju riigi poolt sekkutakse ekspordi krediteerimise agentuuride tegevusse, kui stabiilne on poliitiline keskkond riigis ja missugustest allikatest ekspordikrediidi agentuuride tegevust finantseeritakse.

Süsteemide operatsiooniline paindlikkus kontsentreerub ekspordikrediteerimise tegevuse individuaalsetele aspektidele nagu ametliku toetuse vormid ja finantseeritavad majandustegevused ning neid iseloomustavad ekspordikrediitide andmise tingimused (Szamosszegi 1998, lk. 6). Tulenevalt sellest, et selles valdkonnas on väga hästi rakendunud OECD ekspordikrediidi kokkulepe, on antavate krediitide ja CIRR intressimäärade tingimused vaadeldavate riikide süsteemides samad. Samas pakutakse paljudes ekspordi riikliku krediteerimise süsteemides (Saksamaa (Kreditanstalt für Wiederaufbau 2000; World Export…1999, lk. 57)) lisaks CIRR süsteemi intressimääradele teisigi soodustatud krediidihinna tingimusi, sest viimastel aastatel on CIRR süsteemi konkurentsivõime turutingimustega võrreldes langenud. Vaadeldavates Euroopa Liidu liikmesmaades ekspordikrediidi refinantseerimist ei pakuta. Paljud vaadeldavate riikide (Inglismaa, Saksamaa (The Export Credit…1990, lk. 70 ja lk. 144)) ekspordi krediteerimise agentuurid osalevad arenguriikide abistamises ning sellest tulenevalt pakuvad segakrediite. Ekspordikrediidi garanteerimist ja kindlustamist pakuvad enamus vaatlusalustest riikidest (ekspordikrediidi garanteerimist ei pakuta Saksamaal). Praeguse majandustegevusega seotud ekspordikrediidi toetamisega tegelevad suuremal või vähemal määral kõik riigid. Kõik vaatlusalused riigid on majanduspoliitika kujundamisel eesmärgiks võtnud tuleviku majandustegevuse toetamise, millest tulenevalt suunatakse riigieelarvelisi vahendeid rohkem uuringu ja arendustegevusse kui ekspordiga seotud tegevuse toetamisse.

Erinevaid **ekspordi krediteerimise süsteeme** on raske võrrelda, kuna süsteemi kujundamist mõjutab oluliselt riigi poliitiline ja majanduslik keskkond, mis väga harva on eri riikidel sama. Strateegilise ja operatsioonile paindlikkuse analüüsitulemuste põhjal valiti erinevate

süsteemide ühtse hindamissüsteemi aluseks ametliku toetamise vormid, mille mõistetes on rahvusvahelisel tasandil kokkulepitud ning mida riigid üldjuhul järgivad. Võttes võrdlemisel aluseks ametliku toetuse vormid võib välja tuua kolm kategooriat:

1. puhta toetuse süsteem, kus riik pakub ainult ekspordikrediidi garanteerimist ja kindlustamist;
2. intressimäära toetamisega puhta toetuse süsteem e. lisaks ekspordikrediidi garanteerimisele ja kindlustamisele pakub riik ka intressimäära toetamist vastavalt OECD ekspordikrediidi kokkuleppele;
3. täielik ametliku toetuse süsteem e. riigis on esindatud nii ametlik finantstoetus kui ka puhas toetus.

Vaadeldavate riikide ekspordi krediteerimise süsteemidest ei kuulu ükski süsteem puhta toetuse süsteemi. Intressimäära toetamisega puhta toetuse süsteemi esindavad Soome ja Suurbritannia ning täieliku ametliku toetuse süsteemi Saksamaa. Enamus Euroopa Liidu liikmesmaadest kuulub intressimäära toetamisega puhta toetuse või täieliku ametliku toetuse süsteemi, kuna nende riikide ekspordi krediteerimise süsteemid on välja kujunenud perioodil kui ekspordi riiklik krediteerimine ei olnud piiratud rahvusvahelise seadusandlusega.

Intressimäära toetamisega puhta toetuse süsteemi hindamisest järeldub, et CIRR süsteemi intressimäärade konkurentsivõime vähenemine on viinud süsteemi intressimäärade kombineerimisele turuintressimääradega ning mõttele selline toetuse vorm üldse kaotada. Samas ei poolda teise kategooriasse kuuluvate riikide süsteemid ka otsest laenude toetamist riigieelarvest, mis oleks kallis ja kujuneks riiklikuks sekkumiseks kommertspangandusse (ECGD 1998, lk. 7). Üheks lahenduseks peetakse praeguse majandustegevuse ametliku toetamise asendamist tuleviku majandustegevuse ametliku toetamisega. Tuleviku majandustegevuse toetamisega kaasnev positiivne mõju on riigi kogumajandustegevusele tavaliselt suurem kui möödunud ja praeguse majandustegevuse toetamisel ning kulutused tihti madalamad. (Public support…1996, lk. 48)

Täieliku ametliku toetuse süsteemi kuuluvate vaadeldavate riikide süsteemide analüüsist võib järeldada, et need riigid süsteemi enda kujundamisega enam ei tegele. Nad püüavad ekspordi finantseerimise arenguga kaasas käia teenuste pideva kohaldamisega muutustele ja aktiivse tegevusega rahvusvahelistel turgudel, millega omakorda kaasnevad uued võimalused krediiditingimuste soodustamiseks. Ka kolmandas kategoorias on suurt tähelepanu pööratud tuleviku majandustegevuse ametliku toetamise suurendamisele tulevikus. (BMWi Wirtschaftsbericht 1999, lk. 18-19)

III. Ekspordi riiklik krediteerimine Eestis

Erinevaid institutsioone, mis tegelevad oma põhi- või kõrvaltegevusena ekspordi arendamisega, on Eestis suhteliselt palju. Kuigi organisatsioonide nimetused on erinevad, esineb nende tegevuses teatavas mõttes dubleerimist. Dubleerimist loodeti kõrvaldada EIKAS (Eesti Investeeringute ja Kaubanduse Arendamise Sihtasutus) loomisega 1997.a. alguses, kuid tegelikult loodi lisaks veel üks dubleeriv organisatsioon. EIKAS hakkas osutama samu teenuseid, mida eraorganisatsioonid on pakkunud aastaid. Nüüd on valitsus teisel katsel – probleemi püütakse lahendada sihtasutuste ümberkujundamisega. (Puur 2000)

Sihtasutuste tegevusplaanid olid ka enne ümberkujundamist hästi koostatud (Eesti Vabariigi majandusministeerium, Sihtasutused, 2000):

- tegevus oli suunatud kõige rohkem toetust vajavale sihtgrupile – väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele;

- pakuti keskmise tähtajaga käibekapitalilaenu, mis rahvusvahelises mõistes ei kuulu küll ametlikult toetava ekspordikrediidi alla, kuid toetab praegust majandustegevust;
- alates 1999.a. oli eksportijatel võimalik taotleda ekspordikrediidi garanteerimist.

Raskused tekkisid sihtasutuste tegevusplaanide elluviimisel. Ariko Marketingi 1999. a. küsitlusuuringu tulemuste järgi ei ole eksportijad ekspordi krediteerimise ja garanteerimise teenust eriti kasutanud, kuid hindavad seda teenust oluliseks ning efektiivseks. Samast uuringust selgus, et väikeettevõtete väiksem huvi eksporditoetuse taotlemiseks tulenes eelkõige tugiteenuste kohta vajaliku informatsiooni kättesaadavuse puudumisest. Samuti ei olnud enne Venemaa kriisi paljud Eesti ettevõtted endale teadvustanud ekspordibarjääride olemasolu, mistõttu on alles viimasel ajal suurenenud huvi riigipoolsele ekspordi toetusele.

Oma tegevusplaanide koostamisel ei ole sihtasutused arvestanud Eesti eksportijate kõigi finantseerimise vajadustega. Eesti eksportijate vajaduste analüüsimise tulemustest[4] tulenevalt võib öelda, et eksportijate vajadus ekspordi toetuse järele on kõrge ning finantseerimine on üks valdkond, kus eksportijad vajavad valitsusepoolset abi. Finantsprobleemidest on Eesti eksportijatele kõige suuremaks probleemiks kõrged intressimäärad (Saar Poll 1998). Samas ei paku Eestis valitsus eksportijatele intressimäära tasakaalustamise süsteemi, mis annaks viimastele võimaluse saada kommertspankadelt madalama intressimääraga ekspordikrediiti seniks kuni kodumaised intressimäärad rahvusvaheliste intressimääradega enam-vähem ühtlustuvad.

Takistused, mis raskendavad ekspordi riikliku krediteerimise süsteemi rakendamist, on seega järgmised:
- Rahaliste vahendite puudumine, mis takistab eelkõige kodumaise kapitaliga ettevõtete edasist arengut Eestis.
- Väliste finantseerimisallikate kõrge hind, mis sunnib Eesti ettevõtteid investeeringuid tegema põhiliselt ettevõtte sisemistest vahenditest. Samas ei pakuta Eestis riiklikku intressimäära toetamist, mida paljudes teistes üleminekuriikides rakendatakse.
- Väikese ja keskmise suurusega ettevõtetel, mis moodustavad suurema osa Eesti ettevõtetest, on Eesti krediidiasutustest laenu saamiseks väiksemad võimalused kui suurettevõtetel.

Sihtasutuste ümberkujundamise kavast on näha, et valitsus on sihtasutuste tegevusega kaasnenud probleeme endale teadvustanud ning soovib neid lahendada. Samas tahab valitsus uue sihtasutuste struktuuriga loobuda otselaenude väljastamisest, sest arvatakse et kommertsstruktuurid on selleks piisavalt arenenud. Sellest tulenevalt ei lahendata kõrgete intressimäärade probleemi Eesti eksportijate jaoks. Seega, kuna sihtasutuste ümberkujundamise tulemusena jätkatakse riiklikul tasandil ainult garanteerimise teenuse pakkumist, saab Eesti paigutada eespool käsitletud ametliku toetamise süsteemi alusel esimesse kategooriasse.

Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete puuduvate rahaliste vahendite vajaduste rahuldamiseks on viimasel ajal tekkinud erinevaid võimalusi. Rahaliste vahendite nappust loodetakse lahendada eelkõige välisinvesteeringute kaasamisega Eesti ettevõtete aktsiakapitali või välisinvesteerijatelt saadud laenudena. Samas on viimasel ajal Eesti krediidiasutustesse tulnud rahvusvahelistest finantsinstitutsioonidest sihtotstarbelisi vahendeid väikese ja keskmise suurusega ettevõtete krediteerimiseks ning ka sihtasutuste

[4] Analüüs Eksportöör 1998, Saar Poll'i 1998, Eesti Konjunktuuriinstituudi 1998, Phare 1998 küsitlusuuringute (Väikeettevütluse olukorrast Eestis 1998) tulemuste alusel.

ümberkujundamise käigus on valitsusel plaanis krediidiasutustega sõlmida koostöölepingud ekspordi krediteerimiseks (EELTS. 2000).

Tulenevalt eelarveliste vahendite väikesest mahust, on Eestil sarnaselt arenenud riikidele efektiivsem suunata oma toetuspoliitika tuleviku majandustegevuse toetamisele ehk uurimis- ja arendustegevuse ning tehnoloogia arendamisele.

Kokkuvõte

Võrreldes ekspordi riiklikku krediteerimist Euroopa Liidus ja Eestis võib välja tuua järgmised seisukohad:

- OECD ekspordikrediidi kokkulepe on integreeritud Euroopa Liidu seadusandlusesse ning OECD ekspordikrediidi kokkuleppe muutumisel muutub ka Euroopa Liidu seadusandlus. Seega peab Eesti oma ekspordipoliitika kujundamisel lähtuma OECD ekspordikrediidi kokkuleppest.
- Enamus Euroopa Liidu liikmesriikidest kuuluvad ametlikult toetatavate vormide süsteemis teise ja kolmandasse kategooriasse. Intressimäära toetamisega puhta toetuse süsteemi kuuluvad riigid ei tegele erinevalt täieliku ametliku toetuse süsteemi riikidest otsese krediteerimisega ning selle toetuse vormi suure maksumuse ja riikliku sekkumise suurenemise tõttu ei soovi seda ka kasutusele võtta. CIRR süsteemi intressimäärasid soovivad teise kategooriasse kuuluvad riigid võimalusel küll turuintressimääradega kombineerida, kuna CIRR süsteemi intressimäärade konkurentsivõime on langenud. Ametlikku toetamist loodavad mõlemasse kategooriasse kuuluvad riigid tulevikus suurendada tuleviku majandustegevuse toetamise abil.
- OECD ekspordikrediidi kokkuleppe definitsiooni alusel pakutakse Eestis ainult osa ametlikult toetava ekspordikrediidi vormidest – ekspordikrediidi kindlustamist ja garanteerimist ehk puhast toetust. Sellest tulenevalt kuulub Eesti ametlikult toetavate ekspordikrediidi vormide süsteemis puhta toetuse süsteemi, kus riik sekkub ekspordi krediteerimisse kõige vähem. Samas eeldab sellise süsteemi olemasolu arenenud kommertsstruktuure finantssektoris. Küsitlusuuringute alusel arenenud finantssektorit Eestis veel ei ole, kuid kui viiakse ellu sihtasutuste ümberkujundamise kava ja kommertspangad hakkavad laenu andma ka väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele, peaksid probleemid selles valdkonnas lahenema. CIRR süsteemi intressimäärasid on Eestil praegu veel kasulik rakendada, kuna Eesti krediidiasutuste intressimäärad on tunduvalt kõrgemad maailma keskmistest intressimääradest.

Kasutatud kirjandus

1. Ariko Marketing. Eesti eksportööride uuring. Küsitlusuuringu materjalid:1999.
2. Arrangement Guidelines for Officially Supported Export Credits, OECD, 1998.
3. BMWi Wirtschaftbericht 1999. Bonn: BMWi, 1999, 58 p. [http://www.bmwi.de]. 5. august 2000.
4. Czech Export Bank. Annual Report for 1999. Prague: 2000, 55 p. [http://www.ceb.cz]. 15. mai 2000.
5. ECGD. Finance for UK Capital Goods and Projekt Exports - A Consultation Paper by ECGD. London: ECGD, February 1998, 14 p.
6. EELTS. [http://www.garantii.ee]. 29. oktoober 2000.
7. Eesti Vabariigi majandusministeerium. Sihtasutused. [http://www.mineco.ee/est/sihtasutused.html]. 3. mai 2000.
8. Export-Import Bank of the United States. 1999 Annual Report. 2000, 54 p. [http://www.exim.gov]. 1. august 2000.

9. Fide. [http://www.fide.fi]. 24. juuli 2000.
10. FINNVERA. Reorganisation at Finnvera plc. [http://194.100.120.166/vpages/62441.html]. 24. juuli 2000.
11. Konkursi "Eesti eksportöör 1998" materjalid.
12. Kreditanstalt für Wiederaufbau. Facts and Figures. [http://www.kfw.de]. 5. august 2000.
13. **Larjavaara, T.** Export Credit Competition – A Study of Officially Supported Export Credits and Credit Subsidies. Helsinki: The Helsinki School of Economics, 1988, 141 p.
14. Ministry of Trade and Industry Finland. Annual Report 1999. Helsinki: 2000, 22 p. [http://www.vn.fi/ktm]. 11. august 2000.
15. Public Support to Industry – Report by the Industry Committee to the Council at Ministerial Level. Paris: OECD, 1996, 57 p.
16. **Puur, A.** Riik loob ekspordi toetuse monopoli. – Äripäev, 06.04.2000. [http://www.aripaev.ee/1664]. 29. august 2000.
17. **Ray, J. E.** Managing Official Export Credits – The Guest for a Global Regime. Washington: Institute for International Economics, 1995, 322 p.
18. Saar Poll. Export Subsidy Services Cost-Sharing Grant Scheme. Küsitlusuuringu materjalid: 1998.
19. Seadus "1999. aasta riigieelarve" RT I 1999, 3, 49.
20. **Szamosszegi, A. Z.** Prepared Testimony Submitted to the Committee on International Relations Subcommittee on International Economic Policy and Trade on Funding the IMF. The Economic Strategy Institute, 1998, 19 p. [http://www.econstrat.org/asimftst.htm]. 28 January 1999.
21. The European Commission. DG I's policies. External Relations: Commercial policy and Relations with North America, the Far East, Australia and New Zealand, 42 p. [http://europa.eu.int/comm/dg01/0915pol.htm]. 28. jaanuar 1999.
22. The Export Credit Arrangement – Achievements and Challenges 1978 – 1998. Paris: OECD, 1998, 167 p.
23. The Export Credit Financing Systems in OECD Member countries. Paris: OECD, 1990, 313 p.
24. Trade and Industry Committee. The Future of the Export Credits Guarantee Department. 20.01.2000. [http://www.parliament.the-stationery-of.../cm199900]. 1. august 2000.
25. Tööstusettevõtete eksporditegevus: hinnangud ja probleemid. – Eesti Konjunktuuriinstituut, Konjunktuur, 1998, nr. 1 (124), lk.61-65.
26. Väikeettevõtluse olukorrast Eestis. Küsitlusuuringu materjalid: 1998.
27. World Export Credit Guide 1999-2000. London: Trade Finance, 1999, 200 p.

Summary

OFFICIALLY SUPPORTED EXPORT CREDIT FINANCING IN EUROPEAN UNION AND ESTONIA: PRINCIPLES AND HARMONISING PROBLEMS

Kaie Koskaru
University of Tartu

The aims of the article are to introduce requirements on official export credit in European Union and to analyze the official export credit in European Union using the unified system for estimating different export credit systems and the problems connected with official export credit in Estonia.

Most of the EU legislation in the field of export credits is based on documents, which have been elaborated within the framework of the OECD. The OECD Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits sets limits on the terms and conditions of officially supported export credits with a duration of more than two years. Official support can take the form of direct credits/financing, refinancing, interest-rate support (where the government supports a fixed interest rate for the life of the credit), aid financing (credits and grants), export-credit insurance and guarantees. Direct credits/financing (where the loan is extended by the government of the exporter), refinancing and interest-rate support are referred to as "official financing support". The provision of insurance and guarantees with no official financing support is defined as "pure cover".

Country's export-credit functions are generally distributed among a variety of institutions. Institutions can be analysed according to two criteria: strategic (such as the title of ownership, financial means) and operational (such as forms of official support, supported economic activities) flexibility. Ownership factor does not play the most important part in strategic flexibility of institutions; essential are government intervening to activity of export credit, stability of political situation in state and finances. Results from effectiveness of OECD export credit arrangement conditions of official support forms are, in different EU member countries, similar. Very many countries are taking the purpose in form of economic policy supporting of future economic activities, i.e. R&D, investment and specialised investment.

Comparison of different export credit financing systems can be based on forms of official support. There are three categories. Category I is "pure cover" system, where export guarantee and insurance are granted by government agencies. In Category II interest support is channelled through the banks in addition to export guarantee and insurance provided by government agencies. Finally, in Category III "pure cover" as well as "official financing support" are represented. Most of European Union member countries belong to Category II or Category III. Category II countries want to use in the future market rates in addition to CIRRs (Commercial Interest Reference Rates). Both categories want in the future to support future economic activities instead of present economic activities.

According to categories based on forms of official support, export credit financing system in Estonia belongs to Category I. Such system presume existence of developed commercial financial sector. Inquiries among Estonian exporters have demonstrated that main factors restraining export activity factors are lack of financial means, high interest rates and the fact that small and medium size enterprises in Estonia cannot get loans from the bank. In the future, after reforming the government offices and banks starting to grant loans to small and medium size enterprises in Estonia, problems in this area should disappear. In Estonia it appears to be very useful to employ CIRRs because of very high local interest rates.

EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISE VÄLISKAUBANDUSLIKUD TAGAJÄRJED LIITUMISLÄBIRÄÄKIMISTE ESIMESES VOORUS OSALEVATELE KESK- JA IDA-EUROOPA RIIKIDELE

Liina Kulu, Heili Riik
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide (edaspidi ka KIE) Euroopa Liidu suunalise integratsiooni näol on tegemist dünaamilise protsessiga, mis algas samaaegselt transformatsiooniprotsessiga. Vastastikused suhted on arenenud pelgalt majanduslikust koostööst (kaubandus- ja majanduskooostöö kokkulepped, vabakaubanduslepingud) ka poliitiliste elementidega ühistegevuseks (assotsiatsioonilepingud) ning integratsiooni lõppfaasina näevad mõlemad osapooled Euroopa Liidu laienemist itta.

Idalaienemises osalevad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on aga kohustatud üle võtma Euroopa Liidu ühtse väliskaubanduspoliitika ja loobuma ühtlasi oma senisest autonoomsest väliskaubanduspoliitikast. Kuivõrd aga praegu rakendatav väliskaubanduspoliitika on üleminekumaade lõikes erinev, siis erinevad riigiti ka Euroopa Liidu ühtse väliskaubanduspoliitika ülevõtmise tagajärjed.

Eeltoodust tulenevalt on käesoleva artikli eesmärgiks analüüsida Euroopa Liidu idalaienemise mõju siirderiikide väliskaubandusele. Artikli mahu piiratuse tõttu käsitletakse seejuures üksnes Euroopa Liidu esimese laienemisläbirääkimistevooru riike (Poola, Ungari, Tšehhi, Sloveenia ja Eesti). Euroopa Liidu idalaienemise võimalike väliskaubanduslike tagajärgede hindamine Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele põhineb eelkõige üksnes osapoolte senise väliskaubanduspoliitika erinevuste väljatoomisel ja analüüsil. Lisaks on EL-i idalaienemist analüüsitud ka ühtse väliskaubanduspoliitika rakendamise seisukohast lähtudes ning regionaalse integratsiooni tagajärgede teoreetilistele kontseptsioonidele tuginedes.

1. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide väliskaubanduspoliitika võrrelduna Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitikaga

KIE riikide ühinemisel Euroopa Liiduga on lühiajalised väliskaubanduslikud muutused tingitud eelkõige liidu väliskaubanduspoliitiliste instrumentide rakendamisest seniste natsionaalsete vahendite asemel. Euroopa Liidu üks tähstam ja lihtsamini mõõdetav väliskaubanduspoliitiline instrument on liidu ühtne välistoll. Kandidaatriikide ja Euroopa Liidu tollitaseme erinevuste mõõtmise abil on võimalik ligikaudselt hinnata ühinemisest tulenevate muutuste suunda ja ulatust Kesk- ja Ida-Euroopa riikide väliskaubanduses.

Liitumisräbirääkimistel osalevad siirderiigid on oma väliskaubanduspoliitika poolest heterogeenne riikide grupp. Kõige protektsionistlikum on Poola ja Ungari kaubanduspoliitika, kelle tööstuskaupade keskmine kaalutud tollimäär on 4% võrra suurem kui Euroopa Liidus. Tootegruppide lõikes rakendatakse näiteks Ungaris seejuures üksnes tekstiilitoodete osas väiksemat tollimäära kui Euroopa Liidus. Tšehhi omab Euroopa Liiduga suhteliselt sarnast tollide struktuuri, kusjuures tööstuskaupade kaalutud keskmine tollimäär on üksnes 1% võrra suurem kui Euroopa Liidus (vt. tabel 1).

T a b e l 1

Kaalutud keskmine Uruguai vooru järgne enamsoodustusrežiimi tollimäär valitud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ja Euroopa Liidus(määr, %)

Tootegrupp	Uruguai vooru järgne enamsoodustus tollimäär				Erinevus Euroopa Liidu ja kandidaatriigi tollimääras		
	Tšehhi	Ungari	Poola	EL	Tšehhi	Ungari	Poola
Puit, paber, mööbel	4,8	3,3	5,3	0,3	4,5	3,0	5,0
Tekstiil, rõivad	6,6	8,5	10,4	8,7	-2,1	-0,2	1,7
Nahk, kingad, kumm	3,4	6,5	8,0	4,9	-1,5	1,6	3,1
Metallid	1,9	3,9	5,2	1,0	0,9	2,9	4,2
Keemiatooted	4,1	4,2	7,3	3,8	0,3	0,4	3,5
Transpordivahendid	6,9	16,1	10,7	5,5	1,4	10,6	5,2
Mitteelektrilised masinad	3,3	7,5	6,4	1,4	1,9	6,1	5,0
Elektrilised masinad	5,4	8,8	9,5	5,4	0	3,4	4,1
Mineraaltooted	1,8	2,5	2,2	0,5	1,3	2,0	1,7
Muud töödeldud tooted	2,5	4,6	5,8	2,5	0	2,1	3,3
Tööstustooted kokku	3,8	6,8	6,9	2,8	1	4,0	4,1

Allikas: Kaminski 1999, lk.10.

Kaalutud keskmiste tollimäärade võrdlemisel peab aga arvestama sellega, et tulenevalt rakendatud metoodikast võib tööstuskaupade keskmine tollimäär suures osas erineda tabelis 1 kasutatud Euroopa Liidu tööstuskaupade keskmisest tollist. Kaminski töös esitatud arvutuste kohaselt on Euroopa Liidu tööstuskaupade keskmine tollimäär 2,8% (vt. tabel 1), Hanseni järgi on vastav näitaja aga 4% (Hansen *et al* 1997, lk. 112) ning Hoeller *et al* arvutuste kohaselt on see koos töödeldud toidukaupadega 7,7% ja ilma 4,8% (Hoeller *et al* 1998, lk. 30).

Sloveenias tööstuskaupadele rakenduv aritmeetiline keskmine tollimäär on 7,7 % (vt. tabel 2), mis on aga madalam kui näiteks Poolas ja Ungaris (Kaminski 1999, lk. 11). Sloveenia jääbki oma protektsionismi taseme poolest Tšehhi ja Ungari vahepeale. Teistest kandidaatriikidest erinevalt ei rakenda Eesti tööstuskaupadele üldse tollilisi kaubandus-piiranguid. Võttes aluseks tabelis 1 esitatud andmed, võib öelda, et Eesti 0-tollimäära ja Euroopa Liidu keskmiste tollimäärade vahe on veelgi suurem kui teistel Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel nelja tootegrupi osas (tekstiil, nahatooted, keemiatooted ja elektrilised masinad).

Olemasolevad Euroopa Liidu ja kandidaatriikide tollid tekstiilitoodetele peaksid kaduma 2004. aastaks (CEEBICnet 2000). See tähendab, et Euroopa Liiduga ühinemisel langeb Euroopa Liidu tekstiilitoodete välistoll kokku KIE maade tekstiilikaupade tolliga ning Eesti ei ole kohustatud antud kaubagrupi osas üle võtma Euroopa Liidu kõrget tekstiilitoodete tollimäära (juhul kui ühinemine ei toimu enne 2004. aastat). Nagu tabelist 1 selgub, on Ungari ja Tšehhi tollimäärad just naha- ja tekstiilitoodete osas madalamad Euroopa Liidus rakendatavatest. Poola tollimäärad on tabelis 1 toodud gruppide lõikes kõrgemad kui Euroopa Liidus, mis tähendab suhtelist suurt tollimäärade reduktsiooni Poola ühinemisel liiduga.

T a b e l 2

Valitud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide enamsoodustusrežiimi aritmeetilised keskmised tollimäärad võrdlusena Euroopa Liiduga (määr, %)

Riik	Põllumajandustoodete keskmine tollimäär	Tööstustoodete keskmine tollimäär	Kõigi toodete keskmine tollimäär
Poola	36,1	10,9	16,4
Ungari	37,1	8,2	14,3
Sloveenia	12,4	7,7	8,8
Tšehhi	8,7-22	-	6,3
Eesti	14,5	0	1,4
Euroopa Liit	9,4	4,2	5,3

Allikad: CEEBICnet 2000, Market Access Sectoral Database 2001, Kaminski 1999, Riigi Teataja I 1999.

Nagu nähtub tabelist 2, on KIE riikide ja Euroopa Liidu väliskaubandus kõige protektsionistlikum põllumajandussaaduste osas. Kõige kõrgemad on põllumajandustoodete tollimäärad Ungaris. Samas võib öelda, et kõrged tollid ja kvoodid on Ungari põllumajandussektorile pakkunud ka suhteliselt suurt kaitset, sest ainukesena siirderiikidest on Ungari kaubandusbilanss põllumajandustoodete osas ülejäägiga (Hungarian ... 1997, lk. 1). Enamik üleminekuriike rakendab ka kõrgeid alkoholitolle, mis näiteks Poolas ulatuvad 369%-ni. (CEEBICnet 2000). Euroopa Liidu põllumajandustoodete keskmine toll on analoogselt tööstustoodete tolliga peaaegu kõigi kanididaatriikide vastavast näitajast madalam. Silmas tuleb pidada aga asjaolu, et tegu on aritmeetilise keskmisega, mida nimetatkse Euroopa Liidu enda andmetes keskmiseks tolliks (Market ... 2001). Hoeller *et al* leidsid aga arvutuste tulemusena, et Euroopa Liidu kaalutud keskmine toll toiduainetele, jookidele ja tubakale on 32,5% ning põllumajandus, kalandus ja metsandustoodetele 10,7% (Hoeller *et al* 1998, lk. 30).

Lisaks suurtele erinevustele kandidaatriikide tollimäärade ning Euroopa Liidu ühtse välistolli vahel võib ühinemisel suurimaid probleeme põhjustada liidu ühtse põllumajanduspoliitika (*CAP – Common Agricultural Policy*) rakendamine kandidaatriikides. Ühtse põllumajanduspoliitika kaubanduspoliitiliste vahendite hulka kuuluvad impordimaksud, ekspordisubsiidiumid ja puhvervarud, millega tahetakse hoida Euroopa Liidu põllumajandustoodete hinnatase ühtlasena. Samas on vahe Euroopa Liidu ja kandidaatriikide põllumajandustoodete hinnatasemetes käesoleval hetkel suur. Just viimastel aastatel on ilmnenud surve põllumajanduspoliitikas reformide jätkamiseks nii EL-i eelarve osas, millest 60% moodustavad kulud CAP-ile kui ka kaubanduspartnerite poolt (The Economics …1994, lk. 99, 116). Lisaks arvatakse, et KIE riikide osalemine ühisturul polegi ilma CAP reformita mõeldav. Vastasel korral poleks põllumajandustoodete hinnatase siirderiikidesse ülekantav või liidus tekiksid kaks erinevat agraarturgu, mida tuleks üksteisest liidusiseste piiridega lahus hoida. Piirikontroll kehtiks kogu kaupade liikumisele. Siseturule ohverdataks seega reformimata agraarpoliitika. Agraarreformi jätkamine – eelkõige üleminek otsetoetustele, mida peaks konkreetse ajavahemiku vältel vähendama – on igal juhul vajalik ka ilma Euroopa Liidu idalaienemiseta (Weise *et al* 1997).

CAP-i reformimiseks idalaienemise taustal on välja pakutud mitmeid stsenaariumeid. Osad neist põhinevad põhjalikel üldise tasakaalu mudelitel, teised poliitilistel argumentatsioonidel. Lukas toob oma töös välja kaks põhilist stsenaariumit. Esimene neist oleks Euroopa Liidu senise agraarpoliitika jätkamine. Selline suund on aga raskesti finantseeritav, kuna Kesk- ja Ida-Euroopa riikide põllumajandustoodete hinnatase (v.a. Sloveenias) on tunduvalt madalam kui Euroopa Liidus. Sellisel juhul oleks Lukase arvates ainsaks lahenduseks CAP-i kohandamist KIE riikidele alles pärast pikka üleminekuperioodi (Lukas 1998, lk.157). Eelneva argumentatsiooni põhjal võib aga väita, et ka selline lahendus oleks problemaatiline kahe agraarturu üksteisest lahus hoidmisega seonduvate raskuste tõttu.

Teise stsenaariumi järgi toimub CAP-i reformimine WTO soovituste järgi, mis viib Euroopa Liidu põllumajandustoodete konkurentsivõime tõusule ning hindade alanemiseni. Sellisel juhul väheneks vahe KIE riikide (v.a. Sloveenia) ja EL-i põllumajandustoodete hinnatasemes (Lukas 1998, lk. 157). Sloveenia hinnatasemele avaldaks mõju lõplik ühinemine Euroopa Liiduga, kus tollide tühistamine tooks kaasa madalamad hinnad põllumajandustoodete osas.

Lisaks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide välistollidele ja põllumajanduspoliitika erinevustele on oluline, milliste liiduväliste riikidega omavad kandidaatriigid vabakaubanduslepinguid. Euroopa Liiduga ühinedes muutuvad vabakaubanduslepingud kehtetuks nende riikidega, kellega Euroopa Liit ei oma analoogset vabakaubanduslepingut. Vabakaubanduslepingute tühistamisel võivad avalduda kaubavahetuse ümbersuunamise efektid kaubavahetuses seniste vabakaubanduslepingu partnerriikidega. Esimeses läbirääkimistevoorus osalevate KIE riikide vabakaubanduslepingud on toodud tabelis 3. Olulised on eelkõige lepingud riikidega, kes ei kuulu vaadeldava viie siirderiigiga samasse blokki või kellega sõlmitud vabakaubandusleping on soodsam Euroopa Liidu bilateraalsest vabakaubanduslepingust antud riigiga. KIE riikide tollid ja kvoodid kaubavahetuses Euroopa Liiduga tühistatakse hiljemalt 2005. aastaks, kolmandate riikide suhtes aga asendatakse vabakaubanduslepingud Euroopa Liidu välistollide ja mittetolliliste piirangutega. Tabelist 3 ilmneb, et Sloveenial on vabakaubanduslepingud Makedoonia ja Horvaatiaga, kelle osatähtsus Sloveenia ekspordis on 14–17% (Slovenian … 1998). Seega on oluline, et Sloveenia säilitaks Euroopa Liiduga ühinemisel soodsad kaubandustingimused Makedoonia ja Horvaatiaga. Sama kehtib ka Eesti kohta, kellel on vabakaubanduslepingud Läti, Leedu ja Ukrainaga.

T a b e l 3

KIE riikide vabakaubanduslepingud EL väliste riikidega

KIE riik	Vabakaubanduslepingu partner
Poola	EFTA, Eesti, Läti, Leedu
Ungari	EFTA, Bulgaaria, Eesti, Läti, Leedu, Iisrael, Türgi
Sloveenia	EFTA, Horvaatia, Makedoonia, Iisrael, Leedu, Läti, Eesti, Bulgaaria, , Rumeenia, Türgi
Tšehhi	EFTA, Slovakkia, Läti, Eesti
Eesti	EFTA, Läti, Leedu, Ukraina, Poola, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia

Allikas: Agreements notified … 2000; Eesti Välismajandusministeerium 2000.

2. Euroopa Liiduga ühinemisest tulenevad mõjud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kaubandusele

Ehkki 16. juulil 1997. aastal avaldatud Euroopa Komisjoni arvamuses kavandatava idalaienduse võimalike mõjude kohta hinnatakse KIE riikide Euroopa Liiduga ühinemisel ilmnevaid otseselt kaubandustulemusi suhteliselt piiratuteks (vt. Agenda 2000, osa II, ptk. 1.2), kaasneb – ajavahe-

mikul 1981–1986 asetleidnud Euroopa Liidu lõunalaienemise (Kreeka, Portugali ning Hispaania liitumine selleaegse Euroopa Ühendusega) kogemustele tuginedes – eelkõige mittetolliliste kaubanduspiirangute (dumpinguvastased ja subsiidiumivastased meetmed, *safequard*-klauslid vm.) tühistamisega tõenäoliselt vastastikuse kaubavahetuse oluline kasv. Idalaiendusega kaasnevaid mõjusid hindavate gravitatsioonimudelite kohaselt intensiivistaks Kesk- ja Ida-Euroopa maade ühinemine Euroopa Liiduga vastastikuseid majandussuhteid, suurendades üleminekumaade ekspordipotentsiaali 30–45% ning impordipotentsiaali 15–45% ulatuses (Brücker 1997). Berliini majandusinstituudi *ex post* gravitatsioonimudeli järgi võib oodata Euroopa Liidu ja KIE riikide vahelise kaubavahetuse edasist kasvu, kui siirderiikides jätkatakse reforme. Mudel tõotab veelgi intensiivsemat vastastikust kaubavahetust, kui üleminekumaad saavad Euroopa Liidu liikmeks (Weise *et al*. 1997).

Majandusliku heaolu suurenemist siirderiikides Euroopa Liiduga ühinemisel kinnitavad samuti järgmised järeldused integratsiooni makromajanduslike tagajärgede traditsioonilisest käsitlusest ning selle edasiarendustest:

- Vastastikuste ulatuslike majandussuhete korral – kõigi KIE riikide eksport Euroopa Liitu ning import EL-ist hõlmavad üle 50% riigi kogueksportdist ning koguimportdist (vt. EU Applicants' ... 1997) korral domineerib suure tõenäosusega heaolu suurendav kaubavahetuse loomise efekt.
- Väikese majandusjõuga riik võidab integreerumisel suure majandusblokiga.
- Regionaalne integratsioon suurendab majanduslikku heaolu mastaabisäästuefektide avaldumise, konkurentsi intensiivistumise ning investeeringute suurenemise kaudu. Euroopa Liidu lõunalaienemise kogemus on näidanud, et otseinvesteeringute vood uutesse liikmesmaadesse suurenevad pärast liiduga ühinemist märkimisväärselt. Kuna otseinvesteeringud ja eksport on teoreetilistes kontseptsioonides omavahel tihedas seoses, peaks otseinvesteeringute ulatuslikum sissevool suurendama võimaliku ühinemise korral KIE riikide ekspordipotentsiaali.
- Majanduslik heaolu suureneb läbi tehnoloogia ülekandumise.

Berliini Majandusinstituudi andmetel võivad KIE maad saada suhteliselt suurt tulu põllumajandustoodete turu avanemisest (Weise *et al* 1997). Samas on põllumajanduspoliitika muutumas EL-i idalaienemise takistuseks, sest seni pole otsustatud, kuidas CAP-i KIE riikide suhtes rakendada. Eelnevalt mainiti käesolevas artiklis, et selleks on kaks mõeldavat stsenaariumit: 1) CAP-i reformimine ja 2) CAP-i mitterakendamine KIE riikide suhtes. Kolmanda stsenaariumina on uuritud ka CAP-i rakendamist praegusel kujul, kuid siis eeldaks see täiendava 7 miljardi euro eraldamist Euroopa Liidu eelarvest. CAP-i reformimise korral WTO soovituste kohaselt ulatuks idalaienemisest tulenev täiendav finantseerimine aga 2 miljardi euroni, mis on tunduvalt vähem kui eelmisel juhul (Josling *et al* 1998, lk. 40). Bachi ja Frandseni järgi suureneks KIE põllumajandustoodang nii impordikvootide tõstmise kui ka CAP-i reformimise korral, kusjuures eriti märkimisväärne oleks kasv siirderiikide teravilja ja piimasaaduste toodangu ning ekspordi osas (Bach *et al* 1998, lk. 15–16).

Assotsiatsioonilepingutega on Euroopa Liit juba vähendanud tolle ja kvoote impordile KIE riikidest, kuid Brückeri uurimuse järgi muutub tollide vähendamine peaaegu olematuks EL-i dumpinguvastase tegevuse tõttu tekstiilitoodete, metallide ja puidutoodete osas (Brücker 1997). KIE riikide EL-iga ühinedes dumpinguvastased tollid kaovad. Seega peaks EL-iga ühinemine intensiivistama nii tekstiilitoodete kui ka ressursiintensiivsete tööstuskaupade eksportimist EL-i, mille puhul KIE riikidel on tegelikult suhteline eelis. Samas võib liiduga ühinemine mõjutada kaubavahetust ressursiintensiivsete kaupade osas negatiivses suunas, sest EL-i välistoll ja dumpinguvastane tegevus on ilmselt protektsionistlikum kui KIE riikide oma. Suhteliselt kõrgemate välistollide ülevõtmisel kallineksid KIE riikides ressursside hinnad, mis vähendaks nende suhtelist eelist ressursiintensiivsete kaupade eksportimisel EL-i.

Täpseid järeldusi on siinkohal aga raske teha, sest puuduvad andmed selle kohta, kuivõrd ulatuslik on EL-i dumpinguvastane tegevus.

Fidrmuc on uurinud kaubavahetuse mahu muutust Slovakkia näitel, eeldades, et antud riik jääb lainemisläbirääkimistest välja. Gravitatsioonimudeli põhjal selgus, et Slovakkia mittekaasamine EL-i idalaienemisse mõjub negatiivselt ekspordile Tšehhiga. Samas paraneks Slovakkia ligipääs Ungari ja Poola turule, kuna viimased peaksid üle võtma EL-i tollimaksud, mis on rahvuslikest tollides madalamad. Siiski oleks Slovakkia ekspordi kasv tervikuna 5% kõrgem juhul, kui Slovakkia kaasatakse EL-i idalaienemisse koos teiste KIE riikidega (Fidrmuc 1999). Arvestades KIE riikide omavahelise kaubavahetuse intensiivsust, on oluline, et EL-iga saaksid korraga ühineda kõik kümme liitumisläbirääkimistel osalevat kandidaatriiki. Dilemma seisneb seejuures aga asjaolus, et EL suudab uusi liikmeid absorbeerida ainult piiratud hulgal, mistõttu pole võimalik kõigi KIE riikide samaagne ühinemine EL-iga.

KIE riikide väliskaubanduspoliitika analüüsimisel ilmnes, et anamiku vaadeldavate siirderiikide (v.a. Eesti) tollid EL-välistele riikidele on tunduvalt kõrgemad kui EL keskmine välistoll. Väliskaubandusteooriale tuginedes võib väita, et KIE riikides ilmnevad EL-i madalama välistolli ülevõtmise tulemusena impordi kasv ning positiivsed heaoluefektid. Samas on EL-i seniste laienduste kogemus näidanud, et madalama tolli ülevõtmine halvendab märkimisväärselt uute liikmesriikide kaubandusbilanssi.

Teistest KIE riikidest on erinev Eesti olukord, kellele liitumine tähendaks keskmise tolli tõusmist nullilt nelja protsendini, mis toob kaasa impordi vähendamisega kaasnevaid negatiivseid heaoluefekte. Samas võib impordi võimaliku vähenemise tulemusena prognoosida kaubandusbilansi paranemist. Kui kaasata analüüsi ka teise laienemisläbirääkimistevooru riigid, siis võib sama toimuda ka Slovakkiaga, kus keskmine toll on mõnevõrra madalam kui EL-is. Siiski on Slovakkia puhul raske öelda, kas kaubavahetuse ümbersuunamisest tekkivad negatiivsed efektid ületavad positiivseid, sest pole teada, millistele kaubagruppidele rakendatakse EL-ist kõrgemaid tolle. Kaubavahetust ümbersuunavaid efekte võivad KIE riigid piirata, süvendades kaubandussidemeid riikidega väljaspool EL-i. Lisaks saab ka EL tänu oma suurele läbirääkimisjõule vähendada tolle ja muid kaubandusbarjääre suhetes SRÜga.

Tolliliidu loomise teoreetiliste tagajärgede põhjal võib öelda, et EL-iga ühinemisel võivad avalduda ka dünaamilised efektid – mastaabisääst tootmise ümberpaikemisest ja konkurentsi tihenemisest. Kesk- ja pikaajaliselt viivad avatus ja integratsioon kõrgema tehniliste edusammude määrani ja suurema produktiivsuseni, ergutades ühtlasi SKP kasvu. Brückeri hinnangu kohaselt kasvab KIE riikide SKP Euroopa Liiduga ühinemise tulemusena 4,5 % aastas ning sissetulekute tase läheneb järk-järgult liidu seniste liikmesriikide tasemele. Erinevus sissetulekute tasemes võib muutuda poole väiksemas aga alles 25 aasta jooksul (Brücker 1997).

Kokkuvõte

Käesolev artikkel käsitles Euroopa Liidu idalaienemisel Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks ilmnevaid väliskaubanduslikke tagajärgi. Analüüsi tulemusena jõuti järgmistele järeldustele:

- Euroopa Liiduga ühinemisel ülevõetav välistoll mõjub KIE riikidele erinevalt. Enamikus KIE riikides, kus senine toll on kolmandate riikide suhtes kõrgem kui EL-i keskmine toll, toob liiduga ühinemine ilmselt kaasa impordi suurenemise ja kaubandusbilansi

halvenemise. Erandiks on vaadeldavatest riikidest siin Eesti, kus kõrgem välistoll võib tuua impordis kaasa negatiivseid efekte.

- Positiivseid efekte võib kaasa tuua Euroopa Liidu dumpinguvastaste tollide eemaldamine KIE maade EL-i suunduvalt ekspordilt (eelkõige metallilt ja puidult).
- Intensiivistub põllumajandustoodete eksport ja import, mis on seni olnud mõlemapoolselt protektsionistlik (ainsaks erandiks on siin Eesti).
- Euroopa Liidu varasematele laienemistele tuginedes võib väita, et ühinemise eel suurenevad tõenäoliselt otseinvesteeringute vood KIE riikidesse. Kuna otsesed välisinvesteeringud ja kaubavahetus on tihedas seoses, siis võivad sellega kaasneda ekspordi kasv ja impordi langus.
- Euroopa integratsiooniprotsessi käigus avaldunud tendentse arvesse võttes toob kaubavahetuse intensiivistumine ilmselt kaasa sissetulekute tasemete ühtlustumise, kuigi hinnanguliselt (Brücker) toimub see 25 aasta jooksul.
- Euroopa Liiduga ühinemisel halvenevad KIE riikide kaubandustingimused väliskaubanduses nende riikidega, kellega siirderiigid omavad praegu vabakaubanduslepinguid, Euroopa Liit aga mitte. Sloveenia kaubavahetuses omavad näiteks suurt tähtsust vabakaubanduslepingud endise Jugoslaavia riikidega.
- Kuna KIE riikide omavaheline kaubandus on suhteliselt kõrge, siis tooks mõne riigi laienemisest väljajäämine kaasa kaubavahetuse ümbersuunamise.

Peamised majanduspoliitilised ettepanekud, mida eelneva põhjal võib teha, on järgmised:

- Regionaalses integratsioonis osalev riik peab läbirääkimistel silmas pidama kolmandate riikide osatähtsust oma kaubavahetuses. Kui riigil on integratsiooni tulemusena oht jääda ilma soodsatest kaubandustingimustest kolmandate osapooltega, peavad vastavasisulised mööndused olema läbirääkimiste objektiks.
- Kreeka senine kogemus on näidanud, et ainuüksi väliskaubanduspoliitika liberaliseerimine pole piisav eeldus kaubanduse ja majanduskasvu saavutamiseks ning välisinvesteeringute voo suurendamiseks. Nendest hoopis olulisem on majanduslike reformide jätkamine.

Kasutatud kirjandus

1. Agenda 2000. The Effects on the Union´s 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.
2. Agreements notified under GATT Article XXIV.
3. [http://www.wto.org/wto/develop/webrtas.htm]. 12/02/2000.
4. **Bach, C.F., Frandsen, S.E.** European Integration and the Common Agricultural Policy. SJFI Working Paper, 1998, June, nr. 1, 29 lk.
5. **Brücker, H.** Europäische Union: Osterweiterung beschleunigt Konvergenz. DIW Berlin Wochenbericht, 1997, nr.14. [http://www.diw-berlin.de/diwwbd/97-14-1.html].
6. 16/01/1999.
7. CEEBICnet. Central and Eastern European Business Information Centre. [http://www.mac.doc.gov/eebic/ceebic.html]. 30/03/2000.
8. Eesti Välismajandusministeerium. [http://www.vm.ee/eesti/]. 15/04/2000.
9. EU Applicants Trade and Growth take off. Eurostat. Memo 1997, nr. 13, 8 lk.

10. **Fidrmuc, J.** Trade Diversion in the "Left-Outs" in the Eastward Enlargement of the European Union. – The Case of Slovakia. Transition Economies, Wienna, 1999, April, Series No. 8. [http://www.his.ac.at/economics/ecomenue/papers/tranist/his-te8.htm]. 23/01/2000.
11. **Hansen, J.D., Nielsen, J.U-M.** An Economic Analysis of the EU. 2nd Edition. England, McGraw-Hill Publishing Company, 1997, 212 lk.
12. **Hoeller, P., Girouard, N., Colecchia, A.** The European Union's Trade Policies and Their Economic Effects. OECD, Paris 1998, Economic Department Working Papers No. 194, 166 lk. [http://www.oecd.org/eco/wp/onlinewp.htm#1998]. 16/02/2000.
13. **Josling, T., Kelch, D., Liapis, P., Tangermann, S.** Agriculture and European Union Eastern Enlargement. - Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture, Technical Bulletin 1998, No. 1865, 49 pp. [http://151.121.66.126/epubs/pdf/tb1865/]. 03/03/2000.
14. **Kaminski, B.** The EU Factor in Trade Policies of Central European Countries. – The World Bank. Policy Research Working Paper, 1999, No. 2239, 32 lk. [http://www.worldbank.org/research/trade/archive.html]. 16/02/2000.
15. **Lukas, Z.** Agricultural Reforms in the CEFTA and EU Eastern Enlargement. – Moct-Most. Economic Policy in Transitional Economies, 1998, Vol. 8, No. 2, lk. 143–165.
16. Market Access Sectoral and Trade Barriers Database.
17. [http://mkaccdb.eu.int/mkdb/mkdb.pl]. 06/04/2001.
18. Riigi Teataja. Enamsoodustusreziimi tollimaksuseadus. 1999, nr. I.
19. Statistics in Focus materjalid:
- Poland External Trade. – Eurostat, External Trade, Statistics in Focus 2/97, 8.lk.
- Czech Foreign Trade. – Eurostat, External Trade, Statistics in Focus 7/97, 8 lk.
- Estonian Foreign Trade. – Eurostat, External Trade, Statistics in Focus 13/98, 8 lk.
- Slovenian Foreign Trade. – Eurostat, External Trade, Statistics in Focus 10/98, 8 lk.
- Hungarian Foreign Trade. – Eurostat, External Trade, Statistics in Focus 5/97, 8 lk.

20. The Economics of the European Union. Policy and Analysis. New York: Oxford University Press Inc., 1994, 432 pp.
21. **Weise, C., Brücker, H., Franzmeyer, F., Lohndahl, M., Möbius, U., Schultz, S., Schumacher, D., Trabold, H.** Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU. Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, 1997.
22. [http://www.diw-berlin.de/Studien/deutsch/ost-kurz.htm]. 16/01/1999.

Zusammenfassung

DIE AUSWIRKUNG DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION AUF DEN HANDEL DER MITTEL- UND OSTEUROPÄISCHEN STAATEN

Liina Kulu und Heili Riik
Universität Tartu

Schon Anfang der 1990er Jahre war die Osterweiterung der Europäischen Union das langfristige Ziel sowohl für die Transformationsländer als auch für die EU. Bis jetzt hat die Integration sich so entwickelt, daβ zehn MOE Länder bereits die Verhandlungen über einen Zusammenschluss mit der EU führen.

Auf jeden Fall bring die Osterweiterung der EU aber enorme Veränderungen sowohl in der Handelsstruktur als auch im Handelsvolumen der MOE Staaten mit sich. Der Zweck dieses Vortrages is die Auswirkungen der Europäischen Integration auf den Aussenhandel der MOE Staaten zu analysieren.

Die wichtigsten Schlussfolerungen, die auf Grund der Analyse gemacht wurden, waren folgende.

- In der Analyse der Aussenzölle der EU und MOE Länder hat es sich erwiesen, daβ die durchschnittlichen Zölle der MOE Staaten viel höher sind als der gemeinsame Aussenzoll der EU. Die einzige Ausnahme unter der MOE Länder war Estland mit einer Zollrate von 0%.
- Da der Zoll der MOE Länder höher ist als der Zoll der EU, bedeutet es im Fall der EU Osterweiterung, daβ die MOE Länder eine relativ niedrige Auβenzoll der EU übernehmen müssen. Die bisherigen Erfahrungen der EU Erweiterungen haben bewiesen, daβ diese Übernahme der niedrigen Zölle die Handelsbilanz der neuen Mitgliedern deutlich verschlechtert.
- Im Falle des Zusammenschlusses von Estland soll man hier aber einen höheren Zoll übernehmen. Das würde aber Handelsumlenkung und Preiserhöhung mit sich bringen.

Auf Grund der Analyse haben die Autorinnen folgende Voschläge gemacht:

- Die Politiker der integrierenden Staaten sollten darauf achten, wie groβ der Teil der Drittstaaten in deren Aussenhandel ist. Wenn der Staat ausserhalb des regionalen Blocks wichtige Handelspartner hat, mit denen man bessere Handelsbedingungen hat, ist es wichtig, daβ die Handelsbedingungen auch nach dem Zusammenschluβ günstig bleiben. Die Handelsbedingungen mit Drittstaaten sollten ein Objekt der diplomatischen Verhandlungen sein.
- Die Erfahrungen von Griechenland zeigen, daβ wirtschafliche Reformen eine wichtige Voraussetzung des Wirtschafts- und Handelswachstum sind.

TÖÖTAJATE LIIKUMISVABADUS EUROOPA LIIDUS JA EESTI

Alice Lugna
Tallinna Tehnikaülikool

Euroopa Liitu (EL) integreerumise protsessis on vaieldamatult üheks oluliseks teemaks töötajate liikumisvabaduse probleemistik. EL-i liikmesriikide vaheliselt tekitab vaba liikumise õiguste laienemine enamatele riikidele järjest rohkem vastuolusid ning liikumisvabaduse temaatika on üles kerkinud kõikidel suurematel liikmesriikide ja kandidaatriikide kohtumistel. Eesti jaoks on teema aktuaalne kahel põhjusel – ühelt poolt on EL-ga ühinemise tagamiseks oluline, et Eesti oleks valmis end tõestama võrdväärse partnerina ühtses vabaks liikumiseks avatud piirkonnas, teiselt poolt tahetakse aga nii Eestile kui ka teistele kandidaatriikidele peale suruda üleminekuperioodi just isikute vaba liikumise peatükis. Alljärgnevalt püütakse avada töötajate vaba liikumise põhimõtte käsitlust EL-s ning valdkonnas Eestile olulisi probleeme.

Töötajate vaba liikumine Euroopa Liidus

Euroopa Liidus on neli põhilist vabadust – kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumine. Isikute vaba liikumine hõlmab endas kahte kontseptsiooni, millel on Rooma lepingus ehk asutamislepingus[1] eri tähendused. Ühelt poolt on asutamislepingus (artikkel 14) osutatud kontseptsioonile seoses siseturu rajamisega ning täheldatud, et liikmesriikide vahelisi sisepiire ületavaid isikuid ei kontrollita. Teiselt poolt on asutamislepinguga (artikkel 18) antud igale liidu kodanikule individuaalne õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumi piires vastavalt teatavatele tingimustele. Maastrichti lepingu ratifitseerimisega said kõikide liikmesriikide kodanikest automaatselt EL kodanikud – isikute vaba liikumise aspektist vaadelduna moodustavad nemad kategooria, kes esmaselt omavad liikumisõigust EL-s.

Isikute vaba liikumine sisaldab endas õigusi siseneda, liikuda ning teatud tingimuste täitmise korral jääda liikmesriiki, mille kodanik ei olda. Euroopa Komisjoni *acquis communautaire* jaotuse kohaselt jagatakse isikute vaba liikumise peatükk suures ulatuses neljaks: isikute vaba liikumisega kaasnevad üldised õigused ja normid ehk kodanikuõigused, töötajate vaba liikumine ning töötajate vaba liikumist toetavad abinõud: kutsekvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine ja sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine.

Isikute vaba liikumise põhimõtted kehtivad alates Rooma lepingust töötajatele, tööettevõtjatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja teenuse osutajatele. Lisaks on Maastrichti lepinguga sätestatud kategooriad, kellele samuti laienevad õigused isikute vabale liikumisele: üliõpilased, pensionilejäänud isikud ja teised majanduslikult mitteaktiivsete kategooriate esindajad, kui nad ei tekita vastuvõtvale riigile kulutusi. Kindlasti tuleb silmas pidada, et nimetatud ühtsed õigused ei laiene aga kõigile liikmesriikide elanikele, vaid ainult isikutele, kes omavad liikmesriigi kodakondsust ja nende perekonnaliikmetele, sealhulgas abikaasa, lapsed, mõlema abikaasa vanemad ning vanavanemad.

---

[1] Siin ja edaspidi viidatud asutamislepingu tekstid raamatust EUROOPA LIIT. Amsterdami leping, 1998. Artiklitele viitamisel kasutatud Amsterdami lepingu konsolideeritud redaktsiooni artiklite numbreid.

Kuigi isikute vaba liikumise temaatika hõlmab endas mitmeid eri aspekte, keskendutakse järgnevalt enamjaolt siiski kitsalt piiritletud töötajate vabale liikumise põhimõttele, jättes detailsema vaatluse alt välja ka töötajate vaba liikumise toetusmehhanismide – sotsiaalkindlustuse valdkonna ja kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise regulatsioonid, kuna nendele alateemadele pühendumine nõuab eraldi põhjalikku käsitlust.

Rääkides kutsekvalifikatsioonide vastastikusest tunnustamisest, tuleb meil arvestada, et teatavatel erialadel töötamiseks või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemiseks nõuavad mõned EL liikmesriigid diplomit, kutset, tunnistust või muud eriettevalmistust. Nimetatud põhjustel on EL-s kehtestatud diplomite ja hariduse tunnustamise süsteem (EL-i Nõukogu direktiividega 89/48/EMÜ (EÜT L 019 24.01.1989, lk 16[2]) ja 92/51/EMÜ (EÜT L 209 24.07.1992, lk 25)), et liikmesriigi kodanik saaks oma haridust ja diplomit teises liikmesriigis täielikult kasutada. Kui EL-i kodaniku kvalifikatsioon on oma koduriigis erialal töötamiseks piisav, piisab sellest ka samal eriala töötamiseks teises liikmesriigis, seega üldjuhul kehtib võrdne kohtlemine. Reguleerimaks spetsiifilistel aladel töötamist on EL-s vastu võetud eri kutsealasid – jurist, arhitekt, üldõde, ämmaemand, hambaarst, proviisor, loomaarst – puudutavad õigusaktid. Samas on haridus otseselt seotud rahvuskultuuriga, mistõttu arvestatakse EL-s suhtelise kvalifikatsiooni tunnustamise printsiibiga – kvalifikatsioon on otseselt seotud rahvusliku haridussüsteemiga. Kvalifikatsioonide tunnustamise osas tuuakse välja kaks märksõna: kompetentsus (sotsiaalne probleem, kas inimene on võimeline täitma teatud ülesandeid) ja kvalifikatsioon (formaal- juriidiline lähenemine, hinnangu tulemusel väärtustatud, diplom tunnistab, et inimene on võimeline tegema teatud tööd). Kahjuks on aga ka mitmed EL-i ametnikud tunnistanud, et puudulik diplomite vastastikuse tunnustamise süsteem takistab töötajate konkureerimist vabadele töökohtadele teistes liikmesriikides.

Asutamislepingus talletatud vaba liikumise õigus ei oleks tegelikkuses saavutatav, kui liikuda otsustanud isikute sotsiaalkindlustusalased õigused ei oleks kaitstud. Sel eesmärgil sätestati meetmed (eelkõige EL Nõukogu määrus 1408/71/EMÜ (EÜT L 149 05.07.1971, lk 2)), mis on vajalikud töötajate liikumisvabaduse võimaldamiseks sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimisega. EL-i õigusaktidega ei ole püütud riikide sotsiaalkindlustussüsteeme ühtlustada, vaid pigem kooskõlastada. Sotsiaalkindlustuse koordinatsioonisüsteem tugineb neljale põhiprintsiibile:

1. Võrdne kohtlemine: võõrtöötajatele laienevad kõik samad sotsiaalkindlustusõigused ja – kohustused, mis asukohariigi kodakondsusest töötajatele.

2. Korraga on kohaldatav vaid ühe riigi seadusandlus: üldreeglina rakendatakse võõrtöötaja suhtes töökohariigi sotsiaalkindlustuse õigusakte ehk *lex loci laboris* printsiipi, samas välistatakse olukord, kus isik oleks kas kindlustatud kahes riigis samaaegselt või siis mitte üheski riigis.

3. Omandatud sotsiaalkindlustusõiguste säilimine ehk hüvitiste eksport: mistahes liikmesriigi seaduste alusel omandatud hüvitisi makstakse ka siis, kui isik siirdub elama mõnda teise liikmesriiki.

4. Kindlustusperioodide kokkuliitmine: juhul kui õigus mõnele hüvitisele või hüvitise suurus sõltub teatud kindlustusperioodi täitumisest, võetakse arvesse ka teistes

[2] Siin ja edaspidi viidatud EL-i õigusaktide ning Euroopa Kohtu lahendite tekstid CELEX andmebaasist – http://europa.eu.int/celex/

liikmesriikides täidetud/omandatud kindlustusperioode; seejuures hüvitise maksmisel lähtutakse *pro rata* printsiibist, mille kohaselt iga asjassepuutuv liikmesriik maksab õigustatud isikule selles riigis täidetud kindlustusperioodile vastava osa hüvitisest.

Liikudes edasi kitsamalt töötajate vaba liikumise käsitluse juurde, peab esmalt tõdema, et töötajate liikumisvabadus iseenesest peab ühelt poolt tagama tasakaalustatud tööturu loomise ning EL-i kodanike kõrge sotsiaalse kaitstuse, teisalt annab see töötajatele võimaluse parandada oma elu- ja töötingimusi.

Teistesse liikmesriikidesse tööle siirduvaid inimesi kaitsevad küll mitmed EL-i õigusaktid, kuid arvestada tuleb asjaoluga, et isikutele, kes töötavad oma liikmesriigis, laienevad ainult oma riigi seadused. Liikmesriigi siseselt rakendatakse EL-i õigust ainult nende oma riigi kodanike puhul siseriikliku seadusandluse asemel, kes on kasutanud EL-i liikumisvabadust, ehk siis juhul, kui nad on pöördunud tagasi teisest riigist töötamiselt oma riiki töötama (Barnard, 1996, lk 120).

Töötajate vaba liikumise põhimõtte taustaks on arusaam, et tööjõu suurem mobiilsus tagab ühisturu efektiivsema toimimise. Töötajate vaba liikumise aluseks on asutamislepingu art 39, mille kohaselt ei tohi piiranguid liikumisvabadusel kehtestada ei liikmesriigid ega eraisikud, s.t et artiklil on vahetu mõju ka suhetele üksikisik-üksikisik. Seega mitte ainult riik, vaid ka eraisikust tööandjad peavad tagama töötajate liikumise ega tohi kehtestada piiranguid. Vastav artikkel on suunatud just töövõtjatele (ehk siis kehtib vaid juhtudel, kui on tegemist kellegi alluvuses töötamisega, töösuhtega). Töötajate vabast liikumisest rääkides tuleb seega piiritleda mõiste "töötaja". Vastavalt Euroopa Kohtu tõlgendusele (*Case Lawrie Blum vs Land Baden-Württemberg* (lahend 149/79, [1986] ECR 1725)) on "töötaja" isik, kes osutab teenuseid teise inimese juhendamise all ning saab selle eest tasu. Tööettevõtja ei ole töötaja. Samas käsitletakse töötajate vaba liikumise põhimõtte all ka töötajate perekonnaliikmeid, kellel on töötajatega võrdsed õigused.

Asutamislepingu art 39 lg 2 keelab igasuguse kodakondsusel põhineva töötajate diskrimineerimise nii töölevõtmisel, töö tasustamisel ja muude töötingimuste puhul. Samas ei tähenda diskrimineerimise keeld aga seda, et võrdne töö oleks võrdselt tasustatud kõikides liikmesriikides – riikide palgasüsteemid on ikkagi erinevad mitmesuguste majandustingimuste erinevuse tõttu.

Vastavalt lepingu art 39 lg 3 on vaba liikumise õigus seotud reaalselt tehtud tööpakkumisega. Nimetatud sätte kohaselt on konkreetse tööpakkumise olemasolu vaba liikumise ja elukohaõiguse eeltingimus. Euroopa Kohus on aga seisukohal, et EL-i kodanikel on õigus liikuda teise liikmesriiki ka töö otsimise eesmärgil (Handoll, 1995, lk 252).

Eelpooltoodut kokku võttes on liikmesriigi kodanikust töövõtjal õigus: liikuda vabalt teistes liikmesriikides, kandideerida pakkumisel olevatele töökohtadele ning võtta vastu tööpakkumisi, viibida liikmesriigis, et seal töötada kooskõlas selle riigi kodanike töösuhteid reguleerivate õigus- ja haldusnormidega, peale töösuhte lõppemist jääda edasi elama sinna liikmesriiki.

Oluline on silmas pidada, et vaba liikumisega kaasnev võrdse kohtlemise printsiip ei kehti avalikus teenistuses töötavate isikute kohta. Euroopa Kohtus on sätestanud, et avalik teenistuja on isik, kes vastutab riigi üldiste vajaduste ja huvide eest, avalik teenistus hõlmab endas avalike huvide kaitsmist riigi jaoks ja ülesandeid, mis on seotud riigiõigusega ja – funktsioonidega.

Töötajate vaba liikumise peamiseks toetusmehhanismiks on Euroopa töövahendussüsteem EURES[3]. EURES (reguleeritud Euroopa Komisjoni otsusega 93/569/EMÜ (EÜT L 274 06.11.1993, lk 32)) süsteem hõlmab endas liikmesriikide vahelist ning liikmesriikide ja Komisjoni vahelist koostööd tööhõive teenuste vallas, infovahetust vabade töökohtade ja tööotsijate, tööturu olukorra, elamis- ja töötingimuste kohta EL-s. Seega kokkuvõttes hõlmab töövahendussüsteem töökohtade ja töötaotlejate vahendamist riigi töövahendussüsteemi kaudu ning regionaalse ja eri kutsealade teenindamise aspekte.

Töötajate liikumisvabadust põhiliselt soodustav määrus 1612/68/EMÜ (EÜT L 257 19.10.1968, lk 2) näeb ette liikmesriikide kodanike ja nende perekonnaliikmete sissesõiduõiguse mistahes liikmesriiki töö otsimise ja töötamise eesmärgil, samas aga sätestab direktiiv 68/360/EMÜ (EÜT L 257 19.10.1968, lk 13) siiski kohustuse omada teises liikmesriigis elamiseks elamisluba. Elamisluba väljastatakse piiramatuks ajaks tööle saabunud teiste liikmesriikide kodanikele viieks aastaks ning seda peab töötamise jätkamise korral ka automaatselt pikendama. Kuigi teistest liikmesriikidest pärit töötajatele ei tohi teha mingeid piiranguid töötamise ajaks elamislubade väljastamisel, võib sellise elamisloa nõuet üldiselt käsitleda reaalse piiranguna vabale liikumisele. Tööd otsivad isikud võivad üldjuhul viibida teises liikmesriigis niikaua, kuni suudavad tõestada, et tegelevad aktiivse töö otsimisega (Handoll, 1995, lk 253), ajalised piirangud seab aga siin neile päritolu riigist makstavate hüvitiste ajaline tähtaeg – vastavalt määrusele 1408/71/EMÜ saadetakse teises riigis tööd otsivale isikule järgi tema sotsiaalkindlustushüvitised (töö otsimisel eelkõige töötushüvitised) maksimumperioodiga kuus kuud.

Loomulikult piiravad reaalsuses vaba liikumist ka eri liikmesriikide keelelised ja kultuurilised erinevused. Kindlasti on sihtriigist erineva kultuurilise taustaga töötajal raske kohanduda uues keskkonnas ning seetõttu väheneb ka inimeste tahe liikumiseks.

Töötajate liikumisvabadusest tulenevad probleemid Eestis.

Kõige tõsisemad erinevused Eesti ja EL-i sotsiaalses olukorras tulenevad suurtest lahknevustest tööjõu hinnas. Ühelt poolt annab see Eestile eeliseid majanduskonkurentsis ja võib meelitada Euroopa kapitali investeerima Eestisse, teisalt aga võib see kujuneda sotsiaalseks barjääriks Eesti vastuvõtmisele EL-i riikide hulka.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 29 kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, kusjuures juhul, kui eriseadus ei käsitle teisiti, on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis seaduslikult viibival välisriigi kodanikul või kodakondsuseta isikul. Seega on EL-i töötajate vaba liikumise põhialused tagatud juba Eesti Vabariigi põhiseaduses. Kuid piiranguvõimalus eriseadusega on juba iseenesest vastuolus EL-i õiguskorraga.

Vastavalt kehtivale välismaalaste seadusele (RT I 1999, 50, 548) on pääs Eesti tööturule piiratud sisserännu piirarvuga (0,05 % Eesti alalisest elanikkonnast aastas). Vastava piirarvu alt arvatakse välja küll EL kodanikud, kuid kahjuks mitte nende perekonnaliikmeid, mis takistab EL perekondliku ühtekuuluvuse põhimõtte rakendumist. Enne EL-ga liitumist ei oma aga liikmesriikide kodanikud õigust sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimisele ega ka

[3] EURES on lühend inglise keelsest terminist European Employment Service, mis tõlkes tähendab Euroopa Tööhõive Teenistust

kutsekvalifikatsioonide vastastikusele tunnustamisele, mistõttu on nende Eestisse töötama asumisel siiski teatud piirangud.

Töötu sotsiaalse kaitse seaduse (RT I 2000, 57, 371) ja tööturuteenuse seaduse (RT I 2000, 57, 370) vastuvõtmine oli oluline tagamaks EL kodanike juurdepääs tööturuteenustele alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga. Lisaks sellele moodustab olulise osa tööturuteenuste osutamisest ka tööturu infosüsteemi loomine, mis on esmaseks ja otseseks eelduseks Euroopa Töövahendussüsteemiga EURES ühinemisel, kuid millega ollakse hetkel hädas on ning varasemalt antud lubadusi siiani täita ei ole suudetud.

Valdkonnas on vajalik kutsenõustamissüsteemi loomine. Tulenevalt tööturuteenuse seadusest on alustatud tööturusüsteemis küll vastava teenuse osutamist, kuid arvestades, et ka haridussüsteemis püütakse vastavat teenust üha rohkem pakkuda ning seda tehakse siiani eri suundades, ei saa me veel rääkida süsteemi loomisest. Takistava tegurina tuleb siinkohal välja tuua ka asjaolu, et kutsehariduse pakkumine ei ole vajalikul määral arenenud ning Haridusministeerium ja Sotsiaalministeerium on valdkonna kooskõlastamiseks alles esimesi samme astumas.

Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt läbi viidud ekspertküsitluse andmetel hinnati praeguse tööturu ebarahuldava olukorra peamiseks põhjuseks just Eesti ümber- ja täiendõppe süsteemi ebatäiuslikkust ning arvestatavate negatiivsete asjaoludena toodi esile töötute tugevat seotust elukohaga ning tööhõiveametite ebaefektiivset tegevust (Konjunktuuriinstituut, 2000, lk 10). Eks Eestis hetkel üha kasvuteed näitav struktuurne tööpuuduski ole tingitud esmajoones tööjõu vähesest mobiilsusest ja haridussüsteemi nõrkusest.

Valdkonna üldiseks ja lõplikuks koordineerimiseks on vajalik pidev koostöö eri institutsioonide vahel, tähelepanu tuleb pöörata õigusaktide väljatöötamisel ja poliitika kujundamisel just Sotsiaalministeeriumi, Haridusministeeriumi ja Siseministeeriumi koostööle. Kindlasti tuleb otsustusprotsessidesse kaasata ka seadusandluse hilisemaid rakendajaid Tööturuametit ning Kodakondsus- ja Migratsiooniametit. Korraldada tuleb ametkondade vaheline statistiliste andmete ja informatsiooni esitamine ning valdkonna korrektseks käsitluseks vajalike uuringute korraldamine.

Siinkohal tuuakse välja ka mõningad järeldused, milleni autor on valdkonna senisel uurimisel jõudnud.

Esmalt tuleb rõhutada, et EL-i töötajate vaba liikumise põhimõtte rakendumine võib tuua Eestile kui madala sisemajanduse kogutoodanguga riigile kaasa olulisi ehk ka kriitilisi tagajärgi, esmase ohuna tuleks näha noore, kvalifitseeritud tööjõu lahkumist, eelkõige just nendel elualadel, kus ka Eestit ähvardab tööjõupuudus. Arvestades meie madalat elatustaset ning ka juba praegu EL-i liikmesriikidele probleemi valmistavat odava tööjõu olemasolu ühelt poolt ning Eesti riigi struktuurset tööpuudust teiselt poolt ei tohiks me üleminekuperioodi kehtestamise võimalikkusesse suhtuda ainult negatiivselt.

Mööda ei saa aga minna asjaolust, et Eesti uuringutejärgne tööpuudus on juba praegu kõrgem EL-i keskmisest ning väljaränne võib potentsiaalselt leevendada pingeid tööturul. Kahjuks on aga EL-s suurima tööjõupuudusega sektorites, kuhu Eesti haritud tööjõud on tööle oodatud – infotehnoloogia ja meditsiin, märgata tööjõupuudust ka Eestis, jälgides kasvõi töökuulutustes enim otsitud erialasid.

Samaaegselt aga ei ole enamik Eesti inimestest valmis liikuma. Kuigi mitmed viimase aasta jooksul korraldatud küsitlused ja uuringud näitavad, et inimestel on olemas soov välismaale töötama asumiseks, on ümberasumisele olulisteks takistusteks siiani keeleoskamatus ja meie jaoks harjumuspärasest erinev sotsiaalne keskkond. Üks olulisi migratsiooni piirajaid on töö- ja eluasemeturgude arengu erinev kiirus. Eesti elanikud on küll hetkel juba valmis töiseks pendelmigratsiooniks –töötades elukohast kaugemal, kuid valmisolek ja võimalus elukohavahetuseks töökoha vahetamise eesmärgil on siiski vähene. Vaid vähesed inimesed on alustanud tegelikke ettevalmistusi olemaks valmis liikumiseks, kas siis keeleõppena või konkreetsete riikide nõudmistega tutvumisena.

Teiselt poolt ei tohiks aga Eesti karta tööjõu sissevoolu, sest praeguste liikmesriikide kodanikest on valmis töökoha vahetuse eesmärgil liikuma teistesse liikmesriikidesse erinevatel hinnangutel vaid paar protsenti tööealisest elanikkonnast[4]. Eesti ei ole aga oma madala palgataseme, kehva infrastruktuuri ja elamistingimuste ning karmi kliimaga EL-i kodanikele atraktiivseks sihtriigiks.

Vastavalt Vabariigi Valituse tegevuskavadele Euroopa Liitu integreerumiseks (http://www.eib.ee/el/index.html) ei ole Eesti seadusandlus vastavuses Euroopa Liidu õiguskorraga ja Eesti ametnikkond ei ole valmis liituma. Kõrge kvalifikatsiooniga ametnikke napib eelkõige tööturutasutustes, kes saavad tulevikus töötajate liikumisvabadust administreerivaks institutsiooniks, kuid samas ei ole süsteemi ametnikud saanud isegi mitte EL-i liikumisvabadust käsitlevat koolitust. Probleemiks on finantsvahendite vähesus, mis on saamas takistuseks mitmete reformide elluviimisel, ühe näitena võib tuua ka aastaid takerdunud tööturu infosüsteemi loomise. Vaadeldes Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskavas 2000 IV kv – 2001 (http://www.sm.ee/thkava2000.html) toodud tööturupoliitikale tehtavate kulutuste osakaalu SKP-st, mis Eestil on kõigest 0,16%, võrreldes EL-i riikide keskmise 3,4%-ga, tuleb kindlasti Vabariigi Valitsusel enam tähelepanu pöörata eelkõige aktiivsetele töötuurmeetmetele ning suurendada vastavaid kulutusi.

Kokkuvõtvalt seisab Vabariigi Valitsusel ees raske ülesanne viia nii seadusandlus, haldus suutlikkus kui ka majanduslik olukord Euroopa Liidu poolt aktsepteeritavale tasemele. Esmase ülesandena tuleb tugevdada tööturupoliitikat ning tõhustada tööpuuduse vastu võitlemise meetmeid.

Kasutatud kirjandus

1. **Barbard, Catherine.** EC Employment Law. United Kingdom, Chichester: john Wiley & Sons ltd, 1996. 587 lk.
2. **Bauer, T., Zimmermann, K. F.** Assesment of Possible Migration Pressure and Its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe. A Study for the Department for Education and Employment. London, 1999. 106 lk.
3. Eesti Konjunktuuriinstituut. Konjunktuur, 2000 nr 4 (135). Tallinn, detsember, 2000
4. Euroopa Liidu õigusaktide ja Euroopa Ühenduse Teataja ametlik andmebaas CELEX- http://europa.eu.int/celex/
5. EUROOPA LIIT. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus, 1998. 374 lk.

[4] Toetudes University College Londoni poolt läbi viidud uuringule (Bauer, Zimmermann, 1999, lk 3-6)

6. **Handoll, John.** Free Movement of Persons in the EU. United Kingdom, Chichester: John Wiley & Sons ltd, 1995. 726 lk.
7. Vabariigi Valitsuse tegevuskavad Euroopa Liitu integreerumiseks 1999, 2000, 2001 - http://www.eib.ee/el/index.html

Summary

FREE MOVEMENT OF WORKERS IN THE EUROPEAN UNION AND ESTONIA

Alice Lugna
Tallinn Technical University

The *acquis communautaire* of free movement of workers covers four broad areas: mutual recognition of professional qualifications, citizens' rights, free movement of workers and co-ordination of social security schemes.

Opportunities for work are open to all EU citizens in all fifteen national employment markets of the EU, thanks to its fundamental rights of free movement of workers. This means that EU citizens can apply for any job vacancy advertised in any EU country, including public sector jobs. However, certain public service posts may be restricted to nationals of a particular country where the job question involves safeguarding public order or the interest of a State. There also has to be taken into consideration that freedom of movement concerns not only the migrant workers but also their family members.

In the field of free movement of workers Estonian legislation is not still harmonised with EU legal acts. In order to be ready to participate in EURES network, Estonia should have the well-developed labour market information system, but although many efforts have been made, the system is still under the preparation.

In the field of free movement of workers Estonia has to take into account that the institutional basis necessary for enforcement of legislation should be fully harmonised with EU requirements by the date of accession.

On Estonian situation in the field of free movement of workers author have reached to the following conclusions:

- To take to account Estonian low living standard, not high-standard living conditions and climate Estonia cannot be a receiving country, it is rather sending country;
- Even though there is a will among Estonians to work in a foreign country, they are not ready to move as their language skills are very low and they have not made many preparations;
- As Estonia does not have the effective labour market policy and as the figures of unemployment have risen within last years, there is a necessity to pay attention to the labour market measures and qualification system in order to be compatible in the EU labour market;
- Estonian educational system needs to be reformed; the Government has to pay more attention to the vocational counselling system.
- Limited financial resources can be a constraint in a problem solving process in Estonia.

ASPECTS OF MONETARY TRANSMISSION MECHANISM IN ESTONIA

Raoul Lättemäe[1]
Bank of Estonia

Introduction

The phrase monetary transmission indicates the mechanism, how monetary policy measures, such as change in money supply or central bank interest rates, influence domestic demand and inflation. The traditional view is that the monetary policy affects liquidity and interest rate yields in financial markets, and these ultimately influence real sector consumption and investment decisions. Understanding those mechanisms is essential to understand the impact of monetary authority decisions and actions on the economy. However, there is no consensus about how monetary policy exactly transmits from instruments to monetary policy targets. The reason is that monetary transmission mechanism (MTM) consists from number of different and partially overlapping channels[2] that are difficult to separate empirically. In addition, indistinguishable expectations play important role in the process of reaching financial market equilibrium and private sector decisions.

This article is concerned with surveying some intuitive and stylised facts about the aspects that can influence monetary transmission process in Estonia. The first aspect considered, is the monetary system in Estonia. It is based on the currency board arrangement (CBA), which is rather different from conventional central bank. The second aspect is the structure of Estonian financial sector. It is relevant in determining the link from monetary conditions to financial variables that most directly affect the non-financial sector – loan and deposit rates and asset prices. The third is the link between financial conditions and the spending decisions of households and firms. The relationship between financial sector and real sector is relevant in this regard.

CBA ties domestic monetary conditions with the monetary conditions of anchor currency. This means that due to the CBA the monetary policy actions of European Central Bank (ECB) influence directly Estonian monetary conditions already before accession. In April 2000 ECB stated, that he *may* agree on case-by-case basis that accession countries with euro-based CBAs may participate in ERM II with a CBA[3]. In this regard, it is increasingly relevant to assess trough which channels the ECB's monetary policy may affect the monetary conditions in accession countries with CBA. This article surveys some intuitive and stylised aspects that can influence the monetary transmission process and channels in Estonia.

Whereas there exists huge literature about monetary transmission, the literature about MTM in currency boards is very limited. Also, most of the empirical work about currency boards has examined their behaviour in comparative perspective. For example Ghosh, Gulde, and Wolf (1998) report that currency boards tend to have lower average inflation and as good

---

[1] The article is based on the Bank of Estonia's research project about monetary transmission in Estonia, carried out by the author and Rasmus Pikkani. All the views in this article are those of mine and not necessarily those of the Bank of Estonia or those of Rasmus Pikkani. Any remaining errors and mistakes are of course only mine.

[2] Usually four channels of MTM have been identified in theoretical literature: i) direct interest rate effects ii) asset price effects iii) exchange rate effects and iv) credit availability effects. See for example Mishkin (1996) for survey of MTM channels, Bernanke & Blinder (1988) and Bernanke & Gertler (1995) for discussion of credit channel.

[3] Joining with EMU requires two years of participation in European Exchange Rate Mechanism (ERM II) before the final adoption of common currency.

growth performance as other peg rate regimes. Kwan and Lui (1996) perform a simulation analysis of a currency board versus a flexible exchange rate regime, finding that the currency board both reduces output growth volatility and inflation. Batiz & Sy (2000) study currency board's credibility. Baliño, Enoch, Ize, Santriprabhob and, Stella (1997) conclude in a broad analysis of the experience of currency boards that currency boards are attractive to countries seeking to reduce inflation, or that wish to achieve the benefits of belonging to a broader currency area. Nenovsky & Hristov (1998, 1999) have studied CBA in Bulgaria. Some attempts of modelling currency board's transmission mechanism can be found in Catão & Rodrigues (2000), who study credit channel in Argentina.

CBA in Estonia

The monetary policy goal in Estonia is to maintain the stability of the national currency. This obligation is delegated to the independent central bank – to the Bank of Estonia. In achieving this goal, Estonia implemented the currency board arrangement simultaneously with the introduction of the national currency in 1992. The CBAs are very similar to the rules of gold standard. The most common features of currency board arrangements are the fixed nominal exchange rate with some anchor currency; the convertibility rule, which requires full backing of issued base money with foreign reserves and restricts the base-money supply to the currency board's foreign reserves, and strong legal commitments of the system, usually written explicitly into a law.

These rules-based features of currency board imply to important characteristic CBA – the lack of active discretionary monetary policy. The price stability objective is tied with the anchoring role of exchange rate, and all the necessary adjustments are left to the market. There is no central bank policy rate or other operational monetary policy targets in Estonia. The fixed exchange rate provides nominal anchor for the domestic prices and domestic interest rates, initiates adjustments of the internal price and cost structure and yields into long-run price and interest level convergence with anchor currency. The convertibility rule makes the base money supply mechanism automatic, as the domestic base-money supply follows automatically the base money demand through foreign exchange. Therefore, the convertibility rule is sometimes referred also as a monetary rule (for ex. Yam 1999). Convertibility rule together with policy independent set-up of the monetary arrangements and full backing of base money should all increase the credibility of the fix. Sound commitments and rule-based mechanism should increase market participants' monetary confidence and provide long-term stability, but of course only if the market participants' believe in the consistency of CBA-based monetary arrangements. Therefore good track record and sufficient amount of excess reserves is relevant to insure that confidence.

The limited ability for discretionary monetary policy under CBA is reflected also at the set-up of monetary policy framework in Estonia. The most important monetary policy "instrument" of the Bank of Estonia is unlimited convertibility between Estonian kroon and German mark (since 1999 between Estonian kroon and all Euro-area currencies) with the fixed exchange rate. This can be viewed as a foreign exchange window where the buying and selling foreign currencies against reserve currencies are initiated by commercial banks (Lepik 1999). This forex window enhances short-term capital flows and is the mechanism for the base money issuance – change in the base money supply is caused only by the corresponding operation in forex window.

Another important monetary policy instrument in Estonia is reserve requirement that should create sufficient liquidity buffers for commercial banks. The convertibility rule, with requirement of full backing of base money with foreign reserves, sets strong limits to the

Bank of Estonia's ability to use more discretionary policy instruments or to provide Lender-of-Last-Resort support. The possible amount of such actions is restricted to the amount of central bank's excess reserves. Therefore, the ratio of required reserves is relatively high, compared to other central and transition countries. The reserve requirement can be viewed also as an instrument that implicitly can affect the broader monetary conditions through change in money multiplier or through change in cost of resources for banking sector. This possible effect is however questionable in the context of open economy without any restrictions on capital movements.

Monetary Transmission Mechanism in CBA

Most studies, related to monetary policy transmission, treat some monetary policy exercises at the beginning of the transmission chain. However, in case of CBA, there are no active monetary policy exercises. The monetary transmission mechanism in CBA is based on anchoring role of fixed exchange rate. There is no independent interest rate target or other targets for central bank and the interest rates adjust according to arbitrage conditions and markets. Also the price adjustments are left to the market. Moreover, under CBA the money supply is endogenous; thus the money supply adjusts automatically when the money demand changes. In summing up, there is neither policy-induced change in money supply nor policy-induced change in interest rates. They both adjust according to economic development, external financing conditions and arbitrage conditions.

The most prominent textbook explanation of the monetary transmission mechanism in currency board system is automatic money-supply mechanism. Due to automatic money-supply mechanism, the current account deficit is directly transmitted to domestic liquidity tightening, which leads to increase in domestic money market interest rates. The changes in domestic interest rates transmit into economic activity through usual transmission channels and affect the current account, output and price level. Under fixed exchange rate, the change in domestic interest rates leads also to capital inflow and vice versa because of interest arbitrage. Those changes yield to the balancing balance of payments and the domestic interest rate level will converge to the world (anchor currency) interest rate level[4].

Hanke and Schuler state that the main point of CBA automatic money supply mechanism is: market forces determine and limit expansion of the money supply [at the given interest rate level]. As long as it is [expected to be] more profitable to invest funds in the currency board country than elsewhere, commercial banks in the currency board system tend to increase their loans. They can do so because foreign investment tends to occur, bringing additional foreign reserves to the currency board system. Eventually commercial banks expand their loans in the currency board system to such an extent that making further loans there is less profitable than investing the funds abroad. At that point, commercial banks hold the supply of loans constant in the currency board system, and the money supply ceases to increase. (Hanke & Schuler 1994, 2000). Because the exchange rate is fixed, arbitrage opportunities occurs through changes in the money supply, interest rates, and the current-account balance and market forces cause the money supply to adjust to the current-account balance (*Ibid.*).

Some issues should be noted when we are discussing this textbook mechanism, sometimes refereed as an "automatic stabiliser of CBA". Firstly, the domestic interest rates are tied with

[4] For example, Bordo & Jonung (2000), who studied the evolution of monetary and fiscal policies since 1870, argue that the under the gold standard, which is very similar to the CBA, the long-run interest rates had the highest degree of convergence compared to the regimes that followed in the 20th century.

the interest rates of anchor currency, but are not completely pre-determined by foreign rates because of risk premium. The risk premium usually does not reflect only country specific risks (currency, term structure, liquidity and default risk) but also regional and global factors. Whereas country specific risks are reflected by macroeconomic indicators the foreign interest rates, are not necessarily synchronised with domestic macroeconomic developments. The foreign (anchor currency) interest rates are influenced by foreign (anchor currency) monetary policy and conditions. The regional risks, for example the crisis in emerging markets or other global factors, can implement undesirable effects of contagion, which is usually not justified by the fundamentals. Therefore, the interest signals can be "undesirable" for some periods. The changes in domestic interest rates are not insulated from economy by central bank, and can have relevant effect on domestic economic development via the traditional transmission channels.

Secondly, this balancing mechanism does not necessarily mean prompt macroeconomic adjustments in the meaning of lowering the current account deficit *rapidly* to the consistent levels. There can be several reasons for that. One factor that can loosen or break the link between the money supply and the current-account balance is foreign direct investments, which are part of the capital-account balance (Hanke & Schuler 1994, 2000). Second factor can be that the capital mobility is usually higher than the trade flows, thus most of the current account signals can be wiped out by corresponding flows in capital account[5] (Baliño & Enoch 1996). The third factor can be that capital and current account flows may be simultaneously connected[6]. In summing up, the CBA's role to be macroeconomic stabiliser can be therefore viewed rather as a long run co-integration between monetary and macroeconomic conditions than prompt adjustment mechanism.

Factors that affect MTM in Estonia

In early years of transition, the Estonian banking sector was vastly dependent on domestic deposits, but the supply of latter was limited[7]. The foreign capital flows consisted mostly from foreign direct investments to private sector. This meant that the recourses in financial sector were limited and the level of financial intermediation was low. In 1996-97, the financial sector experienced rapidly increasing ability to attract foreign capital. As a result capital flows enhanced the integration of domestic and foreign markets and the importance of the foreign monetary components at the transmission mechanism increased substantially. Closer integration with foreign markets created necessarily preconditions to let foreign monetary signals to pass more clearly into the domestic financial sector. Those signals include especially signals from anchor currency, but also regional and global impacts on Estonian risk premium. For example, the monetary policy actions of European Central Bank influence directly Estonian monetary conditions. As Estonia is in the first wave of accession countries, the existence of such link between Estonian and European economy can become increasingly relevant.

---

[5] It should be noted that the historic explanation of CBA automatic money supply process tied the changes in money supply with the trade balance (For example, see Hancke & Schuler (1994)) rather than with overall balance of payments.

[6] Some of the flows can be considered simultaneously in the sense that increase in credit demand can lead into both increasing capital inflow *and* increasing current account deficit. Thus the decisions about current and capital accounts are not made separately but together. This simultaneity separates the pain of higher interest rates from the importers.

[7] The propensity to save was considerably low. Real sector savings amounted to 11…16% form GDP during 1994-98, the households savings amounted to 6…12% from GDP at the same period (Pikkani, Randveer 2000).

Several aspects are important in evaluating how those signals can affect Estonian enterprises and households. In broad categorisation – one of those aspects is the structure of the financial system. This affects the transmission from monetary conditions to financial variables – loan and deposit rates and asset prices. The second is the relationship between financial and real sectors, as this affects the link between financial conditions and the spending decisions of households and firms.

The financial system in Estonia is strongly banking-oriented, and can be described as rather concentrated and oligopolistic. This can make the response of loan and deposit rates to changes in money market rates sluggish and asymmetric (Kamin et. al. 1998). The domestic money market plays only a minor role in short-term liquidity management in Estonia and domestic capital markets are shallow. Extracting information from market yields can be extremely difficult, when the markets are shallow, as the lack and the minor role of domestic financial markets translate into lack of well-established term structure. In addition, the banking sector has financed the domestic credit growth with long-run borrowing from foreign institutional investors and therefore the money market rates have weaker connections with banking sector lending rates over the yield curve.

In addition to foreign monetary signals, the domestic money supply and credit demand conditions are relevant. It seems that under favourable domestic liquidity conditions the foreign interest signals can be insulated from the real sector by financial sector, considering both tightening and loosening foreign signals. For example, the interest rate hike in euro-area in 2000 was partly insulated from domestic economy, as the liquidity conditions were very favourable to domestic banks at the same tame. The strength of domestically passed interest signals under unfavourable liquidity conditions is trickier. It seems reasonable to assume that under such conditions tightening interest signals from foreign rates are strongly passed trough. Nevertheless, it does not seem so reasonable that loosening foreign signals are also passed trough strongly, when the liquidity conditions are unfavourable. Moreover, under such conditions it seems more logical that those signals are insulated from domestic interest rates.

The interest rate channel is supposed to work through the changes in *real* interest rates, influencing consumers' and investors' decision. The determination of real interest rates in a transition country is not obvious. The reason is that the market participants' saving and investment decisions are relying on their expectations. Expectations may be volatile and deviate from the "desirable" levels, especially if market participants' confidence was previously destroyed by hyperinflation or the market participants' assessment skills of economic processes are under-developed. The backward looking expectations can prevail at the early stage of transition, connecting the *ex ante* real interest rates with the *ex post* real interest rates. Low or negative real rates can weaker the importance of the interest rate signals to the real sector. Nevertheless, considerable amounts of Estonian real sector loan rates are indexed to short-term Euro-area interest rates (usually 6M Euribor or 6M DEM Libor). Thus, some foreign monetary signals are passed to the Estonian real sector automatically.

The credit channel is supposed to work, when the bank-loans (credit resources, that are dependent on domestic monetary conditions) are not perfectly substitutable with other financing sources for the real sector. The market for domestic corporate bonds in Estonia is shallow – at the end of 2000 the corporate bond market capitalisation was about 4-5% of GDP, from where the share of domestic corporate bonds made up only one third. Therefore, the domestic securities market has only a minor role as a substitute of bank borrowing. Moreover, despite a development of capital markets the banks continue to be basic financial intermediaries in Estonia. Those factors indicate that during tighter external refinancing

conditions in financial sector, the existence of credit channel in Estonia is highly probable. Some researches argue also that under concentrated and oligopolistic market structure, tightening monetary conditions leads greater cutback in lending by smaller banks than in bigger banks (Kamin et al. 1998), thereby also supporting the probability of existence of credit channel in Estonia.

From the real sector point of view, the financing pattern of real sector enterprises is however not so homogeneously bank-oriented. The foreign capital markets are accessible to a limited group of bigger enterprises. Those enterprises are able to raise funds from another sources, when the domestic credit-supply is restricted. It is commonly assumed that those enterprises have higher degree of foreign ownership and that they are more export oriented. Also some bigger infrastructure enterprises can directly access foreign capital markets. This factor can be viewed as balancing not amplifying factor of the transmission of domestic monetary conditions to the real sector as a whole[8]. However, smaller enterprises and households are dependent on bank credit in financing their activities. This means that they have limited ability to substitute the bank financing, when the domestic credit supply is restricted. In sum, the foreign financing and bank credit cannot be viewed as perfect substitutes, thus the existence of credit channel is probable also from the real sector side.

The structural developments, especially emergence in financial intermediation in 1996-97, have strengthened the link between monetary developments and real sector activity. The limited recourses in financial sector at the early years of transition meant that the domestic credit supply has been quite restricted before those years, as credit rationing is induced if the banks perceive themselves to be facing hard budget constraints (Kamin *et. al.* 1998). In addition, the inflation level substantially exceeded the nominal interest rates. This suggests that enterprises were more dependent on the availability of loans than on the price of loans during this period.

Conclusions

One of the key issues in assessing the monetary policy is the analysis of monetary transmission mechanism. This mechanism is influenced by several factors – the set-up and consistency of present macroeconomic "policy-mix", including the choice of monetary regime; the structure of economy, including the structure of financial sector; and the links between different sectors, including foreign, financial and real sectors, are just few of those factors. The effectiveness of the different transmission channels is highly dependent on the evolution of financial systems and market structures and its evaluation is challenging task even for advanced economies.

Estonian monetary conditions are closely linked with the European monetary policy through CBA – in addition to the changes in Estonian risk-premium, the monetary policy actions of European Central Bank can directly influence Estonian monetary conditions. During last ten years the increased integration of Estonian financial sector with foreign markets has strengthened this link substantially. This is recognised also by ECB, who stated in April 2000 that ECB may agree on case-by-case basis that accession countries with euro-based CBAs may participate in ERM II with a CBA.

[8] The experience of 1998-99 suggests that decrease in domestic bank lending was partly substituted with foreign financing. However, as growth of foreign financing was based to the credit from mother companies, the latter can be viewed as internal not external financing. Direct lending of the companies from abroad remained difficult for the whole period.

The consequences of those monetary signals to the behaviour of Estonian enterprises and households depends on several aspects beginning from the impact of substantial structural changes in Estonian economy at last decade and ending with the factors influencing households' and enterprises' everyday decisions. The evidence from financial structure and real sector financing patterns suggests that in addition to the interest rate channel the existence of credit channel effects in Estonia is highly possible.

References

1. **Baliño, T., Enoch, C., Ize, A., Santiprabhob, V., Stella, P.,** Currency Board Arrangements: Issues and Experiences. - IMF Occasional Paper 151, August 1997.
2. **Batiz, L. A. R., Sy, A. N. R.,** Currency Boards, Credibility and Macroeconomic Behaviour. – IMF Working Paper 00/97, 2000.
3. **Bernanke, B. S., Blinder, A.,** Credit, Money, and Aggregate Demand. - The American Economic Review, Vol. 78, Issue 2, 1988.
4. **Bernanke, B. S., Gertler, M.,** Inside the Black Box: the Credit Channel of Monetary Policy Transmission. - NBER Working Paper No. 5146, 1995.
5. **Bordo, M. D., Jonung, L.,** A Return to the Convertibility Principle? Monetary and Fiscal Regimes in Historical Perspective. The international evidence. – Stockholm School of Economics, WP No 415, 2000.
6. **Catão, L., Rodriguez, S. L.,** Banks and Monetary Shocks in Emerging Markets: How Far Can We Go With the "Credit View"? - IMF Working Paper 00/68, 2000.
7. **Ghosh, A. R., Gulde, A.-M., Wolf, H. C.** Currecy Boards: The Ultimate fix? – IMF Working Paper, 1998.
8. **Hancke, S. H., Schuler, K.,** Currency Boards for Developing Countries: A Handbook. - ICS Press, San Francisco, 1994. [Online version (June 2000): http://users.erols.com/kurrency/icegrev.htm]
9. **Hristov, K., Nenovsky, N.,** Monetary Policy under the Currency Board: The Case of Bulgaria. – Bulgarian National Bank, 1999.
10. **Hristov, K., Nenovsky, N.,** Financial Repression and Credit Rationing under Currency Board Arrangement for Bulgaria. – Bulgarian National Bank, DP/2/1998.
11. **Kamin, S., Turner, P., Van't Dack, J.** The transmission mechanism of monetary policy in emerging market economies: an overview. BIS Policy Papers: The transmission of monetary policy in emerging market economies, 1998. pp. 5-64.
12. **Kwan, Y. K., Lui, F. T.,** Hong Kong's Currency Board and Changing Monetary Regimes. – NBER Working Paper 5723, August 1996.
13. **Lepik, I.,** Basic Features of the Estonian Currency Board: Convertibility and Liquidity Management. Prepared for the International Workshop on Currency Boards, Hong Kong Baptist University, October 1999.
14. **Mishkin, F. S.,** The Channels of Monetary Transmission: Lessons For Monetary Policy. – NBER Working Paper No. 5464, 1996.
15. **Pikkani, R.**, **Randveer, M.** Säästmine Eestis. – Eesti Panga toimetised nr. 3, 1999.
16. **Santiprabhob, V.,** Bank Soundness and Currency Board Arrangements: Issues and Experience. – IMF Working Paper, 1997.
17. **Yam, J.,** A Modern Day Currency Board System.- Hong Kong Monetary Authority, 1999.

Kokkuvõte

RAHAPOLIITIKA ÜLEKANDEMEHHANISMI ASPEKTID EESTIS

Raoul Lättemäe
Eesti Pank

Rahapoliitika ülekandemehhanism tähendab protsessi, mille kaudu rahapoliitilised otsused, näiteks rahapakkumise või intresside muutmine, mõjutavad majandusaktiivsust ning inflatsiooni. Traditsiooniliselt peetakse selleks mehhanismiks protsessi, mille kaudu keskpank mõjutab kohaliku finantsturu likviidsust ja intressitaset ning kuidas need muutused kanduvad finantssektori vahendusel reaalsektori tarbimis- ja investeerimisotsustesse. Nende mehhanismide mõistmine on oluline, hindamaks rahakeskkonna ning keskpanga mõju reaalmajandusele.

On selge, ülekandemehhanismi toimimist mõjutavad mitmed tegurid. Käesoleva artikli eesmärk on anda lühikene ülevaade finantskeskkonna aspektidest Eestis, mis võiksid mõjutada ülekandemehhanismi toimimist Eestis. Jämedalt võib neid aspekte klassifitseerida monetaarrežiimi valiku, finantssektori struktuuri ning reaalsektori ja finantssektori vaheliste seoste aspektideks.

Monetaarrežiimi valikuna dikteerib valuutakomitee ülekandemehhanismide uurimisele kaks olulist dimensiooni: i) fikseeritud vahetuskurss on nominaalseks ankruks ning puudub keskpangapoolne aktiivne rahapoliitika ja ii) fikseeritud vahetuskurss seob nominaalse ankruna kodumaised rahalised signaalid üle intressiarbitraaži välissektori/välise tasakaaluga. Lisaks tuleb arvestada, et kodumaiste intresside areng ning valuutakomitee tasakaalustumismehhanismi mõju sõltub ka riskipreemia arengutest, ning jooksevkonto defitsiiti finantseerivate kapitalivoogude iseloomust. Olles Euroopa Liiduga liitumiskõnelusi pidavate riikide esirinnas, on Eesti sidunud valuutakomitee kaudu oma rahapoliitilise keskkonna Euroopa omaga.

Eesti finantssektor on pangandusekeskne ning oligopoolse turustruktuuriga, kohalikul võlakirjaturul pole olulist rolli pangalaenude asendajana. Oligopoolne ning kontsentreeritud turustruktuur teeb ülekandemehhanismide empiirilise hindamise keerukamaks ning võib mõjutada monetaarkeskkonna signaalide ülekandumist reaalsektorisse. Osaliselt kanduvad välismaised rahapoliitilised signaalid Eestisse tänu reaalsektori laenuintresside indekseerimisele automaatselt. Ootuste hindamisega seotud probleemid siirderiikides raskendavad aga reaalintresside leidmist ja tõlgendamist. 1998-99 aasta kogemus viitab, et šokiperioodidel võib intressikanalit võimendama hakata krediidikanali töölerakendumine. Võimalik, et krediidikanali tööd soodustab ka välisomanike suur osakaal finantssektoris ning valuutakomiteega keskpanga võimaluste piiratus ajutistesse finantsraskustesse sattunud pankade abistamisel, mis mõlemad võivad piirata liigsete riskide võtmist.

Reaalsektori rahastamismustrid pole homogeenselt kodumaise panganduse kesksed, kuna suurematel ettevõtetel on ligipääs välismaistele rahastamisallikatele. See faktor võib tasakaalustada kohaliku finantssektori poolt edastatavate signaalide mõju majandusele tervikuna. Arvestades aga teiselt poolt võlakirjaturu väikest rolli, on tõenäoline, et väiksemad ettevõtted ja majapidamised sõltuvad suurel määral pangalaenudest ning nende kättesaadavusest. Seega on krediidikanali eksisteerimise tõenäosus kõrge ka reaalsektori poolt vaadatuna.

RAHAPAKKUMISE STATISTIKA RAHVUSVAHELISED KONTSEPTSIOONID — KOHALDAMINE EESTI RAHA- JA FINANTSTURU KONTEKSTIS

Kadri Ojasalu
Eesti Pank[1]

Eestis on juba aastaid avaldatud rahvusvahelisele infotarbijale suunatud rahanäitajaid-agregaate. Tähelepanu rahvusvahelise statistika metoodiliste soovituste rakendamise analüüsile on senini jäänud paraku tahaplaanile. Kuna üldtunnustatud standardid, eelkõige Rahvusvahelise Valuutafondi soovitused, pole jäigad reeglid, vaid pigem suunavad juhised, siis rõhutatakse vajadust kohaldada rahvusvahelise metoodika põhimõtteid lähtudes iga riigi eripärast. Antud artikli eesmärgiks jääbki selgitada, milline on Eesti raha- ja finantsturu spetsiifika ning kuidas on üldtunnustatud rahvusvahelised statistikakontseptsioonid rakendatavad rahanäitajate määratlemiseks Eestis. Vastuste leidmisel on abiks Eesti pangandus- ja rahandussektori statistika aastatel 1997—2000. Analüüsitavate andmete lühike aegrida ning äärmiselt dünaamiline finantskkeskkond Eestis ei võimalda teha põhjapanevaid hinnanguid pikemas perspektiivis. Püüdluseks on järelduste tegemine senistest arengutest ning olemasolevast situatsioonist, mida arvesse võtta rahapakkumise statistika metoodikas.

Raha mõõde

Teadaolevalt tuuakse raha mõiste määratluses välja neli klassikalist funktsiooni: vahetusühiku, väärtuse kandja, arvestusühiku ja maksestandardi ülesannetes. Nimetatud funktsioone täpsustavad järgmised kriteeriumid: (1)üleüldine või seadustatud tunnustatus maksevahendina, (2)fikseeritud nominaalne väärtus, (3)ülekantavus, (4)madalad transaktsioonikulud, (5)jagatavus piisavalt väikesteks osadeks, (6)olematu või väga lühike viitaeg likviidsuse avamisel, (7)madal tulusus. Kuna finantsvarad omavad toodud kriteeriumite järgi reastatutena erinevat "rahalisuse" (*moneyness*) määra, siis on rahvusvahelised standardid tõmmanud mõttelise piirjoone "laia rahana" vaadeldavate finantsvarade ning ülejäänud finantsinstrumentide ja –varade kategooriate vahele. Samas pole tegemist jäiga eralduspiiriga, vaid pigem paindliku tõlgendusalaga, kus tuleb jälgida antud majanduskeskkonna eripära ning vastavate instrumentide rolli selles, et otsustada mida antud finantsruumis "laia raha" mõiste alla lugeda ja mida mitte. Lisaks rahanäitajate määratluse varieeruvusele majandusruumide geograafilises kontekstis lisandub ajamõõde, mis sunnib ümberhindama laia raha komponente pidevalt areneval finantsturul.

Tüüpiliste rahakomponentide osas, kodumaine ringluses olev sularaha ja likviidsed hoised, ei jäta rahvusvahelised standardid palju interpreteerimisruumi. Lähtudes sularaha ja likviidsete hoiuste[2] tavapärasest määratlusest on need alati raha põhikomponentideks. Keerulisem on tuvastada raha olemust kaubeldavates finantsinstrumentides. Kuigi rahaturufondide osakud omavad rahvusvaheliste standardite kontekstis valdavalt raha iseloomu, siis Eesti tingimustes on tegemist väga uue instrumendiga, mille järelturul on lühike ajalugu ning piiratud ulatus. Siingi tuleks lähemalt uurida, millistele raha kriteeriumitele kohaliku päritoluga rahaturuosakud vastavad. Veelgi olulisemat sisulist analüüsi nõuavad rahaloomes osalevate institutsioonide poolt emiteeritavad lühiajalised võlainstrumendid. Euroopa Liidus ja muudel arenenud finansturgudel arvestatakse selliseid

[1] Esitatud on autori isklik arvamus, mis ei pruugi ühtida Eesti Panga ametlike seisukohtadega.

[2] Likviidseteks hoiusteks laia raha mõistes loetakse esmajoones nõudmiseni- ja arveldushoiuseid, kuid ka valdavat osa tähtajalistest, säästu- ja välisvaluutahoiustest, mille sularahaks vahetamine ei kaasa märkimisväärseid lisakulutusi või ajalist viivitust.

instrumente laia raha osana, kuna neid saab suhteliselt lühikese viivitusajaga sularahaks vahetada ja/või nõudmiseni hoiusele kanda. Eesti tingimustes vajavad lühiajaliste võlainstrumentide "raha" tunnused kindlasti põhjalikumat uurimist. Samas on Eesti pankadele kehtestatud kohustusliku reservi baasi arvestamisel juba aastaid sisse loetud lisaks klientide hoiustele ka emiteeritud võlakirjad. Seega on võlakirjad reaalselt juba raha komponentidena arvesse võetud ning nendega kaasnevad likviidsusriskid maandatud läbi kohustusliku reservi nõude arvestusbaasi.

Raha emiteeriv vs raha hoidev sektor

Rahvusvahelises metoodikas eristatakse raha emiteerivat ja raha hoidvat sektorit. Neist esimesse kuuluvad riigi keskpank, kommertspangad ja muud hoiuseid või hoiuste ekvivalente-substituute kaasavad institutsioonid (näiteks rahaturufondid) ning teise ehk raha hoidvasse sektorisse kõik ülejäänud kodumaised institutsioonid välja arvatud keskvalitsus.

Rahamassi määratlemiseks on vaja näha, kui palju raha on emiteeriva sektori poolt paisatud majandusse, ehk raha hoidvasse sektorisse. Teiselt poolt ilmneb läbi kodumaiste nõuete see, kui suures ulatuses on rahaloomesektor finantseerinud ülejäänud majandust. Siinjuures pole keskvalitsust majandussektorina täielikult välja jäetud ning hoolimata keskvalitsuse spetsiifisest rollist majanduselus, kajastuvad viimase nõuded ja kohustused rahaloomesektori ees netosummana. Sellises lähenemises on rahvusvaheliste standardite autorid toetunud empiirikale, mis on näidanud, et keskvalitsuse käitumine raha hoidva institutsioonina erineb teistest majandussektoritest, ega allu enamasti makromajanduslikele mõjutustele, milleks on majanduse tõusu- või langusfaas, intressimäärade ja valuutakursi muutused jmt. Keskvalitsuse ainulaadne roll majanduses on teisalt tingitud finantseelarve kujunemise omapärast, kulutusotsuste poliitilistest või muudest sageli mitte-kasumlikest motiividest aga ka sularaha juhtimise eripäralisest tehnikast. Lisaks eelnevale on toonitatud vajadust tõmmata selge eralduspiir raha- ja fiskaalpoliitika vahele. Tuginedes rahvusvahelisele metoodikale on ka Eestis järgitud keskvalitsuse käsitlemist nn mittetavapärase majandussektorina, eristades keskvalitsuse näitajad teistest sektoritest või vaadeldes viimase kohustusi ja nõudeid rahaloomesektorile netobaasil. Samas on Eesti kontekstis tõstatatud küsimus üldvalitsussektori, st keskvalitsus koos kohalike omavalitsustega, vaatlemisest tervikliku valitsussektorina, millele kohaldada erireegleid statistilises tähenduses. Küsimus kesk- ja omavalitsustasandi erinevast käsitlusest metoodikas on küll piisavalt üheselt määratletud rahvusvahelistes standardites, kuid kinnitust toodud väite paikapidavusele kindlas majandus-poliitilises ruumis peaks tooma täiendav analüüs.

Väga olulise tähtsusega on rahvusvahelises metoodikas residentsuse kontseptsioon. Residentsuse üldmõistes rõhutatakse nn "*majandusliku huvi peamise asukoha*" põhimõtet, siiski lähtutakse reaalses andmete kogumise ja klassifitseerimise praktikas konkreetsematest kriteeriumitest, milleks on juriidiliste isikute puhul nende registreerimiskoht[3] ning füüsiliste isikute puhul alaline elukoht. Majandusruumis ringleva raha määratlemiseks on oluline teada kus raha kasutatakse. Ideaalis peaks residentsuse mõiste põhimõttekindel rakendamine vältima statistilisi moonutusi, kuid paraku ei suuda reaalselt kasutatav insitutsiooni registreerimiskoha või eraisiku elukoha määratlus olla alati samane majandusruumiga, kus asub ettevõtte või eraisiku majanduslik huvi ehk koht kus ta valdavalt rahalisi vahendeid kasutab. Siin võib tekkida probleeme eelkõige off-shore ettevõtetega, mille põhitegevus on suunatud kodumaisele turule, kuid mis on maksusoodustuste saamise eesmärgil registreeritud madala maksumääraga piirkondadesse.

[3] On olemas ka riike (nt Iirimaa), kus juriidiliste isikute residentsust määratletakse juhtimiskeskuse asukoha ning mitte registreerimisasukoha järgi.

Ka emigrantide Eestis asuvad hoised, mida saavad vabalt kasutada kodumaal asuvad sugulased või pereliikmed, on sisuliselt kodumaisel turul kasutatavad rahalised vahendid, kuigi statistika kogumise käigus liigituvad sellised hoised mitteresidentidele kuuluvaks ning peaksid jääma välja laia raha mõiste alt. Järelikult tuleb võimalikult tõese pildi saamiseks analüüsida mitteresidentidele kuuluvate rahalise vahendite olemust ja otstarvet.

Ülaltoodud näited ilmestavad selgelt vajadust analüüsida majanduse eripära, et tuua välja võimalikud tegurid, mis võivad statistilisi näitajaid moonutada. Mõistagi pole statistika kogumise protseduurides võimalik täielikult kõiki erijuhtumeid arvestada ja nende põhjustatavaid moonutusi vältida. Seevastu andmete tõlgendamisel ja analüüsil on reaalse olukorra analüüsist ja erijuhtude teadvustamisest suur abi objektiivsemate järelduste tegemisel.

Rahakomponentide määratlus Eesti kontekstis lähtudes rahvusvahelistest raha- ja finantsstatistika kontseptsioonidest

Arvestades sularaha ja likviidsete hoiuste[4] üheseltmõistetavat määratlust raha põhikomponentidena nii rahvusvahelise raha- ja finantsstatistika metoodikas kui ka Eesti statistika ja analüüsikäsitlustes, siis koondub alljärgnev analüüs rahaturufondi osakute ja lühiajaliste võlakirjade vaatlemisele laia raha võimalike komponentidena Eesti kontekstis.

Rahaturufondi osakud ilmusid Eestis finantsturule 1997 aastast. Novembris 2000 hõlmasid rahaturufondid (RTF) mahuga 1,3 miljardit krooni 3/4 investeerimisfondide turust. Eestis haldavad olemasolevaid RTF-e valdavalt krediidiasutuste konsolideerimisgrupi ettevõtted, millised on pangajärelevalve objektiks läbi Krediidiasutuste seaduse. Samas on kõigi fondivalitsejate tegevus reguleeritud investeerimisfondide seadusega, mille järelevalvet teostab Väärtpaberiinspektsioon. Seega on Eestis on olemas regulatiivsed struktuurid maandamaks RTF-de krediidiriske.

Metoodikas defineeritud transaktsioonikulude kriteeriumist lähtudes võib Eestis hinnata kulusid RTF osakute likviidsuse avamisel madalaks. Teenustasud osakute müügi ja ostu korral valdavalt puuduvad või on ebaolulise suurusega. Osakuid saab lunastada enamasti ühe päeva jooksul st olulist ajalist viivitust likviidsuse avamisel pole. Samuti puudub RTF osakutel kindlaksmääratud lunastamistähtaeg, mistõttu likviidsus on alati tagatud emitendile tagasimüügi korral. Probleemiks teatud RTF osakute puhul on nende kõrge nominaalväärtus[5], mis vähendab kauplemisaktiivsust ning seega vahetustehingutes kasutatavust. Eestis on RTF osakute ligikaudne keskmine tulusus 4% aastas, mis on täiesti võrreldav rahaturu (hoiuste) intressimääraga. Kõrvale jätta ei tohiks ka funktsionaalset käsitlust, millega tuleb vaadelda RTF tegevust sisuliselt, mitte toetudes pelgalt nimefassaadile. Eriti tähendusrikas on selline lähenemine olukorras, kus RTF pole Eestis seadusandlusega muudest investeerimisfondidest eristatud. Kõigele lisaks on oluline, et RTF-d investeeriksid valdava osa ehk ligikaudu 90% oma vahenditest madala riskiga, likviidsetesse finantsvaradesse — rahaturuinstrumentidesse, lühiajalistesse võlakirjadesse või hoiustesse. Eesti finantsstatistika andmetel moodustasid sularaha ja hoised kodumaiste RTF-de koguaktivatest 2000 aastal keskmiselt ühe kolmandiku, ülejäänud 2/3 ulatuses on varad paigutatud likviidsetesse võlakirjadesse-kommertspaberitesse[6]. Niisiis rahuldavad Eestis RTF-d ka aktivaportfelli struktuurilt

[4] Likviidseteks hoiusteks laia raha mõistes loetakse esmajoones nõudmiseni ja arveldusdeposiite, kuid ka valdavat osa tähtajalistest, säästu- ja välisvaluutahoiustest, mille sularahaks vahetamine või arveldustes kasutatavaks tegemine ei kaasa märkimisväärseid lisakulutusi või ajalist viivitust.

5 Eestis on Rahaturufonde, mille osaku nominaal on 100 000 EEK.

6 Investeerimisfondide sh. rahaturufondide aktivate struktuur on reguleeritud ka investeerimisfondide seadusega, et maandada võimalikke portfelliriske ning kindlustada fondi likviidsust.

rahvusvahelisi norme. Kui ülaltoodud kriteeriumite põhjal: rahaturule lähedane intressimäär, likviidne aktivaportfell ning madalad transaktsioonikulud ei selgu üheselt RTF olemus, siis soovitab Euroopa Keskpank kasutada täiendavalt hinna stabiilsuse testi (*price certainty test*). Hinna stabiilsuse testiga mõõdetakse RTF osakute hinna volatiivsust võrrelduna rahaturuintressi kõikumistesse. RTF-ks liigituvad need fondid, mille tulumäära volatiivsus on madalam võrreldes kodumaise rahaturu kolme kuu intressimäära volatiivsusega[7].

RTF-ga on ka Eesti statistika- ja analüüsipraktikas hakatud üha enam arvestama, kaasates viimaste andmeid rahturuarengute jälgimisse. Vajalik on RTF-de järjekindel, kvalitatiivne jälgimine, et tagada emiteeritavate instrumentide sisuline vastavus rahakomponentide kriteeriumitele.

Oluliselt enam vaieldav on **lühiajaliste võlakirjade** kaasamine raha komponentidena. Kuigi lühiajaliste võlakirjade turul on esimesed märgid väikeinvestoritele avanemise suunas võib seniseid arenguid võlakirjaturul vaadelda kui kitsa ja kinnise suurinvestorite ringi "mängumaad". Seoses tehingu- ja muude teenustasude (nt väärtpaberikonto haldustasu) langetamisele väärtpaberivahendajate poolt[8], toimub sisenemisbarjääride alanemisega käsikäes mõningane lähenemine likviidsemale rahaturule. Samas ei kindlusta õhuke teisene turg alati võlakirjade likviidsust enne kustutustähtaja saabumist. Seega võivad ka lühiajalised ning madala riskiga võlakirjad osutuda koheselt mittekaubeldavaks. Seoses ebapiisava informatsiooni ja võlakirjade ebaregulaarse käibega on raske määratleda nende keskmist intressimäära. Äärmise ettevaatusega toob autor välja ligikaudse rahaloomeasutuste poolt emiteeritud lühiajaliste võlakirjade keskmise intressimäära hinnanguna 2000 aastal 4,8%[9]. Kuna tegemist on valdavalt kinniste emissioonidega võib eeldada, et antud näitaja ei peegelda objektiivselt tegelikke turutrende.

Finantsinstrumentide rahalisuse (*moneyness*) määra saab tinglikult hinnata ka käibeindeksi (*assets turnover ratio*) abil. Käibeindeks mõõdab rahakomponentide käibimise sagedust ehk tehingutes kasutatavuse määra. Allpooltoodud tabelis 1 on antud käibeindeksid tähtajaliste hoiuste, valuutahoiuste ja lühiajaliste võlakirjade lõikes. Täiendavalt on ära toodud mitteresidentide hoiuste käibeindeks, kuigi rahvusvahelise metoodika kohaselt mitteresidentide käes olevaid rahakomponente agregaatide koosseisu ei lülitata. Sedaenam on tabelist 1 hea järeldada, et mitteresidentide hoiuste käibeindeks ning seega kasutatavus tehingutes on selgelt madalam kui residentidel, kinnitades sellega rahvusvahelise metoodika paikapidavust Eesti kontekstis. Nii tähtajaliste kui ka valuutahoiuste käibekiirust arvestades on tegemist väga likviidsete rahakomponentidega. Näha on ka lühiajaliste võlakirjade käibeindeksi kasvu trendi, kuigi need jäävad ikkagi oluliselt maha hoiuste vastavatest näitajatest. Kuna rahaturufondide detailsemad andmed polnud autorile kättesaadavad, olgu siinkohal ära toodud üheainsa, so rahaturufondi A+ osakute käibekiirus 2000 aastal, milleks oli 3,54. Ootuspäraselt paigutub antud rahaturufondi osak selle näitajaga likviidsuse skaalal hoiuste ja lühiajaliste võlakirjade vahele. Võlakirjaturu hetke arengustaadiumit arvestades on lühiajaliste võlakirjade kaasamine raha komponentide hulka tõenäoliselt enneaegne.

---

7 Eesti rahaturufondide A+ ja Optiva Rahaturufondi osakute puhul oli näitaja 2000 aasta kolmandas kvartalis väiksem ühest ning seega võiks need rahaturufondid volatiivsuse kriteeriumi baasil justkui raha komponentide hulka lugeda, siiski on need arvutused tehtud ebatäiuslike andmete alusel, mistõttu tulemustesse tuleks suhtuda teatud ettevaatusega, sedaenam võttes arvesse Eesti turu ebaküpsust ja suurt dünaamikat. Ülejäänud RTF hinna volatiivsuse hindamiseks andmed üldse puudusid.

Volatiivsuse hindamise valem: $d = \frac{\delta(\Delta \log V_t)}{\delta(\Delta r_t)}$

8 Eesti Väärtpaberite keskdepositoorium ja Tallinna väärtpaberibörsi poolt muudeti hinnakirja 2000 aasta lõpus.

9 Arvutused on tehtud lihtsa aritmeetilise keskmise baasil. Allikaks on pankade ressursiaruandlus.

T a b e l 1

Hoiuste ja võlakirjade käibeindeksid[1] 1997-2000

	1997	1998	1999	2000
Tähtajalised hoiused	10,8	17,9	10,2	8,8
Valuutahoiused	6,1	6,6	6,1	7,2
Lühiajalised võlakirjad	0,6	0,95	1,3	2,2
Mitteresidentide hoiused	8,8	5,9	5,9	4,3

[1] Käibeindeks arvutatakse suhestades hoiuste aasta deebetkäive aastakeskmisesse jääki.

Mitteresidentide roll ja mõju Eesti rahaturule

Üldjuhul välistatakse rahvusvahelise raha- ja finantsstatistika metoodikas agregaatide koosseisust mitteresidentide nõuded kodumaistele rahaloomeasutustele. Erandideks võivad olla riigid, kus on palju emigrante-mitteresidente, kelle rahalistest vahendidest oluline osa on suunatud kodumaale.[10] Reeglina eeldatakse mitteresidentide puhul, et viimaste nõuded rahaloomesektorile ei realiseeru valdavas osas siseturul ning seetõttu välismaalaste käsutatavad rahanõuded kodumaise inflatsiooni ning SKP kasvuga hästi ei korrelleeru. Tegelikkuses tekib siin palju küsimusi ning eriti selliste rahanõuete osas, mis on paigutatud kodumaises vääringus. Siiski, IMF raha- ja finantsstatistika metoodilistes soovitustes rõhutatakse vajadust lähtuda residentsuse ning mitte valuutaprintsiibist. Eestis on mitteresidentide kaasamist rahapakkumise mõõtmisel argumenteeritud arvukate off-shore firmade olemasoluga. Selline lähenemine võib olla teatud perioodide vaatlemisel tõepoolest õigustatud, kuna off-shore firmade osakaal on olnud tuntav. Siiski tuleb arvestada muutunud keskkonda, kus off-shore ettevõtete "äriedu" on oluliselt piirama hakanud nii 1999 aastal vastuvõetud tulumaksuseadus[11], õiguskaitseorganite elavnenud tegevus ärimahhinatsioonide paljastamisel (konsultatsioonifirma Divec juhtum) ning vajadus kindlustada oma ettevõtte laitmatu reputatsioon välispartnerite silmis.

Kas mitteresidentidele kuuluvatel hoiustel on oma eripära võrreldes kodumaiste hoiustega ning kui, siis milles seisnevad need erinevused? Alljärgnevalt uuritakse mitteresidentsetele klientidele (v.a välismaa pangad) kuuluvate hoiuste struktuuri aasta keskmistena. Kuna tehtava analüüsi eesmärgiks on hoiuste struktuurilised tunnused ja mitte absoluutmahud ning nende mahtude kasvu või kahanemise põhjused, siis pole siin ka arvesse võetud inflatsiooni ega muid makromajanduslikke mõjureid.

Joonis 1. Kliendigruppide osakaalud mitteresidentide hoiustes

[10] IMF uurimuse kohaselt kajastasid 150 riigist 17 mitteresidentide osa rahaagregaatides, sh Austria, India, Türgi, Liibanon, Portugal, USA.

[11] Tulumaksuseadus(15.dets.1999) §22. Madala maksumääraga territooriumil asuva juriidilise isiku tulu maksutamine.

Ülaltoodud jooniselt 1 on näha, et etteaimataval kombel domineerivad mitteresidentsete kliendigruppide osas äriühingud ja eraisikud. Kuigi välismaa äriühingutele kuuluvate hoiuste maht on absoluutsummas kasvanud, siis osakaal on vähenenud eraisikute ja finantsasutuste kasuks (vt joonis1). Võimalik, et selliste mitteresidentsete äriühingute proportsiooni vähenemise põhjuseks on teatud määral ka off-shore firmade tegevuse tagasitõmbumine. Samas on üsna loomulik, et alternatiivsete ning tulusamate rahakasutusvõimaluste avardumisel (hoiuste kõrge alternatiivkulu tingimustes) eelistavad firmad hoiustele äriinvesteeringuid, väärtpabereid jms vastupidiselt konservatiivsematele eraisikutele.

Mitteresidentide hoiused moodustavad keskmiselt 1/6-1/8 kõigist klientide hoiustest (vt tabel 2). Vaadeldud aastate läbilõikes on märgata mitteresidentide hoiuste osakaalu pidevat tõusu, vastavalt 12,6 protsendilt 1997 aastal 16,4 protsendini 2000 aastal. Nii kodumaised kui välismaised kliendid hoiavad valdava osa deposiitrahast likviidsetel arveldus-/nõudmiseni hoiustel. Kuigi üle kogu kliendisektori hoiavad välismaised kliendid võrreldes residentidega oma rahalisi vahendeid pisut meelsamini nõudmiseni hoiustel, siis erasektori, s.o äriühingute ja eraisikute, puhul eelistavad residendid ikkagi nõudmiseni hoiuseid suhteliselt enam kui mitteresidendid. Välismaalastest eraisikute puhul torkab silma nõudmiseni hoiuste kahanev populaaarsus.

T a b e l 2

Kliendi hoiuste struktuur hoiuseliikide ja residentsuse järgi 1997-2000.

(protsentides)

	1997		1998		1999		2000	
	Resid.	Mitteresid.	Resid.	Mitteresid.	Resid.	Mitteresid.	Resid.	Mitteresid.
Klientide hoised kokku	87,4	12,6	87,3	12,7	86,1	13,9	83,6	16,4
Nõudmiseni hoiuste osakaal	62,0	71,0	54,6	60,1	54,0	55,9	53,2	56,3
Sh äriühingud	81,1	73,4	76,0	69,7	74,4	74,2	70,7	77,5
eraisikud	69,1	62,3	56,6	58,8	58,5	54,5	59,8	37,7
Kroonihoiuste osakaal	84,0	25,9	82,1	22,9	79,3	16,6	78,4	13,1
Sh äriühingud	74,9	22,8	74,5	22,1	76,4	15,9	73,7	12,0
eraisikud	88,0	40,1	84,5	39,2	81,5	35,4	81,8	22,1
Nõudmiseni kroonihoiuste osakaal	60,2	20,4	52,5	14,8	52,5	11,7	53,8	10,2
Sh äriühingud	64,2	19,1	58,2	15,0	57,7	12,3	54,0	10,9
eraisikud	63,2	25,5	50,4	22,0	51,6	20,0	54,2	13,0

* Keskmised on leitud dekaadi andmete baasil.

Eesti krooni hoiustamise eelistustes valitseb märkimisväärne erinevus mitteresidentide ja residentide vahel. Kui kodumaised kliendid hoiavad oma rahalistest vahendidest ligikaudu 80% rahvuslikus vääringus ehk Eesti kroonides, siis mitteresidendid piirduvad siin paarikümne protsendiga Selgelt on näha (vt tabel 2) valuutatunnuse[12] alusel eristumise süvenemist ehk mitteresidentide kroonihoiuste osakaalu vähenemist ajas. Uurides põhjalikumalt mitteresidentset erasektorit näeme, et välismaalastest eraisikud talletavad suhteliselt suurema osa oma hoiustest kroonides, kui seda teevad äriühingud (vt tabel 2). Niisiis on kroonihoiuste osakaalude erinevus eriti silmatorkav kodumaiste ja välismaiste äriühingute puhul. Kroonihoiuste väga madal proportsioon välisettevõtete likviidsusportfellis viitab sellele, et Eesti majandusruumis kehtivas vääringus ehk Eesti kroonides arveldavad mitteresidendid oluliselt vähesemal määral kui residentidest äriühingud. Seega võiks järeldada, et mitteresidentsed firmad hoiavad Eestis põhiliselt välisvääringus arveldusraha.

[12] Siinkohal ei ole mõeldud valuutaprintsiibi jälgimist rahakomponentide liigitamisel, vaid olulise tunnusliku erinevuse väljatoomist residentide ja mitteresidentide hoiustamiskäitumises.

Eraisikute puhul on märgata pigemini pikemaajaliste ning "kõvades" valuutades hoiustatavate vahendite juurdekasvu.

Oluliselt ning ühesuunaliselt on vähenenud mitteresidentidele kuuluvate nõudmiseni kroonihoiuste osatähtsus ehk Eesti turul käibivate kõrglikviidsete rahaliste vahendide osa. Seega on mitteresidentide osatähtsuse kasv hoiuste üldmahus küll toimunud, kuid pigemini vähemlikviidsete ja aeglasemalt käibivate valuuta- ja tähtajaliste hoiuste arvelt.

Tabel 3

Kodumaiste ja välismaiste klientide hoiuste osakaalud välisvaluutade lõikes

(protsentides)

	1997		1998		1999		2000	
	residendid	Mitte-residendid	residendid	Mitte-residendid	residendid	Mitte-residendid	residendid	Mitte-residendid
Kokku	100	100	100	100	100	100	100	100
USD	58,13	60,98	51,61	57,22	45,63	47,51	49,41	47,52
DEM	27,52	27,45	33,07	29,78	34,17	30,87	22,52	16,89
EUR	2,10	1,81	3,50	2,69	9,07	13,83	16,22	29,07
FIM	4,15	2,95	4,56	3,49	4,67	3,05	4,81	2,44
RUB	1,29	1,65	0,33	0,77	0,07	0,26	0,09	0,19
Muu	6,82	5,16	6,94	6,04	6,39	4,48	6,96	3,88

* Aasta keskmised osakaalud on leitud kuuandmete alusel

Välisvääringute lõikes eelistavad kodumaised hoiustajad Saksa marka, millega Eesti kroon on fikseeritud, suhteliselt enam kui mitteresidendid (vt tabel 3). Välismaa kliendid seevastu hoiavad residentidest meelsamini oma raha rublades ning alates 1999 aastast (peale Euroopa Rahaliidu käivitumist) ka eurodes. Huvitav on täheldada, et FIM osakaal residentidel on kõrgem kui mitteresidentidel. Dollarite osatähtsus nii residentidel kui mitteresidentidel on ühesuur moodustades umbes poole kõigist valuutahoiustest.

Mitteresidentide hoiuste käibekiiruse järgi (vt tabel 1) on näha, et see on siiski madalam kui residentidel, viidates sellega mitteresidentide hoiuste vähem sagedasemale kasutatavusele tehingutes võrreldes kodumaiste klientide hoiustega. Siit võiks koondjäreldusena väita, et residentsuse lõikes esineb hoiuste struktuuris erinevusi, mis peegeldavad välishoiuste madalamat likviidsust ja aeglasemat käibekiirust, kusjuures toodud lahknevused näitavad süvenevat trendi ajas.

Valitsussektori spetsiifika rahaturul

Rahvusvahelises metoodikas vaadeldakse keskvalitsust kui neutraalset sektorit, mis ei kuulu raha emiteerivate institutsioonide ega ka raha hoidva sektori kilda. Keskvalitsuse spetsiifiline käsitlus tugineb argumentidele, millega omistatakse keskvalitsusele poliitilisi funktsioone ning eeldatakse, et poliitilise võimu teostajal puuduvad teistele kasumile orienteeritud majandusagentidele omased käitumismotiivid. Samas on uuemad lähenemised hakanud selgelt eristama keskvalitsust ja kohalikke omavalitsusi. Viimaste puhul ei rakendata erireegleid ning kohalike omavalitsuste hoiuseid vaadeldakse sarnaselt teiste majandussektoritega lülitades need brutosummana rahapakkumise koosseisu. Siiski on IMF andmetel olemas väheseid riike, kus keskvalitsuse hoised lülituvad rahaagregaatidesse. [13]

Alljärgnevalt võrreldakse valitsuse ja teiste sektorite rahanõuete dünaamikat, et selgitada kas ka Eestis joonistub välja valitsuse, sh eelkõige keskvalitsuse, spetsiifika. Uurimisobjekti on

[13] Selliste riikide hulka kuuluvad näiteks Alzeeria, Austria, Bahrein, Saksamaa, Paraguai, Ühendatud Araabia Emiraadid.

laiendatud ka riiklikele ettevõtetele, millega tuleb vaatluse alla kogu avalik sektor. Siinkohal analüüsitakse keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse spetsiifikat võrreldes muude kliendisektoritega ning nagu juba eelpool mainitud võetakse eritähelepanu alla ka riiklike ettevõtete sektor.

Joonis 2. Hoiuste maht sektorite lõikes 1995-2000 (mln.kr).

Üldjoontes on nii keskvalitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse osakaal rahakomponentides pidevalt langenud. 1997 aasta keskmisena moodustasid keskvalitsuse ning kohaliku omavalitsuse rahanõuded vastavalt 15,4% ja 6,2%, seevastu 2000 aastaks olid näitajad kahanenud 5,3% ning 1,6%-le. Seejuures on erasektor jõudsalt proportsioone riigi arvelt kasvatanud. Veelgi enam, ülaltoodud dekaadiandmete põhjal koostatud jooniselt (vt joonis 2) on näha mitte üksnes riigi osatähtsuse langus proportsionaalselt vaid isegi absoluutnäitajates. Uuritavaks põhiküsimuseks on riigi- ja erasektori erinevused monetaarsete varade dünaamikas. Siinkohal näitab joonis 2 kohati pigem vastanduvaid kui pelgalt eba-sünkroonseid liikumisi.

Huvitav on märkida, et Eestis on kogu avalikule sektorile, hõlmates endas keskvalitsust, kohalikke omavalitsusi kui ka riiklikke ettevõtteid, omane märkimisväärne sarnasus rahanõuete dünaamikas. Teooria kohaselt peaks avalikus sektoris käituma spetsiifikale vastavalt üksnes keskvalitsus. Siit võiks järeldada, et Eesti on avaliku sektori homogeensuse mõttes erilaadne ning sellele võiks tähelepanu pöörata ka rahvusvahelise statistika metoodiliste soovituste rakendamisel.

Erasektori alamgruppide no eraisikud, eraõiguslikud juriidilised isikud kui ka finantseerimisasutused rahavahendid peegeldavad selgelt samasuunalist dünaamikat ajas, moodustades ühtse raha hoidva sektori tuumiku.

Alljärgnevas korrelatsioonitabelis vaadeldakse erinevate kliendigruppide vahelist seost rahakomponentide dünaamikas. Esineb silmatorkav erinevus erasektori ja riiklike institutsioonide vahel. Kõik erasektori kliendirühmad näitavad vastassuunalist dünaamikat riigisektori vastavate alamrühmadega või vastupidi avalik sektor liigub vastassuunaliselt erasektorile. Erasektori kliendigruppide (finantsasutused, füüsilised isikud ja juriidilised isikud) siseselt on tugev positiivne korrelatsioon, mis viitab rahanõuete samasuunalisele liikumisele sektori piires. Seejuures võib teatud homogeensust täheldada ka riikliku sektori

raames, kus vastastikused seosekordajad on positiivsed. Samas on huvitav tõdeda, et erinevalt teooriast lähevad rahakomponentide dünaamikalt Eestis kõige ilmekamalt erasektorile vastupidises suunas riiklike ettevõtete näitajad. Põhjuseid võib olla mitmeid. Esiteks, kui riiklike ettevõtete sektori taga on väike arv suurettevõtteid, millega kaasneb suur volatiivsus, siis omab näitaja vähest üldistusvõimet üle sektori kui terviku. Teiseks, riiklikud ettevõtted on Eestis suure spetsiifikaga lähtudes oma turupositsioonist (riiklik monopol) või on kogu sektori dünaamika mõjustatud poliitilistest teguritest (erastamine).

T a b e l 4

Residentidest kliendisektorite hoiuste korrelatsioonitabel (1995-2000)

	Eraõiguslik juriidiline isik	Finants asutus	Füüsiline isik	Keskvalitsus	Omavalitsused	Riiklikud ettevõtted
Eraõiguslik juriidiline isik	1,000	0,876	0,988	-0,226	-0,111	-0,535
Finantsasutus	0,876	1,000	0,902	-0,140	-0,014	-0,496
Füüsiline isik	0,988	0,902	1,000	-0,194	-0,055	-0,543
Keskvalitsus	-0,226	-0,140	-0,194	1,000	0,658	0,284
Omavalitsused	-0,111	-0,014	-0,055	0,658	1,000	0,295
Riiklikud ettevõtted	-0,535	-0,496	-0,543	0,284	0,295	1,000

N=216

Toodud korrelatsioonid (vt tabel 4) näivad õigustavat senipraktiseeritud lähenemist valitsussektorile kui tervikule, eristamata selles keskvalitsuse ning kohalike omavalitsuste kirjeid. Rahvusvahelist metoodikat toetab era- ja riigisektorite vaheliste erisuste ilmnemine ning märkimisväärne homogeensus sektori siseste kliendigruppide vahel. Siiski pole antud analüüs piisav lõplike järelduste tegemiseks, kuigi pakub loodetavasti mõtlemisainet rahvusvaheliste statistikakontseptsioonide järgimisel.

Kokkuvõte

Hoolimata rahadefinitsiooni hägustumisest moodsas ja innovaatilises finantskeskkonnas on rahapakkumise statistiline määratlemine ning rahvusvaheliste metodoloogiliste aluste järgimine endiselt väga oluline majandusagentide informeerimise aspektist. Antud artikli rõhuasetus on finantsinstrumentide analüüsil nende rahalisuse määratlemisel ning mitteresidentide ning valitsussektori rolli analüüsimisel raha hoidvate sektoritena. Järeldustes tõdeb autor, et raha komponendina võiks täiendavalt kaasata rahaturufondide osakud, seevastu kui lühiajaliste võlakirjade puhul näib tänane hetk selleks veel liiga varajane olema. Raha hoidvate sektorite uurimisel ilmnes ka Eesti arvandmete baasil valitsuse ning mitteresidentide spetsiifika, õigustades sellega rahvusvahelise metoodikaga ettenähtud erikäsitlust. Ülaltoodud uurimuse tulemusena võib järeldada, et Eesti finantskeskkond on sobiv rahvusvaheliste metoodiliste põhimõtete rakendamisele rahanäitajate määratlemisel.

Kasutatud kirjandus

1. "Euro area monetary aggregates:conceptual reconciliation exercise", European Central Bank. July 1999.
2. **Edwards, Franklin R.:** The New Finance: Regulation and Financial Stability, Washington 1996.
3. **Galbis, Vincent**: The IMF's Statistical systems in context of Revision of the United Nations' a system of National Accounts. Washington, D.C.1991
4. Monetary and Financial Statistics Manual, IMF 2000.
5. **Probst, Christian**: "Collective Investment Institutions MMFs and other CIIs". Joint Vienna Institute, 1998

Summary

INTERNATIONAL STANDARDS FOR MONEY SUPPLY STATISTICS — APPLICATION IN ESTONIAN MONETARY AND FINANCIAL CONTEXT

Kadri Ojasalu
Bank of Estonia[14]

Despite the vagueness of money definition in modern, innovative financial environment, the economic agents still need clear indicators and measures on dynamics of money supply aggregates. In accession to developed economies and financial markets Estonia needs to strengthen international investors and organisations confidence towards its domestic financial environment. One option, aimed at higher reliability of our status on international level, is dissemination of monetary and financial indicators according to the international standards.

Banks are still the dominant financial intermediaries on Estonian financial market. Therefore no special attention is put on institutional issues or matters concerning financial intermediaries – issuers of monetary liabilities. The main topics handled are rather focused on instrumental issues. More precisely, the following question has been risen – "Whether money market funds shares and short-term bonds in Estonia have to be included in broad money or not?" Short analysis made in current paper indicates that inclusion of money market funds shares should widen the definition of broad money. Short-term bonds on the contrary still seem to be fairly illiquid instruments and mainly because of thin secondary market and relatively high entry-barriers.

Secondly, the role of non-residents and government sector was handled in order to clarify whether their behaviour responds to the presumptions of specificity in the methodology. Empirical data revealed a high consistency of actual conduct of non-residents and government sector with statements in the theory. Non-resident clients tend to hold considerably higher proportion of their deposits in foreign currency then resident depositors. In addition, the turnover ratio of non-residents deposits turned to be lower from respective indicator by residents. Concerning the role of the government sector, both central government and local governments' agent's conduct as depositors correlated negatively with other economic sectors, indicating their particular nature as money holders. An interesting finding indicated nonfinancial public enterprises very similar dynamics with government sector. Hence, in Estonia the whole public sector shows high uniformity. In other words, non-residents and public sector entities have their specific features and should therefore not be treated as typical money holding sectors.

In conclusion, no considerable contradictions were found between internationally accepted methodological principles of conducting monetary statistics and the actual situation in Estonian monetary and financial market. Therefore all contributions towards better observance of international statistics standards concerning monetary aggregates should be promoted.

[14] The views expressed in this article are those of the author and do not necessarily reflect the official view of Bank of Estonia.

HINNANGUD LÄÄNEMERE REGIOONI RIIKIDE KONKURENTSIVÕIMELE[1]

Tiiu Paas
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Globaliseerumisprotsesside süvenemisel on majanduse avatuse kõrval suurema tähelepanu osaliseks saanud vajadus luua võimalikult võrdseid konkurentsitingimusi kapitali liikumisele. Siit tulenevalt pööratakse ka suuremat tähelepanu riikide konkurentsivõime võrdlevale hindamisele. Majanduspoliitikat käsitletakse riigi konkurentsivõimet kujundava olulise tegurina, mis võimaldab luua soodsat ettevõtluskeskkonda kodumaisele ja välismaisele kapitalile.

Käesolevas artiklis analüüsitakse Läänemere regiooni riikide (Saksamaa, Rootsi, Soome, Norra, Taani, Poola, Eesti, Läti, Leedu ja Venemaa) rahvusvahelisele konkurentsivõimele antud hinnanguid tuginedes

1) konkurentsivõime aastaraamatus (*WCY- World Competitiveness Yearbook*) maailma majandusarengu seisukohalt olulisema 47 riigi andmeid hõlmavale andmebaasile ning konkurentsivõime hindamise metoodikale (*WCY methodology*);
2) Harvardi Rahvusvahelise Arengu Instituudi (*HIID – the Harvard Institute for International Development*) ja USAID *(the United States Agency for International Development*) andmebaasile 25 siirderiigi sotsiaalmajandusliku arengu ja konkurentsivõime kohta ning nende riikide konkurentsivõime hindamise metoodikale (Sachs, *et al*, 2000 (a, b, c)).

Konkurentsivõime mõiste mitmetahulisusest, seda iseloomustavate võimalike majandusnäitajate suurest varieeruvusest ning sageli ka majandusandmete võrreldamatusest tulenevalt on raske välja töötada ühte ja ainuõiget metoodikat konkurentsivõime hindamiseks. Hindamisemetoodikate väljatöötajad ja kasutajad ei avaldata tavaliselt kuigi detailselt oma metoodikaid ega täpseid reegleid, kuidas riikide järjestused konkurentsivõime alusel tegelikult kujunevad. Hindamise juures on objektiivsete hinnangunäitajate kõrval alati tegemist ka subjektiivsete hinnangutega, millede osakaal koondhinnangu andmisel on eri käsitluste korral erinev. Seda on toonitatud ka mõlemas käesolevas artiklis mõnevõrra põhjalikumalt analüüsitud konkurentsivõime hindamise metoodikate puhul (WCY, 2000; Sachs, *et al*, (b), 2000)

Mõlema metoodika alusel riikide konkurentsivõime analüüsimisel on artiklis rõhuasetus Balti riikide (Eesti, Läti ja Leedu) konkurentsivõimele võrdleva hinnangu andmisel Läänemere regioonis ning siirderiikide seas. Artiklis on püütud hinnata Balti riikide konkurentsivõimet kaudselt võrreldes erinevate metoodikate alusel riikide konkurentsivõimele antud hinnanguid ning täiendades neid faktoranalüüsi kasutamise tulemusena saadud lisainfoga. Faktoranalüüsi kasutamine on üheks võimaluseks erinevate metoodikate alusel saadud hinnangute analüüsimiseks ja omavaheliseks võrdlemiseks ning autoripoolse arvamuse kujundamiseks riikide rahvusvahelise konkurentsivõime hindamise võimaluste kohta ning riikide järjestamise kohta vastavalt nende konkurentsivõimele erinevate metoodikate põhjal antud hinnangutele. Artiklis esitatud probleemikäsitluse üheks eesmärgiks on kontrollida, kas Balti riigid kui endised liiduvabariigid ning praegused Euroopa Liidu idalaienduse kandidaatriigid

[1] Uurimistöö on läbi viidud ETF grandi 4588 toetusel. Autor on tänulik Eesti Teadusfondile uurimistöö toetamise eest.

kuuluvad nende rahvusvahelisele konkurentsivõimele eri metoodikate alusel antud hinnangute põhjal samasse gruppi Kesk ja Ida Euroopa juhtivate siirderiikidega (Sloveenia, Tšehhi, Ungari, Poola).

Riigi konkurentsivõime käsitlustest ja hindamisest

Riigi konkurentsivõimet on põhjalikult käsitletud nii teoreetilistes kui rakenduslikes uurimustes. Teoreetilise ja rakendusliku käsitlusviisi koosarendamise näitena võib esitada ka M. Porteri olulisi konkurentsivõime käsitlusi teoreetilise suunitlusega raamatutes (Porter, 1990 ja 1998) ning neile tuginevalt Maailmapanga tellimusel esitatud videoloengut "Miks mõned riigid on enam edukad" (2000). Viimases analüüsitakse ja üldistatakse viie riigi (Hollandi, Itaalia, Jaapani, Saksamaa ja USA) ning nende konkurentsivõimelisemate majandusharude konkurentsieeliseid ning tuuakse üldistatult välja olulisemad konkurentsivõime tõstmise vajadused ja tingimused. M. Porteri käsitluses tulenevad need eelkõige majandusharude ajaloolisest arengust ning kahest peamisest konkurentsivõime arengumootorist: tugevast kohalikust nõudlusest ja tugevast sisekonkurentsist.

Riigi konkurentsivõime tõstmise peamiseks eesmärgiks peetakse sageli elatustaseme kasvu. OECD määratluse kohaselt on riigi konkurentsivõimega määratud tema võime olla konkurentsivõimeline kaupade ja teenuste vabal ja ausal turul, mis peab pikaajalises perspektiivis tagama inimeste reaalsete sissetulekute pideva ja stabiilse kasvu ning tööhõive (OECD; 1995 ja 1997). Euroopa Liidu dokumentides ja projektides on konkurentsivõime alusena käsitletud Euroopa sisest ning muud maailma arvestavat efektiivset tööjaotust, mis võimaldab toota ja tarbida kõrge lisaväärtusega tooteid ja teenuseid. Euroopa idalaienduse kandidaatriikidele esitatakse nõue toime tulla Euroopa Liidu riikide konkurentsisurve ning turujõududega (EC, 1999 (a, b)). Need konkurentsivõime käsitlused on aluseks ka maailma juhtivate riikide ning siirderiikide konkurentsivõime hindamise metoodikate väljatöötamisel ja arendamisel ning riikide järjestamisel rahvusvahelise konkurentsivõime alusel.

Riigi konkurentsivõimet, selle erinevaid määratlusi, konkurentsivõime riikliku mõjutamise eesmärke ja vahendeid, konkurentsivõime majanduspoliitilisi ja infrastruktuurseid aluseid ning konkurentsivõime teoreetiliste ja rakenduslike käsitlusviiside koosarendamise põhisuundi on põhjalikult käsitletud ka Eesti majandusteadlaste uurimustes (Reiljan, *et al*, 2000; Reiljan ja Hinrikus, 1999; Sepp ja Kaldaru, 1999, Varblane, *et al*, 1999). On loodud hea teoreetiline alus Eesti rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmise strateegilise arengukava väljatöötamiseks ning riigi konkurentsivõimet toetavate rakendusuuringute käivitamiseks.

Käesolevas artiklis on rõhuasetus konkurentsivõime nendel käsitlustel, mis võimaldavad anda võrdlevaid hinnanguid riigi rahvusvahelisele konkurentsivõimele ning välja tuua riikide järjestusi konkurentsivõime alusel. Selliste hinnangute andmisel püütakse riigi konkurentsivõimet käsitleda võimalikult kompleksselt, võttes arvesse nii kvantitatiivselt mõõdetavaid sotsiaalmajanduslikke näitajaid kui ka subjektiivseid hinnanguid konkurentsieeliste ja nende arendamise võimaluste kohta. Konkurentsivõime võrdlev hindamine võimaldab riikidel paremini näha oma konkurentsieeliseid ja nende arendamise teid ning analüüsida põhjusi, mis võivad kujuneda takistuseks rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise ettevõtluskeskkonna arendamisel. Siit tulenevalt on artikli järgnevas osas antud ülevaade kahest rahvusvaheliselt enam kasutamist leidnud ning põhiosas samadele metoodiliste printsiipidele tuginevast riikide konkurentsivõime hindamise metoodikast ning faktoranalüüsi kasutamisest kui ühest täiendavast võimalusest võrdleva hinnangu andmiseks riikide rahvusvahelisele konkurentsivõimele.

Maailma riikide konkurentsivõime aastaraamatu metoodika (*WCY-methodology*) kohaselt hinnatakse 47 riigi konkurentsivõimet, nendest 29 on OECD riigid ning ülejäänud 18 arenevad majandused (*newly industrialized and emerging economies*). Valitud riike peetakse maailmamajanduse arengut otseselt või kaudselt enam mõjutavateks riikideks. Läänemere regiooni riikidest kuuluvad valimisse Saksamaa, Põhjamaad (Taani, Rootsi, Soome ja Norra) ning siirderiikidest Venemaa ja Poola. Välja on jäänud 3 Balti riiki. Eestit, Lätis ja Leedut ei ole seni veel loetud maailmamajanduse seisukohalt olulisteks arenevateks majandusteks. Euroopa siirderiikidest loetakse maailma juhtivate majanduste hulka lisaks Venemaale ja Poolale veel Ungarit, Tšehhi Vabariiki ja Sloveeniat.

Maailma juhtivate majanduste konkurentsivõime hindamisega alustati 1994. aastal. Riikide konkurentsivõimet iseloomustav andmebaas sisaldab üle 200 näitaja, mis on grupeeritult järgmiselt:

- I grupp: kodumaine majandus;
- II grupp: rahvusvahelistumine;
- III grupp: valitsus;
- IV grupp: finantsid;
- V grupp: infrastruktuur;
- VI grupp: juhtimine
- VII grupp: teadus ja tehnoloogia.

Konkurentsivõime hindamiseks vajalik info on põhiliselt kogutud rahvusvaheliste ja rahvuslike statistikaorganisatsioonide vahendusel. Loodud on ka ekspertide võrk, kellede vahendusel laekub hinnanguid riikide sotsiaalmajandusliku olukorra kohta enam kui 3000 vastajalt. Tegemist on statistiliste näitajate ja subjektiivsete hinnangunäitajate kombineerimisega riikide konkurentsivõime analüüsimisel ning nende järjestamisel. Osa näitajaid kujundavad vaid taustinfo ekspertide hinnangute üldistamiseks ning kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete hinnangunäitajate alusel riikide järjestuse väljatöötamiseks.

Tuginedes 25 siirderiigi majandusarengut üldistavale heuristilisele mudelile (Sachs, *et al*, 2000a) ning seda toetavale kvantitatiivset ja kvalitatiivset infot sisaldavale andmebaasile on välja töötatud võrreldavad hinnangud siirderiikide rahvusvahelisele konkurentvõimele (Sachs, *et al*, 2000b). Siirderiikide konkurentsivõime hindamise metoodika põhiprintsiibid on kooskõlas *WCY*-metoodikaga. Andmebaas sisaldab kvantitatiivset infot, mis on kogutud riikide statistikaasutuste ja rahvusvaheliste statistikaorganisatsioonide vahendusel (WDI, 1999), ning ekspertide kvalitatiivseid hinnanguid siirderiikide sotsiaalmajandusliku olukorra, majanduspoliitika jne kohta. See info on samuti osaliselt kasutatav vaid taustinfona riikide järjestamisel vastavalt nende konkurentsivõimele. Konkurentsivõimet iseloomustavad kvantitatiivsed näitajad ning kvalitatiivne taustinfo on esitatud grupeeritult:

- I grupp: avatus;
- II grupp: tehnoloogia;
- III grupp: valitsus;
- IV grupp: infrastruktuur;
- V grupp: finantssektor;
- VI grupp: tööturg ja juhtimine;
- VII grupp: institutsioonid.

Läänemere regiooni riikidest on siirderiikide metodoloogia alusel saanud oma konkurentsivõimele hinnangud Poola, Venemaa, Eesti, Läti ja Leedu. Poola ja Venemaa on

saanud rahvusvahelisele konkurentsivõimele hinnangu mõlema metoodika kohaselt. Seega on Poolale ja Venemaale *WCY*-metoodika raames antud hinnangute kaudu võimalik kaudselt võrrelda ka Eesti, Läti ja Leedu konkurentsivõimet maailma juhtivate riikidele antud konkurentsivõime hinnangutega.

Tagamaks kasutatavate näitajate metoodilist ühtsust ning andmete võrreldavust on faktoranalüüsi läbiviimisel tuginetud *WCY*-metoodika kohaselt esitatud näitajate gruppidele ning *WCY* andmebaasile. Valitud on järgmised algnäitajad: I grupp – SKP (SKP); II grupp – väliskaubanduse bilanss (KAUBBIL); III grupp – keskvalitsuse võlg (% SKPst, VALVÕLG); IV grupp – reaalsed lühiajalised intressid (INTRESS); V grupp – teedevõrgu tihedus (TEED); VI grupp – tootlikkus: SKP (PPP) töötaja kohta (TOOTLIKKUS); VII grupp – kulutused teadus- ja arendustegevuseks (T&A). Lisaks on arvesse võetud veel SKP elaniku kohta (SKP/EL) ning teadus- ja arendustegevuseks tehtavad kulutused elaniku kohta (T&A/EL).

Tabelis 1 on toodud 47 riigi andmetel faktoranalüüsi kasutamise tulemusena saadud faktormaatriks. Faktormaatriks on arvutatud peakomponentide meetodil ning faktormaatriksi pööramisel on kasutatud *varimax*-meetodit. Analoogsed tulemused on saadud ka teiste meetodite kasutamisel.

Kolme üldistatud faktoriga on kirjeldatud 76% algnäitajate varieeruvusest, sealjuures 29.5%% on kirjeldatud esimese, 26.5% teise ning 20.0% kolmanda üldistatud faktori poolt. Faktormaatriksi alusel võib riikide konkurentsivõimet iseloomustavaid üldistatud näitajaid-faktoreid tõlgendada järgmiselt:

- Faktor 1 – majanduse suurus;
- Faktor 2 – majanduse arengutase;
- Faktor 3 – infrastruktuuri areng.

Kolmanda faktori sisuline tõlgendamine on mõnevõrra keerukam ja ka tinglikum, kui kahe esimese faktori puhul. Võib arvata, et tegemist on teatud mõttes kaudselt riigi territooriumi suurust, asustustihedust ja siit tulenevalt infrastruktuuri ja regionaalprobleeme ning nende lahendamise vajadust kajastava üldistatud näitajaga. Sellega on seletatav ka oluline faktoralaadung, mis iseloomustab keskvalitsuse võlakoorma ja üldistatud faktori vahelist tugevat korrelatiivset seost.

Tabel 1

Riikide konkurentsivõimet iseloomustav faktormaatriks

Algnäitaja	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3
SKP	0.941**	0.188	0.049
KAUBBIL	–0.850**	0.093	0.081
VALVÕLG	0.012	–0.005	0.887**
INTRESS	0.135	–0.557**	0.146
TEED	–0.058	0.300*	0.784**
TOOTLIKKUS	0.219	0.706**	0.462**
T&A	0.917**	0.261	0.063
SKP/EL	0.224	0.884**	0.313*
T&A/EL	0.296*	0.813**	0.233

Allikas: autori arvutused kasutades tarkvarapaketti SPSS

** statisttiliselt oluline olulisuse nivool 0.01; * statistiliselt oluline olulisuse nivool 0.05.

Üldistatud faktorite taset riigis iseloomustavad faktorkaalud. Suur positiivne faktorkaal näitab, et vastav faktor kui riigi konkurentsivõime kujundaja on konkreetses riigis kõrgel tasemel. Negatiivne faktorkaal annab tunnistust, et see konkurentsivõime faktor on riigis madalal tasemel. Nullilähedaste faktorkaalude korral on riigi konkurentsivõime keskmisel tasemel. Et saada konkurentsivõime üldistatud hinnangunäitajaid riikide lõikes ning riike selle alusel järjestada, on kolme faktori faktorkaalud summeeritud. Käesolevas käsitluses on eeldatud, et üldistatud faktorid kui konkurentsivõimet mõjutavad näitajad omavad riigi rahvusvahelise konkurentsivõime võrdleva hinnangu kujunemisel ühesugust mõju. Võimalik on kasutada ka lähenemist, mille puhul eeldatakse, et see mõju on erinev. Sel juhul võetakse erinevate faktorite taset riigis väljendavad faktorakaalud üldhinnangunäitajas arvesse kaalutulult. Näiteks võib kaaludena kasutada üldistatud faktorite kirjeldatuse tasemeid.

Läänemere riikide konkurentsivõime hinnangud

Artikli selles osas on esitatud Läänemere regiooni riikidele erinevate metoodikate järgi antud konkurentsivõime hinnangud ning nende riikide järjestused rahvusvahelise konkurentsivõime alusel.

Kuna *WCY*-metoodika väljatöötamise ja rakendamisega alustati juba 1994.aastal, siis on võimalik jälgida, kuidas maailmas juhtivateks majandusteks peetud riikide konkurentsivõime on aastate jooksul muutunud. Perioodil 1996-2000 on kindlalt kõige tugevama konkurentsivõimega riigiks loetud USAd ning teisel kohal olevaks Singapuri. Nõrgima konkurentsivõimega riikideks on selles valimis viimasel viiel aastal olnud Venemaa ning Venetsueela. Teiste riikide konkurentsivõime hinnangutes on toimunud küllalt suuri muudatusi, eriti Balti mere regiooni riikidele antud hinnangutes (Tabel 2).

Tabel 2

Läänemere regiooni riikide ning Ungari , Tšehhi ja Sloveenia järjestused konkurentsivõimele antud hinnangute alusel

Riik	Järjestus *WCY*-metoodika kohaselt					Faktoranalüüsi tulemused (summaarsed faktorkaalud ja järjestus), 2000
	2000	1999	1998	1997	1996	
Saksamaa	8	9	14	14	10	1.3034 (7)
Soome	3	3	5	4	15	0.3855 (18)
Rootsi	9	14	17	16	14	0.7862 (14)
Taani	12	8	8	8	5	1.0016 (12)
Norra	16	13	6	5	6	0.3925 (17)
Poola	40	44	45	43	43	– 1.2543 (33)
Venemaa	47	47	46	46	46	–1.8349 (42)
Ungari	27	26	28	36	39	–0.2859 (24)
Tšehhi	37	41	38	35	34	–1.1334 (31)
Sloveenia	34	40	–	–	–	–1.0667 (30)

Allikas: World Competitiveness Yearbook, 2000; autori arvutused

Kõige enam on *WCY*-metoodika tuginevate hinnangute kohaselt viimastel aastatel tõusnud Soome konkurentsivõime. Soomele kuulus 1996. aastal 15. koht riikide konkurentsivõime hinnangute pingereas, 2000. aastal juba kolmas koht. Samas Norra langes kuuendalt kohalt 1996. aastal 16. kohale 2000. aastal. Siirderiikidest on perioodil 1996-2000 oma

rahvusvahelist konkurentsipositsiooni tugevdanud Ungari, tõustes 39 kohalt 1996. aastal 27 kohale 2000. aastal.

WCY-metoodika alusel saadud hinnangud riikide konkurentsivõimele ning riikide järjestus langeb küllaltki hästi kokku faktoranalüüsi kasutamise tulemusena saadud konkurentsivõime hinnangutega. Spearmani korrelatsioonikordaja, mis võimaldab võrrelda mõlema metoodika alusel saadud hinnangute kokkulangevust, on statistiliselt oluline (99%-lise usaldusnivoo korral) ning küllaltki tugev: $\rho = 0.808$.

Faktoranalüüsi tulemuste kohaselt on Euroopa siirderiikidest konkurentsivõimelisem Ungari (24. koht), järgnevad Tšehhi (30. koht), Sloveenia (31. koht), Poola (33) ning Venemaa (42), siinjuures Tšehhi, Poola ja Sloveenia on oma konkurentsivõime tasemelt 47 maailma juhtivama majanduse seas suhteliselt sarnased. Oluliselt paremal positsioonil on Ungari ning nõrgemal positsioonil Venemaa.

Siirderiikide konkurentsivõime hindamise tulemused ning riikide järjestused nii koondhinnangu kui üldist konkurentsivõimet kujundavate valdkondade lõikes on toodud tabelis 3.

Tabel 3

Siirderiikide konkurentsivõime hinnangud, 1998

Riik	Üld. järjestus.	Üld-hinnang	Avatus	Valitsus	Infrastr.	Tehnol.	Fin. sektor	Tööturg	Insti-tuts.
Ungari	1	2.027	1	3	1	2	1	3	2
Tšehhi	2	1.847	3	1	3	1	2	1	3
Poola	*3*	*1.555*	*4*	*2*	*2*	*3*	*5*	*4*	*1*
Eesti	*4*	*1.228*	*2*	*4*	*7*	*4*	*4*	*7*	*4*
Sloveenia	5	0.920	7	5	4	5	13	2	5
Leedu	*6*	*0.774*	*6*	*8*	*5*	*10*	*9*	*5*	*7*
Läti	*7*	*0.738*	*5*	*6*	*11*	*8*	*6*	*13*	*6*
Slovakkia	8	0.702	8	9	12	6	3	6	8
Kroaatia	9	0.272	12	7	8	7	10	14	14
Bulgaaria	10	0.046	10	13	6	9	16	17	9
Venemaa	*11*	*0.029*	*16*	*11*	*15*	*11*	*7*	*11*	*11*
Rumeenia	12	-0.064	9	19	13	12	8	19	12
Moldaavia	13	-0.220	11	10	16	17	12	21	10
Kasahst	14	-0.343	15	12	14	16	11	18	17
Ukraina	15	-0.410	18	16	10	14	20	12	15
Gruusia	16	-0.469	17	14	9	18	24	10	13
Kõrgõst.	17	-0.496	14	15	19	22	14	20	16
Armeenia	18	-0.571	20	17	17	19	18	8	20
Azerbaij.	19	-0.620	13	23	18	21	15	16	24
Maked.o	20	-0.813	19	18	22	13	17	24	19
Valgevene	21	-0.838	23	21	20	15	19	15	21
Albaania	22	-1.081	21	20	13	23	22	23	18
Usbekist.	23	-1.314	24	22	21	25	23	22	23
Tadžikist.	24	-1.351	22	24	25	20	21	25	22
Turkmen.	25	-1.549	25	25	24	24	25	9	25

Allikas: Sachs, et al, 2000 (b), lk. 19 ja lk.29-34

Võrreldes faktoranalüüsi ning mõlema rahvusvahelise hinnangumetoodika järgi saadud riikide järjestusi nende konkurentsivõime järgi võib täheldada hinnangute suhteliselt head kokkulangevust. See annab tunnistust asjaolust, et riikide konkurentsivõime hindamise aluseks võetud teoreetilised lähtekohad on õiged ning konkurentsivõime erinevaid külgi peegeldavate näitajate kombineeritud kasutamine annab lõpptulemusena objektiivse hinnangu riigi konkurentsivõime tasemele ja kohale teiste riikide seas.

Analüüside erinevate metoodikate alusel saadud konkurentsivõime hinnanguid, saab anda kaudse hinnangu ka Balti riikide konkurentsivõimele võrreldes maailma juhtivateks majandusteks peetud riikidega. Diskuteeritavana saab välja pakkuda, et Eestile võiks kuuluda 47 maailma juhtiva majanduse seas koht vahemikus 34-40 ning Lätile ja Leedule koht viienda kümnendi alguses. Eesti kuulub Euroopa siirderiikide seas rahvusvahelise konkurentsivõime tasemelt juhtivasse viisikusse, edastades oma positsioonilt mõnevõrra Leedut ja Lätit. Euroopa Liidu idalaienduse kandidaatriikide seas kuulub konkurentsivõimelisuse kohalt kindel esipositsioon Ungarile. Suhteliselt homogeense grupi konkurentsivõime tasemelt moodustavad Tšehhi, Poola, Eesti ja Sloveenia. Uute kandidaatriikide grupis on oluliselt madalama konkurentsivõimega Bulgaaria ja Rumeenia.

Kokkuvõte

Riikide rahvusvahelise konkurentsivõime võrdlevaks hindamiseks on välja töötatud mitmeid metoodikaid. Hindamismetoodikate väljatöötamise teoreetiline tagapõhi tugineb seisukohale, et riigi konkurentsivõime on kompleksne näitaja, mis kujuneb paljude kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete näitajate võrdleva analüüsi tulemusena. Riigi konkurentsivõime näitab, kuivõrd on riik võimeline konkureerima toodete ja teenuste rahvusvahelisel turul ning pikaajalises perspektiivis tagama rahva heaolu stabiilse kasvu. Nendest seisukohtadest on lähtutud ka käesolevas töös analüüsitud maailma juhtivate majanduste ning siirderiikide konkurentsivõime hindamise metoodikate väljatöötamisel ning konkurentsivõime võrdlevat hindamist võimaldavate sobivate andmebaaside komplekteerimisel.

Tugines maailma juhtivate majanduste konkurentsivõime hindamisel kasutatud andmebaasile on käesolevas uurimuses läbiviidud faktoranalüüs, mille alusel saab välja tuua kolm rahvusvahelist konkurentsivõimet kujundavat üldistatud näitajat-faktorit

1) majanduse suurus;
2) majanduse arengutase;
3) infrastruktuuri areng.

Faktoranalüüsi tulemusena saadud hinnangud riikide konkurentsivõimele ning sellele tuginev riikide järjestus langevad suures osas kokku mõlema artiklis analüüsitud rahvusvahelise metoodika alusel Läänemere riikidele ja Euroopa arenenumatele siirderiikidele antud konkurentsivõime hinnangutega.

Läänemere regiooni riikidest loetakse maailma juhtivate majanduste hulka lisaks Saksamaale ja Põhjamaadele ka Poolat ja Venemaad. 2000. aasta hinnangute kohasel on Läänemere riikidest oma rahvusvahelisele konkurentsivõimele saanud parima hinnangu Soome. Soomele on kahel viimasel aastal kuulunud konkurentsivõime osas kolmas koht maailma juhtivate majanduste seas. Esimesse kümnendisse kuuluvad ka Saksamaa ja Rootsi, neile järgnevad teise kümnendi alguses ja keskel Taani ning Norra. Siirderiigid Poola ja Venemaa kuuluvad viimasesse kümnendisse, sealjuures Poola on kogu analüüsitaval perioodil (1996-2000) oma rahvusvaheliselt konkurentsivõimelt Venemaad edastanud.

Võrreldes eri metoodikate alusel antud hinnanguid Balti regiooni riikide rahvusvahelisele konkurentsivõimele, võib teha järelduse, et rahvusvahelise konkurentsivõime tasemelt võiksid ka Balti riigid (eelkõige Eesti) kuuluda *WCY*-metoodika kohaselt valitud maailma juhtivate majanduste hulka. Kinnitust leidis artikli sissejuhatavas osas esitatud väide, et Balti riigid kui endised liiduvabariigid ning praegused Euroopa Liidu kandidaatriigid kuuluvad nende rahvusvahelisele konkurentsivõimele antud hinnangute põhjal samasse gruppi Kesk ja Ida Euroopa juhtivate siirderiikidega.

Saab teha ka järelduse, et Läänemere regiooni riigid on rahvusvahelise konkurentsivõime tasemelt praegu maailmas heal positsioonil. Nende integratsioonis sisaldub märkimisväärne potentsiaal regiooni konkurentsivõime tugevdamiseks, mis toetab nii piirkonna siirderiikide kui arenenud turumajandusega riikide arengut.

Kasutatud kirjandus

1. EC (1999, a) The Competitiveness Map, Avenues for Growth. The Future Project, EUR19032EN, Seville, EC Institute for Perspective Technological Studies, ECS-Future Programme, December
2. EC (1999, b) The Future Project, Overview, EUR1973 EN Seville, EC Institute for Perspective Technological Studies, September
3. OECD (1995) Competitiveness Policy: A new Agenda?, Paris, OECD
4. OECD (1997) Industrial Competitiveness: Benshmarking Business Environments in the Global Economy, Paris, OECD
5. **Porter, Michael** (1990) The Competitive Advantage of Nations, Macmillan, London, New York
6. **Porter, Michael** (1998 The competitive Advantage of Nation. On Competitition, Harvard Business School Press, Cambridge, MA, 1998
7. **Reiljan, Janno, Hinrikus, Maria, Ivanov, Anneli** (2000) Key Issues in Defining and Analysing the Competitiveness of a Country – Working Papers, University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration, 2000
8. **Reiljan, Janno, Hinrikus, Maria** (1999) Riigi konkurentsivõime määratlemise ja analüüsi sõlmprobleemid – Eesti majanduse konkurentsivõime, Tasrt, Tartu Ülikool, 1999
9. **Sachs, J., Zinnes, C., Eilat, Y.** (a) Systemic Transformation in Transition Economies. Volume I. Patterns and Determinants of Economic Reform in Transition Economies: 1990-1998, CAER Discussion Papers, Harvard University for International Development, Cambridge, MA, 2000, 126 p.
10. **Sachs, J., Zinnes, C., Eilat, Y.** (b) Systemic Transformation in Transition Economies. Volume II. Benchmarking Competitiveness in Transition Economies, CAER Discussion Papers, Harvard University for International Development, Cambridge, MA, 2000, 52 p.
11. **Sachs, J., Zinnes, C., Eilat, Y.** (c) Systemic Transformation in Transition Economies. Volume III. The Gains from Privatization in Transition Economies : is "Change of Ownership" Enough?, CAER Discussion Papers, Harvard University for International Development, Cambridge, MA, 2000, 65 p.
12. **Sepp, Jüri, Kaldaru, Helje** (1999) Konkurentsivõime riikliku mõjutamise eesmärgid ja vahendid – Eesti majanduse konkurentsivõime, Tasrt, Tartu Ülikool, 1999
13. **Varblane, Urmas, Reiljan, Janno, Sepp, Jüri, Andresson, Kairi** (1999) Eesti konkurentsivõime majanduspoliitilised ja infrastruktuursed alused – Eesti majanduse konkurentsivõime, Tartu, Tartu Ülikool, 1999

14. WDI (1999) The World Development Indicators, Washington D.C., The World Bank
15. WCY (2000) World Competitiveness Yearbook, International Institute for Management Development, Lausanne, Switzerland, 2000

Summary

ASSESSMENT OF THE COMPETITIVENESS OF THE BALTIC SEA REGION COUNTRIES

Tiiu Paas
University of Tartu

The paper is going to give an overview of the possibilities to assess international competitiveness of the countries around the Baltic Sea (the Baltic Sea region or Baltic Rim). Special attention is paid to the comparative evaluation of the Baltic states' (Estonia, Latvia, Lithuania) competitiveness in the framework of transition and among the leading world economies.

The study is mainly based on the data of the Harvard Institute for International Development (HIID), the United States Agency for International Development (USAID), the International Institute for Management Development (IMD, World Competitiveness Report), EBRD (Transition Report), and the national and international statistical authorities. Factor analysis as a data reduction method is used in order to elaborate generalized indicators of a country's competitiveness. As a result of the factor analysis, the following generalized factors of the international competitiveness are elaborated: 1) largeness of economy; 2) level of economic development, 3) development of infrastructure.

In order to evaluate countries' international competitiveness, it is important to combine various methodological approaches. This enables to compare the level of international competitiveness of all ten Baltic Sea region countries with the competitiveness of 47 industrialized and emerging world economies that are included in the WCY database. Based on the competitiveness rankings of the transition economies, it is possible to conclude that according to the level of the international competitiveness, the group of the EU candidate' countries which includes Poland, Slovenia, the Czech Republic and Estonia are rather homogeneous. The level of international competitiveness is higher in Hungary, a bit lower in Lithuania and Latvia and significantly lower in Bulgaria and Romania.

The development of the Baltic economies is positively influenced by the processes of regional integration and economic co-operation between the countries around the Baltic Sea. The countries around the Baltic Sea have historical and cultural traditions for developing trade relations,. Besides, the Nordic countries focused their special attention toward the Baltic economies in transition from the beginning of the transition processes. The development of mutually beneficial economic co-operation with capital abundant countries such as Germany and the Scandinavian countries has positively influenced economic environment of the Baltic states and has created conditions that support economic restructuring and rise of competitiveness of these countries.

CREDIBILITY OF THE ECONOMIC POLICY: RESULTS OF A COMPARATIVE ANALYSIS

Tatjana Põlajeva, Lia Vensel and Vello Vensel
Tallinn Technical University

1. Introduction – Theoretical Background

In the 1990's most of Central and Eastern European countries (CEECs) went through radical liberalization and adopted large-scale packages of economical and political reforms. These packages include almost complete price, trade and capital movement liberalization, macroeconomic stabilization, currency reform, and small-scale and large-scale privatization. The questions are: How is the development of the legal and institutional infrastructure in the accordance of these radical changes in the society and in the economy? What is the degree of civil servants' willfulness and power that leads to the corruption? How are law making procedures ruled and how is law enforcement mechanism operating? Answers to these questions depend on the credibility and effectiveness of the Government economic policy. The deficiency of the legal and institutional framework is mentioned also by the European Union (EU) in negotiations to join the EU. This paper draws on the results of a special interview study of Estonian, Russian, Swedish and Finnish entrepreneurs and managers undertaken in 1999-2000 in order to study government agencies behavior, law making procedures and operating of the law enforcement mechanism in these countries

Legal system underdevelopment is mentioned by different authors as one of the more important restrictions for the economic growth in transitional and developing countries (see, for example Fisman and Gatti, 2000; Buckberg, 1997). Among the most relevant legal infrastructure underdevelopment issues are mentioned: (1) major areas of law are incomplete; (2) the judiciary lacks independence and specialization; (3) courts have no mechanisms to enforce their decisions. Recent studies in developing and transition countries have shown that public sector corruption is the most severe impediment to development and growth processes in these countries (Gray and Kaufmann, 1998; Harberger, 1998; Barro 1997). It is important that law's effectiveness will ultimately depend upon thorough investigation, prosecution, and enforcement.

Poor economic governance in transition economies has three board dimensions (see, for example, Wolf and Gürgen, 2000; Acemoglu and Verdier, 2000): (1) excessive government intervention and discretion (regulation of private entities, adoption of preferential schemes) – trade restrictions, price controls, directed credits, tax exemptions etc. offer good opportunities to officials to elicit bribes and/or kickbacks; (2) lack of government transparency and accountability and poor management – it is important to establish an efficient civil service, to avoid conflicts of interests, to develop an open budgetary process, to establish an efficient tax system, to avoid arrears etc.; (3) need for stable, rules based and competitive environment to nourish market activities – private sector development needs the rule of law, enforceable contracts and property rights, effective court systems and clear bankruptcy procedures. It is pointed out that local governments are even more susceptible to systematic corruption because municipal administrative systems are usually weaker, also their pay scales are lower which leads to the usage of lower-quality personnel (see Klitgaard et al., 2000).

High levels of corruption push entrepreneurs to underground and this is one of the main factors of the increasing role of the shadow economy in all countries. More commonly used

definition of the shadow economy is: “all economic activities that contribute to the officially calculated (or observed) gross national product but are currently unregistered” (Schneider and Enste, 2000, p. 78). Schneider and Enste presented also a comprehensive table of taxonomy of underground economic activities to highlight legal and illegal shadow economy characteristics (see Table 1).

Table 1. A Taxonomy of Underground Economic Activities

	Monetary Transactions		Nonmonetary Transactions	
Illegal Activities	Trade in stolen goods; drug dealing and manufacturing; prostitution; gambling; smuggling and fraud		Barter: drugs, stolen goods, smuggling etc; produce of growing drugs for own use; theft for own use	
Legal Activities	Tax Evasion	Tax Avoidance	Tax Evasion	Tax Avoidance
	Unreported income from self-employment; wages, salaries and assets from unreported work related to legal services and goods	Employee discounts, fringe benefits	Barter of legal services and goods	All do-it-yourself work and neighbor help

(Source: Schneider and Enste, 2000, p. 79)

Operating of the enforcement mechanism is very important, and if this mechanism is not well working, self-enforcement mechanisms will carry out this void space. But we agree that: “Unfortunately, however, transactors cannot rely entirely on self-enforcement, because the magnitude of the private sanction that can be imposed for non-performance is limited” (Klein and Murphy, 1997, p. 417). The strategy of private enforcement of public rules may serve emerging market economies sometimes well in the short and medium term, but public enforcement is surely the ultimate goal of legal reforms. Role of the state during the transition process is discussed and clearly defined by Frye and Shleifer (1997) and Shleifer (1996). This economic role of the state is possible to characterize by means of three basic models (see Table 2).

Table. 2. Economic Role of the State during the Transition Process

Model	Legal Environment	Regulatory Environment
Invisible-Hand	Government is not above law and uses power to supply minimal public goods. Courts enforce contracts.	Government follows rules. Regulation is minimal. Little corruption.
Helping-Hand	Government is above the law but uses power to help some business. State officials enforce contracts.	Government aggressively regulates to promote some businesses. Organized corruption
Grabbing-Hand	Government is above the law and uses power to extract rents. The legal system does not work. Mafia replaces state as enforcer.	Predatory regulations. Disorganized corruption. Bribes, bureaucrats adopt the helping-hand rhetoric

(Source: Frye and Shleifer, 1997, p. 355):

2. Sample General Characteristics

At all 128 respondents answered to the questionnaire on the government agencies behavior, law making procedures, and law enforcement mechanism in Estonia, 132 respondents in Russia, 65 in Finland, and 63 in Sweden. Distribution of respondents by their profession, firm location, and occupied industry was as follows in Table 3. We may conclude that respondents represent different business professions (mainly top-managers in all countries), they were occupied in various industries and their firms located mostly in big towns.

Table 3. Sample General Characteristics

	Estonia	Russia	Finland	Sweden
1. Distribution by Profession				
Owner or top-manager	57.8	51.5	52.3	52.4
Medium level-manager	21.9	28.0	29.2	31.7
High-skilled specialist	20.3	20.5	18.5	15.9
2. Distribution by Firm Location				
The capital	46.9	22.7	20.0	0.0
Other bigger town	14.8	77.3	53.9	36.5
Small town	30.5	0.0	16.9	52.4
Village, rural place	7.8	0.0	19.2	11.1
3. Distribution by Occupied Industry				
Manufacturing industries	33.6	16.7	15.4	12.7
Other productive industries	26.5	22.7	30.8	44.4
Trade, communication, transport	22.7	40.9	41.5	28.6
Other services	17.2	19.7	12.3	14.3
Number of Respondents	128	132	65	63

3. Government Agencies Behavior

Five questions were given to evaluate government agencies or civil servants' behavior. Five variables in Tables 4 and 5 were formulated on the basis of these questions. At first, detailed characteristics of government agencies behavior in Estonia are presented in Table 4, and then these characteristics are compared with same in Russia, in Sweden, and in Finland in Table 5. For example the variable *"Civil Servants' Willfulness"* is a result of the question: "Please evaluate the following quotation for Estonia: *"Laws and regulations are so complicated, unclear and sometimes even contradictory that it is impossible to adhere to them on a regular basis. Therefore, civil servants can always find ways and means to give you a hard time (long delays, arbitrary decisions etc.)."* This happens: never (1), rarely (2), sometimes (3), frequently (4), mostly (5), or always (6)."

Civil servants willfulness was evaluated by Estonian respondents as the frequent phenomenon (average estimate 3.74 points, standard deviation (DV) low, 0.90). 47 respondents (36.7%) answered to this question that this happens frequently, 48 respondents (37.5%) answered that this happens sometimes, and 23 respondents (18.0%) were on the opinion that this happens mostly. It is quite notable that no one respondent answered to this question that this happens never. We may conclude that civil servants willfulness is a serious problem in Estonian society. Comparative estimates of government agencies behavior in Russia (among this in Moscow, in St.Petersburg and in Kaliningrad), in Finland and in

Sweden are presented in Table 5. Estonia situated quite clearly between Russia and its Western neighbors, but at the same time clearly nearer to Russian estimates. For example, in civil servants willfulness is estimated in Russia and in Estonia as frequent phenomenon (average estimates correspondingly 4.17 and 3.74 points, then this phenomenon both in Finland and in Sweden is estimated as rarely happening (average estimates correspondingly 2.09 and 2.28 points). The same quite clear differences are between other characteristics of government agencies behavior.

Table 4. Estimates of Government Agencies Behavior, Law Making Procedures and Law Enforcement Mechanism in Estonia

	Never (1)	Rare-Ly (2)	Some-times (3)	Frequ-ently (4)	Most-ly (5)	Al-ways (6)	Mean	SD
1. Government Agencies Behavior:								
Civil servants' willfulness	0	7	48	47	23	3	3.74	0.90
Will to resist, fight back	9	46	32	9	12	20	3.23	1.57
Civil servants' power	8	41	47	26	3	3	2.88	1.03
Knowing the civil servants – speeding up procedures	2	4	23	36	41	22	4.38	1.15
Knowing the civil servants – influencing his decision	13	22	38	32	19	4	3.27	1.28
2. Law Making Procedures:								
Changes in laws	3	34	51	28	9	3	3.12	1.03
Information availability	7	39	39	18	24	1	3.13	1.22
Possibilities to consult	66	38	18	4	2	0	1.73	0.93
Government's announcements credibility	7	42	48	22	9	0	2.88	0.99
3. Law Enforcement Mechanism:								
Objectivity of courts	1	26	50	35	15	0	3.30	0.96
Power of money	0	7	27	45	41	8	4.13	1.00
Knowing the judge	3	38	47	29	7	4	3.09	1.06
Turning to a higher court	1	5	23	13	38	48	4.77	1.28

4. Law Making Procedures

There were four variables characterizing law-making procedures in studied countries. These variables, presented also in Tables 4 and 5, were formulated in the same way. For example, the variable *"Government's Announcements Credibility"* was formulated on the basis of the question: "Do you expect the government to stick to announced major policies (e.g. new tax law, infrastructure projects, budget goals and priorities, protection of domestic producers etc.)?" The government's announcements are credible: never (1), rarely (2), sometimes (3), frequently (4), mostly (5), always (6).

The government's announcements credibility was evaluated by Estonian respondents as sometimes happening phenomenon (average estimate 2.88 points, standard deviation (DV) low, 1.00). 48 respondents (37.5%) were on the opinion that government's announcements are credible sometimes, 42 respondents (32.8%) that rarely, and 22 respondents (17.2%) that frequently. No one respondent answered that government's announcements are credible

always. We may argue that government's announcements credibility is quite low, which is also typical in the conditions of unstable political and economic environment in a small transition country.

Comparative estimates of law making procedures are presented in Table 5. The general conclusion is the same: There are big differences between Russia and Scandinavian countries, and Estonia has the position between them, but nearer to Russia. For example, if government announcements' credibility was estimated in Finland and in Sweden as mostly true statement (average estimates correspondingly 5.11 points and 4.67 points), then this phenomenon was estimated as rarely happening in Russia (average 2.17 points) and sometimes happening in Estonia (2.88 points). It is quite interesting to mention that government announcements' credibility was lower in Russian towns Kaliningrad (average 2.03 points) and St.Peterburg (2.12 points) in comparison with the capital Moscow (average 2.53 points). Only the variable *"Unexpected changes in law"* was estimated quite similarly in all countries – mainly as sometimes unpredictable.

Table 5. Estimates of Government Agencies Behavior, Law Making Procedures, and Law Enforcement Mechanism in Different Countries

	Esto-nia	Rus-sia	Mos-cow	St.-Peter	Kali-ningr	Fin-land	Swe-den
Government Agencies Behavior							
1. Civil servants' willfulness	3.74	4.17	3.93	4.10	4.33	2.09	2.28
2. Will to resist, fight back	3.23	2.73	2.63	2.93	2.64	4.06	4.41
3. Civil servants' power	2.88	3.21	4.00	2.95	3.00	1.91	2.08
4. Knowing the civil servants – speeding up the procedure	4.38	4.39	4.63	4.15	4.44	2.52	2.41
5. Knowing the civil servants – influencing his decision	3.27	4.45	4.83	3.90	4.64	2.06	2.03
Law Making Procedure							
1. Unexpected changes in law	3.12	3.14	3.23	3.05	3.16	2.34	3.05
2. Information availability	3.13	3.52	3.57	3.07	3.80	4.85	4.44
3. Possibilities to consult	1.73	1.73	1.50	1.85	1.77	4.45	3.65
4. Government's announcements credibility	2.88	2.17	2.53	2.12	2.03	5.11	4.67
Enforcement Mechanism							
1. Objectivity of courts	3.30	3.27	3.43	2.95	3.41	5.45	4.79
2. Power of money on the decisions	4.13	4.33	4.50	4.15	4.36	1.83	2.16
3. Knowing the judge personally	3.09	3.64	3.63	3.82	3.36	2.02	2.00
4. Turning to a higher court	4.77	3.98	4.43	3.41	4.13	4.91	4.87

5. Law Enforcement Mechanism

Four variables were formulated on the basis of specific questions to respondents (see Tables 4 and 4). All variables are connected with court objectivity and credibility problems. For example, the variable *"Objectivity of Courts"* was formulated on the basis of the question: "Imagine, a private conflict is brought into court with the evidence being very clearly in your favor. Do you have confidence that the assigned judge will enforce the law objectively? Courts can be trusted to enforce the law objectively according to transparent rules: never (1), rarely (2), sometimes (3), frequently (4), mostly (5), or always (6).

Respondents evaluated that this happens in Estonia in general sometimes, average estimate 3.30 with quite low standard deviation 0.96. 50 respondents (39.1% of respondents) were on the opinion that courts can be trusted to enforce the law objectively sometimes, 35 respondents (27.3%) that frequently, and 26 respondents (20.3%) that rarely. No one respondent trust courts fully, and one respondent do not trust courts objectivity never. We may conclude that in most cases courts are not trusted and economic agents have to use self-enforcement mechanisms in the case of disputes.

Comparative estimates of law enforcement mechanism characteristics are presented in Table 5. The general conclusion is exactly the same: There are significant differences between Russia and Nordic countries, and Estonia lies between them. For example, if objectivity of courts is estimated in Finland and in Sweden as mostly happening phenomenon (average estimates correspondingly 5.45 and 4.79 points), then in Russia and in Estonia this happens only sometimes (average estimates correspondingly 3.27 and 3.30). The will to resist and to tern to the higher court in the case of unfair court decisions was quite high in all countries – this phenomenon was estimated as frequently happening even in Russia (average 3.98 points).

6. Uncertainties in Government Agencies Behavior, Law Making Procedures, and Law Enforcement

Respondents' estimates to uncertainties in government agencies behavior, law making procedures and law enforcement mechanism in Estonia and in other studied countries are presented in Table 6. All variables about the uncertainties were formulated on the basis of the question: "Do you think that during the last 5 years uncertainties in dealing with government agencies/in law making/in law enforcement have: increased (1), remained about the same (2), or decreased (3)?" In general, all these uncertainties have remained about the same during the last five years.

Table 6. Estimates of Uncertainties in Different Countries

	Estonia	Russia	Moscow	St.-Peters	Kaliningr	Finland	Sweden
1. Uncertainties in dealing with government agencies	1.96	1.95	2.17	1.76	1.98	2.11	2.41
2. Uncertainties in law making	2.15	1.82	2.03	1.85	1.69	2.55	2.43
3. Uncertainties in law enforcement	2.06	1.78	1.83	1.73	1.79	2.38	2.60

There were mentioned a little improvement of uncertainties in law making procedures (average estimate 2.15) and in law enforcement mechanisms (average estimate 2.06), but uncertainties in dealing with government agencies have increased a little (estimate 1.96). In any case, standard deviations of these estimates were very high, and we may argue that these uncertainties really remained on the same level. Comparative estimates of different uncertainties also in Russia, in Finland and in Sweden are presented in Table 6. The general picture is the same – all these three uncertainties decreased significantly during last five years in Finland and in Sweden, but increased in Russia (exception is Moscow) and remained in general the same in Estonia.

7. Concluding Remarks

As a general conclusion, we can note that there is a remarkable degree of estrangement from politics and government agencies in the yet unstable political and economical institutional environment in a small transitional country Estonia. On the basis of an empirical study, we may formulate answers to the above-mentioned questions: (1) The development of the legal and institutional infrastructure is not in the accordance of radical changes on the society and success in the economic development; (2) Law enforcement mechanism, and especially court system, is operating weakly; (3) The degree of civil servants' willfulness and power is quite high; there are some signs of "helping-hand" and "grabbing-hand" model characteristics in Estonian legal and regulatory environment; (4) Uncertainties in dealing with government agencies, uncertainties in law making rules, and uncertainties in law enforcement mechanisms are not improved during the last five years.

From comparisons of the same characteristics of government agencies behavior, law making procedures, and operating of the enforcement mechanism in Russia, in Finland and in Sweden we may draw the following conclusions. As it was expected, there are large and significant differences between all studied estimates in Russia and in two Nordic countries (Finland and Sweden). As it was not expected, Estonian legal and institutional environment is in general nearer to the Russian one, there is still remarkable degree of instability and uncertainty, and administrative capacity of the state governance is week in Estonia.

References

1. **Acemoglu, Daron and Thierry Verdier.** The Choice Between Market Failures and Corruption. *The American Economic Review,* 90, 1, March 2000, pp. 194-211.
2. **Barro, Robert J.** Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. Harvard Institute for International Development Discussion Paper 579, April 1997.
3. **Buckberg, Elaine.** Legal and Institutional Obstacles to Growth and Business in Russia. IMF Paper on Policy Analysis and Assessment No. 97/8, 1997.
4. **Fisman, Raymond and Roberta Gatti.** Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. World Bank Working Papers Series, WPS 2290, February 2000.
5. **Frye, Timothy and Andrei Shleifer.** "The Invisible Hand and the Grabbing Hand". *The American Economic Review,* 87, 2, May 1997, pp. 354-358.
6. **Gray, Cheryl W. and Daniel Kaufmann.** "Corruption and Development", *Finance & Development,* 35, 1, March 1998, pp. 7-10.
7. **Harberger, Arnold C.** "A Vision of the Growth Process", *American Economic Review,* 88, 1, March 1998, pp. 1-32.
8. **Klein, Benjamin and Kevin M. Murphy.** "Vertical Integration as a Self-Enforcing Contractual Arrangement," *The American Economic Review,* 87, 2, May 1997, pp. 415-420.
9. **Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa, and H. Lindsey Parris, Jr.** Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention. Oakland, CA: ICS Press and World Bank Institute, 2000.
10. **Schneider, Friedrich and Dominik H. Enste.** Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature,* 38, 1, March 2000, pp. 77-114.
11. **Shleifer, Andrei.** "Origins of Bad Policies: Control, Corruption, and Confusion". *Rivista di Politica Economica,* 86, 6, June 1996, pp. 103-124.

12. **Wolf, Thomas and Emine Gürgen.** Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of IMF. IMF Working Papers, 00/1. Washington DC: IMF, 2000.

Kokkuvõte

MAJANDUSPOLIITIKA USALDUSVÄÄRSUS: VÕRDLEVANALÜÜSI TULEMUSED

Tatjana Põlajeva, Lia Vensel ja Vello Vensel
Tallinna Tehnikaülikool

Pea kõik Kesk- ja Ida Euroopa maad on 90.-ndte aastate jooksul läbinud radikaalsed poliitilised ja majanduslikud reformid (hinna, kaubandus ja kapitali liikumise liberaliseerimine; rahareformid; makroökonoomiline stabiliseerimine; privatiseerimine jne). Üles on kerkinud rida küsimusi, milledele vastuste leidmine oleneb eeskätt valitsuse majanduspoliitika usaldusväärsusest ja tulemuslikkusest. Nagu näiteks: Kuidas on seadusandliku ja institutsionaalse infrastruktuuri areng olnud kooskõlas nende radikaalsete muutustega? Milline on valitsusametnike omavoli ja võimu tase, millest oleneb korruptsiooni levik? Millest juhindutakse seadusloomel ja kuidas toimib seaduste jõustamise mehhanism? Kas valitsuse roll soodustab ebasoovitavate *abistava käe* või isegi *rööviva käe* mudelite ilmingute teket? Vastuste saamiseks taolistele küsimustele korraldati aastatel 1999-2000 spetsiaalne intervjuuvaatlus Eestis, Rootsis, Soomes ja Venemaal järgmistes valdkondades: valitsusametnike käitumise hindamine, seadusloome ja jõustamismehhanismi toime iseloomustamine, ebakindluste taseme süvenemise või alanemise hindamine.

Uurimuse tulemused, mida käesolevas artiklis on lühidalt kommenteeritud ja analüüsitud, ei olnud just eriti rõõmustavad. Küsitletud ettevõtjate, majandusjuhtide ja spetsialistide poolt antud vastustest koorus välja tõsiasi, et on toimunud märkimisväärne võõrandumine valitsuse poliitikast, selgelt on tunnetatavad valitsuse rollis *abistava käe* ja *rööviva käe* mudeli erinevad elemendid, Eesti seadusandlik ja institutsionaalne keskkond on palju enam sarnasem ebastabiilse Venemaa omale kui meie põhjanaabrite Soome ja Rootsi keskkonnale. Uurimuse tulemused võimaldavad anda mingigi vastuse eespool esitatud küsimustele.

(1) Seadusandliku ja institutsionaalse infrastruktuuri areng on jäänud maha ühiskonnas ja majanduses toimunud radikaalsetest muutustest: ettevõtjatel ja majandusjuhtidel tuleb sageli kokku puutuda ootamatute muutustega seadustes ja valitsuse majanduspoliitikas, mis võib oluliselt mõjutada nende poolt vastuvõetavaid otsused; valitsuse teadaannete usaldatavus ei ole kõrge; majandusagendid ei ole piisavalt informeeritud muutustest seadusloome valdkonnas.

(2) Seaduste jõustamise mehhanism (eeskätt kohtusüsteem) toimib nõrgalt: ettevõtjad ja majandusjuhid ei usalda kohtusüsteemi vaid on sunnitud kasutama isejõustuvaid mehhanisme (näiteks lahkhelide ja vaidlusküsimuste lahendamisel); raha võimu ja kohtuniku isikliku tundmise mõju kohtuprotsesside tulemustele hinnatakse olulisteks teguriteks vaidlusküsimuste lahendamisel.

(3) Valitsusametnike võimu ja omavoli tase on märkimisväärselt kõrge: ametnikel on võimalused välja pressida ja mõjutada majandusagentide otsuseid, kõrgelt hinnatakse valitsusametniku isikliku tundmise tõika, mis mõjutab nende poolt tehtavaid otsuseid.

(4) Ebakindlus nii suhtlemisel valitsusametnike, seadusloome kui ka seaduste jõustamise mehhanismi toimimise osas on jäänud viimase viie aasta jooksul praktiliselt samale tasemele ning olulisi paranemise märke ei täheldatud (võrdluseks: Soomes ja Rootsis täheldasid vastajad märkimisväärset ebakindluse vähenemist, Venemaal aga samal ajal suurenemist).

EESTI SOTSIAALKAITSESÜSTEEMI MODELLEERIMINE

Tiia Püss
TTÜ Eesti Majandus Instituut

Sissejuhatus

Majanduspoliitika ja sotsiaalpoliitika vahelised seosed on kaasajal eriti tihedad, sest kaasaegse sotsiaalpoliitika areng on tihedalt seotud ühiskonna arenguga. Sellest lähtuvalt pööratakse paljudes Euroopa Liidu riikides sotsiaalsele kaitsele väga olulist tähelepanu, mida kinnitavad selleks tehtavate kulutuste suur ja üha kasvav osatähtsus EL riikides. Kulutused sotsiaalsele kaitsele ja sotsiaalsiirded moodustavad neis üha suureneva osa SKP-st ning on tihti suurimaks kuluartikliks valitsuste eelarvetes. Sõltuvalt arengutasemest jaotavad EL riigid sotsiaalkaitse süsteemi kaudu ümber 17-35% SKP-st (Eestis aastatel 1994-1998.a.15-17%). Kulutused sotsiaalsele kaitsele ühe elaniku kohta moodustasid Eestis 1997.a. ligikaudu 620 ECU-d, EL keskmiselt 4800 ECU-d [Soziale, 1998]. Sotsiaalkaitsesüsteemid EL riikides omavad palju ühiseid jooni aga ka mitmeid erinevusi. Ühiseks nõudeks on aga kõigile see, et nad peavad liikmesriikide elanikele tagama teatud sotsiaalkaitse taseme. Eesti eelseisev integreerumine Euroopa Liitu tingib vajaduse võtta sotsiaalkaitsesüsteemi väljatöötamisel ja ümberkorraldusel arvesse EL riikides kehtivaid põhimõtteid ja harmoniseerida süsteemi EL vastava raamistikuga.

Sotsiaalpoliitiliste probleemide lahendamisel Eestis on käesoleva ajani piirdutud üksikküsimustele lahenduste otsimisega, sidumata suurt hulka sotsiaalkaitse eriilmelisi vajadusi. Tegelikkuses on sotsiaalpoliitika mõju üksikutele valdkondadele omavahel tihedalt seotud. Üheks võimaluseks sotsiaalkaitsesüsteemi kui terviku analüüsimiseks, üksikute valdkondade omavaheliseks seostamiseks ning riigi demograafiliste ja majanduslike protsesside arvessevõtmiseks sotsiaalkaitsesüsteemi kujundamisel on sotsiaalkaitsesüsteemi modelleerimine. Käesolevas artiklis käsitletakse sotsiaalkaitsesüsteemi modelleerimisega seotud majandusteoreetilisi küsimusi, alamsüsteemide valikuid, nende omavahelisi seoseid ning mõningaid lähteinfo ettevalmistamise ja selle empiirilise analüüsi probleeme Eestis. Sotsiaalkaitsesüsteemi mudel on oluliseks instrumendiks sotsiaalkaitse vajaduste ja nende kindlustamise võimaluste vastastikkuste seoste tasakaalustamisel. Selle rakendamine võimaldab kompleksselt arvesse võtta mitmesuguste majandus-ja sotsiaalpoliitiliste otsuste mõju, samuti EL integreerumisel esitatavaid nõudeid Eesti sotsiaalkaitsesüsteemi arendamisel.

Artikkel tugineb ETF grandi 3805 raames tehtud uurimistööle.

1. Sotsiaalkaitsesüsteemi mudeli koostamise eesmärk

Kõik riiklikud sotsiaalkaitsesüsteemid on tulude ümberjaotamissüsteemid, mis asetavad finantskoorma finantseerijate õlule, s.t. nad koguvad makse või sotsiaalkindlustusmakseid ning muudavad need ümber rahalisteks siirdetuludeks (nagu pensionid, sotsiaalabi, haigustoetused) või naturaalsiireteks (nagu sotsiaal- ja tervishoiuteenused) toetusesaajatele. Seega võib sotsiaalkaitsesüsteemi teenuste tarbijateks pidada praktiliselt kogu elanikkonda. Sotsiaalkaitse korraldusel on oluline mõju nii süsteemi finantseerijate (maksude ja maksete maksjad) kui ka toetusesaajate majanduslikule käitumisele ning riigi kui terviku majanduslikule ja sotsiaalsele arengule.

Sotsiaalse kaitse teoreetilisel käsitlemisel on olemas mitmeid erinevaid koolkondi Laiemas tähenduses vaadeldakse sotsiaalset kaitset ja sotsiaalpoliitikat kõigile ühiskonna liikmetele suunatud meetmete kogumina (Krüsselberg, 1992; Genser, Holzman, 1993) ja samastatakse seda ühiskonna majanduspoliitikaga. Kitsamas tähenduses käsitletakse sotsiaalset kaitset kitsale ringile majanduslikult või sotsiaalselt nõrkadele indiviididele suunatud tegevusena (Lambert, 1995; Liefman-Kiel, 1961). Sellises tähenduses vaadeldakse põhiliselt järgmisi sotsiaalkaitse funktsioone täitvaid valdkondi: pensionikindlustus, haiguskindlustus ja emadus, laste- ja peretoetuste süsteemid, töötu kindlustus- ja ümberõppesüsteemid ning mitmesugused muud sotsiaaltoetuste süsteemid. Viimatitoodud sotsiaalkaitse käsitlusest tulenevalt vaadeldakse neid valdkondi ka meie poolt sotsiaalkaitse modelleerimise objektidena.

Sotsiaalsele kaitsele tehtavate kulutuste suur ja üha kasvav osatähtsus riikides (näit. Rootsis kulutatakse selleks 35,6%, Soomes 32,8%, Saksamaal 29,4% SKP-st (Soziale, 1998)) tingib, et sotsiaalpoliitikale pööratakse olulist tähelepanu ning kõigi riikide valitsustel tuleb kohandada oma sotsiaalkaitsesüsteeme vastavalt muutuvale majanduslikule, demograafilisele ja sotsiaalsele olukorrale. See kehtib nii arenenud industriaalriikide puhul, kes puutuvad kokku globaliseerimise ja demograafiliste muutuste probleemidega aga ka Kesk- ja Ida-Euroopa üleminekuriikide puhul, kes peavad oma sotsiaalkaitsesüsteeme välja kujundama ja harmoniseerima EL nõuetest lähtuvalt.

Olukorras, kus sotsiaalkulutused on tihti suurimaks kuluartikliks valitsuse koondeelarves, tuleb rohkem kui varem arendada globaalseid sotsiaalpoliitika juhtimismehhanisme, et tagada nappide ressursside jagamine nendele, kes seda kõige enam vajavad. Juhtimissüsteemi väljatöötamise eeltingimuseks on teada, milline on praegune üldine kulutuste tase, kuhu raha kulutatakse, kus vajadused pole rahuldatud ning kuidas üldised riiklikud sotsiaalkulutused ja süsteemide finantseerijate (s.o. tööandjad, töötajad ja valitsus) finantskoorem areneks erinevate majandusstenaariumide ja erinevate reformivariantide puhul. Üheks võimaluseks riikliku sotsiaalpoliitika mõju kompleksseks analüüsiks on sotsiaalkaitsesüsteemi ja tema üksikute valdkondade modelleerimine (Hof, 1996; Samwick, 1998).

Sotsiaalkaitsesüsteemi vahendusel kogutakse teatud liiki makse või makseid ja jagatakse need ümber toetusesaajatele. Sellisel ümberjaotusel on oluline mõju tulude jaotusele, tootmise ja valitsuseelarve kulude struktuurile, seega kõigi protsessis osalejate majanduslikule käitumisele ning riigi majanduslikule ja sotsiaalsele arengule. Nende protsesside modelleerimine ja mudeli koostamine on katse kooskõlastada riiklikke ja pool-riiklikke kulutusi maksu- ja maksetuludega, olles seeläbi sotsiaalpoliitika kujundamise ja juhtimise osaks riigis. Seega toetab sotsiaalkaitse mudel poliitilist otsustusprotsessi sotsiaalpoliitika ja majanduspoliitika ristumise vahel. Mudelile tuginedes on võimalik:

- kirjeldada, kuidas praegune sotsiaalkaitsesüsteem toimib ja toimiks tulevikus finantsiliselt ja fiskaalselt, kui finantseerimist ja toetuskulusid määravad sätted ei muutu (status quo planeerimine). See sunnib otsuste tegijaid tasakaalustama sotsiaalkaitse vajaduse, millist soovitakse pakkuda ja selleks tehtavate kulutuste taset ning annab märku sellest, kas praegust süsteemi saab säilitada tulevikus eeldatava demograafilise ja majandusliku arengu valguses. Samuti on võimalik kindlaks määrata alamsüsteemid, mis vajavad esmajoones täiustamist, et ära hoida potentsiaalseid finants,- fiskaal- ja sotsiaalprobleeme;
- uurida, millised muudatused praeguses finantseerimises ja toetuste maksmises aitaksid parandada finants- ja fiskaaltegevust ning muuta sotsiaalkaitsesüsteemi kui terviku või tema allsüsteemide sotsiaalset ja majanduslikku mõju.

2. Eesti sotsiaalkaitsesüsteemi makromajanduslik üldmudel

Eesti sotsiaalkaitsesüsteemi makromajanduslikku üldmudelit käsitletakse erinevate administratiivsete ja rahanduslike institutsioonide vaheliste suhete süstemaatilise kaardistamisena. Sotsiaalkaitse mudeli kui sotsiaalkaitse kulutuste ja nende finantseerimisallikate süsteemse seose konstrueerimisel on lähtutud sisend-väljund meetodist. Üldiselt on sotsiaalkaitse mudeli täpne sisu ja ülesseehitus erinevates riikides erinev, sõltudes riigi majandus- ja sotsiaalpoliitilistest iseärasustest ning pakutavate toetuste ringi traditsioonidest. Üleminekuriikide sotsiaalkaitse paremaks harmoniseerimiseks EL nõuetega on ILO poolt soovitatud sotsiaalsete kulude-tulude mudelit (ILO, 1996), mida on rakendatud erinevates riikides (näiteks Slovakkias, Ukrainas, Poolas) ning millele artikli autor tugines ka Eesti sotsiaalkaitsesüsteemi üldise mudeli väljatöötamisel (Majanduslikud, 1999).

Sotsiaalkaitsesüsteemi mudeli metodoloogia on pragmaatiline ja ühendab mitme kvantitatiivse distsipliini (kvantitatiivse majandusteooria, rahvusliku ja institutsionaalse arvepidamise, sotsiaalse arvepidamise) meetodeid. Oma olemuselt on see arvestuslik mudel, mille alusel on võimalik hinnata, imiteerida ja prognoosida erinevate sotsiaalkaitsesüsteemide tulusid ja kulusid sidudes neid üldiste majanduslike näitajatega ja majanduspoliitiliste otsustega.

Eesti sotsiaalkaitsesüsteemi baasmudel (vt. joonis 1) põhineb kolmel olulisel sisendite alusmudelil:
- demograafilisel ja tööturu alusmudelil;
- makroökonoomilisel ja majandusarengu alusmudelil;
- sotsiaalkaitsesüsteemi alusmudelil.

Mudeli koostamine nõuab kvantitatiivset modelleerimist, et välja tuua mudeli struktuuri kuuluvate determinantide omavahelisi seoseid ja mõjusid. Selle protsessi esimeseks sammuks on andmebaasi koostamine, millele on Eesti Statistikaameti ja Sotsiaalministeeriumi kaasabil alus pandud. See loob arvestusliku aluse sotsiaalkaitse kuludele ja tuludele, samuti ka sotsiaalkulutuste imitatsioonmudeli väljatöötamisele. Selline kulude ja tulude koondite sidumine määravate muutujatega kujutab endast esimest sammu sotsiaalkaitsesüsteemi mudeli rakendamisel ning võimaldab analüüsida ja prognoosida sotsiaalkaitsesüsteemi praegustes, muutumatutes tingimustes ning võrrelda alternatiivseid sotsiaalkaitse võimalusi kindlaksmääratud eelduste juures.

Lisaks statistilisele andmebaasile on sotsiaalkaitse modelleerimisel oluliseks eelduste ja oletuste kindlaksmääramine tulevikuks. Neid võib vaadelda kolmes lõikes:
- demograafilised eeldused, nagu rahvastiku sündimus- ja suremusnäitajate muutus, sünnitajate keskmine vanus, muutused keskmises eeldatavas elueas, rändesaldo jne;
- makromajanduslikud eeldused, nagu eeldatav majanduskasv, inflatsioonimäära muutused, intressimäärad , keskmise reaalpalga tõus, olukord tööjõuturul ja tööjõu tootlikkuse kasv jne;
- juriidilised ja poliitilised eeldused, nagu rahapoliitika alused, muudatused maksukorralduses, muudatused sotsiaalkaitset korraldavas seadusandluses jne.

Joonis 1. Sotsiaalkaitsesüsteemi baasmudel

2.1 Demograafiline alusmudel

Nagu eespool oli öeldud, on kõik sotsiaalkaitsesüsteemid ümberjaotusmehhanismid, mille kaudu kogutakse raha ja vahendeid maksumaksjatelt ning jaotatakse need ümber elanike teatud gruppidele. Selleks et määrata kindlaks maksete tegijate arv ja struktuur ühelt poolt ning toetuse vajajate arv ja struktuur teiselt poolt, on meil vaja teada demograafilist baasi ehk koostada demograafiline alusmudel.

Kiired muutused Eesti poliitilises, sotsiaalses ja majanduslikus arengus on toonud kaasa ka olulised muutused demograafilistes arengutes. Alates 1990.aastast on Eesti rahvaarv pidevalt

vähenenud. Madala sündimuse ja meditsiiniliste saavutuste tulemusena on muutunud rahvastiku vanuseline struktuur – kasvanud on vanemaealise elanikonna osa ning vähenenud maksumaksjate, so tööturul osalejate arv. 1990.aasta lõpuks moodustasid vanemad kui 65-aastased elanike üldarvust 11,7% 1999.aasta lõpuks 14,5% ning tööealisest elanikkonnast vastavalt 16,1% ja 18,9% (Statistika, 1992; Eesti, 2000). Seejuures on tööturul osalejate arv vähenenud 1999.aastal 66,3%-ni tööealisest elanikkonnast. Just viimane on määrav sotsiaalkaitsesfääri tulude tagamisel.

Demograafilise alusmudeli koostamisel Eesti kohta lähtuti EV Statistikaameti rahvastikustatistika andmetest ja prognoosidest (Rahvastikustatistika, 1998). Need näitasid, et rahva arv muutub vähenemise suunas just nooremates vanuserühmades, seda eriti madala sündimuse tulemusel aastani 2010. Selle tulemuseks on kiiresti kasvav sõltuvusmäär (üle 65-aastaste suhe tööealisesse elanikkonda, mis vastavalt rahvastiku prognoosidele (Rahvastikustatistika, 2/98) tuginedes 2010 aastal on 23,5%, 2030.aastal 34,6%). Rahvastiku prognoosid on omakorda aluseks tööjõumudeli koostamisel ning sellest tulenevalt sotsiaalkaitsesüsteemi potensiaalsete tulude (lähtuvalt maksumaksjate arvust) ja kulude (lähtuvalt erinevate toetuste saajate arvust) kindlaksmääramisel.

2.2. Makroökonoomiline alusmudel

Makroökonoomilise alusmudeliga määratakse kindlaks mudeli olulised sisendid ja eeldused riigi makromajandusliku stabiilsuse saavutamiseks ja majanduskasvuks. Sotsiaalkaitsesüsteemi tegelikud võimalused (sissetulekud ja kulutuste taseme) määravad riigi finants- ja majandusparameetrid nagu tööhõive tase, palgad, inflatsioon ning eelkõige majanduskasv. EL riikide kogemused on näidanud, et tugev majanduskasv ja tasakaalustatud fiskaalpoliitika on parimateks sotsiaalse heaolu tagamise allikateks.

Eesti majanduse makromajanduslikud indikaatorid aastatel 1994 – 1999 iseloomustavad Eestit, vaatamata suhteliselt edukale arengule, kui tüüpilist üleminekuriiki: ebastabiilne majanduskasv (rekordiline kasv 1997.aastal ning ootamatult järsk langus 1999.aastal), kõrge inflatsioon, rahvastiku ja tööhõive vähenemine, töötuse kasv, suured erinevused sissetulekutes jne. Nimetatud põhjustel on makromajanduslike näitajate prognoosimisel tuginetud mitmesugustele programmilistele eesmärkidele ja eeldustele, vähem aga matemaatilistele prognoosimeetoditele, mille kasutamine eeldaks pikema ja stabiilsema baasperioodi olemasolu. Samuti on võimalusel piirdutud keskpika prognoosiperioodiga ning vajadusel (näiteks pensionikindlustuse modelleerimisel) jäetud teatud arengutendentsid muutumatuteks pikemas perspektiivis (näiteks keskmise tootlikkuse kasv, majanduskasv, intressimäärad).

2.3. Sotsiaalkaitsesüsteemi alusmudel

Sotsiaalkaitsesüsteemi alusmudeli koostamise aluseks on ühelt poolt lähtumine sotsiaalkaitse funktsionaalsetest valdkondadest, teiselt poolt tuginemine sotsiaalkaitse institutsionaalsele jaotusele.

Funktsionaalse tunnuse, so rahuldatava vajaduse alusel klassifitseeritakse makstavaid toetuseid ühelt poolt valdkonniti: pensionikindlustus, laste-ja peretoetused, ravikindlustus ja tervishoid, töötute sotsiaalne kaitse ja vaesuse leevendamisega seotud meetmed. Teiselt poolt klassifitseeritakse neid pikaalisteks (vanadus-, toitjakaotus- ja invaliidsuspensionid, igakuulised laste-ja peretoetused), lühiajalisteks (haigustoetused, lapse sünnitoetused, töötuabiraha) ja sotsiaalabiks (toimetulekutoetused). Siia lisanduvad veel tervishoiukulutused, mida kõiki ei saa

küll klassifitseerida toetustena, kuid mis baseeruvad suuremalt jaolt sotsiaalmaksust laekuvatel tuludel. Selle alusel võib sotsiaalkaitsesüsteemis osalejatena käsitleda praktiliselt kogu elanikkonda. Eesti Sotsiaalministeeriumis andmetel oli näiteks pensionikindlustusega 1999.aastal Eestis hõivatud 25,9% elanikest, tervisekindlustusega oli kaetud 93% elanikest, nii pika kui ka lühiajaliste lastetoetuste saajate arv kokku ulatus 51%-ni (toetused osaliselt kattuvad), toimetulekutoetuste saajate arv moodustas 14% elanikest jne.

Institutsionaalse tunnuse alusel klassifitseeritakse sotsiaalkaitse tulusid ja kulusid neid tagavate institutsioonide järgi – sotsiaalkindlustuseelarvest, ravikindlustuseelarvest, valitsuse-ja kohalikest eelarvetest makstavateks.

Sotsiaalkaitse valdkondadest kulutatakse, nii nagu enamikus EL maades, kõige rohkem pensionikindlustusele – 1999.aastal 8,7% SKP-st (EL keskmiselt 12,1%). Ravi- ja tervishoiukulutused moodustasid 6,6% SKP-st (EL 7,5%). Kuigi lastetoetuste saajate ring on küllaltki lai, kulutati nende maksmiseks vaid 1,5% SKP-st (EL 2,1%). (Püss, 1999)

Institutsioonide järgi analüüsides näeme, et suurimaks sotsiaalkaitsekulude finantseerijaks on sotsiaalkindlustuse eelarve, mille peamiseks tuluallikaks on sotsiaalmaksu 20%-line osa. Kokku kaetakse sotsiaalmaksust laekunud vahendite arvel üle 75% kogu sotsiaalkaitse kuludest. EL maades keskmiselt on see näitaja 65% (Soziale, 1998). Valitsuse- ja kohalike eelarvete ehk üldiste maksulaekumiste osatähtsus sotsiaalkaitsekulude katmisel on aastatega pidevalt vähenenud ning moodustab alla veerandi kogu finantseerimisest.

Sotsiaalkaitsesüsteemi alusmudelist, mis on mõeldud erinevate kulukomponentide analüüsimiseks funktsionaalsest seisukohast, on põhjalikumat käsitlust ja rakendust autori poolt leidnud pensionikindlustuse alammudel (Pensionikindlustuse, 2000), samuti laste-ja peretoetuste alammudel (Viies, 1998) ning tervishoiumudeli koostamisega seotud küsimused (Kerem, 2000). Teisted alammudelid on esialgsetes käsitlustes oluliselt lihtsustatud, seda eriti nende sotsiaalkaitse valdkondade osas, mis hõlmavad väikest elanikkonna osa ja mille kulude osatähtsus sotsiaalkaitse üldkuludes on väike.

Kokkuvõte

Eesti transformatsiooniprotsessi majanduslik edu on suures osas saavutatud tänu sellele, et põhirõhk pandi ettevõtluse arendamisele jättes sotsiaalkaitse probleemide lahendamine tahaplaanile. Nüüd, kus teatav majanduslik potentsiaal on loodud ja Eesti on Euroopa Liiduga integreerumise künnisel, on sotsiaalsete probleemide lahendamine muutunud üha aktuaalsemaks. See tingib ka vajaduse võtta sotsiaalkaitsesüsteemi väljatöötamisel ja ümberkorraldusel arvesse EL riikides kehtivaid põhimõtteid ja harmoniseerida süsteemi EL vastava raamistikuga. Eesti sotsiaalkaitse süsteemi mudel, mida käesolevas artiklis käsitletakse, on oluliseks instrumendiks sotsiaalkaitse vajaduste ja nende kindlustamise võimaluste vastastikkuste seoste tasakaalustamisel. Selle rakendamine võimaldab kompleksselt arvesse võtta mitmesuguste majandus-ja sotsiaalpoliitiliste otsuste mõju, samuti EL integreerumisel esitatavaid nõudeid Eesti sotsiaalkaitsesüsteemi arendamisel.

Käesolevas artiklis on antud lühiülevaade Eesti sotsiaalkaitse mudeli olemusest, eesmärkidest ja selle põhistruktuurist. Mudeli koostamise esmaseks ülesandeks on protsessidevaheliste seoste fikseerimine aruandeandmete baasil, põhieesmärgiks aga neile tuginedes prognoosida tulusid ja kulusid tulevikuks ning imiteerimismudelite abil välja selgitada erinevate majanduslike,

demograafiliste ja seadusandlike muutuste mõju sotsiaalkaitse tasemele, vajadustele ja nende rahuldamise võimalustele.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti Statistika Aastaraamat 1992, 2000, Eesti Statistikaamet.
2. **Genser, B.; Holzman, R.** 1993. Finanz- und Sozialpolitik in Österreich: Theoretische Grundlagen und internationaler Vergleich, Forschungsbericht,
3. **Hof, B.,** 1996. Szenarien künftiger Zuwanderungen und ihre Auswirkungen auf Bevölkerungsstruktur, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung. In: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 227. Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
4. **Kerem, K.,** 2000. Prospects for Health Care Reform in Transitional Economies: the Estonian Case. – Paper for presentation at the 49th IAES Conference, Munich
5. **Krüsselberg, H.G.** 1992. Sozialpolitik. In: Gablers Wirtschaftslexicon. 13. Aufl., Wiesbaden,
6. **Lampert, H.** 1995. Die Sozialstaatskritik auf dem Prüfestand. In: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 9. Sept. 1995, 75. Jahrgang, S. 504-512.
7. **Liefman-Kiel, E.** 1961. Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin,
8. Majanduslikud võimalused Eesti sotsiaalkaitsesüsteemi arendamiseks, 1999, TTÜ Eesti Majanduse Instituut, ETF grandi 2865 lõpparuanne (käsikirjaline töö)
9. Pensionikindlustuse reformi majanduslikud ja sotsiaalsed aspektid Eestis ning selle mõju rahvastiku arengule ja perepoliitikale. 2000, TTÜ Eesti Majanduse Instituut (käsikirjaline töö)
10. **Püss, T.** 1999. Pension insurance in Estonia: in integration with the European Union. In: Harmonisation with the Western Economics: Estonian Economic Developments and Related Conceptual and Methodological Frameworks. Ed. By Ü. Ennuste and L. Wilder. Tallinn
11. Rahvastikustatistika teatmik 2/1998. Eesti Statistikaamet
12. **Samwick, A. A**. 1998. New evidence on pensions, social security, and the timing of retirement. Journal of Public Economics 70 (1998) , 207-236
13. Soziale Sicherheit in Europa 1997. Europäische Kommission, Brüssel, Luxemburg, 1998
14. Statistika Aastaraamat, 1992. Eesti Statistikaamet
15. The ILO Social Budget Model (draft), version 3. ILO, Geneva, 1996
16. **Viies, M.** 1998. Need for Social Protection to Guarantee Management of Households. In : Social Protection System in Estonia on the Threshold of Integration into the European Union. Tallinn

Summary

MODELLING A SOCIAL PROTECTION SYSTEM

Tiia Püss
Estonian Institute of Economics
at Tallinn Technical University

Relationships between economic policy and social policy are very tight today, because the contemporary social policy is closely related to the development of the society. Expenditure on social protection and social transfers account for an increasing share of GDP and often are a major cost item of government budgets. The expected integration of Estonia into the EU creates the need to elaborate and reform our social protection system considering the principles adopted in the EU member-states and harmonise the system to fit in the respective framework of the EU.

Estonia has only been searching for answers to individual problems so far, without linking numerous diverse needs of social protection. Actually, all spheres of social protection are closely interconnected. One possibility to analyse social protection as a whole, to interlink individual spheres and to consider national demographic and economic processes is modelling of the social protection system. The presentation discusses the issues related with the construction of the basic model for Estonian social protection system and the possibilities of using itThe model is elaborated based on the empirical analysis of the social protection system and it is treated as mapping of relationships between different administrative and financial institutions. The model as the relationship between the social protection expenditure and sources for covering them is constructed on the basis of an input-output method.

The basic model of Estonian social protection system is based on three submodels of inputs:

- demographic submodel and labour market,
- macroeconomic submodel and economic development,
- social protection system submodel.

Construction of the model requires quantitative modelling in to order to define the relationships and interactions of the determinants of the model structure. The first step of this process is construction of the database to create an accounting basis for the expenditure and income of social protection, as well as elaboration of a simulation model for social expenditure. This kind of linkage of the consolidated expenditure and income to the determining variables represents the first step in the implementation of the social protection model and will enable to analyse and prognosticate the social protection system under the current, unchanging conditions and compare alternatives of social protection under predefined assumptions. The main objective of the model is to prognosticate future incomes and expenditure and simulate the effect of different economic, demographic and legislative changes on the need for and level of social protection.

EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISE MÕJUDE UURIMISE KOGEMUSED JA EESTI

Ivar Raig
Akadeemia Nord

1. Sissejuhatavad märkused

Käimas on intensiivsed ettevalmistused Eesti ühinemiseks Euroopa Liiduga (EL). Seda tehakse eelkõige Eesti seadusandluse ja poliitikate EL õigusega ja poliitikatega harmoniseerimise ning nende elluviimise haldussuutlikkuse tõstmise kaudu. Eesti seadusandluse ja teiste institutsioonide harmoniseerimine EL vastavate institutsioonidega toob Eesti jaoks kaasa aga sellisel määral uusi arenguid, et nende tähendus on võrreldav muutustega peale taasiseseisvumist 1991.a. Kui tollased majanduspoliitilised otsused olid põhimõtteliselt Eesti poliitiliste jõudude, põhiseaduslike institutsioonide ja rahva vaba tahte väljendus, siis EL ühinemise küsimustega tegelevad peamiselt vaid ametnikud. Isegi suur osa poliitikutest on minetanud poliitilise tahte tegeleda EL riigiülese poliitika ja seadusandluse ülevõtmise vajaduse selgitamisega ning rahva arvamus on EL suhtes muutunud väga kriitiliseks.

Eesti Euroopa Liiduga (EL) ühinemise uurimise probleemid on aktualiseerunud seoses liitumisläbirääkimiste edenemise, liitumislepingu peatse koostamise ja Eesti Euroopa Liiduga ühinemise küsimuse tõenäolise rahvahääletusele panemisega. Eesti avalikkus tahab teada, mida toob kaasa ühinemine nii poliitiliselt kui ka majanduslikult, millised on eelseisva liitumise kasud ja kahjud, kes on Euroopa integratsioonis võitjad ja kaotajad. Eesti poliitikud, ametnikud, äriringkonnad ja kogu rahvas vajavad teadliku valiku tegemiseks pädevaid ühinemismõjude analüüse kõikide peamiste liitumisküsimuste kohta.

Eesti ja EL liitumislepinguga fikseeritakse vastastikused kohustused ja õigused ning integreerumise ulatus. Liitumislepinguga võetakse täiendavad kohustused harmoniseerimiseks ning EL riigiülese ja otseselt kohaldatava seadusandluse ülevõtmiseks. Vastu saadakse võimalus osa võtta otsustamisest Euroopa tasandil ning loodetavasti senisest suuremat turvalisust ja heaolu.

Senini pole aga veel leitud aega ja vahendeid liitumismõjude konkreetsemaks, süstemaatiliseks ja kompleksseks uurimiseks.

Alljärgnevalt analüüsitakse liitumismõjude uurimise kogemusi teistes riikides, hinnatakse selle praegust seisu Eestis ning püstitatakse uued ülesanded liitumismõjude edasiseks uurimiseks.

2. Harmoniseerimise ja vabaduse vahekord ning liitumisleping

Harmoniseerimise ja vabaduse vahekord sõltub iga riigi poliitilistest valikutest, millise ühiskonna ülesehitamine on seatud eesmärgiks. Eestis kui üleminekuriigis alles kestavad vaidlused võimalike arenguteede üle, kuigi paljud sisulised, ent samal ajal vastuolulised otsused on juba tehtud.

Enamlevinud käsitlustes on kapitalistlikud arenguteed taandatavad kolme peamise mudeli võrdlemisele (Coates, 2000).

Esiteks **turujõudude juhitud kapitalism** (marked-led capitalism), kus eraettevõtjate vabadused ja kasumihuvid domineerivad riikliku sekkumise ja tööjõuturu vajaduste üle. Sellise kapitalismi esindajaks peetakse USA-d, Euroopas levisid need ideed vaid M. Thatcheri valitsemise ajal Suurbritannias, hiljem ka Tšehhis ja Eestis.

Teiseks **riigikapitalism** (state-led capitalism), kus eraettevõtete käekäik sõltub suurel määral riigi kesksete institutsioonide poliitilistest otsustest. Töötajate heaolu on aga tihedas sõltuvuses lojaalsusega rahvuslikele korporatsioonidele. Riigikapitalismi ehedamateks näideteks võib pidada Jaapanit ja Lõuna-Koread.
Kolmandaks **partnerlus- või konsensuskapitalism** (consensual capitalism), kus riikliku vahelesegamise määr on suhteliselt madal, kuid poliitiline süsteem sunnib eraettevõtjaid arvestama töötajate vajadustega ja stimuleerib viimaseid osalema otsustamisprotsessides. Selle mudeli alla mahuvad nii Põhjala heaoluühiskonna kui ka Saksamaa sotsiaalse turumajanduse mudelid.
Eestis on ühelt poolt püütud tugineda neoliberaalsetele vabaturumajanduse ideedele ja kujundada USA ja Singapuri majandusmudelite alusel kapitalismi nn. "Eesti mudelit", teiselt poolt aga on palju seadusandlust ja tegevusmalle pärit Saksamaalt ja Skandinaaviamaadest. Seega saab Eesti ühiskonda iseloomustada praegu kui **kapitalismi erinevate arengumudelite kombinatsiooni**, milles püsivama arengusuuna kujunemine on alles ees.

Kui taasiseseisvuse kehtestamise järel võeti Eestis suhteliselt selge suund turujõudude kapitalismi ülesehitamisele, siis järgmiste valitsuste ajal, eriti peale Euroopa Lepingu sõlmimist 1995, hakati mitmetes sfäärides kalduma rohkem juba sotsiaalse turumajanduse mudeli poolele. 1999 võimule tulnud koalitsioonivalitsus (kolmikliit) on küll seadnud eesmärgiks kodaniku-ja ettevõtlusvabaduse maksimeerimise, kuid tegelikkuses võib täheldada ka kõrvalekaldeid (rahvus)korporatiivse riigikapitalismi ja mõnedes sfäärides ka neoliberalismi heaoluühiskonnaga ühendada püüdva nn. kolmanda tee suunas. Samas on võimulolijad seotud Euroopa Lepinguga võetud kohustuste täitmisega seadusandluse ja poliitikate harmoniseerimisel. Seega liigub Eesti Euroopa Lepingu sätteid täites vääramatult edasise harmoniseerimise suunas ning liitumisleping piirab veelgi vabadust kujundada ise oma poliitikat.

Küsimus harmoniseerimise ja vabaduse vahekorrast taandub kujunenud olukorras Euroopa Liiduga peetavate läbirääkimiste raames teatud üleminekuperioodide ja erandite taotlemisele, mis säilitaksid Eestile mõnedes valdkondades suurema otsustamis- ja tegutsemisvabaduse kui üleeuroopalised õigusaktid. **Harmoniseerimise ja iseotsustamise vabaduse võimalikult optimaalse vahekorra kujundamise heaks näiteks saab pidada Iirimaa kogemust Euroopa Liidus.**
Võrreldes teistega on Iirimaa Euroopa mudel Eestile eeskujuks nii suurriigi vahetus naabruses suveräänsuse säilitamise kui ka majanduse moderniseerimise seisukohast. Iirimaa viimase kümne aasta 70 protsendiline majanduskasv on Euroopa kõrgeim ning endise vaese agraarmaa elatustase ületab juba Lääne-Euroopa (sh. Suurbritannia) keskmist.
Iirlaste edu on paljuski tingitud sellest, et ka peale Euroopa ühendustega liitumist suudeti tänu pikkadele üleminekuperioodidele säilitada oma atraktiivsus välisinvestoritele ja ettevõtjasõbralik maksusüsteem. Majanduspoliitika, mille põhimõtteks oli **harmoniseerimine nii palju kui minimaalselt vajalik** ning initsiatiivi ja iseotsustamise määra arendamine maksimaalse võimaliku tasemeni Euroopa Liidu raames, on meelitanud Iirimaale ühed suurimad USA otseinvesteeringud Euroopas ja taganud EL kõrgeima (elaniku kohta) toetuse põllumajandus- regionaal- ja sotsiaalprogrammidele. EL abi ulatus parimatel aastatel (1990ndate alguses) isegi enam kui 6 protsendini SKT-st. Brüsselist saadud vahendid on ületanud Iirimaa makseid EL ühisesse eelarvesse 27 liikmeks oldud aasta jooksul keskmiselt 4 korda (Raig, 2000).
Iirimaa kogemus näitab, et väikeriigi jaoks on väga oluline leida optimaalne vahekord harmoniseerimise, sellega seotud rahvusvahelise koostöö ja iseotsustamise vabaduse vahel.

Üha globaliseeruvas maailmas on väikeriikide majandusmudel paratamatult pidev paindlik harmoniseerimine ümbritsevate tingimustega. Kuid vajadusel on siiski võimalik seista oma rahvuslike huvide eest, kuigi need lähevad vastuollu EL kehtestatud reeglitega. Iirimaa on senini suutnud vastu seista EL püüetele sekkuda rahvusriigi fiskaal-ja maksupoliitikasse ning loodab iseseisvalt tulla toime EL ees võetud majanduspoliitiliste kohustuste täitmisega.

Ka Eestil oleks võimalus liitumisläbirääkimiste raames taotleda mitmeid ulatuslikke erandeid ja üleminekuperioode, mis võiksid Eestile jätta suurema iseotsustamise võimaluse näiteks ettevõtluskeskkonna kujundamisel, aga ka põllumajandus-, transpordi- ja regionaalpoliitikas nii, et iseotsustamise vabadusest tõuseks tulu nii Eestile kui ka EL. Pole kaugeltki ükskõik ja selge, kas vähesed võimalikud erandid ja üleminekuperioodid peaks puudutama tööjõu ja kapitali vaba liikumist, maksupoliitikat, põlevkivi kaevandamist, keskkonnakaitset või midagi muud? Kuid paraku taotlevad läbirääkijad võimalikult kiiret liitumist EL ning väheseid kõrvalekaldeid EL majanduspoliitikast.
Väheste erandite ja üleminekuperioodide taotlemine võib olla seotud ka sellega, et Eesti poliitikud on oma juhtrolli Eesti integreerimisel Euroopa Liitu enneaegselt käest andnud. Seetõttu on Eestis kujunenud olukord, et ametnikud mitte üksnes kujundavad harmoniseerimise kaudu majanduspoliitikat, vaid peavad tagama ka selle elluviimise ja tulemuste kontrollimise, sarnaselt Euroopa Komisjoni ülesannetega. Poliitikud on suutnud euroteemadest enda peale võtta vaid Eesti Põhiseaduse võimaliku muutmise ja liitumisteemalise referendumi ettevalmistamise küsimused.

Erandite ja üleminekuperioodide taotlemine on otseselt seotud ka vastavate taotluste teadusliku põhjendamisega. Võimalike liitumismõjude (kasude-kahjude, võitjate-kaotajate) väljaselgitamist oleks kõigepealt vaja liitumisläbirääkijatele, et paremini seista Eesti strateegiliste rahvuslikke ja majanduslikke huvide kaitsel. Kuid nendeta ei saa ilmselt läbi ka liitumislepingu ratifitseerimisel ja liitumisküsimuses referendumiks ettevalmistamise ajal.

3. Euroopa Liidu idasuunalise laienemise liitumismõjude uurimise tulemustest

Üheks esimeseks ja tuntumaks Euroopa Liidu idasuunalise laienemise liitumismõjude uurijaks on Richard E. Baldwin. Tema arvates tiivustavad kandidaatriike liituma ja liikmesriike seda tagant tõukama eelkõige poliitilised kaalutlused. Kardetakse, et kandidaatriikides toimunud demokraatlikud muutused ja üleminek turumajandusele pole pöördumatud. Sise- ja välisjõud võivad tahta kella tagasi keerata (Baldwin, 1994). Praegu võiks selle väite panna juba kahtluse alla, kuigi Lääne-Euroopa integratsiooni mõju Kesk-ja Ida-Euroopa riikidele on tuntav nii demokraatia kaitsmisel kui ka majanduse arendamisel. Nii toimis see ka Kreekas, Portugalis ja Hispaanias. Teiselt poolt pole aga sugugi selge, kuidas liikmestaatus aitaks tagada julgeolekut – vähemalt mis puutub sõjalisse julgeolekusse. Vaatlejad, kes on jälginud EL käitumist endise Jugoslaavia ja Albaania - Kosovo konfliktis ning Pärsia lahe sõjas, kahtlevad päris kindlasti enamiku EL liikmesriikide valmisolekus saata oma sõdureid sõdima võõrale maale. Sellegipoolest võib liikmesolek tugevdada julgeolekut mõneti laialivalguval viisil.

EL idasuunalise laienemise mõju lääneriikidele seisneb eeskätt turgude avanemises. See tooks kaasa majanduse elavnemise ja tulude ümberjaotumise senistes liikmesriikides. Turgude avamine toob kaasa idasuunaliste otseinvesteeringute efektiivsuse tõusu ning majanduse kasvuefektid kogu Euroopas. Lisaks stimuleerib Euroopa Liidu laienemine spetsialiseerumist, suurema tööjõuvajadusega toodete tootmist rohkem Idas ja vähem

Läänes. See vabastaks Lääne tööjõuressursid, võimaldaks nende rakendamist produktiivsemas tegevuses. Et spetsialiseerumine lubab riikidel keskendada oma ressursid sellele, mida nad teevad suhteliselt kõige paremini, siis üleeuroopaline ressursside paigutus tõstaks kokkuvõttes kogutoodangut inimese kohta kogu Euroopas. EL idasuunaline laienemine suurendaks Euroopa majanduslikku tähtsust maailmas. Kümne Kesk-Euroopa riigi liitumine suurendaks EL elanikkonda kolmandiku võrra.
EL laienemise kasu on väikeriikide jaoks suurem kui suurriikide jaoks. Mida väiksem riik, seda suurem on tema suhteline kasu integratsioonist, sest majanduslik kasu sõltub suurel määral viisist, kuidas integratsioon avardab tarbijate ja tootjate võimalusi korraldada oma majandust tõhusamalt. Suure ja väikese majanduse integreerumine laiendab väikeses majanduses tegutsevate firmade ja tarbijate ees seisvaid võimalusi rohkem, kui ta teeb seda suures majanduses paiknevate firmade suhtes (Baldwin, Franqois, Portes, 1997).

Üldiselt arvatakse, et Euroopa idaosa majanduses napib kapitali ja tehnoloogiat. Järelikult peaks integreerumine Läänega ja turgude avanemine alandama nende tegurite poolest mahukate kaupade hindu Kesk-Euroopa kandidaatriikides.
Kandidaatriikide võimalused peituvad ka EL struktuurifondide kasutamises. Struktuurifondid kujutavad endast suuri siirdeid vaesematele liikmesriikidele ja regioonidele. Fondid on selgesõnaliselt orienteeritud suurema majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamisele. Ühtekuuluvuse all mõeldakse üldiselt sissetulekute keskmiste tasemete (SKP inimese kohta) vastastikust lähendamist. Maastrichti lepinguga loodud nn. Ühtekuuluvusfondi eelarve on pidevalt tõusnud ning on senini kasutatud projektide rahastamiseks neljas vaesemas EU riigis - Kreekas, Iirimaal, Portugalis ja Hispaanias.
EL eelarvest kulutatakse rohkem kui 80% põllumajandustootjate ja vaesete regioonide peale. Liitumismõju kindlakstegemisel kandidaatriikide eelarvetele on otsustavateks andmed nende keskmiste sissetuleku ja agraarsektorite kohta. Eesti SKP inimese kohta on üks madalamaid kandidaatriikide hulgas, ulatudes pisut kõrgemale kolmandikust Euroopa Liidu keskmisega võrreldes. Kuid põllumajanduse osatähtsuses on Eesti juba võrreldav liikmesriikide keskmiste näitajatega. Kui Eesti majandus suudaks stabiilselt kasvada keskmiselt 6% aastas, siis läheb vähemalt kolmkümmend aastat, et SKP tase Eestis tõuseks kõrgemale praegustest struktuuriliste kulutuste saamise kriteeriumidest (75% keskmisest SKP-st). Madalamate kasvutempode korral see aeg pikeneks veelgi. See abi võib ulatuda kuni 4%-ni Eesti SKP-st, s.o. esialgu kuni 4 miljardi EEK-ini aastas, eeldusel, et Eesti SKP saavutab liitumise ajaks 100 miljardi krooni taseme. Samas tuleb silmas pidada, et kui EL laienemine hõlmab suurt gruppi vaesemaid riike, siis keskmine SKP tase langeb ning Eesti võib sellele ka palju kiiremini järele jõuda.

Põllumajandusega on asjad keerulisemad. Idasuunaline laienemine suurendab EL toiduainete ülejääke veelgi. Isegi kui uute liikmesriikide põllumajandustootjad saaksid teistest vähem subsiidiume, kujuneb ülejääkide eksport koormaks EL põllumajanduspoliitikale, suurendades hindade säilitamiseks vajalikke kulutusi. Tingimusteta ühtse põllumajanduspoliitika ülevõtmine tooks kaasa ulatuslikud EL asutajaliikmete maksumaksjate ja uute liikmesriikide tarbijate rahasiirded talunikele. Kui suured konkreetselt, sõltub paljuski liitumisläbirääkimistest ning EL põllumajanduspoliitika reformi edasistest suundadest.

EL idasuunalise laienemise maksavad kinni senised liikmesriigid. Oleks loogiline, et need kulud jaguneksid enam- vähem proportsionaalselt kõigi seniste liikmesriikide vahel. Paraku pole see võimalik. Tõenäoliselt langeb idasuunalise laienemise koorem peamiselt vaesemate

liikmete ja põllumeeste õlule. See väide lähtub loogikast, et laienemine nõuab eelarve suurendamist, aga ka kulutuste vähendamist vanades liikmesriikides eelkõige just põllumajanduses. See sektor on suurem aga just vaesemates riikides. Lääne-Euroopa põllumehed ja vaesemad riigid avaldavad EL poliitikale aga tugevat mõju. Seepärast pole välistatud, et EL talunike ja vaeste maade koalitsioon võib isegi liitumislepingute ratifitseerimise kaudu blokeerida idasuunalise laienemise seni, kuni kandidaatriigid on märksa rikkamad ja vähem põllumajanduslikud.
Ka rikkad liikmesriigid on ilmutanud suurt vastuseisu eelarve suurendamise meetmetele. Pealegi on igal liikmesriigil fiskaalküsimustes vetoõigus. Märke Euroopa maksumaksjate tõenäolisest reageerimisest eelarvetulude suurendamise ettepanekutele võib leida eelkõige Saksamaalt. Maksude tõstmine või riigivõla suurendamine selleks, et maksta kinni idasuunaline laienemine, ei kujune Lääne-Euroopa valijate hulgas ilmselt kuigi populaarseks.

4. Liitumismõjude senisest uurimisest Eestis ja uued eesmärgipüstitused

Euroopa poliitilise integratsiooni mõjude analüüsimisel Eestile tehakse alles esimesi arglikke samme (vt. Veebel, 2000). Majandusintegratsiooni mõjusid on senini põhjalikumalt uuritud vaid üksikutes majanduse valdkondades, nagu näiteks väliskaubanduses (Varblane, 2000) ja rahanduses (Kunsing, 2001) või üksikute tõstatunud probleemide lõikes, näiteks maksuvaba kaubanduse liitumisjärgse lõppemise mõju reisijateveole merelaevanduses (Rääk, 2001), suhkru hinna liitumisjärgse tõusu mõju toiduainetööstusele jms. Liitumisega kaasneva kogu majanduspoliitika muutumise mõju Eesti majandusele kui tervikule pole paraku leidnud veel süsteemset ja kompleksset käsitlemist, kuigi ka siin on tehtud esimesi katseid (näit. Berg, 1997; Silberg, 2001). Raskusi on ka rahuldava võrreldava metoodika leidmisel liitumise positiivsete ja negatiivsete mõjude uurimiseks.
Eesti on nõrgalt esindatud ka Kesk-Euroopa kandidaatriikide teadlaste koostöös, mis uurib enam-vähem ühtse metodoloogia alusel Euroopa integratsiooni efekte, võitjaid ja kaotajaid erinevates sfäärides. Veelgi enam, Maailmapanga poolt kokku pandud vastavas publikatsioonis kirjeldavad EL liitumismõju Eestile Leedu teadlased (vt. Vilpišauskas, Stepanovičiene, 2000)!
Samas on teada liitumismõjude aktiivne ja ulatuslik uurimine mitmetes kandidaatriikides, eelkõige Sloveenias, Ungaris, Poolas ja mujal. Sloveenias on uurimistulemustel otsene seos ka liitumisläbirääkimistega, sest riigi liitumisläbirääkimiste delegatsiooni juhiks on majandusteadlane.
Algselt oli mõeldud, et liitumismõjude uurimist hakkaks koordineerima Eesti välisministri kui liitumiskõneluste juhi juurde loodud konsultatiivnõukogu. Kuid paraku ei antud sellele organile pädevust mõjutada liitumisläbirääkimisi ning puudusid ka vahendid sõltumatute uurimistööde rahastamiseks. Samas oleks olnud konsultatiivnõukogu reaalne jõud, mis oleks suutnud koondada teadlasi liitumismõjude kompleksseks analüüsiks.

Tulemuslike uuringute ja analüüside korraldamise lähtetingimuseks on mõistagi raha ja vajaliku kvalifikatsiooniga uurijate ning ekspertide olemasolu. Kuivõrd Eestis puudub tunnustatud uurimisasutus, mis oleks spetsialiseerunud eurouuringutele ning suudaks süsteemselt ja kompleksselt analüüside Euroopa Liiduga ühinemise mõjusid Eesti arengule, siis tuleb vajalikud analüüsid teha ajutiste asutustevaheliste uurimisrühmade poolt, millede tegevuskavad kooskõlastatakse paindliku koordineerimise kaudu valitsuses. Liitumismõjude uurimise interdistsiplinaarsesse töögruppi peaksid kuuluma lisaks majandusteadlastele vähemalt veel politoloogid, õigusteadlased ja sotsioloogid. Uuringute korraldamise põhimõtteline kava võiks koosneda ettevalmistavast etapist, mis sisaldaks EL

teemaliste uuringute andmebaasi loomist, prioriteetsete teemade ja probleemide täpsustamist, töögruppide moodustamist ja uurimisprojektide koostamist, analüüside ja uuringute teostamise põhietapist, tulemuste populariseerimise etapist (enne liitumisreferendumit) ning korduv- ja jätkuanalüüside etapist liitumisjärgselt.
Integratsiooni mõjusid Eestile tuleks ideaalis analüüsida kõikide liitumisläbirääkimiste valdkondade (peatükkide) lõikes, kuid prioriteetseteks tuleks pidada neid valdkondi, kus riigiülese seadusandluse maht ning liitumismõju on ilmselt suuremad - nagu kaubanduspoliitika, turukorraldus ja tollid, põllumajandus, keskkond, energeetika, transport, eelarve, rahaliit, maksupoliitika, sotsiaal- ja tööjõupoliitika ning regionaalne areng. Läbirääkimiste seisukohalt on erilise tähtsusega eelkõige väliskaubanduse, tolliliidu ja põllumajanduspoliitika teemad, kus Eesti senine praktika oluliselt erineb Euroopa Liidu kehtivast seadusandlusest.
Arvestades Eesti väiksust ja avatust ning ühiskondlike protsesside globaliseerumist pakub EL Eestile võimalusi kaitsta oma huvisid teiste välismõjutajate suhtes. Seega vajavad analüüsimist mitte ainult Eesti ja EL suhted, vaid ka integreerumise mõju Eesti suhetele kolmandate riikide ja nende ühendustega, Venemaaga, Ukrainaga, EFTA riikidega ja teiste riikidega, milledega on sõlmitud vabakaubanduslepingud.
Tolliliidu teemal on vaja analüüsida näiteks seda, kui palju läheb maksma nõuetekohase tollimaksude kogumise süsteemi rakendamine Eestis, kui suured saavad olema tollimaksudest kogutavad laekumised eelarvesse EL kehtestatud tariifimäärade tingimustes ning kuidas see mõjutab Eesti transiidikaubandust.
Põllumajanduse teemaga seondub, kui palju läheb maksma Eestis EL ühtse põllumajanduspoliitika (CAP) rakendamiseks vajalike institutsioonide ülesehitamine, mida Eesti agraarsektor saab CAP täielikust rakendamisest ning kui palju oleks võimalik kokku hoida rahalisi vahendeid tulevikku suunatud maaelupoliitika rakendamisel Eestis. Tuleks prognoosida CAP Eestis rakendamise tagajärgi nii põllumajandusele kui ka toiduainete jaehindadele ning selle kaudu kogu elanikkonna heaolule.
Eraldi käsitlemist ja Eesti EL integreerimise kulude-tulude bilansi väljaarvestamiseks on vaja täpsemalt analüüsida kõiki integreerimise kulusid, sh. eeldatava liikmemaksu suurust EL eelarves ja loodetavaid tulusid viimase eelarveliste vahendite kasutamiseks.
Üksikutest üleminekuperioodide taotlemisega seotud probleemidest väärib esiletoomist põlevkivi kaevandamisega seotud sotsiaalsete probleemide lahendamine Ida- Virumaal, Eestis vedelkütuse 90-päevase julgeolekuvaru loomise alternatiivsete võimaluste võrdlev analüüs, EL keskkonnakaitse ja sotsiaalpoliitika põhiliste direktiivide elluviimiseks vajalike meetmete maksumus.

5. Liitumismõjude uurimisest liitunud riikides ja õppetunnid kandidaatriikidele

Kõik viimase laienemisega seotud riigid (Rootsi, Soome ja Austria) analüüsisid intensiivselt võimaliku liitumise mõjusid mõned aastad enne tegelikku liitumist. Näiteks Rootsi valitsus tellis Euroopa integratsiooniga liitumise võimalike mõjude selgitamiseks 1993. a. kevadel kuus sõltumatut uurimistööd, mis hõlmasid nii majandus- ja rahanduspoliitikat , välis-ja julgeolekupoliitikat kui ka sotsiaalset heaolu ja keskkonnakaitset. Uurimistööd valmisid 1993.a. lõpus ja 1994.a. alguses ning neid kasutati nii läbirääkimiste lõppfaasis kui ka avalikkuse informeerimiseks ühinemisreferendumi kampaanias. Nende uuringute läbiviimiseks kulutas Rootsi valitsus nimetatud perioodil 200 milj. SEK-i. Ekspertide arvamuse kohaselt olid sõltumatute uurimistööde tulemused paljuski otsustad liitumislepingu edukal sõlmimisel ja hiljem ka selles, et liitumisreferendumil otsustas rahvas napilt liitumise poolt. Siit esimene õppetund. **Hea liitumislepingu sõlmimiseks peaks valitsus ja poliitikud**

riigi rahvuslike huvide kaitseks ning rahva informeerimiseks tõenäolistest liitumismõjudest (nii positiivsetest kui ka negatiivsetest) tegema piisavalt suuri kulutusi vastavasisuliste uurimistööde tellimiseks ning nende populariseerimiseks.

Kuid Rootsi ja teiste viimastena liitunud riikide kohta tehtud uurimistööde tundmaõppimisest ei piisa, sest Eesti liitumiseelne poliitika ja majanduslik olukord on nimetatud riikidega vähe võrreldav. Liitumismõjude analüüsimise seisukohast sarnaneb Eesti olukord pigem Iirimaa ja Portugaliga. Viimaste kogemus võib osutuda hindamatuks abiks Eesti arenguprogrammide koostamiseks Euroopa Liidus, vaatamata sellele, et praeguseks on Euroopas kujunenud uus poliitiline ja majanduslik olukord, võrreldes perioodiga, mil Iirimaa ja Portugal said Euroopa Ühenduse liikmeteks.
Peale Iirimaa liitumist EL 1973.a. lõid iirlased Riikliku Majandus- ja sotsiaalnõukogu (National Economic and Social Council), mis annab igal aastal välja 5-7 teadusuuringutele baseeruvad raportit, s.h. liitumismõjusid käsitlevad. Nõukogusse nimetatakse pariteetsetel alustel valitsuse, põllumajanduslike ja tööstuslike huvigruppide ning ametiühingute esindajad ning selle kinnitab 5 aastaks valitsus. Perioodilistes ülevaadetes on käsitlemist leidnud peamiselt Iirimaa kaubandus (kõigi peamiste kaubagruppide lõikes), tootmisstruktuuride muutus, majandus- ja heaolu kasv, tehnika ja tehnoloogia areng ning tööhõive muutused (vt. NESC, 1989). Sõltuvalt EL komisjonis ja nõukogus päevakorral olevatest küsimustest, viiakse läbi vajalikke uuringuid iirlaste huvide kaitseks EL ühtsete poliitikate kujundamisel. Siit teine õppetund. **Euroopa integratsiooni mõju väljaselgitamine ja hindamine peaks olema järjekindel uurimistegevus, mis on koordineeritud ja rahastatud riikliku institutsiooni poolt, milles on esindatud kõik huvitatud pooled.**

Portugali jaoks algas Euroopa majandusintegratsioon juba 1960. a. ühinemisega Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooniga. Liitumiskõnelused Euroopa ühendustega algasid aga alles peale demokraatia stabiliseerimist riigis 1977.a. Need läbirääkimised kestsid kaheksa aastat. Portugali liitumismõjude uurijate töödes on kõrvuti traditsiooniliste teemadega leidnud käsitlemist ka liitumismõju riigi haldussuutlikkusele. Tõdetakse, et nendes valdkondades, kus EL sekkumine liikmesriigi poliitikasse on minimaalne (kommunaalmajandus, haridus, sotsiaalhooldus jms.), pole Portugali ministeeriumid ja keskasutused võimelised läbi viima vajalikke reforme haldussuutlikkuse tõstmiseks (de Macedo, Jorge Braga, 2000). Siit kolmas õppetund. **Uus liikmesriik ei tohi jääda lootma, et Euroopa integratsioon aitab lahendada kõiki ühiskonnas tekkivaid probleeme. Ühelt poolt peab suutma alluda harmoniseerimisele, kuid samas püüdma suurendada integratsioonist saadavaid kasusid ning kontsentreeruda riigi haldussuutlikkus nende küsimuste lahendamisele, kus EL kompetents ei piira rahvusriigi otsustamisvabadusi.**

Kasutatud kirjandus

1. Baldwin Richard. Towards an Integrated Europe. Centre for Economic Policy Research. London, 1994.234p.
2. Berg, Birgitta (Ed.) Estonian economy and European Integration. Helsinki, ETLA, 1997, 289 p.
3. Coates, David. Models of capitalism: growth and stagnation in the modern era. Oxford, 2000.330p.
4. Ireland in the European Community: Performance, Prospects and Strategy. Dublin, **National Economic and Social Council**, No 88, 1989. 575p.

5. Kunsing Sven. Euro mõju Eesti pangandussektorile**.** Euro ja Eesti. Tallinn, 2001, lk. 129-133.
6. de Macedo, Jorge Braga. Portugal´s European Integration: Lessons for Future Enlargement. Winners and Losers of EU Integration. Policy Issues for Central and Eastern Europe. Ed. by **Helena Tang**. The World Bank, Washington, D.C., 2000, pp.290-310.
7. Raig Ivar. Iirimaa kogemusi Euroopa Liidu liikmesriigina. Eesti Majanduse Teataja. 2000, nr. 10, lk 17-21.
8. Rääk, Vello. Maksuvaba kaubanduse lõppemise mõju Eestile. "Äripäev", 29.01.2001.
9. Silberg, Uno. EL kulukam kui oma riik. "Äripäev", 22.01.2001.
10. Varblane Urmas. Muutused Eesti väliskaubanduspoliitikas Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu, 2000, 31 lk.
11. Varblane Urmas. Euro mõju Eesti väliskaubandusele**.** Euro ja Eesti. Tallinn, 2001, lk. 134- 141.
12. Veebel Viljar. Euroopa poliitilise integratsiooni perspektiivid ja mõju Eestile.Tartu, 2000, 24 lk
13. Vilpišauskas Ramunas, Stepanovičiene Guoda. The Baltic States: The Economic Dimension. Winners and Losers of EU Integration. Policy Issues for Central and Eastern Europe. Ed. by **Helena Tang**. The World Bank, Washington, D.C., 2000, pp. 52-81.

Summary

THE RESEARCH EXPERIENCES ON THE IMPACTS OF EUROPEAN UNION ACCESSION AND ESTONIA

Ivar Raig
University Nord

The topics of research experiences on the impact studies of EU accession are very important for Estonian accession and are closely related to a wider background – harmonization and freedom in the building up Estonian society.
The relation between harmonization and freedom depends on the political options of each state, on the form of society it is aimed to build up. As Estonia is on the stage of transition, the discussion on the possible ways of development are still going on, although many essential, but at the same time contradictory resolutions have been already made. On the one hand, the decision-makers have tried to ground on the idea of the neoliberal free-market economy and form the so called Estonian model of capitalism, but on the other hand a lot of legislation and methods are taken from the models of social market-economy and the social-democratic welfare society spread in Germany and Scandinavian countries. At the moment the Estonian society can be characterized as the combination of different models of capitalism where the formation of the more permanent trends of development is still ahead.
The question of the relation between harmonization and freedom in the formed situation falls back to the application for certain transition periods and exceptions given in the framework of the accession negotiations which would enable Estonia to sustain more freedom of resolution and latitude in some fields than it is provided by the legal acts of the European Law. Estonia should apply for comprehensive exceptions and longer transition periods for forming the economic environment and also in the agricultural, transport and regional policies in such a way that it can be useful for both, Estonia and the European Union.

Only the very first steps are made in analyzing the influence of the European political integration on Estonia. More thoroughly has been studied the influences of the economic integration in a few fields, like the foreign trade and finance or in a few concrete problems like the influence of banning the tax-free trade in maritime shipping after the accession.
However, the influence of changing of the economic policy accompanying with the accession on the Estonian economy as a whole has not yet found a complex and systematic study. There are also difficulties in finding satisfying comparative methods for studying the impact, advantages and disadvantages of EU accession.
As there are only few small acknowledged research institution in Estonia which could be specialized on European Studies, the required complex analyses of the influences of the accession of Estonia to the European Union has to be made by the temporary inter-institutional research groups the action plans of which are flexibly coordinated by the government. In addition to the economists at least politicians, lawyers and sociologists have to be included into the interdisciplinary research group that deals with the impact (both, positive and negative aspects) of the accession.

VÄLISVALUUTADE EESTIMAINE OSTUJÕUD, INFORMATSIOONI-KAPITALI MITTEÜHILDUVUS JA MAJANDUSPOLIITIKA EESTI VARANDUSLIKU KÕRGKLASSI KUJUNEMISE KONTEKSTIS

Jaanus Raim
Tallinna Tehnikaülikool

On vahel imelikke aegu,
kel ennast üles kiita pole mood -
täis ebatavalisi võimalusi,
üldnimeks: üleminekuperiood

Sissejuhatus

1990-ndate aastate alguses ilmnesid ülisuured hinnaerinevused (endiste) Nõukogude Liidu liiduvabariikide (s.h. Eesti) ja ülejäänud maailma vahel - ning mõnede toodete ja varade osas on välisvaluutade suhteline Eestimaine ostujõud tänapäevani väga kõrge.

Käesolevas artiklis analüüsitakse Eesti ja arenenud turumajandusega riikide vaheliste hinnaerinevuste võimalikke põhjusi, kusjuures põhitähelepanu on keskendatud informatsiooni ja kapitali süstemaatilisele mitteühilduvusele (potentsiaalsete) investorite lõikes. Samuti vaadeldakse informatsioonipuuduse mõju sellele, millise stardipositsiooniga ettevõtjad mainitud hinnaerinevused lõpuks oma kasumiks arbitreerisid ning seega Eesti varandusliku ülemkihi moodustasid. Töö käigus koorub välja kaks peamist küsimust, millele vastuse leidmine on otsustava tähtsusega Eesti majanduspoliitika kujundamisel ka lähitulevikus:

- Milline on riigi majanduspoliitiliste võimaluste koosseis ja mõju erineva stardipositsiooniga ettevõtjate edukusele suurte rahvusvaheliste hinnaerinevuste tingimustes?
- Milline on odava hinna alusel konkureeerimise tähendus Eesti varade välisinvestorite jaoks atraktiivsemaks muutmisel?

Üleminekuperioodi hinnaerinevuste kirjeldus arbitreerija(spekuleerija) seisukohast

1980-ndate aastate lõpus vahetati mustal turul valuutasid kursiga 1FIM=1rbl. ($0,25=1 rbl.). 1990.aasta kevadeks oli rubla kurss langenud tasemele 1FIM.=3,8rbl. Rubla nominaalkursi langus jätkus ka peale valuutatehingute legaliseerimist 1990.aasta sügisel - tasemetele 1FIM=5rbl. (aastavahetuseks 1990/1991) ja 1FIM.=8,1rbl. (1991.a. augusti lõpuks). Samal ajal kasvasid Eesti toodete, toormaterjalide ja tööjõu hinnad kokku keskeltläbi vaid 2-3 korda - mis viitab välisvaluutade Eestimaise ostujõu mitmekordsele tõusule.

Rubla kursi langus kiirenes veelgi pärast augustikuise riigipöördekatse läbikukkumist - oktoobrikuu lõpus sai Tallinnas 1FIM-i eest 10,6 rubla, novembri lõpus 14,7 rubla ja detsembri lõpus juba 23 rubla. Ning jällegi tähendas kursilangusest oluliselt madalam hinnatõus keskeltläbi kahekordset välisvaluutade Eestimaise ostujõu kasvu 1991.aasta viimase nelja kuuga. Kui juba 1980-ndatel jäi rubla musta turu kurss enamuse toodete osas kaugelt alla ostujõu pariteedi kursile, siis nüüdseks olid hinnaerinevused Eesti ja arenenud turumajandusega riikide vahel veel mitmeid (ja mõnede teenuste osas mitmekümneid) kordi suurenenud.

1991.aasta detsembris moodustas Tallinna elamispindade ruutmeetri maksumus kvaliteedierinevusi arvestades vaid 4% Helsingi vastavast hinnatasemest. Värviliste metallide,

ehitusmaterjalide, kütuste ja kaablitoodete Eesti suhtelised hinnatasemed (Lääne-Euroopaga võrreldes) olid 1991.aasta lõpus vastavalt 9% (s.h. vask 7,4% ja nikkel 3,4%), 6%, 3% ja 2% (s.h. telefonikaabel 0,7%) [6]- ning 50FIM-ine Eesti keskmine kuupalk jäi 200-kordselt alla Soome keskmisele kuupalgale. 1FIM-i suhteline ostujõud Eesti tarbijakaupades oli keskmiselt 55FIM-i - sealhulgas majapidamiskaupades 26FIM-i, toidukaupades 47FIM-i, elektrienergias 280FIM-i, ühistransporditeenustes 730FIM-i ja eluasemeteenustes 810FIM-i. Sarnane olukord valitses ka teistes endistes liiduvabariikides.

Otsustav pööre toimus aastavahetusel 1991/1992. Juba jaanuarikuu jooksul tõusid hüppeliselt kütuste (+400%), toormaterjalide (+300%) ja toidukaupade (+120%) – ning pisut vähem teenuste (60%), Tallinna elamispindade (40%), mittetoidukaupade (40%) ja tööjõu (30%) – hinnad. Kiire rublahindade tõus jätkus endise Nõukogude Liidu territooriumil nii investeerimis- kui ka tarbijakaupade osas kogu 1992.a. I poolaasta jooksul. Samal ajal pidurdus peaaegu täielikult rubla vahetuskursi nõrgenemine – jaanuarikuu lõpus sai Tallinnas 1FIM-i eest 27,9 rubla, veebruari lõpus 21 rubla, märtsi lõpus 24 rubla ja juuni lõpus (vahetult enne Eesti rahareformi) 26,7 rubla. Tulemuseks oli välisvaluutade Eestimaise ostujõu ülikiire langus. Juunikuu lõpuks moodustasid värviliste metallide, ehitusmaterjalide, kütuste ja kaablitoodete Eesti suhtelised hinnatasemed vastavalt 29% (s.h. vask 33% ja nikkel 19%), 39%, 28% ja 54% (s.h. telefonikaabel 42%) [6]. Tallinna elamispindade ruutmeetri keskmine maksumus moodustas kvaliteedierinevusi arvestades 9% Helsingi tasemest ning Eesti 170FIM-i suurune keskmine palk jäi 60-kordselt alla Soome keskmisele palgale. 1FIM-i suhteline ostujõud Eesti tarbijakaupades oli keskmiselt 11FIM-i – sealhulgas majapidamiskaupades 5FIM-i, toidukaupades 7FIM-i, elektrienergias 14FIM-i, ühistransporditeenustes 68FIM-i ja eluasemeteenustes 18FIM-i.

1992.a. juuni lõpus toimunud Eesti rahareformiga fikseeriti Eesti krooni vahetuskurss Saksa marga suhtes nõnda, et säilis järjepidevus rubla tollase nominaalkursiga (1DEM=73rbl.; 1EEK=10rbl.). Seega ei muutunud rahareformi käigus ka välisvaluutade Eestimaine ostujõud.

Küll aga hakkas välisvaluutade Eestimaine ostujõud koheselt pärast rahareformi taas kiiresti langema. Nii küündisid toormaterjalide hinnaerinevused 1993.aasta lõpuks veel vaid 10-30%-ni, Tallinna elamispindade ruutmeetri maksumus oli tõusnud 21%-ni (1996.a. 34%-ni) Helsingi tasemest ja Eesti keskmine kuupalk 520FIM-ini (1996.a. 1240FIM-ini). 1FIM-i suhteline ostujõud Eesti tarbijakaupades oli 1993.aasta lõpus keskmiselt 4,3FIM-i (1996.a. 2,4FIM-i) – sealhulgas majapidamiskaupades 2,9FIM-i (2,1FIM-i), toidukaupades 3,2FIM-i (2,3FIM-i), elektrienergias 5,9FIM-i (2,8FIM-i), ühistransporditeenustes 19,5FIM-i (3,1FIM-i) ja eluasemeteenustes 5,9FIM-i (2,3FIM-i).

2000.aasta lõpuks oli välisvaluutade suhteline ostujõud kõige kõrgem Eesti maapiirkondade kinnisvara osas, mille hinnad moodustasid kvaliteedierinevusi arvestades vaid 5-20% Lääne-Euroopa tasemetest. Tallinna elamispindade ruutmeetri suhteline maksumus oli tõusnud 40%-ni ja Eesti keskmine kuupalk 1900FIM-ini – moodustades 15,8% Soome keskmisest kuupalgast. 1FIM-i suhteline ostujõud Eesti tarbijakaupades oli 2000.aasta lõpus keskmiselt 1,9FIM-i – sealhulgas majapidamiskaupades 2,0FIM-i, toidukaupades 2,2FIM-i, elektrienergias 1,7FIM-i, ühistransporditeenustes 2,4FIM-i ja eluasemeteenustes 1,7FIM-i. Tarbijakaupadest olid Eestis kõige odavamad haridusteenused, tervishoiuteenused, vaba aja veetmisega seotud teenused ja tubakatooted – suhteliste hinnatasemetega vastavalt 17%, 24%, 30% ja 32%.

Seega on välisvaluutade suhtelise ostujõu langus olnud Eestis 1992.a. algusest alates järjepidev ja ostujõu pariteedile lähenedes üha enam aeglustuv. Sarnased arengud leidsid aset ka Venemaal ja ülejäänud endistes liiduvabariikides - kuigi seal kaasnes rubla hüppeliste kursilangustega (1992.a., 1994.a. ja 1998.a. sügisel), ka ajutisi välisvaluutade ostujõu tõusu perioode.

Informatsioonipuudusega seotud hinnaerinevuste hüpoteesid ning informatsiooni–kapitali mitteühilduvuse koht nende seas

Kirjeldatud ülisuured riikidevahelised erinevused raha ostujõus tunduvad esmapilgul kõrvalekaldena, mida on loogiliselt võimatu seletada. Siiski ei ole hinnaerinevuste ilmnemine iseloomulik vaid endistele liiduvabariikidele - küllaltki suuri hinnaerinevusi on (iseäranis kiirete muudatuste ajajärkudel ja tugevalt isoleeritud piirkondade vahel) esinenud varemgi. On loomulik, et majandusteadlased on hakanud huvi tundma nende põhjuste vastu.

Lõviosa senini majandusteadlaste poolt välja töötatud hüpoteesidest hinnaerinevuste põhjuste kohta on seotud toodete (ja tootmisfaktorite) immobiilsusega. Nad kas põhjendavad toodete immobiilsust (nagu tollibarjääride ja transpordikulude hüpoteesid) või siis põhinevad ise toodete immobiilsusele (nagu Balassa-Samuelsoni, kulude järelkatmise, nõudluse sektoraalse struktuuri ja sissetulekute–hinnataseme vahelise seose hüpoteesid).

Soovimata toodete immobiilsusega seotud efektidel pikemalt peatuda, peab autor vajalikuks vaid tõdeda, et endiste liiduvabariikide ja arenenud turumajandusega riikide vaheliste hinnaerinevuste põhinemine üksnes kaupade, teenuste, tootmisfaktorite ja varade füüsilisele liikumatusele oli 1990-ndatel (ja iseäranis 1990-ndate algul) äärmiselt ebatõenäoline. Pärast väljaveobarjääride ja ka muude välissuhtlusega seotud administratiivsete piirangute väga olulist leevenemist 1991.a. varasügisel omas siin hinnaerinevuste seisukohast määravat tähendust vaid Eesti madal (ca 20% Euroopa Liidu riikide keskmisest) reaalsissetulekute tase. Selliseid (ja veelgi madalamaid) sissetulekute tasemeid esineb aga ohtralt ka teistes arengumaades - ilma et nad oleksid kunagi endaga kaasa toonud mitmekümnekordseid hinnaerinevusi arenenud turumajandusega riikidega.

Seega osutub vajalikuks pöörduda informatsioonipuudusega seotud hinnaerinevuste hüpoteeside poole. Informatsioonipuuduse tekkimise põhjustele on seni kõige otsesemalt viidanud IMF-is töötavad majandusteadlased Anthony Richards ja Gunnar Tersman. Richardsi ja Tersmani (1995) arvates sai hinnaerinevuste ilmnemine üleminekuperioodil võimalikuks tänu turu arenematusele, puudulikule seadusandlusele ja raskustele investeeringute realiseerimisel [5, lk.3]. Seejuures on raskused investeeringute realiseerimisel otseselt põhjustatud turu arenematusest - turu arenematus ja puudulik seadusandlus aga Eesti väga pikaajalisest ning põhjalikust eraldatusest muust maailmast.

Informatsioonipuudusel aitavad paremini mõjule pääseda efektid, mis kajastuvad järgmistes informatsioonipuudusega seotud hinnaerinevuste hüpoteesides:

1) Valuuta ametliku allahindamise hüpotees väidab, et uuele valuutale üleminekul võidakse sellele (rahvusvahelises usalduskriisis vaevlevates üleminekuriikides) määrata suhteliste hinnatasemetega ettemääratust oluliselt madalam nominaalkurss, kuna soovitakse minimeerida riski konkurentsivõimele või välisreservidele [2, lk.8-9]. Rahareformijärgses Eestis oli nimetatud hüpoteesi kehtimine väga tõenäoline.

2) Ajutiste kapitalituru väärastuste hüpotees väidab, et olemasoleva valuuta nominaalkurss võib olla mõjutatud ajutistest kapitalituru väärastustest [2, lk.8-9]. Kapitalituru väärastused võivad üleminekuriikides tekkida juhul kui pikka aega rahuldamata olnud nõudlus välisvarade järele (mis eelnevalt väljendus musta turu preemias) on vastamisi tühise pakkumisega või kui hindade vabastamine kiiresti kasvava rahapakkumise tingimustes viib hüperinflatsioonini ning viimane omakorda soovini kiiresti vabaneda kodumaisest valuutast (mistõttu teravneb nõudlus välisvaluuta järele) [3, lk.12]. Näiteks pangadeposiitide negatiivsete reaalintresside ja muude likviidsete inflatsioonikindlate rahapaigutusvõimaluste puudumisel võib välisvaluuta saada kõige olulisemaks likviidse heaolu säilitamise vormiks ja viia vahetuskursi kaugele tema suhteliste hinnatasemetega määratud (PPP) tasemest [2, lk.9]. Nimetatud hüpoteesi kehtimine oli Eestis väga tõenäoline eelkõige rahareformieelsel perioodil, mil Eesti kuulus hüperinflatsioonilisse rublatsooni. Kapitalituru väärastusi süvendas veelgi asjaolu, et rahuldamata nõudlus välisvarade järele oli Nõukogude Liidus olnud erakordselt suur – importtoodangus ei nähtud pelgalt kodumaise toodangu asendajat vaid pigem midagi kultusobjekti sarnast.

Eelmainitud hüpoteeside kõrval aitab informatsioonipuuduse ülitugevat hinnaerinevusi põhjustavat mõju autori arvates seletada ka nähtus, mida mida võiks tähistada nimetusega kapitali–informatsiooni mitteühilduvus.

Kapitalipuuduse kooseksisteerimine informatsioonipuudusega on siirdemajanduste – ja iseäranis (endiste) Nõukogude Liidu liiduvabariikide (s.h. Eesti) – kontekstis üldtunnustatud tõsiasi. Seejuures väärib aga tähelepanu asjaolu, et ei kapitalipuudus ega informatsioonipuudus kimbutanud erinevaid majandusagente ühtmoodi või suvaliselt. Tingituna majanduste pikaajalisest eraldatusest nappis informatsiooni siirdemajanduste kaupade, hinnatasemete ning kauplemistingimuste- ja riskide kohta iseäranis just välismaistel investoritel. Üliterava kapitalipuuduse all kannatasid samal põhjusel aga vaid kodumaised ettevõtjad. Tulemuseks oli olukord, kus üleminekuriigi toodetele, tootmisfaktoritele ja varadele ei saanud (erinevatel põhjustel) ostujõulist nõudlust tekitada ei kodumaise ega ka välismaise päritoluga ettevõtjad.

Olukorda võimendas veelgi nn ebasümmeetrilise informatsiooni probleem (Akerlof (1970)) [1, lk.488-500]. Eesti ettevõtjate jaoks osutus nende käsutuses oleva informatsiooni potentsiaalsetele välisrahastajatele edastamine äärmiselt raskeks katsumuseks, kuna informatsiooni mitmetahulisest olemusest tingituna oli tema usaldusväärsuses sageli võimalik veenduda vaid kohapeal tegutsedes.

Eesti suhteliste hinnatasemete hüppeline tõus sai võimalikuks alles siis, kui turul leidus investoreid, kes omasid juba mõlemat võtmeressurssi – nii informatsiooni kui kapitali.

Informatsiooni–kapitali mitteühilduvuse mõju tänapäeva Eesti varandusliku kõrgklassi tekkimisele ja riikliku majanduspoliitika roll selles

Võttes arvesse eelnevalt kirjeldatud Eesti ja arenenud turumajandusega riikide vaheliste hinnaerinevuste ulatust, ei ole sugugi liialdus väita, et Eesti sotsiaalsete klasside kujunemise juures sai olulises osas määravaks just see, kes ja millises ulatuses need hinnaerinevused oma kasumiks arbitreeris. Veelgi enam - kuna sama ulatuslikud kõrvalekalded ostujõu pariteedist

leidsid aset ka eranditult kõigis ülejäänud (endistes) liiduvabariikides, siis pidi hinnaerinevuste problemaatika mõningal määral mõjutama ka globaalset klassistruktuuri.

Eestis võis üleminekuperioodi alguses eristada kahte väga erineva stardipositsiooniga ettevõtjate klassi – kodumaiseid (s.h. teiste liiduvabariikide) ettevõtjaid ja välismaiseid ettevõtjaid. Kodumaistest ettevõtjatest väärisid informatsiooni omamise kriteeriumi alusel eraldi väljatoomist endised juhtivtöötajad – ja välismaistest ettevõtjatest – Läänemerepiirkonnast (Skandinaavia ning Saksamaa) pärinevad isikud.

Eesti varade omanike koosseis üleminekuperioodi esimese kümnendi lõppedes (2000.aastal) osutab jätkuvalt kodumaiste ettevõtjate mõningasele ülekaalule – kusjuures endised juhtivtöötajad ja nn isehakanud on omanike seas esindatud enam-vähem võrdselt. Välismaistest ettevõtjatest on ülejäänutega võrreldes peajagu paremaid tulemusi saavutanud Läänemere-äärsete riikide elanikud. Seejuures on välismaalased oma positsioone tugevasti parandanud just pärast 1993.aastat – ehk ajal, mil nii informatsiooni- kui ka kapitalipuudus olid juba väga oluliselt vähenenud.

Viimasest võib omakorda järeldada seda, et üldiselt õnnestus Eestis informatsiooniomanikel leida kapitali enne kui kapitaliomanikel informatsiooni. Esimesed suurmad välisvarakogused ei tulnud Eestisse mitte välisinvesteeringute vaid eksporditulude (s.h. Läänes töötavate eestimaalaste töötasude) vormis – ning varandusliku ülemkihi moodustasidki üleminekuperioodi algetapi lõppedes just need Eesti ettevõtjad, kel õnnestus esimesena midagi Läände eksportida.

Miks siis ikkagi oli üleminekuperioodil (ja eelkõige selle algaastatel) Eesti hinnaerinevuste väljaarbitreerijate seas niivõrd vähe välismaalasi?
Tolleaegsete Skandinaavia ettevõtjate käest järele pärides selgub, et üldiselt peeti kohalikku riskitaset (iseäranis enne 1993.aastat) vastuvõtmatult kõrgeks.
Selline vaatenurk oli liiga valdav selleks, et põhineda üksnes üksikisikute subjektiivselt suuremal riskikartlikkusel. Riskitase pidi välismaalaste jaoks olema ka objektiivselt suurem – ning tema suurust said mõjutada vaid kaks majanduspoliitilist tegurit – välisinvestoritele tehtavad administratiivsed takistused ning Eesti ettevõtluskeskkonna kohta (välismaailmas) levitatav informatsioon.

Välisinvestoritele tehtavate administratiivsete takistuste kaotamine oli Eesti majanduspoliitika prioriteediks juba liberaliseerimise algusest peale. Veelgi enam – juba 1991.a. novembrikuus Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt vastu võetud välisinvesteeringute seadus (mis oli seega üks esimesi iseseisvas riigis vastu võetud seadusi) pakkus välisettevõtjatele peaaegu ennekuulmatuid soodustusi – kolmeaastast täielikku tulumaksuvabastust ning lisaks 50%-list tulumaksusoodustust järgmiseks kolmeks aastaks.

Kuid samavõrra kui Eesti majanduspoliitika soosis välisettevõtjaid administratiivsete meetmete osas, niivõrd diskrimineeris ta neid informatsiooni (mitte)levitamise poolest. Just 1990-ndate alguses, kus kapitalipuudus oli kõige teravam, puudus riiklikul tasemel organiseeritud Eesti ärikeskkonda (kohalikke kauplemistingimusi ja -riske, hinnatasemeid ning seadusi) puudutava informatsiooni välismaal levitamine. Eriti silmapaistvalt puudulik oli kaasaegne informatsioon Eesti hinnatasemete (seejuures palgataseme) kohta. Kui Läänemere äärsetes riikides leevendas

riikilikult organiseeritud informatsiooni puudumist mõnevõrra kohalike võimude ja ajakirjanduse huvi Eestis toimuva vastu, siis kaugemal ulatus infosulg isegi üldkultuurilisse ja georaafilisse mõõtmesse (mistõttu pole midagi üllatavat selleski, et Eestit veel aastaid pärast iseseisvumist nt USA maakaartidel endiselt Nõukogude Liidu osana kujutati). Loomulikult ei jätnud see informeerituse erinevus oma mõju avaldamata ka Eesti välisinvestorite rahvuslikule koosseisule.

Ja siiski oli Eestis hinnaerinevuste väljaarbitreerijate seas välismaalasi tunduvalt rohkem kui Venemaal. Venemaa varade omanike koosseis 2000.aastal osutab kodumaiste ettevõtjate väga domineerivale ülekaalule – kusjuures jõupositsioonil on (jällegi Eestist erinevalt) endised juhtivtöötajad.

Taoline resultaat on täielikult kooskõlas empiirilise teadmisega, et Venemaal (ja samuti enamuses teistes SRÜ riikides) eksisteeris informatsiooni–kapitali mitteühilduvuse kõrval ka administratiivsete soodustuste–kapitali mitteühilduvus – kusjuures see mitteühilduvus ei esinenud üksnes venemaalaste ja välismaalaste, vaid ka endiste juhtivtöötajate ja nn isehakanute, vahel. Välismaalastele ja kohalikele mittejuhtidest ettevõtjatele varade omandamiseks tehtavad administratiivsed takistused ilmnevad juba Venemaa erastamissüsteemis, mis keskendub ettevõtete erastamisele kinnistel konkurssidel eelnevalt ettevõtte juhtkonnale ja töötajatele jagatud vautserite eest. Lisaks kubiseb Venemaa majanduskeskkond välisinvestori tegevust piiravatest iga tasandi seadusandlikest aktidest ja äritavadest. Kokkuvõttes on administratiivsete takistuste roll Venemaa varanduslike klasside kujunemisele niivõrd ulatuslik, et ta võib isegi mõningal määral üles kaaluda informatsioonipuuduse (mis absoluutsuuruselt Eesti omale kindlasti alla ei jää) suhtelise osatähtsuse.

Seega ilmneb võrdluses idanaabriga veelgi ilmekamalt Eesti majanduspoliitika välisinvestorisõbralikkus administratiivsete meetmete osas. Kuid ka Eestit puudutava äriinformatsiooni rahvusvaheline levitamine on üleminekuperioodi edenedes järk-järgult majanduspoliitiliste prioriteetide seas ettepoole nihkunud.

Siiski on nimetatud informatsiooni levitamise juures siiani tõsiseks puuduseks Eesti suhteliste hinnatasemete ebapiisav reklaamimine. Turundusest on küll teada, et üldjuhul toob tänapäeval odava hinnaga konkureerimisest rohkem kasu eristumine kvaliteedi alusel ("oma tootele tähenduse andmine"). Kuid seni kuni Eestimaale ja tema ressurssidele välismaalaste peades ainulaadse kvaliteediväärtuse tekitamine veel viibib, on Eesti kõige tähtsamaks tegelikuks eristumiseeliseks ikkagi tema ressursside (kohati) jätkuvalt üliodav hinnatase. Ja kui kartuses "odava maa" maine ees see hinnatase rahvusvaheliselt teadvustamata jäetakse, tuleb paratamatult mängu järgmine turunduslik seaduspärasus – mis ütleb, et juhul kui mõne toote mõni oluline karakteristik (nt hind) avalikustamata jätta, siis kipuvad ostjad oma ostuotsustustes juhinduma domineerivalt sellest karakteristikust (nt reaalsissetulekust elaniku kohta või infrastruktuuri kvaliteedist), mis on kõigi toodete puhul avalikustatud [4, lk.444].

On selgesti näha, et hinnaerinevusi mitte arvessevõtva võrdluse korral jäid ja jääksid ka lähitulevikus Eesti tooted, tootmisressursid ning varad välismaalastepoolse tähelepanuta.

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda ärikeskkonna (suhtelised hinnatasemed, informatsioonipuuduse tase, kauplemistingimused ja -riskid) ning sotsiaalsete klasside kujunemise vaheliste seoste uurimise

vajalikkust erinevate majanduspoliitiliste meetmete kontekstis. Ettevõtja jaoks aitab selline stuudium paremini üles leida just tema spetsiifilistele ressurssidele (info, kapital) kõige enam vastavat tegutsemispiirkonda – riigi jaoks aga võimaldab kasutada tema eesmärkide seisukohast efektiivsemaid majanduspoliitilisi instrumente.

Seejuures ei peaks uuringud kindlasti piirduma vaid üleminekuolukorraga. On tõsi, et üleminekuperiood näitas meile drastilistes, otsekui karikatuurijoontes, kätte paljud võimalused, mida me nn normaalse majanduse tingimustes ära tunda ei osanud. Kuid milleks muuks, kui et oskaksime saadud äratundmise najal paremini orienteeuda ka tuleviku ähmasemalt markeeritud maailmas?!

Kasutatud kirjandus

1. **Akerlof, G.** (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. Quarterly Journal of Economics
2. **Coorey, S., Mecagni, M. & Offerdal, E.** (1996). Disinflation in Transition Economies: The Role of Relative Price Adjustment. IMF
3. **Halpern, L. ja Wyplosz, C.** (1996). Equilibrium Exchange Rates in Transition Economies. IMF
4. **Kivetz, R., Simonson, I.** (2000). The Effects of Incomplete Information on Consumer Choice. Journal of Marketing Research, November 2000
5. **Richards, A. ja Tersman, G.** (1995). Growth, Nontradables, and Price Convergence in the Baltics. IMF
6. Riigi Statistikaamet. (1993). Toodangu, tooraine, materjalide, seadmete ja kütuse keskmised hulgihinnad ja hinnaindeksid 1992.aastal. Tallinn

Summary

PURCHASING POWER OF FOREIGN CURRENCIES IN ESTONIA, INFORMATION–CAPITAL MISMATCH AND ECONOMIC POLICY IN THE CONTEXT OF THE EMERGENCE OF ESTONIAN ECONOMIC ELITE

Jaanus Raim
Tallinn Technical University

In the 1990-s huge divergences from purchasing power parity (PPP) have emerged between the former Soviet republics (i.e. Estonia) and other countries. Especially low was the relative price level of the former Soviet republics at the outset of transitional period (at the end of 1991) when the average consumer prices of these republics fell as low as 1/100 in comparison with industrial countries.

The aim of the present paper is to study the (especially political) causes of abovementioned price differences and to find out the consequences that Estonian economic policy had to the national and social structure of Estonian economic elite.

The traditional neoclassical hypothesis (products' immobility hypothesis) that are used to explain the causes of international price differences are alone not able to explain the magnitude of the

price differences between Estonia and industrial countries. Thus, the hypothesis of imperfect information are developed for that purpose.

The information imperfection may have been due to a range of asset market considerations including incomplete markets, legal arrangements and the irreversibility of investments (which are themself caused by Estonian long-term international isolation). The efect of information imperfection was leveraged by the Estonian krown's nominal exchange rate official undervaluation, temporary capital market imperfections and information–capital mismatch. Due to the transitional countries' long-term isolation the (potential) foreign investors lacked information about transitional countries' products, prices, trade conditions and risks - and domestic entrepreneurs lacked capital. As a result there was no demand for products and production factors in transitional countries in spite of their very low prices.

The membership of new Estonian economic elite has been quaranteed to the entrepreneurs, who are able to arbitrage the price differences away. The arbitrage possibilities itself are largely determined by Estonian economic policy instruments - potentially by administrative obstacles for some kind of (i.e. foreign) entrepreneurs and business information distribution policy. In practice, the Estonian administrative obstacles have been very favourable to foreign entrepreneurs and other outsiders (especially compared with Russia). In contrast - the official distribution of business information to foreign countries was almost nonexisting at the early stage of transition and is relatively modest (especially, about Estonial price levels) nowadays also.

At the basis of the above-mentioned observations it is a bit easier to understand the deeper causes of foreigners very small (especially during the early transition) share in the Estonian economic elite. The results of this article refer also to the strong necessity to use the bright transitional moment for discovering the deep connections between different (and in normal conditions seemingly unconnected) socio-economical fields and, thus, widening and modernizing our scientific world view.

TAASISESEISVUNUD EESTI MAJANDUSPOLIITIKAST

Olev Raju
Riigikogu

Sissejuhatus

Majanduspoliitikat defineeritakse väga erinevalt. Mikro- ja makroökonoomika metodoloogilise lähenemise taustal on hakanud üha laiemalt levima enamiku majandusteaduse kategooriate - s.h. ka majanduspoliitika – defineerimine majanduse põhiülesande – tagada piiratud ressurssidega maksimaalne kasulikus – baasil. Antud kirjutise eesmärgiks pole sekkuda diskussiooni majanduspoliitika definitsioonist ja funktsioonide määratlemisest. Majandusteaduse põhiülesandest lähtuval definitsioonil baseeruv majanduspoliitika formuleering ja funktsioonide determinatsioon ei ole ilmselt ainuvõimalik, ega ka teaduslikult väga range, kuid on parim alljärgneva analüüsi läbiviimiseks. Seetõttu vaatleme, täiesti teadlikud olles käsitluse teatud lihtsustusest, majanduspoliitika ülesannetena:

a) adekvaatse hinnangu andmist tootmise sisendite olukorrale (nende piiratuse aste ja selle dünaamika);
b) sihtide määratlemist;
c) teede leidmist nende sihtide saavutamiseks olemasolevate ressurssidega (sisenditega);
d) hinnangu andmist saavutatule (tagasiside).

Lähtudes eeltoodud määratlusest püüab autor anda taasiseseisvunud Eesti majanduspoliitika kriitilise analüüsi alates tema renessansist IME programmi käigus. Peatähelepanu on loomulikult pööratud viimasele paarile aastale. Sellest lähtudes püütakse näidata :

a) milline osa valitsuse lubadustest on täidetud ja
b) milline on nende mõju makromajanduslikele põhinäitajatele.

Kuna selliseks analüüsiks – eriti üleminekumajandusega riikides – puudub siiani üldtunnustatud metodoloogia, on analüüsi põhiliste võtetena kasutatud ajaloolis-loogilist analüüsi, aga ka analüüsi ja sünteesi ühtsust. Eeltoodud põhjustel algab artikkel ajaloolise ülevaatega. Seejärel tuuakse ära praeguse valitsuskoalitsiooni poolt deklareeritud majanduspoliitilised põhiseisukohad ja vaadeldakse nende täitmisest. Kirjutis lõpeb viimaste mõju analüüsiga makromajanduslikele põhinäitajate (koguprodukt, inflatsioon, tööpuudus) ja selle võimaliku mõjuga selgitusega Eesti liitumisele Euroopa Liiduga.

1. Majanduspoliitika renessanss Eestis.

Majanduspoliitika renessansiks Eestis tuleb lugeda IME programmi (aastad 1988-1991). Rahvusromantiline ja tänapäeva seisukohalt piiratud iseloomuga IME programm ei käivitunud kaugeltki täies ulatuses. Tema saavutusteks tuleb lugeda rohkem kui 500 inimese ümberõpet ja terve rea turumajandusele üleminekuks hädavajalike seaduste ettevalmistamist, osalt ka vastuvõtmist. Sellest perioodist pärineb ainuke kompleksne ja adekvaatne analüüs tootmise sisendite olukorrale Eestis. (Tänaseks suures osas lootusetult vananenud).

Sellele järgnenud perioodi – kuni oktoobrini 1992 - tuleks nimetada kiirete reformide perioodiks. Perioodi iseloomulikumad jooned olid: oma valuuta, kiire väikeprivatiseerimine, enamike hindade vabastamine (nende järgneva kiire lähenemisega tasakaaluhindadele). Perioodi põhiülesandeks olid stabiilne valuuta, vabanemine kaupade defitsiidist ja iga hinna eest (välis)investeeringute tagamine. Need ülesanded ka täideti.

Järgnes Laari esimene valitsusaeg (oktoober 1992 – 1994.a lõpp). Plaanimajanduslike veel säilinud üleregulatsiooni elementide likvideerimise lõpule viimine andis jätkuvalt häid resultaate. See ja teadmiste vähesus tingisid seisukoha leviku, et riik ei peagi omama majanduspoliitikat ja mida vähem riik sekkub majandusse, seda parem on lõpptulemus. Samas algasid tagasilöögid majanduspoliitikas ja praktikas – põllumajanduse allakäik,

pangakrahhid, sissetulekute liigne diferentseerumine väga suurte elanikkonna kihtide (pensionärid, lastega pered jne) suure vaesumise tagajärjel. Sellele vaatamata totaalne lootus turu iseregulatsiooni kõikvõimsusele kinnistus, samal ajal veel nõrgalt toimiva tururegulatsiooni tingimustes üha suurenevaid turutõrkeid aga lihtsalt ei soovitud näha. Oma mõju oli ka radikaalsel ja edukal rahareformil, mis muutis majandusmõttes fetišiks monetaarse lähenemisviisi. Selles lihtsustatud mudelis aga puudub inimene kui tarbija.
KMÜ valitsus (alates aprillist 1995) kuulutas oma majanduspoliitika aluseks L. Erhardti poolt loodud nn. sotsiaalse turumajanduse. Mõningaid samme selle põhiseisukohtade raames – heaolu kõigile üle riigi poolt tagatava vabakonkurentsi - ka astuti. T. Vähi lahkumise järel aga muutus vähemusvalitsus vähetegusaks, mis oli heaks täiendavaks argumendiks riigi osa eitava majandusmõtte uueks pealetungiks. Selle perioodi saavutustest mainiks põllumajanduse kriisi leevendamist ja sotsiaalsete vastuolude osalist vähendamist (pensionite ja sotsiaalsfääri palkade tõus). Koguprodukti kiire kasv viis majanduse ülekuumenemisele. Kuna selle vastu suunatud abinõud olid hilinenud ja poolikud, algas 1998.a. majanduskriis.
Majanduskriisi olukorras toimunud 1999.a valimised tõid taas võimule 1992-95 võimul olnud poliitilised ringkonnad. Koalitsiooni moodustasid ennast liberalistlikuks pidav Reformierakond (tegelik majandusprogramm monetaristlik merkantilistlik-monopolistliku suunitlusega), Isamaaliit (ise: parempoolne, tegelik majandusprogramm vastuoluline, suunitlusetu) ja Mõõdukad, kes, kui kasutada nende ühe liidri kunagist ütlust, on maailma parempoolseimad sotsiaaldemokraadid. Koalitsiooni ei seo maailmavaateline ühtsus, ka majanduspoliitilised nägemused on erinevad, (10, lk 2 – 3). Selle tulemusena on tekkinud teatav lõhe loosungite (tugev majandus – kindel tulevik; toimiv konkurentsipoliitika: uute töökohtade loomine) ja reaalselt ellu viidava majanduspoliitika vahel. Seetõttu tuleks neid vaadelda lahus.

2. Valitsuskoalitsiooni majanduspoliitilised loosungid.

Valitsuskoalitsioon on deklareerinud oma majanduspoliitilisi seisukohti koalitsioonileppes. Neid võib jaotada kaheks: üldisteks ja konkreetseteks.
Üldiste alla kuuluvad: konkurentsi arendamine, avatud ja atraktiivne ettevõtluskeskkond, maksimaalne majanduskasv, elatustaseme kiirem tõus, majandusruumi jätkuv korrastamine, konkurentsipoliitika toimivaks muutmine, jmt. Sellistel üldiste ja tihti mittemõõdetavate (kuidas mõõta konkurentsipoliitika toimivust või ettevõtluskeskkonna atraktiivsust?) punktide efektiivse teadusliku analüüsi võimalus sisuliselt puudub.
Koalitsioonileppes sisaldub ka terve rida punkte, mis on kas üleüldse või vähemalt praeguses majandussituatsioonis lihtsalt mõttetud. Esimese näiteks sobiks: “elektrienergia ülekandeliinid kui loomulikud monopolid peavad garanteerima kõigile tootjatele võrdsed tingimused.” (Loomulik monopol ei garanteeri tarbijaile võrdseid tingimusi, vastupidi toimib sellele vastu). Teise näiteks võiks olla: “säilitab Eesti Panga sõltumatus valitsusest”,(10, lk 2) Kuna selle garanteerib põhiseadus, põhiseaduse muutmiseks on aga vaja kahe järjestikuse korralisel valimisel valitud Riigikogu koosseisu otsust, on selline punkt mõttetu.
Osa koalitsioonileppe punkte on lihtsalt triviaalsed. Näiteks: viia erastamine läbi erastamisseaduste alusel. (Mingil muul viisil teda läbi viia on pea võimatu).
Abstraheerudes koalitsioonileppe sellistes punktides (neid on siia toodutest märksa rohkem) jäävad järele koalitsioonileppe punktid, millede täitmine (või mittetäitmine) mõjutab vähem või enam ja oluliselt Eesti majanduspoliitikat. Need oleksid (mitte tähtsuse, vaid nende koalitsioonileppes paiknemise järjekorras):

1) karmistab karistusi altkäemaksu, tulude varjamise, maksupettuste ja ametiseisundi kuritarvitamise eest;
2) suurendab ametnike kui avaliku teenuse pakkujate isiklikku vastutust vastuvõetavate otsuste eest;

3) muudab proportsioone riikliku toetuse määramisel jõukatele ja vähemjõukatele omavalitsustele;
4) loob soodustusi ettevõtjatele, kes annavad tööd vähese konkurentsivõimega isikutele;
5) viib sisse kohustusliku töötuskindlustuse, mis põhineb tööandjate ja töövõtjate jagatud vastutusel;
6) soodustab investeeringuid ettevõtluse arenguks vajaliku infrastruktuuri loomisse suure tööpuudusega piirkondades;
7) rajab ettevõtluse arendamise keskusi suure tööturuga piirkondadesse;
8) viib lõpule pensionireformi, luues tööpensionifondil kohustusliku kogumiskindlustuse elluviimiseks;
9) peab vajalikuks tagada iga inimese õiguse peavarjule;
10) suurendab tervishoiusüsteemi majanduslikku efektiivsust;
11) karmistab meetmeid kohustusliku ravikindlustusmaksu laekumise tagamiseks;
12) loob jõulise ja tõhusa Konkurentsiameti, mis tuleb ümber kujundada sõltumatuks konkurentsi järelvalve institutsiooniks;
13) arendada teadvusmahukat tootmist; uue tehnoloogia juurutamiseks ja uute töökohtade loomiseks arendame tehnokülasid;
14) arendada aktiivset välismajanduspoliitikat, et avada uusi turgusid Eesti kaupadele;
15) rakendab kodumaisele toodangule välisturgudel kehtivad kvaliteedinõuded ja standardid;
16) viib ellu konkreetse programmi maksudistsipliini parandamiseks;
17) võtab riigieelarve koostamisel arvesse kõik riigi tulud;
18) salakaubitsemise tõkestamiseks seab sisse maksumärgid alkoholile;
19) toetab maal ettevõtluse ja alternatiivsete tegevusalade arengut ning uute töökohtade loomist;
20) rakendab maahooldustoetuse ja kohustuse;
21) eraldab maade ja saarte toetuseks vähemalt 5% riigieelarvest;
22) defineerib ja seadustab talu.

Ei ole kuigi raske veenduda, et eeltoodust loetelust pole tänaseks (ega saa ka 2001.a jooksul) täidetud ühtegi punkti. Tõsi, mõnedega neist (näit: 5 ja 8) tegeletakse, kuid lahendusest on asi veel kaugel.

See ei tähenda, et valitsuskoalitsioon ei oleks täitnud ühtegi oma programmi majanduspoliitilist punkti. Täidetud punkte võib jagada kaheks. Esiteks need, millede sisuks on tegelikult deklaratsioonid, et seda või teist ei muudeta. Selliste hulka kuuluksid:

1) jätkata rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustuste täitmist;
2) hoiab Eesti riigieelarve tasakaalu;
3) ei devalveeri Eesti krooni;
4) säilitab Eesti Panga sõltumatuse;
5) säilitab avatud majanduspoliitika ja jätkab ettevalmistusi liitumiseks Euroopa Liidu ühtse majandusruumiga.

Siinkohal tuleb nõustuda T. Made poolt esitatud väitega, et ükski Eesti valitsuskoalitsioon ei muudaks praegustes tingimustes neid mitmetes seadustes ja välislepingutes fikseeritud põhimõtteid, (2, lk 2).

Ja nüüd lõpetuseks need sisulised majanduspoliitilised punktid, mida valitsus on koalitsioonileppest tänaseks täitnud.

1) pikendab töötuna arveloleku aega;
2) koostab 1999.a negatiivse lisaeelarve;
3) kaotab alates 1. jaanuarist 2000.a ettevõtte tulumaksu kogu ettevõttesse reinvesteeritud kasumilt;
4) ei toeta täiendavaid erisusi käibemaksu määras;

5) pidurdab aktsiiside tõusu, vähendab mootorsõiduki aktsiisi.

Nende koalitsioonileppe 5 täidetud punkti mõju resultaat on see, mida valitsuse majanduspoliitika on alates 1999.a. märtsist Eesti majanduses reaalselt muutnud.

Valitsuse majanduspoliitilisi seisukohti kajastavad ka valitsuskabinet liikmete, koalitsiooninõukogu liikmete jt asjaomaste isikute kirjutised, sõnavõtud Riigikogus jt avaldused. Nende kogumine ja analüüs osutus suuremahuliseks (üle 400 nimetuse) tööks ja andis lõppkokkuvõttes väga vähe tulemusi. Teha õnnestus vaid kaks järeldust. Esiteks, ei õnnestunud leida mingeid makroökonoomilisi arvestusi mingi konkreetse majanduskoolkonna mudeli alusel. Eesti konkreetse situatsiooni analüüsi asemel kohtame massiliselt väljendeid "globaliseerumine", "innovatsioon", "avatud majandus" jne. Teiseks. Suure osa sõnavõttude eesmärgiks on igati toetada ja propageerida valitsuskoalitsiooni poolt ellu viidavat majanduspoliitikat (ettevõtte tulumaksu kaotamine, negatiivne lisaeelarve jt). Ka fetišeeritakse tasakaalus eelarvet ja riigi osa vähenemist. Mööda mindud aga Eesti momendi põhiprobleemidest (väga kõrge töötus, madal elatustase, jätkuv kihistumine jmt).

Järelikult saab analüüsi põhiobjektiks olla eeltoodud koalitsioonileppe 5 täidetud punkti analüüs, eelkõige nende mõju vaatlemine makromajanduslikele põhinäitajatele: koguprodukt (selle dünaamika), inflatsioon, töötus.

3. Eesti makromajanduslikud põhinäitajad 1999 – 2000.

Makromajanduslike põhinäitajatena on maailmas kasutusel nn. 3 suurt – koguprodukt (selle dünaamika), inflatsioon ja töötus. Neid loetakse enamike autorite poolt sünteetilisteks tulemusnäitajateks, ülejäänuid (väliskaubanduse bilanss, intressimäärad jmt) – dominantselt lühi- või pika perioodi potentsiaalinäitajateks (8, lk. 263).

Alustagem sisemajanduse koguproduktist. Sisemajanduse koguprodukti dünaamika graafikuks on majanduse tsüklilise iseloomu tõttu sinusoid. Joonisel 1 on ära toodud teoreetiline koguprodukti kõver ajas (sinusoid) ja Eesti tegelikud (kvartaalsed) arvud. Nagu

Joonis 1. Sisemajanduse koguprodukti dünaamika Eestis aastail 1999-2000 ja selle võrdlus teoreetilise (ΔGNP_{max} =11,7%; N=5) sinusoidiga.

Allikas: Statistikaamet, http://www.stat.ee/wwwstat/est_stat/

jooniselt 1 näha, jääb alates 1999.a koguprodukti kasv alla teoreetilisele kõverale. Järelikult kerkib küsimus, kas valitsuse poolt nii ülistatud negatiivne lisaeelarve ja maksude alandamine üldse kiirendasid majandust või koguni pidurdasid seda. Selge on aga see, et nende tulemusena vähenes oluliselt riigieelarve maht ja riigi võimalused sotsiaalküsimuste lahendamiseks. 1999.a vastu võetud negatiivset lisaeelarvet põhjendati raha puudumisega. Negatiivse lisaeelarve suuruseks oli 1053 miljonit krooni. (6, lk.3128). Kui aga kinnitamisele läks 1999.a eelarve täitmine, siis selgus, et eelarve ülejääk oli 882 miljonit krooni. (5, lk. 3578). Kui sellele lisada reservina Laari valitsusele üle läinud rohkem kui 2 miljardit, on selge, et rahapuudus ei olnud negatiivse lisaeelarve vajaduse põhjuseks. Kuid just 1999.a III kvartalis, kui algas negatiivse lisaeelarve mõju, algas sisemaise koguprodukti kasvukõvera "mahajäämine" teoreetilisest. Oma mõju on siin kindlasti nn negatiivsel lisaeelarvel, mille tulemusena vähenesid riiklikud investeeringud 287 miljoni krooni võrra. Keskmise tööviljakuse korral tähendab selline vähendamine ½ aastaks töökoha kaotust 2600 inimesele. Loomulikult on selline arvutus ligikaudne, võimaldades välja tuua tendentsi vaid suurusjärguna, mitte aga täpselt. Sellele tuleb lisada (sise)turu vähenemine (nõudluse vähenemine saamata jäänud palga jne. toimel). Ka palgafondi kärpimine riigieelarvelises sektoris 90 miljoni krooni võrra tähendas siseturu (kus kulutatakse enamik palgast) vähenemist. See omakorda suurendas töötust, eelkõige esmatarbekaupu tootvates harudes. Samal ajal hoidis valitsus miljardeid kroone välismaal, mis omakorda pidurdas majanduskasvu.

Pole siis imestada, et Eestis on drastiline olukord tööpuudusega. Kuna 1999.a lõpul läks Eesti majandus selgelt tõusufaasi, siis oleks pidanud oluliselt vähenema ka tööpuudus. Tegelikkus seda ei näita. Tööpuudus püsib kõrgel tasemel ja ei näita selget vähenemistendentsi.

Toome selle tõestuseks vaid mõned arvud. Töötuse määr (töötute ja tööjõu suhe, 15-69 aastased), mis 1998.a IV kvartalis oli 10,3%, moodustas 1999.a I kvartalis 12,4 %, II kvartalis – 11,7%, III – 12,6%, IV – 13,1% ja 2000.a I kvartalis koguni 14,9%. Eriti halb on, et III kvartalis, kus alati toimub töötuse määra sesoonne vähenemine, 1999.a. töötus Eestis koguni kasvas. Miks, vajab täiendavat analüüsi, kuid on selge, et üheks teguriks oli valitsuse majanduspoliitika nn negatiivse lisaeelarve näol.

2000.a, kui ei tehtud negatiivset lisaeelarvet, suvel töötuse määr vähenes, olles II kvartalis 13,3% ja III – 12,9%. See vastab enam-vähem üldlevinud arusaamisele töötuse sesoonsest kõikumisest (suvisest vähenemisest), kuid III kvartali 12,7 % on siiski lubamatult suur. IV kvartalis suurenes töötus 13,9%-ni (9, lk.13). 2001.a algul tulnud teated massilistest vallandamistest (Elcoteq jt.), ei anna alust prognoosida töötuse olulist vähenemist 2001. aastal: vähemalt selle esimesel poolel. Töötuse kõrgele määrale on tähelepanu juhtinud ka IMF; kõne all on see olnud ka ühinemisläbirääkimistel Euroopa Liiduga.

Eeltoodust ei tohi veel teha järeldust, et kõrge töötus on valitsuse ebaefektiivse majanduspoliitika resultaat. Küll aga tuleb teha järeldus, et kolmikliidu majanduspoliitika pole olnud efektiivne töötuse vähendamisel, seda enam, et koguprodukti ligikaudu 6%-lisele kasvule sel perioodil peaks majandusteaduse kõigi kaanonite järgi vastama töötuse madal, isegi ülimadal, tase. Seda ei ole aga Eestis juhtunud.

Ligikaudu sama tendentsi – tõsi, mitte nii selget ja alles välja kujunevat – näitab ka inflatsioon. Ka siin on tendents tõusule. Inflatsioon on vastuoluline protsess. Teda tekitavad või pidurdavad mitmed tegurid, milledest Eesti tingimustes võiks mainida: tasakaalustatud eelarve, madal palgatase, välisinvesteeringute soosimine, majanduse kiire kasvutempo, hindade liberaliseerimise lõpuleviimine, mootorikütuste hinna tõus maailmaturul, Eesti elektritootmise erastamine koos minimaalse ostukoguse ja –hinna garantiiga jmt. Kuna siiani puudub üldtunnustatud metoodika inflatsiooni analüüsiks, seda eriti siirdemajandusega riikides, siis inflatsiooni käesolevas kirjutuses täpsemalt ei analüüsita; seda enam, et ka andmebaas on puudulik. Mainigem vaid, et midagi olulist inflatsiooni vastases võitluses pole

viimase 5 – 6 aasta majanduspoliitikas ette võetud. On hea, kui inflatsiooni kasv viimasel 2 aastal on põhjustatud eelkõige majanduse tõusufaasist. Siis on loota, et tõusu pidurdudes pidurdub ka inflatsioon. (Töötuse näitaja igatahes ei ole käitunud vastavalt ootustele, s.t. ei ole tõusust hoolimata vähenenud) Inflatsiooni tõus on ebasoovitav, kuna euro-ga, s.o. Euroopa Liidu ühisrahaga, liituda soovivate riikidele esitatakse kindlaid ja küllaltki karme tingimusi inflatsiooni vaos hoidmiseks.
Lisagem eeltoodule veel tõsiasja, et lubatud – prognoositud ülisuurt välisinvesteeringute sissevoolu, mida lubati maksude taseme alandamisega, ei ole tekkinud. Väliskaubanduse bilanss on jätkuvalt tugevalt negatiivne ega ilmuta paranemise tendentse. Vahetult pärast ettevõtte tulumaksu kaotamist muutus ajutiselt negatiivseks ka Eesti maksebilanss, mille jooksevkonto defitsiit moodustas 2000.a I kvartalis 1209 miljardit krooni. (1, lk 71). Õnneks jäi see tendents lühiajaliseks.
Kuna majanduse arengu lõppresultaat viimastel 2 aastal pole olnud sugugi nii hea, kui seda võiks loota majandustsükli tõusufaasist lähtudes, ei saa eriti õnnestunuks lugeda ka valitsuse majanduspoliitikat. Eeltoodud koalitsioonileppe 5 täidetud punkti mõju aga saab võtta kokku järgnevalt.
1. Töötuna arvel oleku aja suurendamisel on ilmselt olnud eelkõige statistikat korrastav, mitte aga sotsiaalne või makromajanduslik mõju. Töötu abiraha määr on väike (400 krooni), ju pole kasvanud. Ka on töötu abirahaks eraldatud vahendite kasv (2001.a. eelarves 8 miljonit krooni) makromajanduslikult tähtsusetu.
2. 1999.a. tehtud negatiivse lisaeelarve vajalikkus on kaheldav (eelarve vähendamine 1053 miljonit, tulude poole täitmise ületamine 862 miljonit krooni). Kärbe puudutas mitte nn. puhtaid valitsuskulusid (nende osakaal oli kärpes 8 – 9%), vaid eelkõige kultuuri jmt asutuste palgafondi ning riiklikke investeeringuid. Selle tulemusena vähenes siseturg ja suurenes tööpuudus. Just 1999.a. III kvartalis algas majanduse kasvutempo maha jäämine teoreetilisest sinusoidist. Selles on oma osa on ka valitsuse reservi (üle 2 miljardi) hoidmisel välispankades.
3. Ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamine ei ole andnud oodatud efekti. Just 2000.a. algul suurenes raha väljavool Eestist. Investeeringute kasv 2000.a. II poolaastal ei olnud suurem, kui oleks oodata kiire tõusu faasis; pigem jäi tagasihoidlikumaks Küll aga on see kaasa toonud riigieelarve olulise vähenemise tulemusena sotsiaalsete pingete kasvu. Lõplikku hinnangut saab loomulikult anda alles veidi pikema perioodi möödudes. Praegu saame vaid konstanteerida, et esialgu ei ole soovitud resultaate saadud.
4. Käibemaksu määrade diferentseerimises peituvate võimaluste eiramine ei ole võimaldanud kasutada seda hooba majanduspoliitika ellu viimiseks. Sooja ja ravimite käibemaksu tõstmise makromajanduslik efekt on rohkem kui küsitav, küll aga veelgi sotsiaalseid pingeid suurendav.
5. Mootorikütuse aktsiisi kasvu pidurdamine ja mootorsõiduki aktsiisi teata vähendamine oleksid pidanud toimima majandust elavdavalt. Kahjuks on selle aga täielikult nullinud mootorikütuse hinna tõus maailmaturul.
Siin kajastub Eestis kasutusel oleva üliavatud majandusmudeli üks omapära – negatiivsete välistegurite mõju kipub akumuleeruma.
Eeltoodust tulenev järeldus on kriitiline – Eesti majanduses ei lähe asjad nii hästi, kui nad võiksid majanduse tõusufaasis minna. Valitsuse majanduspoliitika aga ei ole olnud majanduskasvu ja elatustaset stimuleeriv.

4. Majanduspoliitika adekvaatsusest.
Viimase aja mitte kõige edukam majanduspoliitika on tingitud mitmete tegurite koosmõjust.
Kõigepealt avaldab oma mõju koalitsiooni maailmavaateline vastuolulisus. Domineerima on jäänud rõhutult monetaristlik lähenemine, ultraliberalism ja sotsiaalsuse eiramine. Üha

rohkem ilmneb tootmise sisendite funktsioonide ja eriti just nende piiratuse olukorra hinnangu mahajäämine Eesti arengu kiirest dünaamikast..
Taasiseseisvumise ja oma raha juurutamise perioodil oli kapitali vähesus pikema perioodi vältel tootmist limiteerivamaks teguriks. Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt alates 1993.a. kvartaalselt läbi viidava ekspertide küsitluse alusel oli 1996.a. II kvartalini tootmist piiravatest teguritest olulisem investeeringute vähesus (olulisuse hinnang 9 pallilisel skaalal 5,6 – 6,8 vahel). 1997.a. II kvartaliks langes see 2,8 pallile, kus see püsib flukteerudes (ajutise tõusuga börsikrahhi järel) tänaseni (2000 II kvartal - 2,8 palli). (3, lk 12; 4, lk 12) Samal ajal on oluliseks muutunud tööjõu kvalifikatsioon (2000.a II kvartal 6,8 palli), rahvusvahelise konkurentsivõime vähesus (7,2), ekspordibarjäärid (6,0) jmt tegurid (3, lk12).
Siit tulebki valitsuse majanduspoliitika tagasihoidliku efektiivsuse põhjus. Inertsi mõjul tehakse edasi jõupingutusi välisinvesteeringute sisse ostmiseks, makstes selle eest endiselt kallilt rahva elatustasemega, riigieelarve tulude vähenemisega ja järelikult ka sotsiaalkulutuste väga madala tasemega. Seda olukorras, kus Eesti pangad kurdavad ülekapitaliseerituse üle! Samal ajal aga napib riigil raha tõsiseks tegelemiseks tööjõu kvalifikatsiooniga jt tootmist praegu tõeliselt pidurdavate teguritega. Ehk piltlikult öeldes – ei tegelda mitte keti nõrgeima lüli tugevdamisega, vaid jätkatakse riigi tugeva lüli tugevdamist; osalt isegi nõrgeima edasise nõrgendamise arvel. Lõpptulemus jätab soovida (vt. ka joonis 1).

Kokkuvõte

Eeltoodud analüüsi põhilised punktid saab kokku võtta alljärgnevalt.

1. Eesti majanduspoliitika renessansist saame rääkida alates IME programmist. Sellest alates on majanduspoliitika olnud hüplev, sõltudes paljustki valitsuste vahetumistest.
2. Alates 1999.a. märtsist võimul oleva koalitsiooni – Isamaaliit, Reformierakond ja Mõõdukad – koalitsioonilepe sisaldab rohkem kui 60 punkti, mida saab käsitleda majanduspoliitilistena. Neist on kahe aastaga täidetud 5 punkti, mida oleks ilmselt täitnud iga valitsus(riigieelarve tasakaal, krooni stabiilsuse, Eesti Panga sõltumatuse ja avatud majanduspoliitika säilitamine; rahvusvaheliste kohustuste täitmine ja ettevalmistuste jätkamine liitumiseks Euroopa Liiduga). Lisaks neile on täidetud veel 5 punkti (töötuna arveloleku aja pikendamine, negatiivse lisaeelarve koostamine 1999.a., ettevõtte tulumaksu kaotamine alates 1.01. 2000 ; käibemaksu diferentseerituse vähendamine ja aktsiiside tõusu pidurdamine). Nende 5 punkti mõju resultaat on see, mida valitsuse majanduspoliitika on Eesti majanduses reaalselt muutunud.
3. 1997.a. lõpul börsikrahhiga algas Eesti majanduses langus, mis kestis 1999.a. lõpuni. Uus tõus on jäänud märksa tagasihoidlikumaks eelmisest. See ei kinnita valitsuse ametlikku propagandateesi tema majanduspoliitika ülikõrgest efektiivsusest. Ka ei ole majandustõusuga kaasnenud tööpuuduse olulist vähenemist. Veel enam, töötus on isegi suurenenud, ulatudes Eesti ajaloo kõrgeimale tasemele.
4. Eesti majanduspoliitika põhilised vajakajäämised tulenevad autori arvates paljuski ebaadekvaatsest hinnangust tootmise sisendite piiratuse astmele, eriti selle dünaamikale. Inertsi mõjul jätkub välisinvesteeringute (oli piiratuim ressurss 1996 aastani) sisse ostmine küllaltki kallilt (ettevõtte tulumaksu sisulisest kaotamisest tulenev sotsiaalkulude vähenemine, elatustaseme tõusu lubamatu aeglus, ülisuur kihistumine jmt.) Samal ajal on ekspertide arvates Eestis tegu praegu pigem pankade ülikapitaliseeritusega, s.o. puuduvad head äriplaanid ja kvalifitseeritud tööjõud sellise koguse raha kasutamiseks. Just tööjõu kvalifikatsiooni tõstmine ja töötuse vähendamine s.t. kui kõige piiratumate ressursside kasutamise efektiivsuse suurendamine peavad olema käesoleva momendi majanduspoliitika põhisuunad.
5. Eesti majanduspoliitika ei ole siiani tekitanud erilisi probleeme liitumisläbirääkimistel Euroopa Liiduga. Siiani on üles kerkinud vaid ettevõtte tulumaksu kaotamine

(konkurentsipeatükis) ja kõrge tööpuudus kui nõrga majanduse tundemärk.

Kasutatud kirjandus:

1. Eesti Panga Bülletään. N 8, 2000, lk.76.
2. **Made, T.** Demokraatliku diktaatori ootuses. SL Õhtuleht, 28.12.2000.a. lk. 2.
3. Majanduse üldolukord 1998.a. III kvartalis ja prognoos eelseisvaks 6 kuuks. Konjunktuur N 3, 1998, lk. 4 – 12.
4. Majanduse üldolukord 2000.a. II kvartalis ja prognoos eelseisvaks 6 kuuks. Konjunktuur N 2, 2000, lk. 4 – 12.
5. Riigikogu 25. oktoobri 2000.a. otsus "1999.a. riigieelarve täitmise aruande kinnitamine." Riigi Teataja I, 2000; 82 lk. 3577 – 3589.
6. Seadus "Riigi 1999 aasta lisaeelarve". Riigi Teataja I, 1999, N 59, lk.3126-3156
7. Statistikaamet, http:/www.stst.ee/.
8. **Truu, M.L.** Contogiannis, E. Macroeconomics. Cap Town, 304 lk.
9. Töötute arv rekordiline. Postimees 23.02.2001, lk. 13.
10. Väljavõtteid valitsusliidu koalitsioonilepingust. Postimees, 28. 03.1999, lk. 2 – 3.

Summary

ON THE ECONOMIC POLICY OF THE RE-INDEPENDENT ESTONIA

Olev Raju
Estonian Parliament

The tasks of economic policy can be viewed (by simplified approach) as concretising the ways in which it is possible to achieve maximum effect with limited resources. Such positions are defined in government programmes – in case of Estonia, in the coalition agreement. The latter includes many standpoints and positions which bring along no obligations (e.g. organising the economic area) and which would evidently be implemented by each government because adverse behaviour under current conditions would not be rational (e.g. promise not to devaluate the Estonian kroon). Out of more than 30 concrete positions pertaining to economic policy only 5 have been implemented by today. They are mainly oriented to reducing taxes and cutting the state budget. As a result the revenues have considerably decreased and, hence, also the opportunities of the state to fulfil its functions, especially to cover social expenditure. By way of compensation a rapid economic growth is being promised. Actually the economic growth is smaller than it might be in the present phase of the economic cycle. It is also true that Estonia has the highest unemployment rate in its history, inflation has also grown. Proceeding from the above the economic policy of the government must be considered unsuccessful, at least in the light of present results.

Causes of this miscalculation lie in the fetishism of some fundamental principles of the economic theory (balanced budget; open economy and investment multiplicator), and, due to totally ignoring a number of main criteria, inadequate assessment of the level and dynamics of the limited resources, and therefore also of the opportunities for their effective use.

Until 1996 experts unanimously considered the scarcity of investments as the most limited resource, by now it is mostly the overcapitalisation of banks. Government's economic policy has up to now been oriented to buying foreign investments at any cost. The abolishment of corporate income tax considerably decreased the revenues and therefore also the opportunities to deal with the most limited resources: the qualifications of the labour force, closed foreign markets, crime etc.

EUROOPA MAJANDUS- JA RAHALIIDU KÄIVITAMISE MÕJU EESTI MAJANDUSELE AASTATEL 1999–2000

Mare Randveer
Tallinna Tehnikaülikool

Integreerumisel Euroopa Liiduga omab Eesti jaoks olulist tähtsust Euroopa Majandus- ja Rahaliidu (EMU) III staadiumi käivitamine ja euro kasutuselevõtt arveldusvaluutana EMU-ga liitunud üheteistkümnes Euroopa Liidu liikmesriigis. Kuna EMU kolmanda staadiumi käivitamine ei mõjuta mitte üksnes EMU liikmesriikide ega ka ainult EL liikmesmaade, vaid ka kogu maailma majandust, sealhulgas küllalt olulisel määral ka Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) siirderiikide majandust, siis omab euro kasutuselevõtu mõjude uurimine kõnealuste maade majandusele märkimisväärset tähtsust.

Käesoleva artikli peamiseks eesmärgiks on välja tuua Euroopa Majandus- ja Rahaliidu mõju Eesti majandusele aastatel 1999-2000. Johtuvalt asjaolust, et enamik EMU-ga seonduvatest mõjudest (peamiselt vahetuskursi riski kadumisest tulenev tehingukulude alanemine ja makromajandusliku stabiilsuse süvenemine) avaldavad töö autori hinnangul Eesti majandusele olulist mõju alles keskpikal ja pikal perioodil, on käesolevas artiklis vaadeldud EMU käivitamisega lühiperioodil avaldunud mõju – s.o euro kursi alanemise mõju Eesti hinnatasemele ja Eesti tootjate konkurentsivõimele. Seoses sellega, et Eesti valitsuse eesmärgiks on liitumine Euroopa Liidu ja seejärel Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga, võimaldab euro vahetuskursi nõrgenemise mõju hindamine Eesti majandusele paremini mõista seda, kuidas Eesti majandus võib tulevikus reageerida nominaalse efektiivse vahetuskursi olulistele kõikumistele. Seda informatsiooni saab omakorda kasutada majanduspoliitika (peamiselt stabilisatsioonipoliitika) kujundamisel, mis hõlbustab Eesti integreerumist Euroopa Liiduga.

Lühike ülevaade euro kasutuselevõtu mõjust EL ja KIE riikidele

Pärast 1. jaanuari 1999 tõusis euro USA dollari järel tähtsuselt teiseks valuutaks maailmas, mida hakati kasutama mitmesugustes tehingutes ka europiirkonda mittekuuluvates maades. See käib ka Eesti kohta, kus otsekohe pärast EMU kolmanda staadiumi rakendamist hakati eurot kasutama maksevahendina Eesti ekspordi- ja imporditehingutes.

Euro kasutuselevõtu üks peamisi tulemusi on europiirkonna riikide süvenev majanduslik integratsioon, mille peamiseks stiimuliks on kursiriski kadumine tehingutes europiirkonda kuuluvate maade valuutadega. Kursiriski kahanemise üheks peamiseks eeliseks on makromajandusliku stabiilsuse tõenäoline kasv europiirkonnas, mis tähendab investeeringuid soodustavaid madalamaid intresse, väiksemaid erinevusi hindades, intressimäärades, tootmismahus ja teistes majanduskasvu tagavates makromajanduslikes näitajates. Europiirkonna SKP kasvu kiirenemine loob aga eeldused nõudluse suurenemisele Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikide (sh. ka Eesti) kaupade ja teenuste järele (I. Korhonen ja M. Randveer, 2000).

Teiseks kursiriski kadumisest tulenevaks positiivseks majanduseeliseks on väliskaubandustehingute kulude vähenemine, kui eeldada, et varem kasutati selle riski maandamiseks tulevikutehinguid. Rajasalu, Randveer, Soosalu (2000) väidavad, et kui 1998.

aastal moodustasid arveldused Eesti kroonides ja Saksa markades (Eesti ettevõtjate jaoks fikseeritud kursiga e. kursiriski mitteomavate valuutadega) 36 protsenti põhiekspordi ja 29 protsenti põhiimpordi mahust, siis 1999. a. juuniks kasvas kursiriskivabade arvelduste osatähtsus nii Eesti põhiekspordi kui ka põhiimpordi mahus 66 protsendini.

Euro vahetuskursi dünaamika ja selle mõjutegurid

Kuigi seda enne ühisraha kasutuselevõttu keegi uskuda ei osanud, langes euro vahetuskurss kahe viimase aasta (1999 - 2000) jooksul pidevalt. Järjest nõrgenev euro avaldas kahtlemata teatud mõju ka Eesti majandusele ja selle arengule.

Järgnevalt on kirjeldatud euro vahetuskursi dünaamikat kahel viimasel aastal ning püütud välja selgitada ka vaadeldava valuuta nõrgenemise konkreetseid põhjusi.

1999. a. algul alanud euro nõrgenemine teiste põhivaluutade suhtes on kahtlemata üks europiirkonna majanduse põhiline tunnusjoon. Seejuures on euro nõrgenemisele iseloomulik see, et langustrend oli pidev.

Nagu näitavad ECB (2000) arvutused, langes euro nominaalne efektiivne vahetuskurss 13 peamise kaubanduspartneri valuutade suhtes ajavahemikul 1999. aasta esimesest kvartalist kuni 2000. aasta septembrini 17,3 protsenti.

Euro nõrgenemine on kõige enam täheldatav tema kõrvutamisel USA dollariga ja Jaapani jeeniga. Võrreldes 1999. aasta algusega nõrgenes euro 2000. aasta septembriks 23 protsenti USA dollari ja 27 protsenti Jaapani jeeni suhtes. Võrreldes teiste oluliste kaubanduspartnerite valuutadega, on nõrgenemistendents mõnevõrra aeglasem. Näiteks sama perioodi jooksul nõrgenes euro 14 protsenti Inglise naela ja 12 protsenti Rootsi krooni suhtes.

Eriti suurt tähelepanu on pälvinud euro nõrgenemine USA dollari suhtes. Kõige enam on selle muutuse põhjuseks peetud lootust USA majanduskasvu jätkumise kohta pikemas perspektiivis. Lühiperioodi teguriteks, mis on kaasa toonud euro väärtuse vähenemise USA dollari suhtes, peetakse varemloodetust kiiremat USA majanduskasvu ja erinevusi majandustsüklites (teisisõnu, kõrgemaid intressimäärasid USA-s). Tuleb aga märkida, et nagu ka ECB (2000) tõdeb, ei saa euro nõrgenemist põhjendada tavapäraste asjaoludega. On ilmselge, et välisvaluutaturud reageerivad europiirkonda ja tema kaubanduspartnereid (esmajoones USA-d) puudutavatele uudistele asümmeetriliselt. Kui tegemist on europiirkonna kaubanduspartneritelt laekuvate positiivsete uudistega, siis toovad need kahtlemata kaasa euro edasise nõrgenemise. Samal ajal ei avalda samalaadsed, s.o. positiivsed eurotsooni ennast puudutavad uudised vahetuskursile mingit erilist mõju. ECB uurimuses rõhutatakse, et paljude euro tasakaalulist vahetuskurssi USA dollari suhtes analüüsinud uurijate arvates on euro peaaegu 20 - 30 protsenti allpool oma tasakaaluväärtust.

Euro väärtuse langus Jaapani jeeni suhtes oli isegi veel suurem. Kui 1999. aasta algul maksis üks euro 134 Jaapani jeeni, siis 2000. aasta septembris oli euro väärt üksnes 95 jeeni. Seda tendentsi võib põhjendada Jaapani majandusarengu oluliselt paranenud perspektiividega ning Jaapani jooksevkonto suure ülejäägiga.

Euro kasutuselevõtu mõju hindadele ja Eesti tootjate rahvusvahelisele konkurentsivõimele

Seoses sellega, et Eesti kroon on Saksa marga alusel euroga jäigalt seotud (kursiga 1 EUR = 15,6466 EEK), on euro nõrgenemine otseselt mõjutanud Eesti majanduse konkurentsivõimet. Vaatleme järgnevalt euro potentsiaalset mõju Eesti ekspordile, impordile ja hinnatasemele.

Nii nagu europiirkonnaski, põhjustas euro nõrgenev vahetuskurss ka Eesti krooni nominaalse efektiivse vahetuskursi languse. Eesti krooni nominaalne efektiivne vahetuskurss[1] langes 2,5 protsenti 1999. aastal ja 3,5 protsenti 2000. aasta kolme esimese kvartali jooksul. See tähendab, et euro kasutuselevõtust alates kuni nimetatud perioodini langes kõnealune kurss 6 protsenti. Kuna kaubavahetusele europiirkonna riikidega langeb ligikaudu 2/3 Eesti ekspordist ja impordist, siis võib öelda, et Eesti krooni kurss langes tegelikult ainult 2,5 protsenti peamiste tööstuslike kaubanduspartnerite valuutade suhtes (vt. joonis 1). Kui aga vaadata üleminekuriike, siis nende valuutade suhtes langes Eesti krooni kurss ligikaudu 15 protsenti. Nii märgatav muutus tuleneb esmajoones asjaolust, et krooni kurss langes vaadeldud ajavahemikul 25 protsenti Leedu liti suhtes, mis on seotud USA dollariga, ja 20 protsenti Läti lati suhtes, mis on seotud SDR-ga.

Allikas: Eesti Panga andmebaas

Sellele vaatamata näitab väliskaubanduse areng ja inflatsiooni määr, et Eesti konkurentsivõime oma peamiste tööstuslike kaubanduspartnerite suhtes pole oluliselt muutunud. Sellest annab tunnistust fakt, et Eesti krooni reaalne efektiivne vahetuskurss on viimase kahe aasta jooksul jäänud samaks. Samal ajal on Eesti kaubad ja teenused Lätis ja Leedus veelgi konkurentsivõimelisemaks muutunud (inflatsiooni määr on neis kahes riigis kahel viimasel aastal olnud sama mis Eestiski).

[1] Andmed Eesti krooni kursi kohta teiste valuutade suhtes ja andmed Eesti väliskaubanduse kohta on saadud Eesti Panga andmebaasist.

Ometi on Eesti eksport teistesse Balti riikidesse aastail 1999 - 2000 vähenenud ja Eesti import neist riikidest kasvanud. Kui veel 1998. aastal moodustas eksport Lätti ja Leetu 12,3 protsenti kaupade koguekspordist (4,6 miljardit krooni), siis 2000. aasta kolme esimese kvartali jooksul langes ekspordi osakaal neisse riikidesse 9,5 protsendini (3,2 miljardi kroonini). Mis puutub importi, siis moodustas import teistest Balti riikidest 1998. aastal 5,8 protsenti koguimpordist; 2000. aasta 9 kuu andmeil aga on impordi osakaal Lätist ja Leedust kõigest veidi üle 6 protsendi. Osaliselt võib juhtunut põhjendada asjaoluga, et enne Vene kriisi toimus teatud osa Eesti eksport Venemaale läbi Läti ja Leedu. Selline teguviis võimaldas Eesti eksportijatel vältida kahekordset tollimaksu, mis Venemaa oli Eestile kehtestanud. Kuna käesolevaks ajaks on Eesti ekspordi maht Venemaale märkimisväärselt vähenenud, eksporditakse Venemaale vähem kaupu läbi Läti ja Leedu.

Euro nõrgenemise võimalikku mõju Eesti väliskaubandusele võib mitmeti tõlgendada. Kuna Eesti on väike avatud majandus, siis on ta välisturul esmajoones hinnavõtja. Arvestada tuleb ka seda, et suurem osa ekspordi- ja impordialaseid kokkuleppeid on pika-ajalised, kus müüdavate ja ostetavate kaupade hinnad ning valuutad on fikseeritud. Seepärast on vahetuskursi dünaamika lühiajalise mõju hindamiseks mõttekas analüüsida kaubanduskokkulepetes kasutatud valuutasid. Näiteks on tõenäoline, et euro nõrgenemine USA dollari suhtes toob täiendavat kasumit neile eksportijatele, kes müüvad oma kaupu dollarites, ja need importijad, kes ostavad oma kaupu dollarite eest, kannatavad teatavat kahju. Kuna Eesti eksportijad ja importijad ei kindlusta end sageli vahetuskursi riskide vastu, siis võib kõnealune mõju tähelepanuvääriv olla.

Väliskaubanduslikes tehingutes eelistavad Eesti eksportijad kasutada neid valuutasid, millel on Eesti krooniga fikseeritud vahetuskurss. 2000. aasta kolme esimese kvartali jooksul tehti 67 protsenti Eesti imporditehingutest ja 72 protsenti eksporditehingutest Eesti kroonides, eurodes ja europiirkonda kuuluvate riikide omavaluutades. Kuna ligikaudu üks kolmandik imporditehinguist ja üks neljandik eksporditehinguist tehti neis valuutades, millega kaasneb vahetuskursirisk, siis on tõenäoline, et euro nõrgenemine mõjutas eksportijate tulu vähem kui importijate tulu.

Lisaks sellele, et vahetuskursi dünaamika mõjutab ekspordi ja impordi kogumahtu, mõjutab ta ka Eesti ekspordi- ja impordihinna indekseid. Järgnevas analüüsis vahetuskursi dünaamika mõjust Eesti ekspordi- ja impordihinna indeksitele on tehtud mõningaid eeldusi. Esiteks, eeldatakse, et Eesti eksportijad ei kindlusta end vahetuskursiriskide vastu[2] ja, teiseks, et ekspordi- ja imporditehingute aluseks on kokkulepped, kus nii välisvaluutas väljendatud hinnad kui valuutad kaupade ostuks-müügiks on lühiajaliselt (1 aasta) fikseeritud. Neile eeldustele tuginedes on töö autor välja arvutanud nominaalse vahetuskursi dünaamika otsese mõju suuruse ekspordi- ja impordihindadele (Eesti kroonides) nii kvartaalselt kui aasta lõikes.

Vastavalt tehtud arvutustele tõi euro vahetuskursi langus teiste põhivaluutade suhtes kaasa nii ekspordi- kui impordihinna indeksite tõusu Eestis. Seejuures mõjutas euro nõrgenemine impordihindu rohkem kui ekspordihindu. See on esmajoones seletatav ülalmainitud asjaoluga, et eksporditehinguis kasutati vahetuskursiriskita valuutasid suuremal määral kui

[2] Eesti Panga andmetel moodustasid residentsete ettevõtete (v.a finantssektori e/v) poolt sõlmitud tuletistehingute maht 2000.a II poolaastal ca 15 % kaupade ja teenuste ekspordi-impordi käibest. Siinkohal tuleb arvestada sellega, et kõik tuletistehingud ei ole seotud kaupade ja teenuste ekspordi ja impordiga seotud kursiriski maandamisega.

imporditehingute korral. Imporditehingute puhul kasutati rohkem selliseid valuutasid nagu USA dollar ja Rootsi kroon.

Kuna euro vahetuskurss ajavahemikul 1999. aasta algusest kuni 2000. aasta kolmanda kvartali lõpuni pidevalt langes, tõid imporditehingutes kasutatud valuutade vahetuskursi muutused kaasa Eestisse imporditud kaupade hinnatõusu. Eriti hästi on see kasvutendents jälgitav kvartalite võrdlusandmete alusel. Nimelt põhjustas vahetuskursi dünaamika Eestisse imporditud kaupade hindade kasvu 0,3 - 1,8 protsendi ulatuses. Märkimist väärib ka asjaolu, et imporditud kaupade hindu mõjutanud nominaalse vahetuskursi muutuste dünaamika on peaaegu samasugune kui impordihinna indeksi dünaamika.

Aastate lõikes tõi Eesti imporditehingutes kasutatud valuutade vahetuskursi dünaamika kaasa impordihindade tõusu 1999. aasta kolmandas kvartalis. Alates 1999. aasta neljandast kvartalist on ühisraha välisväärtuse vähenemine kaasa toonud Eesti impordihindade tõusu 3,3 - 4,2 protsenti aastas (vt. joonis 2). On alust arvata, et euro nõrgenemise mõju Eesti impordihindadele on nende hindade üks kõige olulisemaid mõjutajaid.

Joonis 2. Euro tugevnemise mõju Eesti impordihindadele 1999-2000 III kvartal (4 kv. ahelindeks)

Allikas: Eesti Panga andmebaas, autori arvutused.

Euro nõrgenemine on küllalt suurel määral mõjutanud ka Eesti ekspordihindu, kuigi see mõju, nagu öeldud, on väiksem kui mõju impordihindadele. Kvartalist kvartalisse on eksporditehingutes kasutatud valuutade vahetuskursi dünaamika põhjustanud 0,3 - 1,5 protsendilise ekspordihindade tõusu. Siinjuures tuleb aga rõhutada, et kvartalist kvartalisse on Eesti ekspordi tegeliku hinnaindeksi dünaamika erinenud ekspordihindu otseselt mõjutanud euro nõrgenemise dünaamikast.

Samuti nagu impordihindade korralgi, avaldas eksporttehingutes kasutatud valuutade vahetuskursi dünaamika olulist mõju ekspordihindadele 1999. aasta kolmandas kvartalis. Alates 1999. aasta neljandast kvartalist tõi euro nõrgenemine teiste valuutade suhtes kaasa 2,8 - 3,6 protsendilise ekspordihindade tõusu (vt. joonis 3).

Joonis 3. Euro tugevnemise mõju Eesti ekspordihindadele 1999-2000 III kv. (4 kv. ahelindeks)

Allikas: Eesti Panga andmebaas, autori arvutused.

Kui lähtuda ülaltoodud arvutustest, tuleb arvestada, et viimased kajastavad pigem seda maksimaalset efekti, mis nominaalse vahetuskursi dünaamikal ekspordi- ja impordihindadele olla võib. Tegelikkuses on nende arvutuste aluseks olnud eeldused üksnes osaliselt õiged. On selge, et osa Eesti importijatest ning eksportijatest kindlasti end vahetuskirsiriski vastu kindlustavad. Lisaks, teatud osa kaubanduskokkulepetest võimaldavad teha lühiajalisi hinnakohandusi.

Lisaks otsesele mõjule Eesti impordi- ja ekspordihindadele, mõjutas euro nõrgenemine ka Eesti kaupade kodumaist hinnataset. Kuna Eesti on väike avatud majandus, on impordi osakaal Eesti majanduses väga suur. 1999. aastal ja 2000. aasta esimesel poolaastal oli impordi osakaal SKP-st vastavalt 99 protsenti ja 116 protsenti. Selle tulemusena on impordihindadel märkimisväärne mõju Eesti kodumaisele hinnatasemele.

Sepp, Vesilind ja Kaasik (2000) on välja arvutanud, et impordihindade üheprotsendiline tõus toob kaasa 0,3 - 0,5 protsendilise hinnatõusu avatud sektoris. Võib arvata, et mõju tarbija-hinnaindeksile tervikuna on mõnevõrra väiksem, kuna avatud sektori hinnad moodustavad ligikaudu kolm neljandikku tarbijakorvist. Lähtudes ülaltoodud arvutustest, on euro nõrgenemine tõenäoliselt 2000. aastal kaasa toonud umbes 1,5 protsendilise tarbijahindade tõusu.

Eelöeldut kokku võttes tuleb märkida, et vastupidiselt esialgsetele ootustele kaasnes ühisraha kasutuselevõtuga tema märkimisväärne nõrgenemine teiste põhivaluutade suhtes. Seega võib väita, et euro ootamatu nõrgenemine, mis tõi kaasa Eesti krooni nominaalse efektiivse vahetuskursi languse, on olnud euro kasutuselevõtu üks peamisi tagajärgi Eestis. See on põhjustanud vaadeldud ajavahemikul nii Eesti ekspordi- ja impordihindade kui tarbijahindade tõusu. Ligikaudsete ja esialgsete hinnangute alusel põhjustas euro nõrgenemine 4-protsendilise impordihindade, 3-protsendilise ekspordihindade ja 1,5-protsendilise tarbijahindade tõusu 2000. aasta kolme esimese kvartali jooksul. Sellegipoolest, kuna euro nõrgenemise mõju Eesti ekspordi- ja impordihindadele on olnud enam-vähem ühesugune, pole euro vahetuskursi

langustendents kaasa toonud Eesti konkurentsivõime märgatavat langust ega ka olulist väliskaubanduslikku kahju.

Euro nõrgenemise mõju Eesti majandusele pole siiski tähelepanuväärselt suur. Kuna euro on eksisteerinud alles suhteliselt lühikest aega, on märkimisväärseid muutusi raske leida. Kuigi euro kehtestamise järgselt on täheldatud mõningaid muudatusi (nagu näiteks euro nõrgenemise mõju Eesti hinnatasemele), on suhteliselt raske kindlaks teha, kas muudatuse põhjuseks on olnud euro mõju või on tegemist mõne teise teguri mõjuga, näiteks Vene kriisi tagajärgedega. Seetõttu pole Eesti valitsusel artikli autori arvates mingit vajadust praegust Eesti arengule soodsalt mõjunud majanduspoliitikat muuta. Loomulikult, aja möödudes, kui need tegurid, mis langesid kokku EMU III staadiumi käivitamisega (nagu Vene kriisi järelmõjud, nafta hinna tõus ja mõningane euro kursi langemine) enam aktiivset mõju ei avalda, saab euro kasutuselevõtu pika-ajaline efekt Eesti majandusele selgemaks.

Seega, nagu ka käesoleva uurimuse tulemused näitasid, on selleks, et hõlbustada Eesti integreerumisprotsessi Euroopa Liiduga, oluliselt tähtis reaalmajanduslike protsesside analüüs; Eesti tingimuste, võimaluste ja vajaduste igakülgne arvestamine. Just see loob eeldused sujuvat ühinemist tagava tasakaalustatud majanduspoliitika väljatöötamiseks ja elluviimiseks.

Kasutatud kirjandus:

1. European Central Bank (2000), Monthly Bulletin, October, Frankfurt am Main.
2. **Iikka Korhonen, Mare Randveer.** Euro kasutuselevõtu mõjudest Euroopa majandusarengule. Eesti Panga Toimetised, No. 5, 2000, Tallinn.
3. **Teet Rajasalu, Martti Randveer, Tiina Soosalu.** Euro kasutuselevõtu mõju Eesti finantsturgudele. Eesti Panga Bülletään, No. 2, 2000, Tallinn.
4. **Urmas Sepp, Andres Vesilind, Ülo Kaasik.** Estonian Inflation Model, WP of Eesti Pank, No 1, 2000, Tallinn.

Summary

THE IMPACT OF EMU ON THE ESTONIAN ECONOMY IN 1999-2000

Mare Randveer
Tallinn Technical University

In this article we assessed the short-term effects the introduction of the euro has had on the Estonian economy. We focused on the effects of the depreciation of the euro against other major currencies on Estonia’s price level and competitiveness.

One can conclude that contrary to expectations, the introduction of the euro has been followed by the currency`s significant depreciation against other major currencies. Consequently, the depreciation of the nominal effective exchange rate has been one of the major effects of the introduction of the euro for Estonia. As a result, Estonian import, export and consumer prices have increased. According to the approximate and preliminary estimates in this paper, the depreciation of the euro has contributed at most 4 percent to the increase in import prices, 3

percent to the increase in export prices, and 1.5 percent to the increase in consumer prices during the first three-quarters of 2000. As the influence of the depreciation of the euro on Estonian export and import prices has been more or less the same, the trend depreciation of the euro has not had a significant impact on Estonian competitiveness, and the country has not suffered a substantial terms of trade loss either.

The effects of the euro on the Estonian economy remain small at the best. Because the euro has been in existence for such a short period, it is extremely difficult to detect any significant changes. Even if some changes are detected (such as the influence of the depreciation of euro on Estonian price level) in the post-EMU period, we can not distinguish between changes caused by the euro and those caused by some other factor, e.g. the Russian crisis. Therefore there seems to be no reason for the Estonian authorities to change the present course of economic policies, which have served Estonia well. As time passes and blurring effects of developments that coincided with the launch of the third stage of the EMU peter out (such as the after-effects of the Russian crisis, the explosion of the price of oil and to some extent the depreciation of the euro), the potential and long-lasting impact of the euro may become more visible.

KESK- JA IDA-EUROOPA RIIKIDE NING EUROOPA LIIDU TULUTASEME KONVERGENTS[1]

Martti Randveer
Eesti Pank

Sissejuhatus

Seoses Eesti eesmärgiga saada Euroopa Liidu (EL) ja seejärel Euroopa Majandus- ja Rahaliidu (EMU) liikmeks, on viimasel ajal suurenenud erinevate riikide tulutaseme konvergentsiga seonduva valdkonna aktuaalsus. Sellest tulenevalt on antud artikli peamiseks eesmärgiks uurida Eesti ja teiste siirdemajanduste tulutaseme ühtlustamist ning hinnata selle ajavahemiku pikkust, mille jooksul Eesti ning teiste Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikide tulutase jõuab järele Euroopa Liidu vastavale tasemele. Lisaks sellele analüüsitakse ja hinnatakse artiklis tulu- ja hinnakonvergentsi omavahelisi seoseid.

Mõlemad valdkonnad on otseselt seotud majanduspoliitikaga: esimese puhul on oluline leida vastus küsimusele, milliseid majanduspoliitilisi meetmeid tuleks rakendada majanduskasvu ja seeläbi tulutaseme ühtlustamise kiirendamiseks. Teisel juhul tuleb analüüsida, kuidas reaalne konvergents mõjutab inflatsiooni alandamisele suunatud majanduspoliitiliste meetmete mõju.

Tulutaseme konvergents siirdemajandustes

Viimase kümne aasta jooksul on siirdemajanduste majandusareng olnud väga ebaühtlane. Enamarenenud siirdemajandustes algas majanduskasv juba 1990-ndate aastate esimesel poolel. Mitmes SRÜ riigis pole aga majanduslangust suudetud siiani peatada. Sellest ebaühtlasest arengust annab tunnistust tõsiasi, et kui näiteks Visegradi riikides küündib majanduse tootmismaht käesoleval ajal 1980-ndate lõpu tasemele, siis mitmes SRÜ riigis moodustab kogutoodang praegu üksnes ligikaudu kolmandiku 1980-ndate lõpu tasemest.

Eeltoodust johtuvalt pole ECE (*Economic Commission for Europe*) (2000) hinnangul 1990-ndatel aastatel siirdemajandustes aset leidnud tingimusteta β[2] konvergentsi. Sellel ajavahemikul on siirdemajanduste tulutaseme erinevused hoopiski suurenenud. Selline arengusuundumus on selgelt vaadeldav nii ajavahemikul 1989-2000 kui ka 1993. aasta järgsel perioodil. Tulutaseme β konvergentsist saab aga rääkida juhul, kui siirdemajandused jaotada väiksemateks riikide gruppideks. ECE (2000) on jaotanud siirdemajandused kolme riikide gruppi: (1) Kesk-Euroopa riigid (Poola, Tshehhi, Slovakkia, Sloveenia ja Ungari); (2) Balti riigid ning (3) SRÜ ja Kagu-Euroopa riigid. Siirdemajanduste omavahelise δ konvergentsi lõikes on muutused siirdemajanduste tulutasemes sarnased, sest 1990-ndatel on oluliselt kasvanud siirdemajanduste tulutaseme omavaheline dispersioon. Samas, kui siirdemajanduste tulutaseme erinevused on oluliselt suurenenud, võib siirdemajanduste puhul välja tuua mitmed riikide grupid, mille tulutase on suhteliselt ühesugune ning mille tulutaseme erinevused on isegi mõnevõrra alanenud. Samas ei saa sellise arengusuundumuse

[1] Mõiste konvergents all mõeldakse tavaliselt riikide sissetulekute tasemete ühtlustumist. Samuti tähendab konvergents aga teatud majandusnäitajate ühtlustumist, samale tasemele jõudmist. Käesolevas töös mõistetakse konvergentsi viimases tähenduses. Seetõttu on töös alati täpsustatud, mida konvergentsi all mõeldakse (kas tulutaseme või hinnataseme konvergentsi).

[2] Tulutaseme konvergentsi võib jaotada β konvergentsiks ja δ konvergentsiks. β konvergents väidab seda, et vaesemad riigid kalduvad kasvama kiiremini kui jõukamad riigid. Seevastu δ konvergents tähendab seda, et riikide per capita kogutoodangute dispersioon kaldub alanema. Need kaks konvergentsi mõistet ei kattu teineteisega .

põhjal teha kindlaid järeldusi, kuna kümmekond aastat on tulutaseme erinevuste uurimiseks liiga lühike ajavahemik. Siiski leiab ECE (2000), et sellise arengutendentsi jätkumisel võivad siirdemajanduste seas välja kujuneda nn. "konvergentsi klubid".[3]

Juhul, kui vaadata siirdemajanduste ja EL riikide vahelist tulutaseme δ konvergentsi, ilmneb, et tulutaseme erinevused on suurenenud. Selline arengutendents on vaadeldav ka enamike siirdemajanduste gruppide (nt. Baltimaad, SRÜ riigid) lõikes. Tulutaseme erinevused, võrreldes Euroopa Liidu keskmisega, on alanenud aga Kesk-Euroopa riikides.[4]

Tulutaseme konvergentsi empiiriline hindamine

Eesti ja EL tulutaseme konvergentsi kestvuse hindamiseks on vajalik teada nende riikide vahelist majanduskasvu erinevust. Seetõttu on vajalik hinnata nii Eesti kui ka EL pikaajalist majanduskasvu tempot. Selleks, et ligikaudselt hinnata Eesti pikaajalist oodatavat majanduskasvu, lähtus artikli autor Fisheri, Sahay ja Veghi (1998) ning Euroopa Komisjoni (2000) poolt kasutatud uurimismeetodist. Selle lähenemisviisi korral kasutatakse mõningates varasemates uurimistöödes leitud majanduskasvu mõjutavate tegurite parameetreid, kusjuures neis töödes hinnatud võrranditesse asendatakse uuritava riigi majandusnäitajad.

Fisher, Sahay ja Vegh (1998) kasutavad siirdemajanduste (s.h. ka Eesti) pikaajalise majanduskasvu hindamiseks järgmist võrrandit:

$$Mk = f(SKP_0, PK_0, KK_0, I(t), G(t), R(t)), \qquad (1)$$
$$\quad - \quad + \quad + \quad + \quad ? \quad -$$

kus
Mk = SKP kasv ühe elaniku kohta
SKP_0 = esialgne SKP ühe elaniku kohta
PK_0 = põhikoolis käijate osakaal vastavast vanusegrupist
KK_0 = keskkoolis käijate osakaal vastavast vanusegrupist
I(t) = investeeringute osakaal SKP-st
G(t) = valitsuse tarbimise osakaal SKP-st
R(t) = rahvastiku kasv

Lähtudes nii neoklassikalistest kui ka endogeensetest majanduskasvu mudelitest, peaks majanduskasv võrrandi (1) järgi samasuunaliselt sõltuma põhikoolis ja keskkoolis käijate osakaalust ning investeeringute osatähtsusest ning vastassuunaliselt SKP esialgsest tasemest ja rahvastiku kasvust. Valitsuse tarbimise osakaalu mõju majanduskasvule on samas aga ebaselge.

Siirdemajanduste pikaajalise oodatava majanduskasvu hindamiseks kasutavad Fisher et al oma uurimuses Barro (1991) ja Levine-Renelti (1992) töid. Nimetatud tööd valiti majanduskasvu hindamiseks esmajoones oma tuntuse tõttu ja ka sel põhjusel, et KIE riikide andmeid neis töödes hinnatud majanduskasvu tegurite kohta on suhteliselt lihtne leida.[5]

[3] "Konvergentsi klubide" teke kirjeldab olukorda, kus erinevate riikide tulutase ühtlustub küll teatud riikide grupi tulutasemega, kuid riikide gruppide omavahelised tulutaseme erinevused aga suurenevad.
[4] Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tulutaseme võrdlus Euroopa Liidu keskmisega on toodud tabelis 1.
[5] Siinjuures rõhutavad Fisher et al, et sellise metoodilise lähenemisviisiga on seotud hulgaliselt probleeme. Esiteks tuleb arvestada sellega, et juhul, kui KIE riikide tulutaset hinnata teistes empiirilistes töödes leitud majanduskasvu võrrandite põhjal, võivad KIE riikide majanduskasvu tempod olulisel määral erineda Barro ja Levine-Renelti tööde põhjal leitud tulemustest. Teiseks tuleb silmas pidada seda, et majanduskasvu tegurite parameetrid sõltuvad olulisel määral sellest, millised on majanduskasvu võrrandisse lülitatud tegurid, millised

Barro (1991) ja Levine-Renelti (1992) tööde majanduskasvu võrrandi spetsifikatsioonid on järgmised:

Barro majanduskasvu võrrand:
$Mk = 0{,}0302 – 0{,}0075*SKP_0 + 0{,}025*PK_0 + 0{,}0305*KK_0 – 0{,}119*G$

Levine-Renelt majanduskasvu võrrand:
$Mk = -0{,}83 – 0{,}35* SKP_0 – 0{,}38*R + 3{,}17* KK_0 + 17{,}5*I$

Kuna Fisher et al eeldasid, et investeeringute ja valitsuse tarbimise osakaal SKP-st on nn "kontrollitavad näitajad", s.t need näitajad sõltuvad ka riigi majanduspoliitilistest valikutest, siis hindasid nad KIE riikide majanduskasvu kahel viisil. Esiteks asendasid nad majanduskasvu võrranditesse KIE riikide 1995. a investeeringute ja valitsuse tarbimise osakaalu näitajad. Teiseks arvutasid Fisher et al KIE riikide majanduskasvu sel teel, et võrdsustasid investeeringute osakaalu 30%-ga SKP-st ning valitsuse tarbimise osakaalu 10%-ga SKP-st. See võimaldas välja tuua majanduspoliitika potentsiaalse mõju KIE riikide majanduskasvule.

Juhul, kui Barro majanduskasvu võrrandisse lülitada KIE riikide 1995. a valitsuse tarbimise näitajad[6], siis on 11 vaatlusaluse KIE riigi pikaajaline oodatav majanduskasvu tempo ühe elaniku kohta 3,1 – 6,9% aastas. Kui valitsuse tarbimise osakaal võrdsustada 10%-ga SKP-st, küündib nende riikide pikaajaline majanduskasvu tempo ühe elaniku kohta 5,1 – 7,2%-ni. Analoogsed erinevused on vaadeldavad ka Levine-Renelti majanduskasvu võrrandi puhul. Kui sellesse majanduskasvu võrrandisse lülitada KIE riikide 1995.a investeeringute osakaalu suurus, siis ulatub nende riikide pikaajaline oodatav majanduskasv 2 – 5,8%-ni. Seevastu juhul, kui KIE riikide investeeringute osakaal võrdsustada 30%-ga SKP-st, küündib vastav näitaja aga 4,5 – 5,9%-ni.

Eesti pikaajaline oodatav majanduskasvu tempo ühe elaniku kohta on Barro võrrandi puhul 3,7%, kui valitsuse tarbimise osakaal võrdub perioodi 1995-99 keskmise näitajaga (s.o. 23,6% SKP-st) ning 5,3%, kui valitsuse tarbimise osakaal võrdsustada 10%-ga SKP-st. Levine-Renelti majanduskasvu võrrandi põhjal on Eesti pikaajaline oodatav majanduskasvu tempo ühe elaniku kohta vastavalt 5% (investeeringute osakaal võrdub perioodi 1995-99 keskmisega – 29,2% SKP-st) ja 5,1% (investeeringute osakaal võrdub 30%-ga SKP-st).

Eeltoodud kahes uurimuses esitatud majanduskasvu võrrandite põhjal võib eeldada, et Eesti pikaajaline oodatav majanduskasvu tempo on ligikaudu 4–5% aastas. Kuigi eraldivõetuna ei ole nende tulemuste usaldusväärsus suhteliselt kõrge, suurendab selle väite tõepärasust mõnevõrra asjaolu, et nende kahe võrrandi puhul leitud majanduskasvu tempod sattuvad suhteliselt kitsasse vahemikku.

Seejärel tõstatub küsimus: kui kaua võtab aega Eesti tulutaseme ühtlustamine Euroopa Liidu tasemega? Et vastata sellele küsimusele, on vaja teada: (1) Eesti pikaajalist oodatavat majanduskasvu; (2) Euroopa Liidu pikaajalist majanduskasvu ning (3) Eesti ja EL tulutaseme

---

on vaatlusalused riigid ja milline käsitletav ajavahemik. Lisaks eeltoodule sõltub majanduskasv ka poliitilistest ja institutsionaalsetest teguritest, mida ülaltoodud kahesse majanduskasvu võrrandi spetsifikatsiooni ei ole lülitatud. Seetõttu tuleb nende kahe võrrandi põhjal saadud tulemustesse ettevaatlikult suhtuda.

[6] Eesti puhul on andmed valitsuse tarbimise ja investeeringute osakaalu kohta võrdsustatud ajavahemiku 1995-99 keskmise näitajaga.

omavahelist suhet. Tabelis 1 on esitatud 10 KIE riigi tulutaseme võrdlus Euroopa Liidu keskmise tasemega. Nende andmete kohaselt ulatus Eesti tulutase 1999. aastal 36%-ni EL vastavast tasemest. Autor eeldas, et Euroopa Liidu pikaajaline majanduskasv ühe elaniku kohta on 2%. KIE riikide pikaajalist majanduskasvu võib võrdsustada Barro (1991) ja Levine-Renelti (1992) majanduskasvu võrrandite põhjal leitud tulemustega. Sisuliselt tähendas see nelja erineva majanduskasvu tempo näitaja leidmist iga KIE riigi kohta.

Tabel 1. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tulutaseme võrdlus EL keskmisega 1995-1999										
	PPS[7]					EL-15 = 100				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Sloveenia	11300	12200	13200	13900	15000	64%	66%	68%	69%	71%
Tshehhi Vabariik	11000	12000	12300	12200	12500	63%	65%	63%	60%	59%
Ungari	8100	8600	9300	9900	10700	46%	47%	48%	49%	51%
Slovakkia	7300	8100	8900	9400	9800	41%	44%	46%	47%	46%
Poola	5600	6200	6800	7200	7700	32%	34%	35%	36%	36%
Eesti	**5600**	**6100**	**7100**	**7500**	**7700**	**32%**	**33%**	**37%**	**37%**	**36%**
Leedu	4900	5300	5900	6300	6200	28%	29%	30%	31%	29%
Läti	4300	4700	5300	5600	5800	24%	26%	27%	28%	27%
Rumeenia	5600	6100	6000	5700	5700	32%	33%	31%	28%	27%
Bulgaaria	4900	4600	4400	4500	4700	28%	25%	23%	22%	22%
Euroopa Liit	17600	18400	19400	20200	21100	100%	100%	100%	100%	100%
Allikas:Eurostat 2000										

Barro majanduskasvu võrrandi puhul (vt. tabel 2) ühtlustub Eesti tulutase EL tulutasemega: (1) 31 aastaga, kui valitsuse tarbimise osakaal võrdub 10%-ga SKP-st (eeldusel, et EL majanduskasv on 2%) ning (2) 61 aastaga, kui valitsuse tarbimise osakaal võrdub 1995-99.a keskmisega (23,6 % SKP-st). Levine-Renelti majanduskasvu võrrandi puhul (vt. tabel 3) ühtlustub Eesti tulutase EL tulutasemega kiiremini: (1) 33 aastaga, kui investeeringute osakaal võrdub 30%-ga SKP-st ning (2) 34 aastaga, kui investeeringute osakaal võrdub 1995-99. a. keskmisega (29,2% SKP-st). Kokkuvõtvalt võtaks Eesti tulutaseme ühtlustumine EL tulutasemega eelmainitud eelduste korral aega umbes 30-40 aastat. Teatud tingimustel võtab see protsess aega aga kuni 60 aastat. Samas on huvipakkuv ka see kui kaua võtab aega, et Eesti tulutase jõuaks Euroopa Liidu praeguse tulutasemeni. Nagu nähtub tabelist 2 ja 3, võtab see Barro majanduskasvu võrrandi puhul aega vastavalt 20 ja 28 aastat ning Levine-Renelti järgi vastavalt 20 ja 21 aastat.

Tabel 2. KIE ja EL riikidevaheline tulutaseme ühtlustumise kestvus Barro (1991) töö põhjal (aastad)[8]								
	Valitsussektori tarbimine = 10 % SKP-st				Valitsussektori tarbimine 1995.a (1)			
	Pika perioodi majanduskasv Euroopa Liidus				Pika perioodi majanduskasv Euroopa Liidus			
	0%	1.50%	2.0%	2.50%	0%	1.50%	2.0%	2.50%
Sloveenia	7	9	10	12	8	13	16	21
Tshehhi Vabariik	10	13	15	18	13	19	24	30
Ungari	13	19	22	26	14	19	22	26
Slovakkia	13	18	20	23	17	25	29	36
Poola	19	25	29	34	22	33	39	49
Eesti	**20**	**27**	**31**	**37**	**28**	**47**	**61**	**87**

[7] PPS = purchasing power standard. Tegemist on Eurostati poolt kasutatava näitajaga iseloomustamaks erinevate riikide ostujõu taset.
[8] Valitsussektori tarbimine ja investeeringute osakaal on Eesti puhul võrdsustatud perioodi 1993-99 keskmisega.

Läti	23	31	36	42	29	45	55	70
Rumeenia	24	32	36	42	26	36	42	49
Bulgaaria	27	37	43	52	31	48	58	74

Tabel 3. KIE ja EL riikidevaheline tulutaseme ühtlustumise kestvus Levine ja Renelti (1992) töö põhjal (aastad)

	Investeeringute osakaal = 30 % SKP-st				Investeeringute osakaal 1995.a			
	Pika perioodi majanduskasv Euroopa Liidus				Pika perioodi majanduskasv Euroopa Liidus			
	0%	1.50%	2.0%	2.50%	0%	1.50%	2.0%	2.50%
Sloveenia	7	11	13	16	9	15	19	27
Tshehhi Vabariik	12	18	21	27	11	17	20	24
Ungari	15	21	25	31	20	34	45	68
Slovakkia	16	22	26	31	22	36	47	68
Poola	20	29	33	40	39	93	171	1121
Eesti	**20**	**28**	**33**	**39**	**21**	**29**	**34**	**41**
Läti	22	30	33	39	34	58	76	109
Rumeenia	23	30	34	39	23	31	35	40
Bulgaaria	25	35	40	47	61	199	819	

Siinkohal tuleb jällegi rõhutada, et eelpool kasutatud võrrandid ei sisalda kõiki majanduskasvu mõjutada võivaid tegureid. Seetõttu ei tähenda eelnev seda, et majanduskasvu mõjutamine on automaatselt saavutatav investeeringute suurendamise ja valitsuse tarbimise osakaalu alandamise teel. Nagu juba öeldud, mõjutab majanduskasvu ka palju teisi majanduslikke, sotsiaalseid ja poliitilisi tegureid. Kuigi majandusteoreetilises kirjanduses puudub selge ja üldtunnustatud seisukoht pikaajalise majanduskasvu tegurite osas, on selles valdkonnas jõutud enam-vähem üksmeelele järgnevas. Pikaajalise kiire majanduskasvu saavutamiseks peetakse oluliseks investeeringuid füüsilisse- ja inimkapitali, investeeringuid uurimis- ja arendustegevusse ning infrastruktuuri, majanduse avatust, elanike head tervislikku seisukorda, hästi toimivaid institutsioone ja õiguskorda.

Samas leiab ECE (2000), et ei majandusteooria ega ka riikide eelneva majandusarengu põhjal ei ole võimalik välja tuua lihtsaid abinõusid majanduskasvu kiirendamiseks ning tulutaseme konvergentsiks. Majandusarengu kogemus osutab sellele, et pikaajaline kiire majanduskasv tuleneb nii riigi tootmistegurite tasemest, arukast majanduspoliitikast, geograafilisest asukohast kui ka lihtsalt õnnelikest kokkusattumistest. Kuigi hiljem on võimalik välja tuua nende tegurite mõju antud riigi majandusarengule, on eelneva majandusarengu kogemuse põhjal teistes riikides võimatu taasluua samasugust situatsiooni. Sisaldab ju iga uus pikaajalise kiire majanduskasvu periood endas uusi ainukordseid tegureid.

Tulutaseme konvergentsi mõju hinnakonvergentsile

Majandusteoreetilises kirjanduses vaadeldakse tulu- ja hinnataseme konvergentsi omavahelist seost tavaliselt selliste mudelite abil, mis püüavad selgitada riikidevahelisi hinnataseme erinevusi. Teisisõnu selgitatakse nendes käsitlustes hinnakonvergentsi tulutaseme/tootluse konvergentsi kaudu.

Üldistades võib väita, et majandusteoreetilises kirjanduses puudub üksmeel selles suhtes, milline on tulutaseme- ja hinnakonvergentsi omavaheline seos. Veelgi raskem on aga esitada arvulist hinnangut selle kohta, kui palju mõjutab tulutaseme erinevuste vähenemine/suurenemine hinnaerinevuste alanemist/kasvu. Paratamatult on sellised arvulised hinnangud väga ebatäpsed. Selleks, et esitada ligikaudnegi pilt nende kahe näitaja

omavahelistest seostest on järgnevalt välja toodud IMF-i vastav hinnang enamarenenud siirdemajanduste kohta ja siirdemajanduste ning arenenud tööstusriikide tulu- ja hinnataseme omavaheline seos 1996. aastal.

IMF (2000) on vaadelnud seda, kuidas on muutunud KIE riikide tulutase ja reaalkurss ajavahemikul 1993-1999. IMF leiab ootuspäraselt, et tulu- ja hinnataseme konvergents on omavahel positiivselt seotud. Nende arvutuse kohaselt tingib 1%-line KIE riikide ja EL riikide majanduskasvu vahe 0,4%-lise hinnataseme tõusu KIE riikides.[9] Seda tulemust saab näitlikustada järgmiselt. Juhul, kui EL majanduskasv ulatub 2%-ni ja KIE riikide majanduskasv 7%-ni, siis tingib KIE riikide tulutaseme ühtlustumine EL tulutasemega muudel võrdsetel tingimustel 2%-lise hinnataseme tõusu.

Hinna- ja tulutaseme omavahelist seost on vaadelnud ka näiteks Kravis (1986) ja Hansson ja Helliwell (1990). Seejuures jõudis Kravis järeldusele, et riigi tulutaseme tõusuga 10% võrra teiste riikide suhtes kaasneb selle riigi hinnataseme tõus 6-8,7% võrra. Hansson leidis, et riigi 10%-line tulutaseme tõus põhjustab 4%-lise reaalkursi tugevnemise.

Järgnevalt on autor kasutanud arenenud siirdemajanduste ning arenenud tööstusriikide tulu- ja hinnataseme 1996.aasta andmeid vastavalt Euroopa Võrdlusprogrammile 1996[10]. Nagu nähtub jooniselt 1, on siirdemajanduste ning arenenud tööstusriikide tulu- ja hinnataseme konvergentsi vahel selge positiivne seos. Vaatlusaluse 52 riigi põhjal hinnatud regressiooni alusel (?) kaasnes 1%-lise tulutaseme tõusuga 0,7%-line hinnataseme tõus. Seejuures on tähelepanuväärne, et hinnataseme ja tulutaseme omavaheline positiivne seos oli suhteliselt hästi täheldatav riikide puhul, mille tulutase jäi alla 60-70% Austria tasemest. Seevastu riikides, mille tulutase oli kõrgem kui 80% Austria tulutasemest, ei täheldatud tulu- ja hinnataseme omavahelist positiivset seost. Saadud tulemused kinnitavad hinnakonvergentsi käsitlenud uurimuste üht järeldust, mille kohaselt on hinnakonvergents mittelineaarne protsess – mida lähemale kahe riigi hinnatase teineteisele jõuab, seda aeglasemalt ühildumine toimub.

Joonis 1. Tulu- ja hinnatase tööstus- ja siirderiikides 1996.a.

[9] Siinkohal tuleb rõhutada, et 0,4 %-line hinnataseme tõus tuleb üksnes majanduskasvu erinevustest (e. konvergentsist). Loomulikult mõjutavad siirdemajanduste inflatsiooni ka muud tegurid.
[10] Andmed on väljaandest "Eesti rahvamajanduse arvepidamine 1998".

Kui hinnata aga üksnes riike, mille tulutase on alla 70% Austria tulutasemest, ilmneb, et nende maade puhul, aga selliseid riikide oli valimis 40, kaasnes 1996. a. 1%-lise tulutaseme tõusuga ligikaudu 0,5%-line hinnataseme tõus. Kuigi nende riikide puhul hinnatud regressioon on väiksema seletusjõuga kui kogu valimi põhjal hinnatud seos, suurendab selle tulemuse tõepärasust asjaolu, et välja on jäetud kõrgelt arenenud tööstusriigid, mille tulu- ja hinnataseme näitajate vaheline seos pole Eesti jaoks esmatähtis.

Siinkohal tuleb rõhutada, et eelpool kirjeldatud arvutustel puudub selge majandusteoreetiline seos – nagu öeldud, seostatakse hinnataseme erinevusi tavaliselt tootluse erineva kasvutempoga avatud ja varjatud sektoris. Nende andmete põhjal ei ole seda võimalik arvutada. Samuti ei saa ühe perioodi kohta leitud tulu- ja hinnataseme omavahelise korrelatsiooni põhjal teha selgeid järeldusi hinnakonvergentsi kohta tervikuna.

Siiski annavad eeltoodud tulemused osalise pildi tulu- ja hinnataseme vahelisest seosest. Kuigi käesoleval hetkel ei ole võimalik täpselt hinnata tulu- ja hinnataseme konvergentsi omavahelise seose muutumist pikal perioodil, osutab eelöeldu sellele, et tulutaseme konvergentsiga kaasneb ka hinnakonvergents. Seetõttu peab Eestis arvestama sellega, et pikal perioodil peaks kiirema majanduskasvuga kaasnema ka suurem inflatsioonitempo erinevus Eesti ja Euroopa Liidu vahel. Eelnevalt välja toodud hinnangute kohaselt peaks Eestis keskmise pikkusega perioodil 1%-line tulutaseme tõus põhjustama muudel võrdsetel tingimustel ligikaudu 0,5%-lise hinnataseme tõusu. Sisuliselt tähendab selline majanduskasvu ja inflatsioonitempo seos seda, et teatud perioodil on nominaalne ja reaalne konvergents omavahel vastuolus – jõudsa reaalse konvergentsiga kaasneb samaaegselt ka suhteliselt kõrge inflatsioonitempo, mistõttu ei pruugi Eesti täita Maastrichti inflatsioonikriteeriumit. Inflatsioonitempo vähendamine oleks sel juhul saavutatav üksnes aeglasema majanduskasvu hinnaga.

Kasutatud kirjandus

1. **Barro, R.J.** (1991). “Economic Growth in a Cross-Section of Countries”, Quarterly Journal of Economics, No. 106, lk. 407-443.
2. ECE (2000). Economic Survey of Europe. United Nations. Geneva.
3. Eesti Statistikaamet (2000). Eesti rahvamajanduse arvepidamine 1998, Tallinn.
4. Eurostat (2000). The GDP of the Canditate Countries. Statistics in Focus. Economy and Finance. Theme 2-27/2000.
5. **Fisher, S., R. Sahay ja C. Vegh** (1998). How Far is Eastern Europe from Brussels?. IMF Working Paper 98/53.
6. **Levine, R. ja D. Renelt** (1992). “A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions”, American Economic Review, No. 82-4, lk. 942-963.
7. IMF (2000). World Economic Outlook, October 2000, Washington D. C.
8. **Hansson, A. ja J.F. Helliwell** (1990). The Evolution of Income and Competitiveness in the North Pacific Rim, Transactions of the Royal Society of Canada, Series 1,Volume 1.
9. **Kravis** (1986). The Three Faces of the International Comparison Project, Research Observer, No 1. January 1986.

Summary

THE INCOME CONVERGENCE OF CENTRAL AND EAST-EUROPEAN COUNTRIES AND EUROPEAN UNION

Martti Randveer
Eesti Pank

The main goal of this article is to analyse income level convergence of Estonia and other transition economies as well as to evaluate the time period necessary for the income level of Estonia and other Central and East European Countries (CEEC) to converge with that of the European Union. The second focus of this article is the analysis and evaluation of the relationship between income and price level convergence.

The development trends form the 90s indicate that there was a divergence of income levels among transition economies and a divergence of income level of transition economies vis-à-vis European Union. It was concluded that the average annual long-run economic growth rate of Estonia will approximately be 4-5 % and the convergence of Estonian economy to EU level will take ca 30-40 years. At the same time there aren't simple, efficient and widely accepted economic policy measures to boost economic growth and thereby fasten the pace of real convergence. In spite of that it is generally recognised that economic growth is positively influenced by high level of investments to both physical and human capital, investments to research and development and technical infrastructure, by a high degree of openness of the economy and strong institutions and rule-of-law. Most of these factors could be directly or indirectly influenced by economic policy.

It is also widely accepted that the income and price level of a given country are positively related. According to the results in this article a 1 % increase in income level of transition countries will lead to a 0,5-0,7 % increase in the price level of these countries. This result is in contradiction with the Maastricht inflation criterion, which means that strictly speaking nominal and real convergence can't be achieved simultaneously in the medium term. This means that economic policy that is aimed at achieving rapid disinflation might under certain circumstances harm economic growth.

EESTI POSITSIOON VÄLISINVESTEERINGUTE SIHTRIIGINA EUROOPA LIIDU LAIENEMISE KONTEKSTIS

Ele Reiljan
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Otsesed välisinvesteeringud Euroopa Liidu liikmesriikidesse moodustasid 1999. aastal 35 protsenti maailma välisinvesteeringute kogumahust. 1999. aastal oli Euroopa Liidu keskmine otseste välisinvesteeringute maht inimese kohta 814 USD. Seejuures olid aga liikmesriikidesse tehtavate otseste välisinvesteeringute mahtudes suured erinevused. Suurim oli investeeringute sissevool inimese kohta Rootsis ning Iirimaal, kuhu 1999. aastal investeeriti vastavalt 6780 ja 4950 USD inimese kohta. Kõige vähem otseseid välisinvesteeringuid said aga Lõuna-Euroopa liikmesriigid – Portugal 60, Itaalia 85 ja Kreeka 86 dollarit inimese kohta. (World Investment Report 2000)

Ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse on viimase kümne aasta jooksul tehtud suhteliselt palju otseseid välisinvesteeringuid. Siiski moodustab kogu regioon vaid 2,5 protsenti maailma otseinvesteeringute kogumahust. Ka keskmine välisinvesteeringute maht inimese kohta pole nendes riikides võrreldav Euroopa Liitu kuuluvate riikide omaga – viies esimeses Euroopa Liidu laienemisringi kaasatud KIE riigis oli keskmine investeeringute sissevool inimese kohta 1999. aastal vaid 239 USD. (World Investment Report 2000)

Seoses Euroopa Liidu laienemisega oodatakse välisinvestorite huvi kasvu EL-ga liituvatesse Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse investeerimise vastu. Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida potentsiaalseid muutusi Eestisse tehtavates otseste välisinvesteeringute voogudes Euroopa Liiduga liitumise kontekstis. Seejuures vaadeldakse eraldi integratsiooni mõju erinevate motiividega välisinvestorite otsustele. Kuna välisinvesteeringute poliitika väljatöötamisel on Euroopa Liidu liikmesriikidel suhteliselt vabad käed, siis võimaldab teostatav analüüs anda soovitusi Eesti välisinvesteeringute poliitika kujundamiseks Euroopa Liiduga liitumisel.

Regionaalse integratsiooni mõju otseste välisinvesteeringute liikumisele

Otsesed välisinvesteeringud toovad sihtriiki täiendavaid ressursse ja nad on seetõttu paljudele riikidele oluliseks majandusarengu eelduseks. Seoses regionaalse integratsiooniga toimuvad riigi investeerimiskeskkonnas mitmed muutused, mis ei pruugi alati suurendada vaatlusaluse riigi atraktiivsust otseste välisinvesteeringute ligimeelitamise seisukohast. Seetõttu on regionaalse integratsiooni mõju otseste välisinvesteeringute liikumisele uurinud mitmed majandusteadlased (näiteks Barrell *et al.* 1997, Blomström *et al.* 1997, Brenton *et al.* 1998, Pain *et al.* 1997), kes on oma töödes välja toonud järgmiste aspektide olulisuse integratsiooni mõju hindamisel:

- regionaalne integratsioon avaldab erinevat mõju regiooni liikmesriikidest ja kolmandatest riikidest pärit investeeringutele;
- regionaalse integratsiooni mõju erineb sõltuvalt sellest, millise eesmärgiga välisinvestoriga on tegemist;

- regionaalse integratsiooni mõju analüüsis on küllaltki suured erinevused tulenevalt sellest, kas väliskaubandust ja otseseid välisinvesteeringuid käsitletakse substituutide või komplementidena;
- regionaalse integratsiooni mõju hindamisel tuleb võtta arvesse seda, kas ja kui kõrged olid uue liikmesriigi kaubanduspiirangud enne liitumist;
- regionaalse integratsiooni mõju sõltub suurel määral riigi asukohast (kas regiooni keskmes või äärealadel).

Kuna töö maht on piiratud, siis keskendutakse järgnevalt vaid kahe esimesena nimetatud aspekti põhjalikumale analüüsile ning teisi käsitletakse vaid põgusalt. Lähtuvalt motiivist võib eristada nelja suurt välisinvestorite gruppi – sihtturu teenindamisele, efektiivsuse suurendamisele, toorainete või strateegiliste varade kasutamisele orienteeritud investorid. Kuigi mõned välisinvestorid lähtuvad investeerimisotsuse tegemisel mitmest eesmärgist, on suurem osa välisinvesteeringutest tingitud vaid ühest motiivist. (Brewer 1993, lk. 4; Chudnovsky *et al.* 1997, lk. 2; Oxelheim 1993, lk. 180) Iga välisinvestorite grupp võtab sihtriigi atraktiivsuse hindamisel arvesse erinevaid tegureid (vt. Reiljan 2000, lk. 604) ja seetõttu on erinevused ka regionaalse integratsiooni mõjus erinevat liiki investoritele.

Sihtturu teenindamisele suunatud otseste välisinvesteeringute puhul on olulisimaks investeerimisotsust mõjutavaks teguriks sihtturu nõudluse maht. Regiooni liikmesriikidest pärit investeeringute puhul saab integratsiooni mõjude hindamisel määravaks see, kas tegemist on teenuse või tootega ning kui suured on transpordikulud. Juhul, kui tegemist on teenuste või kõrgete transpordikuludega toodetega, võib arvata, et välisinvesteeringute sissevoolu maht jääb samaks. Sellisele tulemusele jõudsid oma uurimuse käigus näiteks Pain ja Lansbury (1997, lk. 90), kes lisasid välisinvesteeringute mahu samaks jäämise põhjusena ka toodete ja teenuste mitmekesistamise vajaduse ning sihtriigi tingimustele vastavaks muutmise.

Analüüsides regionaalse integratsiooni mõju otsestele välisinvesteeringutele tööstusharudesse, kus toodete transpordikulud on väiksed, seisneb üks olulisemaid küsimusi selles, kas väliskaubanduse ja otseste välisinvesteeringute puhul on tegemist substituutide või komplementidega. Kui nad on substituudid, siis viib kaubandusbarjääride kaotamine väliskaubanduse kasvule ja otseste välisinvesteeringute mahu vähenemisele. Kui aga tegemist on komplementidega, siis stimuleerib kaubanduse liberaliseerimine välisinvesteeringute voogusid (Blomström *et al.* 1997, lk. 3; Brenton *et al.* 1998, lk. 24).

Brentoni, Di Mauro ja Lücke poolt tehtud uurimuse tulemused näitasid, et regionaalne integratsioon võib viia majandustegevuse kontsentreerumiseni nendesse riikidesse, kus on kõige suurem nõudlus (Brenton *et al.* 1998, lk. 23). Sel juhul asendatakse horisontaalsed otsesed välisinvesteeringud kaubavahetusega, kuna see võimaldab kasutada mastaabisäästust tulenevaid eeliseid. See põhimõte välisinvesteeringute sihtriigi valikul kehtib ühtmoodi nii liikmesriikidest kui ka kolmandatest riikidest pärit investeeringute kohta (Pain *et al.* 1997, lk. 89). Sellise lähenemisviisi kontrollimiseks on koostatud mitmeid empiirilisi uuringuid. Näiteks Barrell ja Pain jõudsid oma uurimuses vastupidisele tulemusele ja leidsid, et vaatamata suhtelisele kulueelisele ja paindlikule tööturule otsustasid vaid vähesed Suurbritannia ettevõtted suurendada tootmist koduriigis, kasutada mastaabisäästust tulenevaid eeliseid ning teenindada kogu Euroopa turgu ekspordiga (Barrell *et al.* 1997, lk. 70). Seega jäi suuremal osal juhtudest välisinvesteeringute maht samale tasemele.

Regionaalse integratsiooni mõju kolmandatest riikidest pärit otseste välisinvesteeringute sissevoolule erineb mõningal määral regionaalse bloki liikmesriikidest pärit otseste välisinvesteeringute liikumisest. Nimelt võivad kolmandatest riikidest pärit toodangule kehtivad tollimaksud ja muud piirangud muuta otseste välisinvesteeringutega turule sisenemise soodsamaks kui ekspordiga sisenemise (Barrell *et al.* 1997, p. 67) ja see võib kaasa tuua välisinvesteeringute mahu suurenemise. Siiski tuleb ka siinkohal võtta arvesse nii transpordi- kui ka muid kulusid ja turu mahtu. Näiteks kui kolmandast riigist pärit ettevõttel on regioonis juba tootmisbaas, mille toodanguga on võimalik teenindada ka täiendavat nõudlust, siis pole alust oodata otseste välisinvesteeringute suurenemist pärast liitumist regionaalse blokiga. Selle asemel võidakse osades liikmesriikides allüksuste tegevus hoopiski lõpetada kontsentreerides oma tegevuse regiooni piires ja saavutades seeläbi mastaabisäästu.

Efektiivsuse suurendamisele orienteeritud välisinvesteeringute puhul analüüsivad välisinvestorid sihtturu atraktiivsuse hindamisel nii toodete tootmis- kui transpordikuludega seonduvaid aspekte kui ka kvalifitseeritud tööjõu olemasolu jms. Teenuste ja suurte transpordikuludega toodete puhul ei erine regionaalse integratsiooni poolt otsestele välisinvesteeringutele avaldatava mõju analüüs oluliselt eelnevalt esitatust. Küll aga tuuakse madalamate transpordikuludega toodete puhul sisse täiendav aspekt – kulueelise olemasolu või puudumine regionaalse bloki liikmesriigis (vt. näiteks Pain *et al.* 1997, lk. 90). Mitmete uurimuste tulemuste alusel võib öelda, et mida suurem on regionaalse integratsiooniga kaasnev muutus investeerimiskeskkonnas ja mida tugevamad on riigi asukohaeelised, seda tõenäolisemalt toimub investeeringute sissevool nii kolmandatest riikidest kui ka teistest regionaalse bloki liikmesriikidest (Blomström *et al.* 1997, lk. 25).

Juhul, kui ettevõtte toodang on suunatud regionaalse bloki nõudluse rahuldamisele ja liikmesriigil puudub kulueelis, võib välisinvesteeringute maht väheneda, kuna otsesed välisinvesteeringud suunatakse kulueelisega liikmesriiki(desse). Kui aga liikmesriigil on kulueelis olemas, võib välisinvesteeringute maht suureneda, sest kaubandustõkete kadumise tagajärjel paigutavad senised liikmesriigid tootmise ümber madalamate kuludega piirkondadesse (Barrell *et al.* 1997, p. 67).

Pain ja Lansbury (1997, lk. 89-90) leidsid oma uurimuses, et tööjõudu intensiivselt kasutavad monteerimisettevõtted kontsentreeruvad Euroopa Liidu äärealadele, kus on suhteliselt madalamad tööjõukulud. Samal ajal paigutatakse aga kapitaliintensiivsemad tegevused lähemale Euroopa Liidu tuumikriikidele. Mõnedes regionaalsetes blokkides püütakse vähendada investeeringute ümberpaigutamist liikmesriikide vahel ning sellest tulenevat ebakindlust. Näiteks võib Euroopa Liidus Euroopa Komisjon keelata regionaalse abi andmise projektidele, mille tulemusena toimub investeeringute ümberpaigutamine vähemsoodsatest soodsamatesse piirkondadesse. Siiski on Euroopa Komisjon siiani pööranud peamiselt tähelepanu tööstusettevõtetele ning pole niivõrd sekkunud teenustesektori reguleerimisse (Impact on Trade and Investment 1998, lk. 8).

Kui välisosalusega ettevõtte toodangu sihtturuks on mõne kolmanda riigi turg, siis sõltub regionaalse integratsiooni mõju nii kolmandatest riikidest kui ka regiooni liikmesriikidest pärit otsestele välisinvesteeringutele sellest, kas ja kui kõrged on kolmanda riigi poolt regionaalse bloki liikmesriikidele kehtestatud tollimaksud ning millised on muud piirangud. Juhul, kui eelnevalt kehtis uue liikmesriigi ja kolmanda riigi vahel vabakaubandusleping, kuid regionaalsele blokile on vaatlusalune kolmas riik kehtestanud tollimaksud, võib uus liikmesriik kaotada kulueelise ning seega võib välisinvesteeringute maht väheneda (vt. ka

Blomström *et al.* 1997, lk. 5). Vastupidisel juhul võib aga oodata kolmandatest riikidest pärit otseste välisinvesteeringute suurenemist uude liikmesriiki.

Loodusressursside kasutamisele suunatud välisinvesteeringute puhul ei ole regionaalse integratsiooni mõjus suuri erinevusi regionaalse bloki liikmesriikidest ja kolmandatest riikidest pärit investeeringute puhul. Juhul, kui tegemist on haruldaste loodusvaradega, ei toimu üldjuhul olulisi muutusi otseste välisinvesteeringute sissevoolus. Muutused on võimalikud küll erandjuhtudel – näiteks võib regionaalne blokk keelata kolmandate riikide välisinvesteeringud haruldaste loodusressursside hankimisega tegelevatesse ettevõtetesse.

Kui tegemist ei ole haruldaste loodusressurssidega, siis sõltub nii regionaalse bloki liikmesriikide kui ka kolmandate riikide otseste välisinvesteeringute maht transpordikulude tasemest ning loodusressursside hinnast. Kolmandate riikide turule suunatud loodusressursside puhul tuleb analoogiliselt efektiivsuse suurendamisele suunatud välisinvesteeringutega arvesse võtta ka regionaalse integratsiooniga kaasnevaid potentsiaalseid muutusi tollimaksumäärades.

Strateegiliste varade kasutamisele suunatud otseste välisinvesteeringute liikumises ei tohiks seoses regionaalse integratsiooniga toimuda olulisi muutusi. Kolmandatest riikidest pärit välisinvesteeringute kasv toimub ainult sel juhul, kui sel viisil muutuvad välisinvestorile kättesaadavaks regionaalse bloki poolt antavad toetusrahad näiteks teadusuuringute jms. teostamiseks.

Varasemad empiirilised uurimused, mis on tehtud uurimaks regionaalsesse blokki kuulumise mõju otseste välisinvesteeringute voogudele, on andnud erinevaid tulemusi. Barrell ja Pain (1997) leidsid oma uurimuses, et kuulumine Euroopa Liitu ja ligipääs EL-i turule on suurenenud otseste välisinvesteeringute sissevoolu põhjuseks. Paini ja Lansbury (1997) analüüs näitas, et Ühisturu Programm (*Internal Market programme*) avaldas olulist positiivset mõju Euroopa Liidu liikmesriikide vahelistele välisinvesteeringute voogudele nii tööstus- kui teenindussektoris. Ka Brentoni, Di Mauro ja Lücke (1998) uurimuse kohaselt suurenes pärast Ühtse Euroopa Akti (*Single European Acti*) tutvustamist otseste välisinvesteeringute maht kümnes Euroopa Liidu liikmesriigis. Sama uurimuse kohaselt ei vähenda KIE riikide integreerumine Euroopa Liiduga kolmandatest riikidest pärit välisinvesteeringute vooge praegustesse liikmesriikidesse. Samas aga näitas nende autorite analüüs, et kuulumine Euroopa Liitu ei mõjuta oluliselt sinna riiki kolmandate riikide poolt tehtavate välisinvesteeringute voogusid. (*Ibid.*, lk. 13, 30)

Välisinvestorite motiivid Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse ning Eestisse investeerimisel

Uued turud ja majandusreformid on muutnud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid välisinvestoritele atraktiivseks. Mitmed majandusteadlased on analüüsinud välisinvestorite eesmärke nendel turgudel. Näiteks leidsid nii Lankes ja Venables (1996) kui ka Lankes ja Stern (1998) oma uurimustes, et olulisimaks otseste välisinvesteeringute eesmärgiks KIE riikides on sihtturu teenindamine. Siiski rõhutasid autorid, et välisinvestorite eesmärgid varieeruvad suurel määral sõltuvalt sellest, kuivõrd edukas on olnud sihtriigi transformatsiooniprotsess. Uurimused näitasid, et välisosalusega ettevõtted KIE riikides, mis on rohkem arenenud, on suurema tõenäosusega orienteeritud eksporttegevusele, rohkem integreeritud emaettevõtte tootmisprotsessi ning kasutavad suurema tõenäosusega sihtriigi suhtelisest eelisest tulenevaid hüvesid. Oodatult näitasid analüüsi tulemused, et sihtturu teenindamisele suunatud investorid

eelistasid kasutada esimese siseneja eelist, kuid efektiivsuse suurendamisest huvitatud investorid lükkasid projekte edasi nii kaua, kuni riski tase sihtriigis jõudis aktsepteeritava tasemeni (Lankes *et al.* 1998, lk. 7).

Ka Meyeri (1995) poolt teostatud uurimus näitas, et sihtturu teenindamine on välisinvestorite peamiseks motiiviks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide turgudel. Ta leidis, et efektiivsuse suurendamisele suunatud välisinvesteeringud leiavad aset vaid siis, kui sihtriigis on ka piisavalt atraktiivne kohalik turg. Sarnaste tulemusteni jõudsid oma uurimustes ka Marinov ja Marinova (1999) ning Pye (1997).

Tartu Ülikooli majandusteaduskonna välismajanduse õppetooli ja Eesti Välisinvesteeringute Agentuuri koostööna teostati aastatel 1997-2000 küsitlused "Välisinvestor", milles uuriti Eestisse investeerimise põhjusi, välisinvestorite hinnanguid Eesti majanduskliimale ja valitsuse tegevusele, eksporti soodustavaid ja takistavaid tegureid, otseste välisinvesteeringutega kaasnenud ülekandeefekte ja palju muud. Küsitlus on igal aastal hõlmanud kõiki suuremaid välisosalusega ettevõtteid. Nelja aasta jooksul on küsitluses osalenud kokku 199 erinevat firmat. Kuna mõned ettevõtted ei vastanud kõikidele ankeedi osadele, siis on järgnevas analüüsis kasutatud 185 ettevõttest saadud andmeid.

Võttes arvesse ettevõtte tegevusala, eksporttegevuse olemasolu ja mahtu ning ettevõtete hinnanguid investeerimismotiividele jagati ettevõtted nelja rühma. Peamiselt sihtturu teenindamisele suunatud investorid moodustavad 65% valimist. Efektiivsuse suurendamisest huvitatud välisinvesteeringute osakaal oli 17% ja loodusressursside kasutamisest ning strateegiliste varade kasutamisest huvitatud investorite oma vastavalt 10% ja 8%.

Tabelis 1 on toodud välisinvestorite hinnangud erinevatele investeerimiskeskkonda iseloomustavatele teguritele investorite gruppide lõikes. Sihtturu teenindamisele orienteeritud investoritele on oodatult kõige olulisemateks teguriteks Eesti turule sisenemine ja turu võimalik kasv. Kõikide teiste välisinvestorite puhul pole nimetatud tegurid investeerimisotsusele olulist mõju avaldanud. Efektiivsuse suurendamisele suunatud investorite hinnangute kohaselt on olulisimad Eestisse välisinvesteeringu tegemist mõjutanud tegurid olnud kapitali vaba liikumine ja tootmiskulud. Tootmiskulud on Eesti krooni konverteeritavuse kõrval olnud olulised ka loodusressursside kasutamisest huvitatud välisinvestorite puhul. Strateegiliste varade kasutamisele suunatud investorid on välisinvesteeringu sihtriigi valikul peamiselt lähtunud turu riski taset ja stabiilsust iseloomustavatest näitajatest – Eesti krooni konverteeritavus, majandusreformide kiirus ja kapitali vaba liikumine.

Mõnevõrra üllatav on see, et Euroopa Liiduga ühinemise ja naaberturgude teenindamise perspektiiv on ebaolulised välisinvesteeringute liikumist mõjutavad tegurid kõikide välisinvestorite gruppide puhul. Seega võib arvata, et Eestisse tehakse efektiivsuse suurendamisele suunatud investeeringuid vaid sel juhul, kui valmistoodangu sihtturuks on mõni praegustest Euroopa Liidu liikmesriikidest. Kesk- ja Ida-Euroopa turgudele tootmisel meil aga kulueelist ei ole.

Mitmetesse Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse investeerimisel on oluline ka kohalike ressursside kasutamise võimalus. Välisosalusega ettevõtte arvamust Eesti ressursside olulisuse kohta investeerimisotsuse tegemisel illustreerib tabel 2. Kõikide välisinvestorite gruppide jaoks on Eestisse investeerimisel väga oluline olnud siinne tööjõud. Vaid loodusressursside kasutamisele suunatud investoritele on olulisemaks vajaliku tooraine

kättesaadavus. Kõikide teiste välisinvestorite gruppide jaoks on see tegur Eestisse investeerimisel olnud aga kõige vähemolulisem.

Tabel 1

Tegurite olulisus Eestisse investeerimisel (1 – mõju pole üldse oluline ... 5 – mõju on väga tugev)

	Sihtturu teenindamisele orienteeritud	**Efektiivsuse suurendamisele orienteeritud**	**Ressursside kasutamisele suunatud**	**Strateegilisste varade kasutamisele suunatud**
Eesti turule sisenemine	4.15	2.74	2.45	2.88
SRÜ turu perspektiiv	2.94	2.89	2.25	2.25
KIE riikide turu potentsiaal	2.57	2.46	2.50	2.33
EL-ga ühinemise perspektiiv	2.17	2.26	2.15	1.88
turu võimalik kasv	4.12	3.22	2.60	3.44
poliitiline stabiilsus	3.40	3.34	3.58	3.31
konkurentide tegevuse järgimine	2.89	2.32	2.16	2.56
tootmiskulud	2.68	3.79	4.11	3.00
kiired majandusreformid	3.31	3.32	3.11	3.63
kapitali vaba liikumine	3.38	3.89	3.37	3.63
Eesti krooni konverteeritavus	3.45	3.47	3.83	3.79

Allikas: Reiljan 2000, lk. 605.

Tabel 2

Ressursside olulisus Eestisse investeerimisel (1 – mõju pole üldse oluline ... 5 – mõju on väga tugev)

	Sihtturu teenindamisele orienteeritud	**Efektiivsuse suurendamisele orienteeritud**	**Ressursside kasutamisele suunatud**	**Strateegiliste varade kasutamisele suunatud**
tööjõud	3.72	4.16	3.84	3.19
vajaliku tooraine kättesaadavus	2.32	2.84	4.60	2.31
pangandussektor	3.28	3.05	3.16	3.19
sidesüsteem	3.33	3.37	3.16	3.00
riigisisene transpordivõrk	2.73	3.18	2.84	2.63
sadamate olemasolu	2.85	3.35	3.55	2.88

Allikas: Reiljan 2000, lk. 606.

Euroopa Liiduga integreerumise mõju Eestisse tehtavatele otsestele välis-investeeringutele

Euroopa Liiduga integreerumise mõju Eestisse tehtavate otseste välisinvesteeringute voogudele sõltub suurel määral nii sellest, millised regioonid siiani siia peamiselt investeerinud on kui ka sellest, millistesse sektorisse on investeeritud. Euroopa Liidu liikmesriikide poolt Eestisse tehtud investeeringute maht moodustas 2000. aasta septembri seisuga 84,1% kõigist Eestisse tehtud investeeringutest. Seejuures on suurim osa välisinvesteeringutest pärit Läänemere äärsetest liikmesriikidest. Läänemeremaade osatähtsus Eestisse suunatud otsestes välisinvesteeringutes on üha kasvanud – kui 1994. aastal moodustasid kuus suuremat Eestisse investeerinud selle regiooni riiki 59% koguinvesteeringutest, siis 2000. aasta septembris oli nende osakaal juba 82,8%. Suurimateks Eestisse investeerijateks on olnud turumajanduslikud naaberriigid Soome ja Rootsi (vt. joonis 1). Ka teised Läänemeremaad on Eestisse investeerimisel olnud küllaltki aktiivsed. See on selgitatav nii geograafilise kui ka kultuurilise lähedusega, aga ka traditsiooniliste majandussuhete taastamisega. Lisaks sellele tuleb arvesse võtta, et nii Eestis kui ka teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on tootmiskulud oluliselt madalamad kui Euroopa Liidu liikmesriikides ja seetõttu on mitmed ettevõtted teinud sellesse regiooni efektiivsuse suurendamisele suunatud otseseid välisinvesteeringuid.

Joonis 1. Otsesed välisinvesteeringud Eestisse päritolumaade lõikes (%) seisuga 30. september 2000 (Rahvusvaheline investeerimispositsioon ... 2001).

Kuna Eesti on siiani kasutanud nii täiesti liberaalset väliskaubanduse- kui ka välisinvesteeringute poliitikat, ei ole senini siia tehtud turu suurest kaitstuse tasemest tingitud **sihtturu teenindamisele suunatud otseseid välisinvesteeringuid**. Samas võib arvata, et turu kaitsmine ei oleks siia tehtavate välisinvesteeringute mahtu oluliselt suurendanud, kuna siseturu maht ja ostujõud on liiga väikesed selleks, et turg välisinvestoritele atraktiivne oleks. Euroopa Liiduga integreerumisel võib aga oodata mõningat turu teenindamisele suunatud investeeringute mahu kasvu kolmandatest riikidest pärit välisinvesteeringute puhul, kuna turg kaitstakse nende riikide tootjate eest kõrgete tolli- ja tolliväliste barjääridega. Lisaks sellele võib täiendavaid investeeringuid tingida ka asjaolu, et majanduse kasvumäär integreeruvates

KIE riikides on kõrgem kui senistes liikmesriikides. Siiani on aga Eestisse valdavalt investeerinud Euroopa Liidu liikmesriigid, kellel juba on tegutsevad tootmisettevõtted regioonis. Kuna sisuliselt ei toimu turu teenindamisele suunatud välisinvestorite seisukohast mingisuguseid olulisi muutusi, mis seonduksid kaubandusbarjääride kadumisega, siis ei ole ka oodata suuri muutusi Euroopa Liidu liikmesriikidest pärit otseste välisinvesteeringute mahus.

Euroopa Liiduga integreerumise mõju Eestisse tehtavatele **efektiivsuse suurendamisele suunatud otsestele välisinvesteeringutele** on raske hinnata. Seda tüüpi otseste välisinvesteeringute maht võib suureneda seoses poliitilise riski vähenemisega. Kindlasti on vähemalt esialgu Eestil paljude toodete tootmisel ka kulueelis võrreldes mitmete teiste praeguste liikmesriikidega. Siinkohal aga võib takistuseks saada Eesti asumine Euroopa Liidu äärealal, mille tõttu kujunevad transpordikulud suhteliselt suureks ning Eesti konkurentsivõime potentsiaalse tootmiskohana võrreldes teiste liituvate siirderiikidega väheneb. Lisaks sellele võib takistuseks saada ka (kvalifitseeritud) tööjõu suhteline nappus.

Loodusressursside või strateegiliste varade kasutamisele suunatud otseste välisinvesteeringute mahus eriti suuri muutusi seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga ei tohiks toimuda. Kuna kolmandatest riikidest pärit välisinvesteeringute osakaal Eestis on suhteliselt väike, siis ei avalda Euroopa Liidu erinevate fondide poolt pakutavad teadusuuringute jms. toetused välisinvestorite otsustele olulist mõju. Euroopa Liidu praegustest liikmesriikidest pärit investeeringute olulist suurenemist võib oodata vaid juhul, kui selline abi seotakse näiteks regionaalset arengut toetavate programmidega.

Kokkuvõte

Euroopa Liiduga integreerumine toob kaasa suured muutused Eesti investeerimiskeskkonnas. Kuna toimuvate muutuste mõju varieerub erineva motiiviga välisinvestorite lõikes, pole võimalik anda ühest hinnangut selle kohta, kas regionaalse blokiga liitumine toob Eestile kaasa otseste välisinvesteeringute sissevoolu kasvu või vähenemise.

Siiani on suurem osa Eestisse tehtud otsestest välisinvesteeringutest olnud orienteeritud sihtturu teenindamisele. Nendele välisinvestoritele on eelkõige oluline turul kohalolek ning potentsiaalse nõudluse rahuldamine. Seega sõltub sellise eesmärgiga välisinvestorite huvi Eestisse investeerimise vastu eelkõige kohaliku turu maksevõime kasvust ning mitte niivõrd välisinvesteeringute reguleerimisest, kulude ja riski tasemest ning muust sellisest.

Efektiivsuse suurendamisest huvitatud investeeringud moodustavad umbes viiendiku kõikidest Eestisse tehtud otsestest välisinvesteeringutest. Sellist liiki investeeringute sissevool sõltub suurel määral riigi eelistest tootmiskohana. Selleks, et seda tüüpi välisinvesteeringuid riiki meelitada, kasutatakse paljudes riikides välisosalusega ettevõtetele antavaid soodustusi. Ka Eesti valitsusel tasuks tulevikus sellist tüüpi investeeringutele soodustuste andmist kaaluda, kuna vastasel korral võib Eesti kujuneda vähem atraktiivseks välisinvesteeringute sihtriigiks võrreldes teiste Euroopa Liiduga liituvate siirderiikide ja mitmete praeguste liikmesriikidega.

Loodusressursside või strateegiliste varade kasutamisele suunatud otseste välisinvesteeringute voogudes pole Euroopa Liiduga liitumisel suuri muutusi oodata. Selliste projektide suhtelise vähesuse ja iseloomu tõttu pole mõttekas töötada välja ühtseid soodustuste andmise aluseid, vaid tuleks lähtuda iga juhtumi eripärast.

Kasutatud kirjandus

1. **Barrell, R., Pain, N.** The Growth of Foreign Direct Investment in Europe. – National Institute Economic Review, 1997, No. 160, pp. 63-75.
2. **Blomström, M., Kokko, A.** Regional Integration and Foreign Direct Investment. – Stockholm School of Economics Working Paper Series in Economics and Finance, May 1997, No. 172, 30 p.
3. **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 Working Paper, No. 890, November 1998.
4. **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).
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. Impact on Trade and Investment. – The Single Market Review, 1998, Subseries IV, Vol. 1, 181 p.
7. **Lankes, H.-P., Stern, N.** Capital Flows to Eastern Europe and the Former Soviet Union. – EBRD Working Paper, 1998, No. 27, 31 p.
8. **Lankes, H.-P., Venables, A.J.** Foreign Direct Investment in Economic Transition: The Changing Pattern of Investments. – Economies of Transition, 1996, Vol. 4, No. 2, pp. 331-347.
9. **Marinov, M., Marinova, S.** Foreign Direct Investment Motives and Marketing Strategies in Central and Eastern Europe. – Journal of East-West Business, 1999, Vol. 5, No. 1-2, pp. 25-55.
10. **Meyer, K.** Direct Foreign Investment in Eastern Europe: The Role of Labor Costs. - Comparative Economic Studies, 1995, Vol. 37, No. 4, pp. 69-88 (cited by http://www.ebscohost.com pp. 1-16).
11. **Oxelheim, L.** The Global Race for Foreign Direct Investment: Prospects for the Future. London: Springer-Verlag, 1993, 274 p.
12. **Pain, N., Lansbury, M.** Regional Economic Integration and Foreign Direct Investment: The Case of German Investment in Europe. – National Institute Economic Review, 1997, No. 160, pp. 87-99.
13. **Pye, R.B.K.** Foreign Direct Investment in Central Europe (the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, and Slovakia): Results from a Survey of Major Western Investors. – CUBS Finance Working Paper, 1997, April, 61 p.
14. Rahvusvaheline investeerimispositsioon ja välisvõlg [http://www.ee/epbe/sdds/ index.html.et] 11.01.2001.
15. **Reiljan, E.** Foreign Investors' Motives and Activities in Transition Countries: Evidence from Estonia. – Sixth Annual Conference on Corporate and Organizational Restructuring, CREEB, 20-21 June 2000.
16. World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development [http://www.unctad.org/en/pub/ps1wir00fs.en.htm] 02.02.01.

Summary

ATTRACTIVENESS OF ESTONIA FOR FOREIGN DIRECT INVESTMENTS IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Ele Reiljan
University of Tartu

Share of the European Union member countries in the world foreign direct investment inflow was 35 percent in 1999. At the same time, foreign direct investment into Central and Eastern European transition countries amounted for only 2,5 percent of the flows. An increase in attractiveness of Central and Eastern European countries is expected due to the enlargement of the European Union.

The main aim of present article is to analyse potential changes in Estonian foreign direct investment inflow in the context of integration into the European Union. Differences in the impact of regional integration on foreign investors with different motives are discussed separately. As there is relative freedom in developing foreign direct investment policies in the European Union member states, the present article provides some recommendations for Estonian government in designing economic policy during the process of integration into the European Union.

Most of the foreign investors in Estonia are interested in servicing local market. The attractiveness of Estonian investment climate for this group of investors depends on the potential of market growth. Thus, foreign investment regulations and level of costs and risk are not very significant determinants for them. It could be expected that the inflow of this kind of foreign direct investment is not significantly changed.

The share of efficiency oriented foreign direct investments in Estonia is about 20 percent. The inflow of this type of investments depends on the existence of locational and cost advantages in host country. Many countries have introduced several incentives for enterprises with foreign participation for attracting this kind of foreign investments. Estonian government should also consider introduction of FDI incentives in order to maintain the attractiveness for efficiency seeking foreign investors.

The amount of natural resources or strategic assets seeking foreign investments in Estonia is relatively small. Integration into the European Union is not likely to increase significantly the inflow of this kind of foreign direct investment. Thus, it is not reasonable to introduce standardized system of incentives for this type of foreign investors.

CURRENCY BOARD-SYSTEME IM EUROPÄISCHEN WECHSELKURSMECHANISMUS II

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

1 Einführung

Die Integration in die Europäische Währungsunion (EWU) wird von den meisten Beitrittskandidaten zur EU als ein sich möglichst frei von Verzögerungen anschließender Schritt an die Mitgliedschaft zur EU betrachtet. Auf diesem Weg setzt sich das von den Beitrittskandidaten Bulgarien, Estland und Litauen praktizierte System mit Currency Board (CB) von den anderen Wechselkurssystemen ab, da diesem System in erhöhtem Maße Qualitäten zugesprochen werden, die dem Erfordernis der zweijährigen Teilnahme am Wechselkursmechanismus II (WKM II) entsprechen. So konstatiert die Eesti Pank, „... creating an understanding of the principles of a currency board and their compliance with the European exchange rate mechanism (ERM-2) has demanded continuous explaining. Today we are in the position to say that we have achieved in Europe the understanding that a currency board arrangement is also suitable for accession to the monetary union.“[1] Im folgenden soll weniger die juristische Eignung des CB-Systems zur Erfüllung des Kriteriums der Teilnahme am WKM II geprüft werden, da diese Entscheidung im Zweifel politisch getroffen wird und daher bejaht werden soll. Vielmehr wird untersucht, ob ein CB-System im Rahmen des WKM II einen möglichst schnellen und verlustminimierenden Weg in die Europäische Währungsunion ebnet, der beispielsweise vom Präsidenten der Eesti Pank, Vahur Kraft, angestrebt wird: „In the opinion of the central bank, Estonia´s strategic target is to become a full member the EMU.“[2]

2 Currency Board-System und Wechselkursmechanismus II

Zur Betrachtung des CB-Systems im WKM II sind beispielsweise bezogen auf Estland zwei grundsätzliche Sichtweisen vorstellbar. Einerseits ein einfaches Aufrechterhalten des Status quo des estnischen CB-Systems und seiner gesetzlichen Grundlagen als Teilnahme am WKM II und andererseits die Einbindung der Estnischen Zentralbank in den WKM II mit den ökonomischen Regelungen des CB-Systems. Der Ecofin-Rat spricht sich im Fall der Bejahung der Kompatibilität des jeweils einzeln betrachteten CB-System für die zweite Möglichkeit aus: „Although Currency Board arrangements cannot be regarded as an acceptable substitute for participation in ERM II, they may in some circumstances constitute an appropriate unilateral commitment within the ERM II. Such a unilateral commitment would not impose any additional obligation on the ECB beyond those deriving from the ERM II resolution and the Central Bank Agreement.“[3] Unterstützt wird diese Position durch das

[1] Kraft, Vahur: Estonia on its way to the Eurozone: The Position of the Central Bank, Briefing of the Monetary Policy Overview on 27 January 2000, Pressenotizen der Estnischen Zentralbank, 27. Januar 2000, Ziffer 4.
[2] Kraft, Vahur: Estonia on its way to the Eurozone: The Position of the Central Bank, Briefing of the Monetary Policy Overview on 27 January 2000, Pressenotizen der Estnischen Zentralbank, 27. Januar 2000, Ziffer 5.
[3] Ecofin-Rat: Report by the (Ecofin) Council to the European Council in Nice on the exchange rate aspects of enlargement, Pressenotiz des Ecofin-Rat Nr. 13055/00, 8. November 2000, Ziffer 14. Insgesamt macht der Ecofin-Rat einen tendenziell vorsichtigen Eindruck, was die Kompatibilität angeht: „When a country with a Currency Board pegged to the euro wants to join the ERM II, the decision on the compatibility of a particular Currency Board arrangement with participation in ERM II could only be taken on the basis of a careful assessment of the appropriateness and sustainability of the Currency Board in questition.“ Ebd., Ziffer 14.

Aufgreifen der Ecofin-Position in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Nizza: „Der Europäische Rat nimmt den Bericht des Rates zu den Wechselkursstrategien für die Bewerberländer zur Kenntnis, in dem die mit dem Beitritt zur Union zu vereinbarende Wechselkursstrategie, sodann die Teilnahme am Wechselkursmechanismus und schließlich die Übernahme des Euro beschrieben ist.“[4]

Um die ökonomischen Regelungen des CB-Systems im Rahmen des WKM II geltend zu machen, könnte sich Estland nach dem Beitritt zur EU und damit als „pre-in“-Land einer einseitigen Verpflichtung unterwerfen, die Schwankungsbandbreite des Wechselkurses im WKM II, welche als Normalbandbreite ± 15 Prozent gegenüber einem zu fixierenden Euro-Leitkurs beträgt, auf eine Bandbreite von ± 0 Prozent zu reduzieren. Dazu ist ein Antrag auf eine förmlich engere Bandbreite, hier ± 0 Prozent, als die Standardbandbreite zu stellen, dessen Zustimmung unter Würdigung der erzielten Konvergenzfortschritte beraten wird. Von einem solchen Antragsrecht hat beispielsweise Dänemark mit der Verengung der Bandbreite auf ± 2,25 Prozent Gebrauch gemacht.[5] Neben der Wechselkursfixierung ist das Nichtsterilisieren von Devisenkäufen und -verkäufen ein weiterer Pfeiler eines CB-Systems. Dieses wäre im Fall des WKM II nicht automatisch gewährleistet. Stimmte die Europäische Zentralbank einer Verengung der Bandbreiten zu, wäre die beidseitige Verpflichtung von Interventionen zur Aufrechterhaltung der Bandbreite aber wie im folgenden gezeigt werden soll unwahrscheinlich. Im Fall einer Bandbreite von ± 0 Prozent hätte nämlich de facto jede Intervention den Charakter einer obligatorischen Intervention. Entsteht ein anhaltender Verkaufsdruck, so besteht die hohe Wahrscheinlichkeit, dass die EZB sehr frühzeitig ihre Interventionen wegen Gefährdung der Preisniveaustabilität aussetzen würde. Hierbei ist weniger die absolute Interventionshöhe bedeutend, die im Fall der estnischen Währung relativ gering ausfallen würde. Vielmehr wäre anzunehmen, die EZB würde die Schaffung eines Präzedenzfalls vermeiden wollen. Hielte die EZB nämlich an einer unbegrenzten und andauernden Unterstützung zugunsten der Estnischen Krone fest, dann würde es ihr wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes schwer fallen, Volkswirtschaften in vergleichbaren Situationen, aber mit einem größeren gesamtwirtschaftlichen Gewicht eine solche Interventionshilfe zu verwehren. Möchte Estland die Bandbreiten auf ± 0 Prozent verengen, so ist damit davon auszugehen, dass die Eesti Pank sich gleich zu Beginn der Teilnahme am WKM II einseitig dazu verpflichtet, die Bandbreiten von ± 0 Prozent aufrecht zu erhalten. Da ein einseitiges „leaning against the wind“ bei Abwertungsdruck und Sterilisation im Fall Estlands allein wegen der Größenvergleiche von einzelnen Fonds und den Währungsreserven Estlands wenig erfolgreich sein würde, wäre eine mögliche Folge die Nichtsterlisation von Devisenänderungen. Die mit der Geldbasis über den Geldbasismultiplikator verbundenen Geldmengenänderungen führen dann im Idealfall über monetäre und realwirtschaftliche Anpassungsprozesse wieder zum Gleichgewicht. Gelangen die Märkte zu der Überzeugung, Estland ist dazu bereit, diese Anpassung über beispielsweise erhöhte Arbeitslosigkeit und verringertes Wirtschaftswachstum zu tragen, besteht kein Anhaltspunkt für eine Spekulation gegen die Estnische Krone. Befürworter dieses Szenarios weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Märkte bzw. Spekulanten mit dem Beginn des CB-Systems 1992 über einen bereits ausreichend langen Zeitraum zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit Estlands verfügen. Eine das System gefährdende Spekulation gegen die CB-Währung wäre damit unwahrscheinlich. Die Teilnahme am WKM II mit einer Bandbreite von ± 0 Prozent und der

[4] Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nizza, 7.,8. und 9. Dezember 2000, Ziffer 8.

[5] Zu der Funktionsweise und den Regelungen des WKM II vgl. 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.215ff.

einseitigen Interventionsverpflichtung bei Nichtsterilisation von Devisenflüssen würde damit auf dem ersten Blick der jetzigen Situation Estlands mit seinem CB-System gleichen. Dass die Stabilitätsvergangenheit Estlands seit 1992 jedoch nicht automatisch ausreicht, ein Beibehalten des Currency Board-Systems zu empfehlen, soll im folgenden Kapitel gezeigt werden.

3 Unterschiedliches Umfeld heute und während der Teilnahme am WKM II

Der Zeitraum, der zur Beurteilung der Anpassungswilligkeit und Anpassungsfähigkeit Estlands als Maßstab betrachtet wird, ist aber nicht mit dem ökonomischen und politischen Umfeld zu vergleichen, welches Estland in der Phase der Teilnahme am WKM II mit einer Fixierung der Schwankungsbreite von ± 0 Prozent umgibt. Sind die Anpassungen heute ein aus Sicht der Europäischen Union schmerzhafter, aber notwendiger Prozess zur Integration in die EU, verhält es sich zum Zeitpunkt der Mitgliedschaft in der EU und der Teilnahme am WKM II anders. Als eine der Leitlinien in der Entschließung des Europäischen Rates zur Einführung des WKM II gilt, dass ein stabiles wirtschaftliches Umfeld für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes sowie für mehr Investitionen, Wachstum und Beschäftigung als ein gemeinsames Interesse aller Mitgliedsländer angesehen wird. Kommt es im Rahmen der nichtsterilisierten Interventionen im WKM II zu Wachstums- und Beschäftigungseinbußen würde dies dem in den Leitlinien formulierten gemeinsamen Interesse der Mitgliedsländer widersprechen. Die EU und die EZB könnten in einem solchen Fall Interesse an einem schnellen Realignment der CB-Währung haben.[6] Äußerungen der Politik, beispielsweise auch durch die deutsche Bundesregierung, bezüglich möglicher Übergangsfristen bei der Niederlassungsfreiheit von Arbeitnehmern aus den Beitrittsländern machen deutlich, dass die momentanen EU-Länder Ängste vor Arbeitskräftewanderungen aus den Beitrittsländern haben. Damit wird gleichzeitig die Gefahr unterstrichen, die übrigen EU-Länder könnten Estland im Fall wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu einem Realignment bewegen, um unerwünschte Arbeitskräftebewegungen einzudämmen. Auch hier sind es weniger die Befürchtungen vor der Arbeitskräftebewegung Estlands im konkreten Fall, welche bei Estland volumenmäßig relativ gering ausfallen dürfte, als wiederum vielmehr die Bedenken, auch hier einen Präzedenzfall zu schaffen.

Aber auch die für ein erfolgreiches CB-System notwendige Bedingung der Anpassungsflexibilität der Volkswirtschaft könnte in Zukunft im Vergleich zum gegenwärtigen Zeitpunkt weniger erfüllt sein. Ein Grund dafür ist, dass einige Beitrittskandidaten von einem vergleichbar hohen liberalisierteren Niveau beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt durch zunehmende Marktverflechtungen mit der EU und der Verpflichtung zur Übernahme rechtlicher Bestimmungen der EU gegen das niedrigere Liberalisierungsniveau der EU konvergieren. So konstatiert die Europäische Kommission im November 2000: „Abgesehen von einigen Ausnahmen, geht die Übernahme des Besitzstands in den Bereichen Sozialpolitik und Beschäftigung, einschließlich des sozialen Dialogs weiterhin langsam vonstatten.“[7] Die Anpassungsfähigkeit Estlands über den CB-Mechanismus wird damit eher abnehmen, wogegen ein Abwertungsdruck im WKM II aus dieser Sicht tendenziell zunehmen wird.

[6] Vgl. Rohde, Armin und Janssen, Ole: Estonia's Monetary Integration into EMU, in: Intereconomics, Heft 4/2000, S.178ff.

[7] Europäische Kommission: Strategiepapier zur Erweiterung, Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 8. November 2000, S.27.

Wächst bei den Devisenmarktteilnehmern das Bewusstsein, dass sich der vergangene und bis zur Gegenwart reichende Beobachtungszeitraum der Beitrittskandidaten mit CB-System aus diesen Gründen nicht auf die Zeit einer zukünftigen Teilnahme im WKM II mit Bandbreiten von ± 0 Prozent übertragen lässt, so wächst die Wahrscheinlichkeit eines massiven Testens der unsterilisierten Interventionsbereitschaft Estlands. Entscheidend dabei sind die Erwartungen der Marktteilnehmer. Dies bedeutet, dass es weniger darauf ankommt, ob beispielsweise die Staats- und Regierungschefs der jetzigen EU-Länder tatsächlich auf eine Abwertung drängen, als vielmehr darauf, dass die Marktteilnehmer solche Verhaltens- und Reaktionsweisen erwarten bzw. sich vorstellen können. Insgesamt wächst mit dem Testen des Wechselkurses auch die Wahrscheinlichkeit des Realignments oder zumindest einer Sterilisation von Devisenbewegungen. Letzteres würde durch die damit verbundene Signalwirkung der Abweichung von einer essentiellen Regel des CB-Systems den Spekulationsdruck und damit das Risiko der Abwertung weiter erhöhen. Eine auf diesem Wege erzwungene Abwertung der CB-Währung wäre dabei als Verstoß gegen das Kriterium der zweijährigen Stabilität des Wechselkurses zu werten, dessen Erfüllung Voraussetzung zum Beitritt zur Europäischen Währungsunion ist. Der vermeintlich schnelle Weg des fließenden Übergangs des CB-Systems zur EWU könnte sich damit als Umweg herausstellen.

Der spekulative Druck im WKM II mit einer Bandbreite von ± 0 und einem CB-Mechanismus ist dabei als problematischer zu bewerten als der Druck auf die Estnische Krone in einem Bandbreitensystem mit ± 15 Prozent und Interventionsverpflichtungen auf Seiten der Estnischen und Europäischen Zentralbank. Aufgrund der harten Anpassungsmechanismen ist die Integration des Currency Boards in den WKM II nämlich mehr als Instrument zu verstehen, welches einem schnellstmöglichen Beitritt zur Währungsunion dient. Die normale Bandbreite von ± 15 % und die Möglichkeit der Sterilisation von Devisenabflüssen und damit der Abfederung deren Wirkung auf die Geldbasis bilden ein System, welches ohne größere Probleme auch länger als geplant beibehalten werden kann.

Die Vorteilhaftigkeit der einen oder anderen Integration in den WKM II lässt sich in verschiedenen Zukunftsszenarien mit Hilfe von Wohlfahrtsverlusten systematisieren. Hierzu werden erst die Einzelszenarien mit den damit jeweils verbundenen Verlusten dargestellt. Anschleißend werden diese dann mit Eintrittswahrscheinlichkeiten gewichtet und zu einem erwarteten Wohlfahrtsverlust verdichtet. Als Wohlfahrtsverlust sollen dabei die Kosten verstanden werden, die der Gesellschaft der betrachteten Volkswirtschaft durch die Wahl des einen oder anderen Wechselkurssystems entstehen. Solche Kosten können beispielsweise die harten Anpassungslasten des Currency Board-Systems über eine erhöhte Arbeitslosigkeit oder geringeres Wirtschaftswachstum bei anhaltenden Devisenabflüssen sein. Eine andere Kostengröße wäre die Wechselkursschwankung bei einer Bandbreite von ± 15 Prozent, die im Vergleich zu einer Bandbreite von ± 0 Prozent eine optimale Allokation internationalen Kapitals behindern kann oder auch im internationalen güterwirtschaftlichen Bereich zu wettbewerbsverzerrenden Effekten führen kann. Beide unmittelbaren Wirkungen der freien Wechselkurse, setzen sich dann in der wohlfahrtsmindernden Arbeitslosigkeit oder dem niedrigeren Wachstum fort. Versuchen sich die Wirtschaftssubjekte durch Sicherungsgeschäfte wie Futures dagegen teilweise zu immunisieren, entstehen durch diese zusätzlichen Geschäfte ebenfalls Wohlfahrtsverluste zumindest in Form der dabei anfallenden Kosten. Andererseits kann aber auch die Bandbreite von ± 0 Prozent im Rahmen des Currency Board-Systems zu Wohlfahrtsverlusten aufgrund von Wechselkursunsicherheiten führen. Dies ist der Fall, wenn die Wirtschaftssubjekte nicht an ein Aufrechterhalten dieses fixen Wechselkurses glauben und sich gegen eine mögliche Neubewertung des Wechselkurses absichern.

Im ersten Einzelszenario wird angenommen, dass der Wohlfahrtsverlust (V), der sich durch die mit dem CB-System (CBW) verbundenen harten realwirtschaftlichen Anpassungsmechanismen in den beiden Jahren der Teilnahme am WKM II ergibt, bei erfolgreicher Prüfung (K) der Konvergenzkriterien nach zwei Jahren (V_K^{CBW}) etwas geringer ist als der Verlust, der sich durch den Wechsel vom CB-System zu den ± 15 Prozent-Bandbreiten gleich zu Beginn der Teilnahme am WKM II (SW) einstellt (V_K^{SW}). Der Verlust, der sich aus dem Übergang vom CB-System zum Normalbandbreitensystem ergibt, ist beispielsweise auf die Konsequenzen des schwankenden Wechselkurses zurückzuführen. Zusätzlich entstehen allein aus der Tatsache der Änderung des Wechselkurssystems zusätzliche Kosten aufgrund von neu abzuschließenden Verträgen oder einer Neuorganisation bzw. –ausrichtung der Eesti Pank, um den Anforderungen wie beispielsweise der Sterilisation von Devisenströmen gerecht zu werden. Diese Verluste dürften aber relativ gering ausfallen, da es sich bei der Aufgabe des CB-Systems gleich zu Anfang der Teilnahme am WKM II um einen geplanten und damit geordneten Übergang von einem Wechselkurssystem zu einem anderen System handelt. Zudem dürften die Verluste nur geringfügig höher als im Fall der Beibehaltung des CB-Mechanismus sein, da neben der Einführung der Standardbandbreite die Möglichkeit der Sterilisation von Zentralbankgeldänderungen als Folge von Devisenmarktinterventionen gehört und die realwirtschaftlichen Anpassungsmechanismen, anders als im beibehaltenden CB-System, abgefedert werden können. Trotzdem wird im folgenden angenommen:

$$V_K^{SW} > V_K^{CBW}.$$

Im zweiten Einzelszenario wird unterstellt, dass der Wohlfahrtsverlust im Fall des Bestehens der Konvergenzprüfung im ersten Anlauf und damit der verzögerungsfreien Teilnahme an der Währungsunion (V_K) geringer ist als der Verlust, der durch das Nichtbestehen der Konvergenzprüfung entsteht (V_D). Dies ist unabhängig davon, ob Estland das CB-System in den WKM II übernimmt oder ob es die Standardbandbreiten von ± 15 Prozent zu Beginn der Teilnahme am WKM II einführt:

$$V_K < V_D.$$

Besteht Estland die Konvergenzprüfung nach zweijähriger Teilnahme am WKM II nicht im ersten Anlauf (D), so ist, um auf den dritten zu berücksichtigen Einzelaspekt zu kommen, der Wohlfahrtsverlust im Fall des anfänglichen Wechsels zur Standardbandbreite im WKM II (V_D^{SW}) wahrscheinlich geringer als der entsprechende Verlust im Fall des Beibehaltens des CB-Mechanismus (V_D^{CBW}). Bei den Standardbandbreiten würde der Verlust durch Beibehaltung des Wechselkurssystems nach der gescheiterten Konvergenzprüfung wegen der dann fehlenden verlustbringenden Unsicherheit aus einem Wechselkursregimewechsel und der geringeren realwirtschaftlichen Anpassungslasten durch die Sterilisationsmöglichkeit eher geringer als im CB-Systemfall sein. Bei letzterem kommen mindestens zwei weitere Jahre harter realwirtschaftlicher Anpassungslasten im Rahmen des CB-Mechanismus dazu, wenn das CB-System aufrechterhalten wird bzw. werden kann. Der verzögerte Beitritt Estlands könnte aber den Druck von außen bzw. innerhalb Estlands zur Aufgabe des CB-Systems erhöhen und eine Spekulation gegen die Estnische Krone auslösen. Grund dafür wäre, dass eine Ablehnung zur Teilnahme an der Währungsunion mangels Konvergenz auch die Glaubwürdigkeit des Aufrechterhaltens eines festen Wechselkurses bei unsterilisierten

Interventionen nachhaltig erschüttern kann. Kommt es dadurch zur Aufgabe des CB-Systems, so entstehen Wohlfahrtsverluste durch die plötzliche Änderung des Systems, die höher ausfallen als die Verluste eines geordneten Übergangs vom CB-System zu den Standardbandbreiten zu Beginn der Teilnahme am WKM II. Aber selbst wenn das CB-System aufrechterhalten werden kann und damit auch die realwirtschaftlichen Anpassungslasten getragen werden müssen, trägt die erhöhte Unsicherheit der Wirtschaftssubjekte über den Bestand des CB-Systems zusätzlich zu Verlusten bei. Insgesamt ist damit der Wohlfahrtsverlust im Fall der erfolglosen Konvergenzprüfung und anfänglichen Einführung der Standardbandbreiten im WKM II tendenziell geringer als der Verlust im Fall des Aufrechterhaltens des CB-Systems und der nicht bestandenen Konvergenzprüfung:

$$V_D^{SW} < V_D^{CBW} .$$

Im nächsten Schritt sollen die Wahrscheinlichkeiten der beiden möglichen Integrationswege hinsichtlich der Nichterfüllung der Konvergenzkriterien betrachtet werden. Dabei deuten einige Argumente darauf hin, dass das erfolgreiche Beibehalten des CB-Systems im WKM II in den ersten beiden Jahren weniger wahrscheinlich ist als die erfolgreiche Aufrechterhaltung des Standardbandbreitensystem von ± 15 Prozent bei grundsätzlich unbegrenzter Interventionsbereitschaft der beteiligten Zentralbanken und gleichzeitiger Sterilisationsmöglichkeit von Devisenkäufen und -verkäufen. Grund für die geringe Wahrscheinlichkeit der Aufrechterhaltung des CB-Systems ist das schon beschriebene veränderte politische und ökonomische Umfeld. Dies sind die wahrscheinlich aus dem Konvergenzprozess resultierenden geringeren Anpassungsfähigkeiten bei Aufrechterhalten der CB-Mechanismen, der mögliche politische Druck der anderen EU-Länder auf Estland wegen befürchteter Arbeitskräftebewegungen oder auch der politische Druck innerhalb Estlands. Sowohl eine Abwertung des Wechselkurses mit der Bandbreite von ± 15 Prozent als auch die Aufgabe der Wechselkursesbandbreite von ± 0 Prozent würden einen Verstoß gegen das Konvergenzkriterium der Wechselkursstabilität bedeuten und die Teilnahme an der Währungsunion verzögern. Befürworter des CB-Systems im WKM II könnten dem dadurch begegnen, dass eine Abkehr vom CB-System im WKM II und beispielsweise die Erweiterung der ± 0 Prozent-Bandbreite auf ± 15 Prozent noch nicht zwingend ein Verstoß gegen das Wechselkursstabilitätskriterium sein muss, wenn der Referenzkurs nicht abgewertet wird. Hierzu sind aber zwei Einwände anzubringen. Zum einen ist es nicht unwahrscheinlich, dass wenn die Elemente des CB-System aufgegeben werden, ein Signal ausgesandt wird, welches massive Spekulationen bewirkt und damit unmittelbar im Anschluss an die anfängliche Aufgabe der ± 0 Prozent-Bandbreite ein erzwungenes Realignment folgt. Unterstrichen wird dies dadurch, dass eine unbegrenzte Intervention seitens der EZB an den Bandbreiten von ± 15 Prozent schwierig den Märkten zu vermitteln wäre, wenn eines der „festesten Wechselkurssysteme“ wie das CB-System unmittelbar vorher überraschend aufgegeben wurde. Zusätzlich ist im Protokoll über die Konvergenzkriterien vorgeschrieben, dass während der Teilnahme am Wechselkursmechanismus die „... normalen Bandbreiten ... ohne starke Spannungen eingehalten ...“[8] worden sind. Unter normalen Bandbreiten fallen hierbei die ± 15 Prozent-Grenzen.[9] Wichtig ist dabei, dass das Kriterium nicht einfach das Einhalten der Bandbreiten erfordert. Zusätzlich muss dies ohne starke Spannungen geschehen. Eine Aufgabe der ± 0 Prozent-Bandbreite und der Übergang von unilateralen und unsterilisierten

[8] Europäische Gemeinschaft: Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 7. Februar 1992, Artikel 3.
[9] Vgl. Köhler, Claus: Vertragliche Grundlagen der Europäischen Währungsunion, Volkswirtschaftlicher Kurzkommentar, Berlin 1999, S.113f.

Interventionen hin zu einer Bandbreite von ± 15 Prozent mit Interventionsbereitschaft auch seitens der EZB und einer Sterilisationsmöglichkeit könnte durchaus als stärkere Spannung interpretiert werden. Eine Aufgabe des CB-Systems im WKM II würde damit als Verstoß gegen eines der Konvergenzkriterien gelten. Eine höhere Wahrscheinlichkeit der Aufgabe des CB-Systems im WKM II (P_D^{CBW}) als das Realignment eines Referenzkurses bei einer gleich zu Beginn der Teilnahme am WKM II eingeführten Bandbreite von ± 15 Prozent (P_D^{SW}) bedeutet damit auch gleichzeitig eine höhere Wahrscheinlichkeit des Nichtbestehens der Konvergenzprüfung.

$$P_D^{CBW} > P_D^{SW}$$

Der gesamte erwartete Wohlfahrtsverlust (E[V]) Estlands ergibt sich aus der Summe der Produkte von Wahrscheinlichkeit des Bestehens der Konvergenzprüfung nach zwei Jahren (P_K) und dem Verlust beim Bestehen sowie der Wahrscheinlichkeit des Nichtbestehens nach zwei Jahren und dem Verlust beim Nichtbestehen. Die Wahrscheinlichkeit der erfolgreichen Konvergenzprüfung entspricht dabei der Differenz zwischen eins und der Wahrscheinlichkeit des erfolglosen Konvergenzprüfung $(P_K = 1 - P_D)$. Für das anfängliche Beibehalten des CB-Systems, ergibt sich damit der erwartete Verlust:

$$E[V^{CBW}] = (1 - P_D^{CBW}) \cdot V_K^{CBW} + P_D^{CBW} \cdot V_D^{CBW} .$$

Implementiert Estland mit dem Eintritt in den WKM II Bandbreiten von ± 15 Prozent und Sterilisationsmöglichkeiten, beträgt der erwartete Verlust:

$$E[V^{SW}] = (1 - P_D^{SW}) \cdot V_K^{SW} + P_D^{SW} \cdot V_D^{SW} .$$

Welcher erwartete Verlust nun höher ist und welche Strategie damit abzulehnen wäre, hängt von den einzelnen Parametern ab. Denkbar wäre beispielsweise, dass die Wahrscheinlichkeit der erfolgreichen Spekulation gegen das CB-System im WKM II nach dem Nichtbestehen der Konvergenzprüfung relativ hoch im Vergleich zur Realignmentgefahr bei einer Schwankungsbreite von ± 15 Prozent ist ($P_D^{SW} < P_D^{CBW}$). Weiter ist davon auszugehen, dass der Verlust durch den von den Märkten erzwungenen verspäteten Beitritts zur Währungsunion im Currency Board-Fall wesentlich höher als im Standardbandbreitensystem ist ($V_D^{SW} < V_D^{CBW}$). Außerdem könnte wie oben beschrieben angenommen werden, dass der Verlust im Fall des Beitritts ohne Verzögerung im Standardbandbreitensystem nicht wesentlich höher ausfällt als im CB-System ($V_K^{SW} > V_K^{CBW}$). In diesem Fall wäre die Wahl des Standardbandbreiten-Ansatzes vorteilhafter:

$$E[V^{CBW}] = (1 - P_D^{CBW}) \cdot V_K^{CBW} + P_D^{CBW} \cdot V_D^{CBW} > E[V^{SW}] = (1 - P_D^{SW}) \cdot V_K^{SW} + P_D^{SW} \cdot V_D^{SW} .$$

Verhält es sich bei den Wahrscheinlichkeiten und Verlusthöhen so wie beschrieben, täte Estland gut daran, seine EWU-Reife durch eine normale Teilnahme am WKM II, d.h. mit einer anfänglichen Bandbreite von ± 15 Prozent unter Beweis zu stellen.

Ein weiterer Unterschied zwischen der heutigen und der zukünftigen Entwicklung Estlands ist die nach der anfänglichen Annäherung wahrscheinlich wieder zunehmende Divergenz der Inflationsraten zwischen Estland und dem Eurogebiet. Hier sind einerseits Faktoren wie

unterschiedliche Konjunkturzyklen zwischen den Währungsräumen und unterschiedliche Anpassungsreaktionen auf externe Schocks zu nennen. Diese sollen hier weniger Beachtung finden, da sie je nach Betrachtungszeitpunkt einen höheren oder geringeren Druck auf das Preisniveau in Estland als im Eurogebiet bewirken können. So war der Konjunktureinbruch im ersten Halbjahr 1999 von –3,9 % des realen BIP in Estland[10] beispielsweise eher ein Beitrag zur Inflationskonvergenz mit dem Eurogebiet. Langfristig ist jedoch von einem höheren Wachstumstrend des BIP Estlands als des Eurogebiets auszugehen und damit ein tendenziell höherer nachfrageinduzierter Inflationsdruck anzunehmen. Insbesondere wenn man das estnische Pro-Kopf-BIP zu Kaufkraftparitäten betrachtet, welches 36,4 Prozent des Pro-Kopf-BIP des Eurogebietes beträgt,[11] wird dieses Inflationsdruckpotential deutlich.

Wichtig zur Erklärung der Inflationsdivergenz sind jedoch auch die Konvergenzen in den Preisniveaus und Produktivitätsniveaus zwischen den einzelnen Volkswirtschaften. Befinden sich zwei Volkswirtschaften in einer Währungsunion und weisen diese ein unterschiedliches Preisniveau aus, dann führt die erhöhte Preistransparenz wegen der gemeinsamen Währung und der zunehmende gemeinsame Handel zu einer Angleichung der Preisniveaus. Die Volkswirtschaft mit dem geringeren Preisniveau wird, wenn sie einen relativ geringen Anteil an dem Währungsgebiet hält, mit höheren Inflationsraten gegen das höhere Preisniveau konvergieren. Im Eurogebiet ist dies insbesondere bei Portugal und Spanien zu beobachten. Diese hatten im Januar 1999 ein relatives Verbraucherpreisniveau von weniger als rund 75 Prozent des deutschen und französischen Preisniveaus.[12] Die Inflationsdifferenz zum Eurogebiet betrug 1999 bei Spanien und Portugal Prozentpunkte und 2000 bei Spanien 1,2 und im Fall Portugals 0,5 Prozentpunkte.[13] Berücksichtigt man neben dem niedrigeren Preisniveau, dass Estland zwar schon einen relativ hohen Außenhandelsanteil mit der EU hat, aber seine Ausfuhren in das Eurogebiet mit nur 30,4 Prozent der gesamten Ausfuhren im Vergleich zu den anderen Beitrittskandidaten relativ gering ausfallen,[14] dann liegt hier ein nicht zu vernachlässigendes Inflationspotenzial durch Preisniveaukonvergenz vor. Zusammen mit den nicht an der Währungsunion teilnehmenden skandinavischen Länder wird durch den Handel mit Estland zwar auch heute schon ein inflatorischer Preisniveaukonvergenzprozess bewirkt. Dieser ist jedoch noch nicht so deutlich, da die Preistransparenz durch Nichtteilnahme Skandinaviens mit Ausnahme Finnlands an der Währungsunion getrübt ist. Außerdem wird der EU-Handel mit dem Beitritt Estlands zur EU zusätzlich im Vergleich zu heute zunehmen, da durch die Waren-, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheiten im Rahmen der EU-Mitgliedschaft die Arbitragemöglichkeiten weiter zunehmen werden. Damit wird auch die Inflation Estlands aufgrund der Preisniveaukonvergenz steigen.

Ein weiterer Beitrag zu divergierenden Inflationsraten zwischen Estland und dem Eurogebiet wird auf den Konvergenzprozess im Bereich der Produktivitätsniveaus zurückzuführen sein. Diese als Balassa-Samuelson-Effekt[15] bezeichnete Ursache findet insbesondere bei

[10] Vgl. Europäische Zentralbank: Das Eurosystem und die EU-Erweiterung, in: Monatsbericht Februar 2000, S.43.
[11] Vgl. ebd., S.42.
[12] Vgl. Europäische Zentralbank: Inflationsunterschiede in einer Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 1999, S.47.
[13] Vgl. Österreichische Nationalbank: Website: http://www.oenb.at/stat-monatsheft/tabellen/833p.htm (Stand: 19.02.2001).
[14] Vgl. Europäische Zentralbank: Das Eurosystem und die EU-Erweiterung, in: Monatsbericht Februar 2000, S.42.
[15] Vgl. Balassa, Bela: The purchasing power parity doctrine: a reappraisal, in: Journal of Political Economy, 72, 1964 und Samuelson, Paul Anthony: Theoretical notes on trade problems, in: Review of Economics and Statistics, 46, 1964.

aufstrebenden Volkswirtschaften statt. Zugrundegelegt werden dabei zwei Volkswirtschaften, hier beispielsweise das Eurogebiet und Estland, die sich jeweils durch einen Sektor nicht handelbarer und handelbarer Güter auszeichnen. Die Preise der handelbaren Güter sollen im Eurogebiet und Estland gleich sein. Die Lohnerhöhungen im Sektor der handelbaren Güter richten sich nach den Produktivitätsfortschritten in diesem Sektor, und die Produktivitätsfortschritte sind im Sektor der handelbaren Güter im allgemeinen höher als bei den nicht handelbaren Gütern. Durch den Aufholprozess Estlands an das Produktivitätsniveau im Eurogebiet sind die Produktivitätsfortschritte im handelbaren Sektor Estlands höher als im Eurogebiet. Die aufgrund der Produktivitätsfortschritte im handelbaren Sektor durchgesetzten Lohnerhöhungen werden wegen der Mobilität des Faktors Arbeit auf den Sektor der nicht handelbaren Güter übertragen. Da diese aber nicht durch eine höhere Produktivität, wie im handelbaren Sektor kompensiert werden, schlagen sich diese Lohnerhöhungen in höheren Preisen nicht handelbarer Güter nieder. Diese Preiserhöhung im estnischen Sektor der nicht handelbaren Güter fällt höher aus als die Preiserhöhung in dem selben Sektor des Eurogebiets, da hier der für die Lohnerhöhung im Sektor der nicht handelbaren Güter maßgebliche Produktivitätsfortschritt im Sektor der handelbaren Güter geringer als in Estland ausfällt.

Auf die Relevanz dieses Effektes innerhalb des Eurogebietes deuten die unterschiedlichen Verbraucherpreisentwicklungen im Dienstleistungssektor für 1999 und 2000 hin. Dieser Sektor erfüllt in besonderem Maße den Bereich der nicht handelbaren Güter mit den geringen Produktivitätsfortschritten und ist damit zur Darstellung des Erklärungsgehalts des Balassa-Samuelson-Effektes gut geeignet. In Spanien betrug der Unterschied dieses Preisindex zum Eurogebiet 1,8 und 1,7 Prozentpunkte in den Jahren 1999 und 2000, in Portugal 1,8 und 2,3 Prozentpunkte, in Finnland 0,9 und 1,7 Prozentpunkte und in Irland sogar 2,3 und 4 Prozentpunkte in diesen Jahren.[16] Das Estland auch von der für sich genommenen positiven Produktivitätskonvergenz, aber bezüglich der Inflationsdivergenz negativen Entwicklung in den nächsten Jahren betroffen sein wird, zeigt der Unterschied im Produktivitätswachstum der EU-Länder und Estland. Betrug das Produktivitätswachstum der EU im Jahre 2000 schätzungsweise 1,8 Prozent im Vergleich zum Vorjahr, so ist die Produktivität in Estland im selben Zeitraum mit geschätzten 5,0 Prozent gestiegen.[17] Deutlich wird der Beitrag des Dienstleistungssektors zur Inflation in Estland bereits jetzt, wenn man den Durchschnitt der Lohn- und Preisniveauänderungsraten für das Jahr 1998 und 1999 betrachtet. Betrug die durchschnittliche Lohnerhöhung für die Jahre 1998 und 1999 im eher als handelbar zu klassifizierenden Sektor des produzierenden Gewerbes 6,9 Prozent, so lag die Inflationsrate von Waren für diesen Zeitraum nur bei durchschnittlich 3,3 Prozent. Die Lohnerhöhung in dem selben Zeitraum im Dienstleistungssektor betrug 13,7 Prozent und die Preisniveauerhöhung im Dienstleistungsbereich lag bei 11,2 Prozent. Insgesamt hat die kaum durch Produktivitätsfortschritte kompensierte Lohnerhöhung im Dienstleistungssektor die gesamte durchschnittliche Inflation in Estland in dieser Phase auf 5,7 Prozent angehoben.[18]

Die Divergenz der Inflationsraten resultiert damit zum großen Teil aus dem realwirtschaftlichen Konvergenzprozess Estlands mit dem Eurogebiet und ist aus dieser Sichtweise zunächst nicht problematisch. Entscheidend ist jedoch, wie die Marktteilnehmer diese Divergenz interpretieren. Kommt der Markt zu der Überzeugung, dass die zunehmend

[16] Für das Jahr 2000 wurde der Durchschnittswert von Januar bis Oktober zugrundegelegt. Vgl. Deutsche Bank Research: Euroland Inflation Report, Dezember 2000, S.8.
[17] Vgl. Deutsche Bank Research: Monitor EU-Erweiterung, Mittel- und Osteuropa, Nr. 2, 12. Dezember 2000, S.22.
[18] Die Angaben der Lohnerhöhungen basieren auf Schätzungen auf Grundlage von Quartalsdaten. Quelle der Grunddaten: Internationaler Währungsfonds: Staff Country Report No. 00/12, Republic of Estonia, Statistical Appendix, Washington, D.C., August 2000, S.8 und S.10.

unterschiedlichen Inflationshöhen eher ein Resultat von mangelnder Konvergenz sind, dann wäre eine zunehmende Spekulation gegen die Estnische Krone nicht auszuschließen. Wird der Markt dagegen davon überzeugt, dass die Inflationsdivergenz ein Resultat der realen Konvergenz ist, dann ergibt sich auf dem ersten Blick kein erhöhter Spekulationsdruck. Dieser entsteht aber dann, wenn man sich die damit gesunkenen Beitrittschancen zur Währungsunion betrachtet. Konsens besteht in der EU darüber, dass die zukünftigen Beitrittskandidaten zur Europäischen Währungsunion die Konvergenzkriterien erfüllen müssen, die die bisherigen Teilnehmer am Eurogebiet auch erfüllen mussten. Dies beinhaltet auch die Erfüllung des Inflationskriteriums. Ursprünglich errechnete sich dieses dadurch, dass die Inflationsrate eines Landes nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über dem Durchschnittswert der drei preisniveaustabilsten EU-Mitgliedstaaten liegen durfte. Mit dem Beginn der EWU zum 1.1.1999 wird für das Eurogebiet eine einheitliche Inflationsrate berechnet, und zwar gemessen an der Entwicklung des 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 der Änderungsrate des HVPI des Eurogebietes liegt. Kommt es damit in Estland aufgrund der genannten Gründe zu einer mehr als 1,5 Prozentpunkte höheren Inflation im Vergleich zur Euro-Inflationsrate, dann ist bei strikter Interpretation der Maastrichter Vertragstexte ein Beitritt zur Währungsunion nicht möglich. Ein Verweis auf die Gründe, nämlich die normale Konsequenz aus der steigenden Konvergenz, ist dabei eher müßig, da sich die Effekte zum einen nicht exakt herausrechnen lassen. Aber selbst wenn dieses möglich wäre, würde der Beitrittskandidat damit eine höhere Inflationsrate in das Eurosystem tragen und somit einen Beitrag zu einem höheren Anstieg des Euro-Preisniveaus bewirken und damit die Zielerreichung der Europäischen Zentralbank laut Maastrichter Vertrag erschweren. Entscheidend dabei ist, dass durch die Inflationsdivergenzen die Wahrscheinlichkeit eines Beitritts Estlands zur Europäischen Währungsunion sinken dürfte. Anders als die zunehmenden Inflationsdivergenzen der Länder im Eurosystem, die ja nicht mehr aus dem Eurosystem ausgeschlossen werden können, erhöht die Nichterfüllung des Konvergenzkriteriums und damit die zeitliche Verzögerung des Beitritts einen zusätzlichen spekulativen Druck auf die Estnische Krone.

Geht man davon aus, dass es aufgrund der genannten Gründe zu einer positiven Inflationsdivergenz von mehr als 1,5 Prozentpunkten zwischen Estland und der Inflation des Eurosystems kommt, dann ergibt sich eine Wahrscheinlichkeit eines verzögerten Beitritts Estlands zur Währungsunion von eins ($P_D = 1$). In diesem Fall wäre die anfängliche Einführung der Standardbandbreiten von ± 15 Prozent mit Sterilisationsmöglichkeit wegen der oben genannten Gründe weniger verlustreich als das Aufrechterhalten des CB-Mechanismus.

$$E[V^{CBW}] = P_D^{CBW} \cdot V_D^{CBW} = V_D^{CBW} > E[V^{SW}] = P_D^{SW} \cdot V_D^{SW} = V_D^{SW}$$

Ist man sich also sicher, dass die Inflationsdivergenz eine Teilnahme an der Währungsunion verzögern wird, wäre damit die Aufgabe des CB-Systems gleich zu Beginn des Beitritts zum WKM II vorteilhafter.

4 Fazit

Auf dem Weg Estlands zur Europäischen Währungsunion muss es sich in den WKM II einbinden. Hierbei ist einerseits der Normalfall einer Integration mit Bandbreiten von ± 15

Prozent bei obligatorischen Interventionen von EZB und der Eesti Pank und Sterilisationsmöglichkeiten vorgesehen. Andererseits wäre die Integration des CB-Systems in den WKM II vorstellbar. Das ökonomische und politische Umfeld, in dem Estland sich heute und in der Zeit der Teilnahme am WKM II befindet, lassen ein einfaches Fortschreiben der Bedingungen, die für ein Funktionieren des CB-Systems notwendig sind, nicht zu. Einerseits kommt der realwirtschaftliche Anpassungsprozess eines funktionierenden CB-Systems durch die wachsende Konvergenz Estlands an die EU immer weniger zur Geltung. Andererseits gibt es politische Gründe in Estland, aber auch in den jetzigen EU-Ländern, die anstelle der Wirkungen des CB-Mechanismus, wie Arbeitskräftebewegungen eine Aufgabe des CB-Systems nahe legen. Unterstützt werden diese Bedenken durch die zu erwartende Inflationsdivergenz, resultierend aus einer Preisniveau- und Produktivitätskonvergenz, zwischen Estland und dem Eurosystem. Dies mindert die Wahrscheinlichkeit eines Erfüllens des Inflationskriteriums und damit des unverzögerten Beitritts zur Währungsunion. Ein sich deshalb zeitlich hinziehender Beitrittsprozess zur EWU erhöht die Gefahr der Aufgabe des CB-Systems wegen der vorher genannten Argumente. Sieht man diese Bedingungen und der aus der erzwungenen Aufgabe des CB-Mechanismus im WKM II entstehenden Schäden als nachhaltig an, so ist eine Wahl der Bandbreiten von ± 15 Prozent mit Sterilisationsmöglichkeit gleich zu Beginn des Beitritts zum WKM II der vorteilhaftere Weg Estlands in die EWU.

Literaturverzeichnis

1. **Balassa, Bela**: The purchasing power parity doctrine: a reappraisal, in: Journal of Political Economy, 72, 1964, S.584-596.
2. Deutsche Bank Research: Euroland Inflation Report, Dezember 2000.
3. Deutsche Bank Research: Monitor EU-Erweiterung, Mittel- und Osteuropa, Nr. 2, 12. Dezember 2000.
4. Ecofin-Rat: Report by the (Ecofin) Council to the European Council in Nice on the exchange rate aspects of enlargement, Pressenotiz des Ecofin-Rat Nr. 13055/00, 8. November 2000.
5. Europäische Kommission: Strategiepapier zur Erweiterung, Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 8. November 2000.
6. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nizza, 7.,8. und 9. Dezember 2000.
7. Europäische Zentralbank: Das Eurosystem und die EU-Erweiterung, in: Monatsbericht Februar 2000, S.41-54.
8. Europäische Gemeinschaft: Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 7. Februar 1992.
9. Europäische Zentralbank: Inflationsunterschiede in einer Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 1999, S.39-49.
10. Internationaler Währungsfonds: Staff Country Report No. 00/12, Republic of Estonia, Statistical Appendix, Washington, D.C., August 2000.
11. **Köhler, Claus**: Vertragliche Grundlagen der Europäischen Währungsunion, Volkswirtschaftlicher Kurzkommentar, Berlin 1999.
12. **Kraft, Vahur**: Estonia on its way to the Eurozone: The Position of the Central Bank, Briefing of the Monetary Policy Overview on 27 January 2000, Pressenotizen der Estnischen Zentralbank, 27. Januar 2000.
13. Österreichische Nationalbank: Website: http://www.oenb.at/stat-monatsheft/tabellen/833p.htm (Stand: 19.02.2001).

14. **Rohde, Armin und Janssen, Ole**: Estonia's Monetary Integration into EMU, in: Intereconomics, Heft 4/2000, S.176-182.
15. **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.
16. **Samuelson, Paul Anthony**: Theoretical notes on trade problems, in: Review of Economics and Statistics, 46, 1964.
17. **Simmert, Diethard B.; Welteke, Ernst** (Hrsg): Die Europäische Zentralbank, Europäische Geldpolitik im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Politik, Stuttgart 1999.

Summary

CURRENCY BOARD-SYSTEMS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EUROPEAN EXCHANGE RATE MECHANISM II

Armin Rohde, Ole Janssen
University of Greifswald

On its way to become a member of the European Monetary Union (EMU) Estonia needs to participate in the new European exchange rate mechanism (ERM II). The need to participate in this exchange rate mechanism arises quite simply from the necessity of being treated equally with the countries already participating in the monetary union, whose convergence test also included this criterion. The standard fluctuation band is determined as ± 15 % compared to the relevant central euro rate. There is also the possibility to apply to have a band narrower than the standard one formally set. Estonia could make use of this possibility and bear the burden of intervention unilaterally. At first sight this circumstances may appear to be comparable to Estonias´s status quo with its Currency Board-System, so that the probability of a devaluation within the framework of ERM II should at least be no higher than with the present Currency Board-System. However, the economic and political circumstances during the membership at the ERM II differ totally from the circumstances today, so that a realignment of the Estonian kroon would be probable. The apparent detour of changing from the fixed exchange rate of the Currency Board-System via the system of broad fluctuation bands back to fixed exchange rates within EMU will prove to be more suitable route to accession to EMU.

COUNTERFACTUAL SIMULATIONS OF ALTERNATIVE POLICY RULES IN ESTONIA

Urmas Sepp
Bank of Estonia

The purpose of the comparative analysis was to determine the performance of CBA in comparison with the situation where another monetary system would have ruled in Estonia.

1. Monetary rule

According to Claus-Conway-Scott (2000, p.48), the general form of the monetary policy rule, where the interest rate is the instrument, is as follows

$$r_t = r_eq + \alpha GAP^e_t + \theta(\log(y_t/y_{t-1}) - g^*) + \beta(\pi^e_{t+i} - \pi^*)$$

where r, is the short-term nominal interest rate, r_eq is its equilibrium level, GAP is the policymaker's perceived output gap, $\log(y_t/y_{t-1})$ is output growth, g* is a trend growth rate (which is set equal to the true long-run average growth rate in real output), π^e_{t+i} is the model-consistent forecast of inflation i quarters ahead, π^* is the target rate of inflation and α, θ, and β are response coefficients.

By manipulating the response coefficients, the equation can be transformed into a range of different rules for setting monetary policy. We disregarded the targeting of economic growth from the general form of the monetary rule as it is not very frequently used in practice, and thus θ equaled 0. Accordingly, our alternative rule for the CBA was

$$r_t = r_eq + \alpha GAP^e_{t+i/t} + \beta(\pi^e_{t+i/t} - \pi^*)$$

As the Bank of Estonia lacks the inflation as the operational target we used the long-run value of inflation as a target.

For simulations, we defined the monetary rule in three modes: (a) $\alpha = \beta = 1$; (b) $\alpha = 1$, $\beta = 0$; (c) $\alpha = 0$, $\beta = 1$. We also allowed forward-looking and backward-looking behavior. So i was given three values: i = (-1,0,1).

In the case of (the Estonian) CBA, the monetary authority (the Bank of Estonia) lacks both the instruments as well as the operational targets in such meaning as they are applied in the Taylor's definition. Nevertheless, it is possible to form a rule basically similar to the typical monetary rule of the full-fledge central bank. CBA could be considered as the completely credible fixed rate regime (see Devereux-Lane (2000)). In the case of fixed exchange rate, the interest rate is determined by the UIP - uncovered interest rate parity (Benigno- Benigno (2000)). Due the basic resemblance of CBA with the fixed exchange rate regime, the monetary rule of interest rate determination or the UIP is applicable also for the CBA.

2. Policy rule and exchange rate regime

Exchange rate regimes are divided in two (a more detailed approach is not important here): fixed rate and floating rate. There is a relatively clear relation between the policy rule (with the interest rate as the instrument) and the exchange rate regime.

For floating rate, any monetary rule can be used (except UIP). The fixed rate, however, allows only one (quasy) rule - UIP. And UIP as the "monetary rule" is characteristic of only the fixed rate. That means if we want to change UIP – which was our aim in counterfactual simulation – we need to suppose that

a) the exchange rate regime will also change, or
b) we will study closed economy and leave the exchange rate regime unchanged.

The assumption about the substitution of the exchange rate regime is based on the fact that the shift in the interest rate (caused by the central bank) has to bring about a change in the exchange rate. The fixed rate regime, however, excludes the response of exchange rate by definition. UIP implies that domestic-currency interest rate is a passive reflection of devaluation expectations. There is, therefore, no room for active interest rate policy (Flood-Jeanne (2000, p.3). Accordingly, the fixed rate does not allow any monetary rule, where the interest rate is the instrument, for inflation, etc. targeting.

In order to account for the exchange rate effect of the monetary rule which includes the interest rate as an instrument, we can use the hypothesis of introduction of a completely flexible exchange rate regime. Yet, such regime is not very popular. The managed float regime could rather be considered an alternative to fixed exchange rate and it can be realised in two ways:

1. using several rules and instruments, one of which targets the exchange rate, or
2. using one rule which includes the exchange rate as a target.

The first option will take us to an hypothesis that is difficult to rationalize. The second one, presented by Benigno-Benigno (2000) and Ball (2000) is more true to life. If we proceed from the simple Taylor-type rule, then by adding the exchange rate (e), we get

$$r_t = r_eq + \alpha GAP^e_{t+i/t} + \beta(\pi^e_{t+i/t} - \pi^*) - \lambda(e- e^*)$$

The monetary rule under the managed float regime, where exchange rate is a target, is close to the fixed exchange rate. Therefore, instead of the fixed rate regime one could use in simulations de facto fixed rate in the form of managed float.

Nevertheless, we took the closed economy assumption as our starting point and left the rate regime unchanged in our experiments. In other words, the closed economy assumption (or one may say - simplification) has been used. In this case the interest rate shift initated by the monetary authority does not affect the (nonexisting) trade nor financial flows. Such choice was determined by the fact that so far we have been unable to estimate neither of the effects of exchange rate in the Estonian economy. Therefore, the model used in our simulations fails to reflect the role of exchange rate in adjustments and matches the closed economy assumption rather well.

3. Information problem

In my experiments, the monetary authority is assumed to know the true structure of the economy. The monetary authority understands the formation of private agents' expectations, and is able to use this knowledge to its advantage.

The possession of perfect information entails two things – firstly, the central bank is competent to make100 per cent adequate decisions. Secondly, the perfect information

assumption allows to realise its decision precisely in accordance with the expectation and intentions. The reality is certainly more complex than the above simplification. Svensson and Woodford state that central bank operates under considerable uncertainty about the state of the economy and the size and nature of the disturbances that hit the economy.

Many important indicator variables for central banks are forward-looking variables, that depend on private-sector expectations of the future developments in the economy and future policy. However, these expectations in turn depend on an estimate of the current state of the economy, and that estimate in turn depends, to some extent, on observations of the current forward-looking variables. This circularity presents a considerable challenge for the estimation problem in the presence of forward-looking variables. (Svensson and Woodford (2000, p.1,2))

The assumption according to which CB has perfect information is useful also for another reason. In addition to eliminating mistakes, perfect information allows the central bank to exogenize the market interest rate (i.e. to make it perform according its discretion) which otherwise would entail a considerable endogenous component.

The exogenous interest rate is important in simulations because there is actually no opportunity to analyse different monetary rules statistically on the basis of Estonian data. Since the Bank of Estonia has never used interest rate as an instrument, it is impossible to estimate a model that would describe the direct effect of the interest rate as an instrument on macro variables [1] (or the effect of the instrument on market interest rate).

If, however, we presume that the CB has perfect information, then the market interest could be considered exogenous with regard to the activities of the CB and that the market rate is completely determined by the operations of the Bank of Estonia. In such case, the market interest rate could be considered as the proxy for the CB instrument.

There is only one way to soften the assumption of perfect information in the comparative analysis of CBA and alternative monetary policies – the stochastic simulation. For the latter, the relations described in model are realised stochastically, i.e. in the simulations the decisions of the central bank do not correspond 100 per cent to perfect information, but contain also mistakes. On the other hand, stochastic simulation provides a possibility that the decisions of the CB will realise in a different way than compared with the intention of central bankers. To conclude, stochastic simulation provides a relatively realistic framework for comparative analysis of monetary rules.

4. Lucas' critique

In his very influential article, Robert E. Lucas, Jr. (1976) raised a serious critique against econometric models that were used for policy evaluation. The relevance of the Lucas critique lies mostly in the question of how sensitive the macro economic relations are with regard to policy changes. Since the one and only economic policy regime in Estonia during the period under the consideration has been CBA, it is impossible to test the sensitivity of the macro model to economic policy on the basis of Estonian data.

[1] See models listed in Svensson - Woodford (2000, p.13)

Empirical studies of stability regarding the policy regime have rendered ambivalent results.[2] Hallsten (2000) notes that studies that have analysed how a regime shift affects the inflation process, that is, how important the Lucas critique is in practice, have come to different results. In Fuhrer (1995) it is shown, using several different methods, that the Phillips curve for the United States has remained stable during the period 1960 to 1993, despite a shift in the monetary policy regime in 1979. Fuhrer argues that the shift in policy behaviour perhaps was not important enough to derail the empirical performance of the Phillips curve. In economies that recover from hyperinflation, on the other hand, Sargent (1981) finds evidence of a break in the Phillips curve relation. Sargent and Söderström (2000, p.19) claim that Lucas critique fails only in stable environment.

As we know, the Estonian economy was in the transition stage in the analysed period (whatever the definition of the transition be[3]). Transition brings about structural changes and accordingly instability. Following Sargant and Söderström it means that expectations and macro model have to be dependent on the policy regime. Thus we can presume that it is highly probable that our model estimated on macro data is open to Lucas critique. However, it should be stressed that the current study with the simulation of reduced-type model is the first (and therefore naïve) stage in quantitative analysis of monetary policy in Estonia. Needless to say that we have aim of deepening our analysis through the construction and use of the Estonian specific general equilibrium class model.

5. Simulation of alternative monetary policy rules

Let us evaluate the performance of monetary rule in the conventional way - by quadratic loss function. We use the following specification of loss function

$$\min L = \Sigma_{t=1}^{N} \omega_y * (GAP_t)^2 + \omega_\pi * (\pi_t - \pi_eq_t)^2 + \omega_r * D(r_t)^2$$

where $D(r_t)$ is the difference of interest rate;[4]
$\pi_t - \pi_eq_t$ is the deviaton of inflation from its long-run value;
ω_y, ω_π and ω_r are the weights of output gap, inflation variability and interest rate difference;
N – number of observations.

The higher the value of loss function, the wider the variation of targeted variables (from target) and the less effective the specific rule in reaching targets.

The loss function used contains targets with the equal weights ($\omega_y = \omega_\pi = \omega_r = 1$). Such simplification makes the comparative analysis of monetary rules considerably easier since the

[2] The reason why the Lucas critique which importance in theory is commonly accepted has little empirical support lies according to Linde (2000) in low power of test used to detect the applicability of the Lucas critique. The results of examination of properties of super exogeinitity test, which is conventional tool, suggest that this test is not capable of detecting the relevance of Lucas critique in practice in small samples.

[3] In the conventional sense, transitional economy means (post)socialist economy which is developing from a centrally planned system into market economy. Estonia seems to have almost completed such a transition. However, Estonia still remains a transitional economy – in the sense of accession to the European Union (transition into EU).

[4] If the interest rate is an instrument, it could not be the target at same time of course. Anyway it is widely accepted that the CB should consider in his operations also the variability of interest rate. So, the difference of interest rate is usually included in the loss function to smooth the path of interest rate in achieving the operational targets (see Isard - Laxton - Eliasson (1999)).

problematical estimation of weights could be excluded. This, though, need not be the most appropriate solution because the output gap is an unobservable variable. Claus-Conway-Scott (2000, p.46) stress that as the noise in the output gap measure increases relative to the signal on the level of excess demand or supply in the economy, it becomes optimal for policymakers to put less weight on the output gap and more weight on inflation when assessing the state of the economy. In practice, central banks do seem to attenuate their policy responses to the output gap in comparison to the optimal response suggested by economic models.

The historical simulations show that the following performed better

a) unrealistic monetary rules that relied on the variables of the current period, which are actually non-existent (as statistics are produced with a due lag);
b) rules that target only one variable – either output gap or inflation.

Whereas it appears that targeting output gap causes the interest rate volatility to increase drastically. This is due to the fact that output gap makes up approximately ¾ of the loss function (i.e. total variation of gap, inflation and interest rate). The rest of the total variation is divided more or less equally between inflation and interest rate.

It appears that if we use interest rate for smoothening the gap, then the interest rate variation becomes similar to gap (actual) hypervariation. The reason for that is straightforward. The CBA simulations showed that due the openness of the Estonian economy, the output gap depends mostly on foreign demand and the role of domestic demand is marginal. Therefor the smoothing of gap (i.e. domestic demand) through interest rate requires irrational growth of interest rate variability.

The historical simulation showed that only the targeting of inflation could have been hypothetically competitive with CBA – provided that the central bank does not make mistakes, etc.

As noted above, stochastic simulation makes the comparative analysis of monetary rules somewhat more realistic. In stochastic simulation, the interaction described by the model is realized stochastically.[5] Stochastic simulation proves CBA - out of the more realistic options - to be the most suitable for Estonian economy. The advantage of CBA comes from the lowest variation of the interest rate. In the case of other monetary rules, interest rate must vary considerably in order to be able to smooth targeted variable. At the same time, however, the growth of interest rate variation does not counterbalance the decrease in targeted variability.

Although the result – the advantage of CBA – could be guessed intuitively, the reasoning is not in accordance with the views expressed in economic literature. Characteristic to the fixed rate, and accordingly also to CBA, is wider variation of interest rate as compared to other exchange rate regimes (i.e. monetary rules). Interest rate variation results from the fact that in fixed regime there is no adjustment mechanism that derives from exchage rate changes. Adjustment occurs through interest rate changes. In the case of floating rate, however, it is the exchange rate that accounts for the adaptation and therefor interest rate variation is marginal.

[5] Stochastic simulation involves solving the model a number of times, each time adding a pseudo-random shock to each equation, and drawing a new set of shocks for each replication. The average of the resulting simulations is a measure of the expected value of the solution.

The reason for the difference lies most probably in the fact that the model used in simulations is actually a model of closed economy as the trade as well as financial flows are exogenous. Since the effect of (actual) exchange rate is not yet discovered in Estonia, the exchange rate stays out of the modeled of adjustment and the adaptation takes place only through interest rate under each monetary rule. This would mean that the conclusions of model simulations cannot be interpreted in the conventional context of exchange rate regime analysis.

6. Conclusions

The simulations show that CBA is the optimal monetary rule for Estonia. The main conclusion of the deterministic simulation of shocks is that shocks adjust to the long-run path and the Estonian currency board is sustainable. The stochastic simulation proves CBA to be the most suitable option for the Estonian economy.

The advantage of CBA derives from the flexibility of the Estonian economy. The flexibility, in turn, stems from the liberalization and openness. Yet it is a one-sided conclusion since it only reflects the short-term effect. In fact, CBA relevantly relates to the long-term aspect as well. The flexibility, liberal organization and openness of the Estonian economy are the results of introduction of CBA (and the reforms initiated thereby). The structure of our economy is endogenous to monetary rule: CBA is most suitable because Estonia has developed a favourable environment for CBA through structural and institutional reforms.

References

1. **Ball, L. (2000)** Policy Rules and External Shocks. NBER WP No. 7910
2. **Benigno, G. - Benigno, P. (2000)** Monetary Policy Rules and the Exchange Rate. draft
3. **Claus, I., Conway, P., Scott, A. (2000)** The Output Gap: Measurement, Comparisons and Assessment. Reserve Bank of New Zealand, Research Paper # 44
4. **Devereux M.B. - Lane, P.R. (2000)** Exchange Rates and Monetary Policy in Emerging Market Economies. draft
5. **Flood, R.P. - Jeanne, O. (2000)** An Interest Rate Defense of a Fixed Exchange Rate? IMF WP/00/159
6. **Hallsten, K. (2000)** An Expectations-Augmented Phillips Curve in an Open Economy. Sveriges Riksbank WP # 108
7. **Isard, P., Laxton, D., Eliasson, A.-C.(1999)** Simple Monetary Policy Rules Under Model Uncertainty. IMF WP/99/75
8. **Linde, J. (2000)** Testing for the Lucas Critique: A Quantitative Investigation. Sveriges Riksbank WP # 113
9. **Lucas, R. (1976)** Econometric Policy Evaluation: A Critique. Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy. Amsterdam: North Holland. pp.19-46
10. **Sargent, T.J - Söderström, U. (2000)** The Conquest of American Inflation: A Summary. Sveriges Riksbank, Economic Review 3/2000
11. **Svensson, L.E.O. - Woodford, M. (2000)** Indicator Variables for Optimal Policy. NBER WP #7953

Kokkuvõte

ALTERNATIIVSETE POLIITIKA REEGLITE KONTRAFAKTUAALNE SIMULATSIOON EESTIS

Urmas Sepp
Eesti Pank

Komparatiivse analüüsi eesmärgiks on selgitada, kuidas toimib valuutakomitee (VK) võrreldes situatsiooniga, mil Eestis kehtiks muu monetaarne süsteem. Hinnang konkreetse monetaarsüsteemi efektiivsusele anti sihifunktsiooni põhjal, mis peegeldas fundamentaal-näitajate variatsiooni. Valuutakomitee alternatiivina vaadeldi intressimäära sisaldavat monetaarreeglit, mille üldisest formuleeringust jäeti välja praktikas vähelevinud majanduskasvu eesmärgistamine.

Analüüsis kasutati statistiliselt hinnatud "redutseeritud" makromudelit. Kõnealuse mudeliklassi miinuseks on avatus Lucase kriitikale. Paraku tuli sellega leppida, sest seni puuduvad Eesti majandust analüüsivad käsitlused, millest lähtuda üldise tasakaalu mudeli parametriseerimisel.

Analüüsiks tehti mitmeid lihtsustusi, millest olulisim on täiusliku info oletus. Eeldus, mille kohaselt monetaarvõim omab täielikku informatsiooni, oli kasulik turu intressimäära eksogeniseerimiseks. Viimane on simulatsioonides tähtis seetõttu, et kuna EP pole intressimäära instrumenti kasutanud, siis polnud võimalik koostada ja hinnata võrrandit, mis kirjeldaks instrumendi otsest mõju makroagregaatidele. Kui aga eeldada keskpanga puhul täiusliku info valdamist, siis muutub turu intressimäära monetaarvõimu tegutsemise suhtes eksogeenseks ehk täielikult sõltuvaks EP tegutsemisest. Täiusliku info eeldust võimaldab osaliselt pehmendada vaid üks rubriik VK ja alternatiivse reegli võrdlevas analüüsis - stohhastiline simulatsioon. Viimase puhul realiseeruvad mudeli seosed juhuslikult, mis pakub suhteliselt reaalse võimaluse monetaarreeglite võrdlevaks analüüsiks.

Simulatsioonidest järeldus, et VK on Eesti jaoks optimaalne monetaarreegel. Kuigi tulemus vastab ootusele, pole selle põhjendus kooskõlas majanduslektüürist tuntud seisukohtadega. Fikseeritud kursi, seega ka VK iseloomulikuks jooneks loetakse just intressimäära suuremat variatsiooni võrreldes muude kursirežiimidega (s.o. monetaarreeglitega). Intressimäära variatsioon tuleneb asjaolust, et fikseeritud kursi korral puudub kursi muutuse kaudu toimiv adaptsioonimehhanism. Adaptsioon toimub intressimäära vahendusel. Ujuva kursi korral seevastu kannab kohanemise raskust eelkõige vahetuskurss, mistõttu intressimäära variatsioon on marginaalne. Tõenäoselt peitub lahknevuse põhjus asjaolus, et tegelikult kujutab uurimuses kasutatud mudel endast suletud majanduse mudelit, kuivõrd nii kauba- kui kapitalivood on eksogeensed. Kuna Eestis on (reaalse) vahetuskursi mõju seni avastamata, siis on vahetuskurss mudeli adaptsiooni ringist väljas ning adaptsioon toimub ainult intressimäära vahendusel iga monetaarreegli korral. See aga tähendab, et mudeli simulatsiooni järeldused pole vaadeldavad-võrreldavad vahetuskursi režiimide analüüsi konventsionaalses kontekstis.

VK sobivus tuleneb Eesti majanduse avatusest ja fleksibiilsusest. Samas on taoline järeldus mõneti ühekülgne, sest see peegeldab vaid lühiajalist efekti. Tegelikult seondub VKga tähelepanuväärsel viisil just pikaajaline aspekt. Majanduse avatus ja fleksibiilsus on VK juurutamise (ning sellest tulenevate reformide) järelmeid. Nii on majanduse struktuur

monetaarreegli suhtes endogeenne: VK sobib seetõttu, et struktuursete ning institutsionaalsete reformidega on Eestis kujundatud VK toimeks sobiv keskkond.

ANALYSIS OF FOREIGN TRADE POLICY OF THE BALTIC STATES AND ITS PROBLEM SOLUTIONS IN BUSINESS

Inese Spīča
University of Latvia

Introduction

The objective of the paper is to study the integration process of micro and macro business environment and trade policy problems, to elucidate the factors influencing the business effectiveness, to develop proposals for solving problems and for foreign trade management mechanism by making use of relationship between these factors in investigation of foreign trade in Baltic States. The paper covers the following objects of research:

- Foreign trade policy of the Baltic States,
- Free trade in the Baltic and business environment,
- Modern classification of the business environment,
- Customs Union of the Baltic States as problem solutions of foreign trade policy,
- Possibilities of foreign trade policy in the Baltic States.

The research period is from the year 1991 till the year 2001, separate themes have been studied for a shorter period of time or by way of comparison, as well as during the period 1920-1940.

Foreign trade policy of the Baltic States

Since policy is government of society and the social processes in a country as a whole, foreign trade policy is government of society and social processes directly in foreign trade.
Different countries make use of various trade policy instruments in development of their trade policy. Depending on its character trade policy of a country can be protecting, moderate or free. Trade policy character is determined by evaluating the average level of customs tariff, as well as by the average level of limits and the intensity of quantity limits.
A country can regulate its foreign trade unilaterally, bilaterally and multilaterally.

Foreign trade policy instruments applied by countries can be classified into two groups according to their character: 1)tariff, 2)non-tariff.

More often foreign trade policy instruments are applied for limitation of import and/or increase of export. Thus the main tasks of the country in the area of foreign trade are as follows:

1) to help the exporters sell more export goods by making them more competitive in the world market,
2) to limit purchase of import goods by making them less competitive in the domestic market.

State is involved in foreign trade as an intermediary, as foreign trade is carried out on the business level, i.e., companies are the main executors of foreign trade transactions. Thus state has to take care about development of business environment favourable for foreign trade.

Foreign trade policy of the Baltic States is closely related to the main objective of the foreign policy – strengthening of state security and national sovereignty. The necessary condition for

the achievement of this objective is the integration of the state in the European Union, enlargement of regional co-operation and facilitation of the relationship with the countries where stable political situation exists.

Baltic States continues to realise liberal foreign trade policy that facilitates competition and assists in satisfying the demand of consumers comprehensively by simultaneously ensuring an effective protection of domestic trade and interests of local producers.

Co-operation of the Baltic States is oriented towards the achievement of foreign and security policy objectives by integration in EU and NATO structures, as well as towards the establishment of common economic area of the Baltic States.

Advisable direction of the Baltic States integration would be harmonised adaptation of EU directives, thus establishing the EU model and enabling to adapt the countries economies to the requirements of the European Union trade. Similar principle has already been provided by the Association Agreements between the Baltic States and the European Union.

Free trade in the Baltic and business environment

By evaluating the results of bilateral trade of the Baltic States during the time period from the year 1996 – 1999, the following conclusions can be made:

- export volume increases (except the year 1999),
- import volume increases (except the year 1999),
- foreign trade turnover increases (except the year 1999),
- Estonia's foreign trade balance with Latvia and Lithuania is positive,
- Latvia's foreign trade balance with Estonia and Lithuania is negative,
- Lithuania's foreign trade balance with Estonia is positive (except the year 1999), if Estonia is the state of import origin, but negative – if Estonia is the state of import consignments,
- Lithuania's foreign trade balance with Latvia is positive.

During the years 1996 – 1999 Estonia and Lithuania were the main partners of Latvia in transit trade.

Among other factors membership in World Trade Organisation and other international institutions and the European Union will positively influence the Baltic States foreign trade.

Since foreign trade is one of business areas, it is subjected to the changing influence of business environment, and analysis of foreign trade theory and policy enables to establish that foreign trade theory and policy in the course of development changes just under the influence of business environment.

Establishment of the export oriented business environment is one of the main preconditions of the economic development. Creation of favourable environment is not only a set of activities carried out by the state institutions, but the result of complex and long-term policy. In order to establish a developed business environment, it is necessary to equalise disproportion of the economic environment and to ensure fair competition. The improvement of the business environment in the foreign trade context includes such activities as an establishment of stable and favourable foreign trade legal basis and institutional structure for export promotion

purposes. An effective institutional environment includes high quality state administration activities.

Modern classification of the business environment

Business environment is a set of objective and subjective facts defining and measuring the situation in business during a certain period of time and the factors influencing it. Business environment conditionally can be divided into two levels: microenvironment and macroenvironment. Business is the basic element of entrepreneurship. However apart from the type of business its activities are influenced by certain factors of the business environment.

Correlation between the business and the business environment takes place continuously. This interaction is complicated and becomes apparent in many and various ways. On the one hand business with its activities influences the business environment, but on the other hand, the business environment makes the business to act in one way or another. Thus the flow of business environment factors circulates in two directions. One direction of this stream flows from the business to the business environment, but the other – from the business environment to the business.

Business environment factors interact with the business and make it to develop strategy and tactics suitable for the business environment, as well as makes the business to function according to the developed strategy and tactics.

Business microenvironment is the internal business environment in which particular business decisions are made. It is characterised as a universal environment, which apart from the form of business merges all the systems functioning inside the business. The internal environment consists of various components. Thus the business microenvironment can be divided into various smaller spheres of functioning that are common to all types of businesses. In sole proprietorship one person undertakes all the functions while in big businesses they are distributed among specialised internal structures. But, apart from the size of the business the areas of functions to be performed are common for all businesses.

Thus business environment conditionally can be divided into two levels: internal business microenvironment; external business microenvironment. Each business can develop its own internal business microenvironment. This is the environment that is the most easily subjected to different changes and that can be most rapidly changed by the entrepreneur. In its turn, the external business environment that is formed by suppliers, consumers, competitors, contact audience, is more difficult to change by the entrepreneur in a short period of time. This is connected with inability of the entrepreneur to influence directly the external business microenvironment (See Picture 1).

Business macroenvironment is the external environment of a business indirectly influencing taking of business decisions and the effectiveness of activities of a business. It remains unchanged for a short period of time, but changes in a long period of time.

The natural, social, political, legal, public sector, economic, financial, labour force, competition, technological and international environment form business macroenvironment.
Business macroenvironment depending on the intensity of its influence on the business can be divided into: internal business macroenvironment, external business macroenvironment.

Picture 1. Contents of business microenvironment.

Internal business macroenvironment is formed by the natural, social, political, legal, public sector, economic, financial, human resources, competition and technological environment. It is characterised by close correlation with business microenviroment. Besides, separate business decisions cannot essentially affect business macroenvironment.

External business macroenvironment is determined by international environment. External business macroenvironment is the most complicated business environment and the least subjected to the influence of separate business decisions (See Picture 2).

Picture 2. Contents of business macroenvironment.

Thus, business as the central element of business environment has wide possibilities to influence business microenvironment, but much smaller possibilities to influence business macroenvironment. Namely, it is not possible to affect business macroenvironment in a short period of time. Therefore the business in a short-term has to function according to the requirements of business macroenvironment, but in a long-term it has to facilitate reorganisation of business macroenvironment according to the requirements of the business itself.

Apart from it the interrelation between separate elements of business microenvironment and macroenvironment in some cases is closer, but in other cases – weaker.

Customs Union of the Baltic States as problem solutions of foreign trade policy

The Baltic States could establish rather important economic area with a good will and understanding, but this idea was not implemented during the first independence period of the Baltic States.

Nowadays better conditions have been created - legal, political and socially economic conditions for the free trade development of the Baltic States, nowadays the Baltic States are unified by common historical experience and common future goal to participate in European economic integration process and finally access the EU. Nowadays deeper form of mutual economic integration of these states as well as more rapid integration speed is necessary for the further development of the foreign trade policy of the Baltic States.

Customs union is one of the four economic integration forms. Except the customs union the following economic integration forms exist: free trade zone, common market, economic union.

Customs union is an integration form that provides not only cancellation of all the trade restrictions among the members of the customs union, but also common foreign trade barrier against the countries that are not the members of the customs union.

Thus the customs service is not necessary on the inner borders of these member countries. Thus the customs revenue are distributed among the member states of the customs union corresponding to the requirements of the customs union agreement.
The question that has to be asked to the all customs unions is, why the system of discriminating tariff reduction (in the favour of partners) is preferred over the non-discriminating reduction. Besides we can see from the above mentioned that one can find arguments in the favour of the customs union, speaking about the greater possible stability of political environment, possible gains from import and export price relation, gains from the increase in influence of the member countries in establishment of global trade policy, reduction of average costs, due to increase in production volume, and, possibly, dynamical effects. It is more likely that the customs union could cause the increase of welfare level, if the union partners, actually competitors, potentially could supplement each other. The more differences are in costs of goods produced by them the greater is a possibility to gain benefits. The higher are the initial tariffs among the union partners, the higher is the potential for the increase of welfare level. The lower are the tariffs towards the outer world the lesser are the losses from the traditional change of import sources. The greater is the market share initially covered from trade among the union partners the greater is the possibility to gain benefit from the union.

Immediately after the renewal of independence Baltic States declared the objective – to integrate the European Union (EU). Since that the harmonisation and adaptation of the Baltic States legislation to the EU general rules, stabilisation of national economy and fight for its growth is going on.

It is surprising that after getting acquainted with the conclusion of the European Commission on the readiness of the Baltic States to integrate the European Union, we can conclude that although the differences exist among the three Baltic States, but they are not so great, thus they could not be the basis of the decision the consequences of which would be the splitting up of the unity of the Baltic States. If the Baltic States do not integrate the European Union simultaneously, external border of a strong economic formation – EU is established. The history proves that the activities carried out within the framework of the EU economic policy assist the developing countries to achieve could development results. Estonia's accession to EU ensures the development sprint of Estonia that will increase its distance from the other Baltic States. Development of Estonia could facilitate the development of the other Baltic States as well by enlarging investment and trade activities in these countries. In case Latvia and Lithuania are no EU member states these countries have to overcome considerable additional obstacle – EU trade policy against the countries that are not its members. Taking into account the enlargement of the mutual economic relations among the Baltic States, a border among the Baltic States could burden the development of the economic zone established by these states.

The developments in Latvia clearly show the EU interest on the development of sub-regional co-operation and a wish to make it more rapid. It is understandable, because from the EU point of view the developed sub-regional co-operation ensure a number of benefits:

- during this process the candidate states gain experience of common activities by establishing common institutions, by implementing common or at least harmonised political, economic and trade policy;
- co-operation countries is a protection and safety guarantee of geopolitical interests, and this factor has an invaluable importance in enlargement of EU merchandise and finance trade;
- co-operation countries implement EU economic unity (common market) ideas in micro scale and they are ready to align the EU common system without long lasting transition or preparatory period;
- it is directed by the expected EU territorial enlargement.

The two main reasons, why the sub-regional co-operation is not sufficiently successful are as follows: 1)evaluation of business environment in all the countries is medium; 2)all the countries mainly are focused towards the integration with the EU countries, generally speaking, with the developed countries, from which they can gain more benefits.

Though one can observe tendencies that will positively influence the mutual economic co-operation among the Baltic States in the nearest future:

- economic downfall has been stopped and the increase has begun that will increase the purchasing power of the market;
- market in the Baltic States is still "easier" and therefore more attractive in comparison with the Western and Eastern markets, and it is closer;
- foreign financial investments are oriented towards larger markets and therefore will facilitate movement of goods and capital within the region;

- improvement of economic growth and foreign investments will facilitate the division of labour and specialisation of the countries. Foreign trade dynamics and structure proves the reality of these tendencies;
- improvement of economic situation facilitates the use of local natural resources that will promote domestic market of the region;
- by production development non-material goods may enter the market in the nearest future – know-how, technology, consultation products.

Strong political, economic and institutional integration of the Baltic States is a strong guarantee for their balanced growth, and it must be perceived and established as a serious political and economic force. The safety of the Baltic States depends on their unity as well.

Possibilities of foreign trade policy in the Baltic States

While establishing the free trade area of the Baltic States one must take into account that the primary goal is to become EU member countries and valuably align the European economic circulation. Taking into consideration that the legislation of the Baltic States is harmonised corresponding to the EU requirements, but the harmonisation speed in the Baltic States is different, agreed activities would have positive influence on the development of the countries, because:

- the Baltic States would have a possibility to share the experience in implementation of some specific legislative acts;
- it would be possible to reduce payments related to the interpretation of the EU legislation and education of the society;
- it is easier for the group of the countries rather than for one state to convince the EU countries on application of specific conditions to the candidate states at their current development stage;
- EU could positively evaluate agreed co-operation of the Baltic States in the adaptation of the legislation area.

By unifying the Baltic States, it would be easier to protect maintenance of some specific legal act (at least for some period of time) in domestic legislation also after the accession to EU.

The establishment of the customs union of the Baltic States in great extent depends on the integration of the Baltic States in the European Union. In order to implement it, all the Baltic States will need to adjust individually concluded economic co-operation and free trade agreements, by harmonising them with the legislation related to the foreign trade as well as carry out several restructuring activities of the customs administration.

Therefore, establishing the Customs Union of the Baltic States (BCU), one should pay more attention to involvement of the population and entrepreneurs of the Baltic States in this process. Namely, this process should be made more transparent, the society should be more informed on the achievements in this field and on the problems. Besides, we should note the cultural and educational traditions established among the Baltic States as well as historical experience.

Conclusion

Namely, the establishment of the customs union among the Baltic States provides deeper form of economical integration in comparison with the opportunities provided by the free

trade agreement among these states. Because the customs union provides the establishment of BCU Board as well as the establishment of the customs union executive institution and arbitration. Thus the Baltic States, by using common traditions in the field of culture, history and national economy, could successfully establish common trade policy of the Baltic States as well that would correspond to the basic requirements of the World Trade Organisation as well as the European Union and more successfully satisfy the interests of the population and the entrepreneurs of these states.

Successful establishment of BCU could promote simultaneous accession of the Baltic States to the European Union and greater influence of these states in the world in political and economical areas. Thus the unnecessary competition among the Baltic States on the succession of the accession to the European Union could be reduced, as well as the community of the Baltic States could be proved in practice once more. Besides, the Baltic States has completed all the key preparatory works for BCU establishment purposes as of this date. Therefore all the other activities to be carried out by the Baltic States could be performed by BCU Board, Office and Arbitration in the term provided by the BCU agreement. Besides, this BCU Board later could be a part of the European Union free trade management institution.

Thus, taking as the basis the customs union agreement between the Czech Republic and Slovakia as well as the customs union agreement concluded between Latvia and Estonia during the first independence period, the author proposes to include the following chapters in the BCU draft agreement:

- BCU objective and basic principles,
- free movement of goods within the framework of the BCU and common trade barriers against the third countries,
- common agricultural products' trade policy,
- unity of the competition and related legislation,
- common trade policy,
- free movement of services within the framework of BCU and common trade policy against the third countries,
- BCU management and executive institutions,
- entry into force procedure of the agreement and related issues.

The idea that the Baltic States should form the Customs Union of the Baltic States as small model of the European Union is original and modern. The Customs Union will promote the formation of a favourable business environment of the Baltic States and will become an important contribution to reinforcement of regional co-operation and will open new opportunities for Baltic States entrepreneurs to find co-operation partners and new markets.

References

1. Estonia, Latvia, Lithuania – Foreign Trade, 1999.-Vilnius, 2000.-94p.
2. **Robson P.** The Economics of International Integration.- Great Britan: Bidles Ltd, 1993.-285p.
3. **Spīča I.** Free Trade of the Baltic States and the Possibilities of Customs Union: Monograph.-Riga: University of Latvia, 2000.-404p.

Zusammenfassung

ANALYSE DER AUSSENHANDELSPOLITIK DER BALTISCHEN STAATEN UND MÖGLICHE PROBLEMLÖSUNGEN

Inese Spīča
Universität Lettland

Derzeit bestehen bessere rechtliche, politische und auch sozialökonomische Verhaltnisse für die Entwicklung der Wirtschaftszusammenarbeit im Baltikum im Vergleich zu den ersten Jahren der Unabhängigheit. Die Baltischen Staaten haben gemeinsame historische Erfahrungen und ein gemeinsames Zukunftsziel: ”Teilnahme am europäischen ökonomischen Integrationsprozess”, d.h. Beitritt zur EU. Gewöhnlich wind die Unternehmenstätigkeit auf zwei Ebenen analysiert, auf der Mikro- und der Makroebene. In den Baltischen Staaten ist die Unternehmenstätigkeit sowohl auf Mikro- als auch auf Makroebenen ähnlich.

In den Baltischen Staaten wurde eine Freihandelszone geschaffen, die sich erfolgreich entwickelt. Die Zusammenarbeit der Balttischen Staaten entwickelt sich in vielen Bereichen erfolgreich. Deshalb wird die Frage nach einer Schaffung von Formen der tieferen Wirtschaftsintegration unter den Baltischen Staaten immer aktueller. Eine der zukünftigen Integrationsformen könnte die Schaffung einer Zollunion sein. Aber heute wie auch vor einigen Jahren bestehen viele Gedankenunterschiede, wie auch unnötige Konkurrenz untereinender. Das alles verlagsamt das Tempo der Baltischen Staatess auf dem Weg zur Europäischen Union, zur Integration in die Europäischen Wirtschaftsinstitutionen, und verringert die Konkurrenzfähigkeit dieser Länder auf dem Weltmarkt.

PENSIONIREFORMID EUROOPA LIIDUS JA EESTI

Marge Sults
Tallinna Tehnikaülikool

Eesti ja paljud Euroopa Liidu riigid viivad läbi pensionireformi. Sarnased on nii põhjused, mis tekitasid vajaduse sellise reformi järele kui ka reformi põhijooned.

Elanikkonna vananemine

Elanikkonna vanusstruktuuri mõjutavad loomulik iive, eluea pikkus ja migratsioon. Euroopa elanikkonnale on viimastel aastakümnetel iseloomulik madal iive ja eluea pikenemine. Selle tagajärjel toimunud elanikkonna vananemine tekitab pingeid sotsiaalsfääris, eelkõige pensionisüsteemis ja tervishoiusüsteemis. Üle 65 aastaste osakaal Euroopa Liidus on pidevalt kasvanud ja kasvab ka tulevikus. Nii oli 1960. aastal vanurite osakaal rahvastikus 10,6 protsenti, 2000. aastal 16,1 protsenti ning aastal 2050 võib see Eurostat'i projektsiooni kohaselt olla ligikaudu 27 protsenti /10/.
Eestis oli 1997. aasta lõpus 65 aastaste ja vanemaealiste suhe rahvastikku 14 protsenti. Pensionäride osakaal rahvastikus on aastatel 1970-1998 kasvanud 19 protsendilt 25 protsendini /12/. Need näitajad on kõrgemad kui enamikes Euroopa Liidu riikides, kus keskmine pensionäride osatähtsus rahvastikust oli 1993. aastal 21 protsenti /14/. Selle põhjuseks on Eestis kehtiv varasem pensioniiga võrreldes Euroopa Liidu riikidega. Viimastes on pensioniiga 60-67 eluaasta piires. Kõige levinum ametlik pensioniiga on 65 eluaastat /5/, kuigi tegelik pensioniiga on väiksem ennetähtaegse pensionilemineku võimaluse massilise kasutamise tõttu.

Mis puudutab tulevikuprojektsiooni, siis võib küllalt kindlalt väita, et sündimuse hüppeline kasv on ebatõenäoline, küll aga jõuab Euroopas beebibuumi põlvkond lähema kümne aasta jooksul pensioniikka, mistõttu vanurite osakaal suureneb ka edaspidi. Demograafilist struktuuri mõjutavat migratsiooni on seevastu suhteliselt raske ennustada.

Vananemise majanduslikud tagajärjed

Vananemise majanduslikud tagajärjed avalduvad mitmeid kanaleid pidi: avaliku sektori finantside kaudu, elutsükli avaldumise ja Ricardo ekvivalentsuse kaudu ning tööjõu pakkumise, kapitali akumulatsiooni ja tootmistegurite tootlikkuse kaudu /10/.

Pensioni- ning tervishoiukulutuste kasv on olnud Euroopa riikidele omane juba pikemat aega. Kaks kolmandikku avaliku sektori kulutuste kasvust alates 1970. aastatest on olnud põhjustatud kodumajapidamissektorile minevate transfertide suurenemisest, millest põhiosa moodustavad just pensionid ja tervisekindlustus /10/.

Modigliani ja Sterlingi formuleeritud elutsükli hüpoteesi kohaselt sõltub rahvamajanduse säästmismäär otseselt elanikkonna vanusstruktuurist – mida suurem on vanurite osakaal, seda väiksem on säästmismäär, kuna pensioniikka jõudnud inimesed hakkavad tarbimise finantseerimiseks kasutama oma varem akumuleeritud vahendeid. Järelikult mõjutab vanusstruktuur majanduskasvu.

Ricardo ekvivalentsuse teoreemi kohaselt kohandavad ratsionaalselt käituvad majapidamised oma säästude taset, pidades silmas võimalikku tulevast maksukoormust. Eelarvedefitsiit tõukab majapidamisi säästma defitsiidiga võrdse summa, et vastu seista võimalikule tulevasele maksude tõstmisele. Selle tulemusena jäävad rahvamajanduse kogusäästud

samaks. Empiiriliste uurimuste tulemused Ricardo ekvivalentsuse kehtimise kohta on suhteliselt vastukäivad. Nii näiteks leidis Brunila uurimus Euroopa maade põhjal teatud tõendeid selle kohta, et eratarbimine ja avaliku sektori tarbimiskulutused olid pigem üksteise täiendajad või neutraalsed kui asendajad /1/. Seega võib koos eelarvedefitsiidi kasvuga erasektori säästmismäär väheneda.

Vananemise mõju tööjõuturule sõltub osaliselt sellest, milline on tööhõive olukord. Kui tööpuudus on suur, siis elanikkonna vananemise tõttu suurenev maksukoormus vähendab tööealiste tööjõu pakkumist. Samuti võib suur tööpuudus stimuleerida ennetähtaegset pensionile siirdumist. Arenenud riikide pensionisüsteemid soodustavad tihtipeale ennetähtaegset pensionileminekut. Sellistele inimestele makstakse sellel ajal osalist pensioni kas pensionikindlustuse, töötusekindlustuse või tööandjate vahenditest. Ennetähtaegselt pensionile mineku võimalust kasutab suurem osa Euroopa Liidu töötajatest: Belgias ei tööta 60 – 64 aastastest 90 protsenti, Prantsusmaal 87 protsenti ja Saksamaal 78 protsenti /13/. Huvitav on märkida, et varakult pensionile jäämise üheks põhjuseks ei saa üheselt lugeda pensionieelikute tööpuudust, kuigi antud pensioni üheks eesmärgiks on leevendada tööpuudust vanemaealiste väikese konkurentsivõimega inimeste hulgas. Näiteks Saksamaal toimunud järsk tööjätmise ea langus 1970. aastatel eelnes tööpuuduse kasvule, mitte ei järgnenud sellele /2/. Need faktid illustreerivad ilmekalt, kuidas inimesed, kes on jõudnud pensionieelsesse ikka ja kelle võimaliku pensioni tase on saavutanud maksimumi, käituvad ratsionaalselt, kui nad lähevad võimalikult varakult pensionile ning väldivad hilisema pensionileminekuga seotud kahju. On leitud, et 55-64 aastaste tööhõive võiks maades, kus sotsiaalsüsteem on eriti “vaenulik” töölkäijate suhtes, suureneda 8-9 protsendipunkti võrra, kui kaotataks varajase pensionilemineku stiimulid /10/.

Eestis on riikliku pensionikindlustuse seadusega kehtestatud ennetähtaegse vanaduspensioni saamise õigus - pensionile võib minna mitte varem kui kolm aastat enne pensioniõigusliku vanuse saabumist ja vähemalt 15 aastase tööstaaži olemasolul. Selle õiguse realiseerimisega käib siiski kaasas teatud “karistus” vältimaks liiga kergekäeliselt varem pensionile jäämist: iga ennetähtaegselt pensionile mindud kuu eest vähendatakse pensionisummat 0,4 protsendi võrra /11/. Sarnast reeglit sisaldab näiteks ka Saksamaal 1997. aastal rakendatud pensionireformi pakett /8/.

Tööjõu pakkumise vähenemist oleks võimalik kompenseerida tööviljakuse tõstmisega, kuid empiirilistes uurimustes pole seni jõutud selgusele, kas demograafilised muutused avaldavad tööviljakusele positiivset või negatiivset mõju /10/.

Kuna vananemine mõjutab säästmise-investeerimise tasakaalu, mõjutab ta ka intressimäärasid, vahetuskurssi ja välistasakaalu.

Kolmesambaline pensionisüsteem

Enamikes Euroopa riikides, Eestis ja teistes Kesk- ja Ida-Euroopa maades on praegusel ajal üle mindud või ollakse üle minemas kolmesambalisele pensionisüsteemile. Ehkki selle süsteemi konkreetsed rakendused on erinevates maades küllaltki erinevad, on põhimõtteliselt esimese samba näol tegemist ühisvastutusel (tulude ümberjaotusel) põhineva pensioniga (nn. rahvapensioni e. PAYG süsteemiga). Tema eesmärk on tagada pensionieas igaühele äraelamiseks vajalik sissetulek. Selle samba pensionite allikaks on hetkel töötavate inimeste poolt makstavad maksud.

Teine sammas baseerub peamiselt eelfinantseerimisel, st pensioni allikaks on pensionäri poolt tööeas makstud maksed. Võimalik, et teises sambas on omavastutus kombineeritud ühisvastutusega. Siia alla kuuluvad ka tööandjate poolt pakutavad pensioniskeemid (ettevõttepensionid).

Kolmas sammas võimaldab soovi korral saada lisatulu pensionieaks, kui selleks on eelnevalt pensionifondi või –kindlustusse vahendeid kogutud. See on täielikult vabatahtlikkusel põhinev sammas.

Euroopa riikides tuleb põhiosa pensionist esimesest sambast. Vaid Taanis, Suurbritannias ja Hollandis võib leida tugevalt arenenud teise ja kolmanda samba. Taanis, Rootsis ja Soomes on rahvapensioni finantseerimiseks osaliselt kasutusel eelfinantseerimise printsiip – osa töötajate sissemaksetest pensionisüsteemi kantakse pensionifondidesse, millest hiljem tehakse väljamakseid /5/.

Reformid Euroopa Liidus ja mujal

Euroopa Liidus on 1990-tel aastatel hakatud suurt tähelepanu pöörama pensionisüsteemi teisele sambale, sest elanikkonna vananemine tekitab esimeses sambas suure vahendite puudujäägi. 1998. aastal EL-is makstud pensionitest moodustasid PAYG pensionid 83,5% /15/.

EL-i liikmesriigid koostasid demograafiliste ja makroökonoomiliste stsenaariumite põhjal simulatsioone, et mõõta rahvapensionite osakaalu dünaamikat SKP-s. Praeguse olukorra jätkumisel kasvab rahvapensionite osakaal kõigis maades, välja arvatud Suurbritannia. Enamasti tõuseb rahvapensioni osakaal SKP-s 3-5 protsendi võrra. Suurimad tõusud toimuvad Hispaanias (aastatel 2000 – 2050 8,3 protsendi võrra), Hollandis ja Portugalis (6,2 protsendi võrra vastavalt aastatel 2000 – 2040 ja 2000 – 2030) /5/.

II sammas aitaks pensionitega seotud riiklikke kulusid kokku hoida. Prognoosid näitavad, et Euroopa Liidu maades võiks pensionireformide elluviimise tagajärjel esimese samba osatähtsus väljamakstava kogupensioni mahust järgmise kahekümne aastaga väheneda viiendiku võrra (tabel 1).

Tabel 1

Pensionissüsteemi struktuur Euroopa Liidus
Prognoos aastaks 2020 (% kogu pensionist)

	1998	**2020**
I sammas	83,5	64,0
II sammas	11,6	28,5
III sammas	1,5	4,5
Garanteeritud miinimumpension	3,4	3,0
Kogu pension	100	100

Allikas: /15/

Euroopa Nõukogu Lissaboni tippkohtumisel märtsis 2000 leiti, et Euroopa Liidus tuleb tõsiselt hakata tegelema tööhõive probleemidega. Eesmärgiks on seatud tööhõive suurendamine, sealhulgas vanemaealiste tööhõive suurendamine. See omakorda eeldab ümberkorraldusi pensionisüsteemis, nagu näiteks ennetähtaegselt pensionilemineku stiimulite

kaotamine. Kuna kindlustatu pension hakkab rohkem sõltuma tööpanusest, siis kasvab tema isiklik vastutus ning eeldatavasti ka töötamissoov.

Enamikes Euroopa Liidu maades on pensionireforme alustatud 1997-98 aastatel. Reformid on suhteliselt eriilmelised ja lähtuvad iga konkreetse maa situatsioonist. Mõningate sarnaste joontena võib välja tuua järgmised:

- reservfondide loomine, et kergendada reformide läbiviimist ja/või hoida riigieelarve reformi käigus mõistliku defitsiidi piires (Hispaania, Prantsusmaa, Iirimaa);
- ennetähtaegselt pensionile jäämise võimaluste vähendamine (Taani, Hispaania, Saksamaa, Prantsusmaa, Soome, Austria, Portugal);
- teise ja kolmanda samba loomine või tugevdamine (Belgia, Taani, Kreeka, Portugal, Rootsi) /3/.

Kesk- ja Ida-Euroopa maade demograafiline struktuur ja trendid on Euroopa Liidu riikide sarnane: sündivus on madal ja vanurite osakaal elanikkonnas kasvab. Nagu ka Euroopa Liidu maades, nii minnakse Kesk- ja Ida-Euroopa maades ennetähtaegselt pensionile. Näiteks on Poolas suhteliselt kõrge ametlik pensioniiga võrreldes teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega – 65 a. meestele ja 60 a. naistele, kuid ennetähtaegse pensionilemineku tõttu on keskmine pensionile siirdumise vanus meestel 59 ja naistel 55 aastat /6/. 1998. aastal oli Eestis keskmine tööjätuvanus meestel 62,8 ja naistel 59,6 aastat /9/, samal ajal kui ametlikku pensioniiga tõstetakse 63 aastani. Erinevalt EL-i maadest on varajane pensionile jäämine seotud mitte niivõrd "heldekäelise" sotsiaalkindlustussüsteemiga, kuivõrd pingelise olukorraga tööjõuturul, eriti pensionieelikute osas. Pensionilejäämise vastu töötavad mõjurid on Kesk- ja Ida Euroopa maades tugevad: väike pensionite asendusmäär (keskmise pensioni suhe keskmisesse palka) ja suhteliselt kiire inflatsioon.

Üheaegselt rahvastiku vananemisega on nendes maades vähenenud sissemaksed pensionisüsteemi. Põhjusteks tööpuuduse kasv, varimajanduse kasv ning riigi suutmatus korralikult makse koguda. Samal ajal on pensionite tase väga madal ning pensionärid vajavad lisaks muid sotsiaaltoetusi, mis suurendab veelgi survet riigieelarvele.

Ülaltoodu tõttu on Kesk- ja Ida-Euroopa riigid hakanud läbi viima EL-i maadega analoogseid reforme.
Pensionireformide põhijooned nendes maades:

- tõstetakse pensioniiga;
- muudetakse pensionite saamise korda rangemaks, näiteks vähendatakse nn ametipensione ehk nende ametikohtade loetelu, kus oli võimalik saada varem pensionile või tervist kahjustava töö eest pensionilisa;
- tugevdatakse seost tööpanuse ja pensioni suuruse vahel, mis peaks vähendama tulude varjamist;
- minnakse üle mitmesambalisele pensionisüsteemile;
- indekseeritakse pensione.

Probleemid uuele süsteemile üleminekul:

- finantssektor peab olema küllalt tugev ja usaldusväärne, samas aga on teada, et sellise sektori kujunemine nõuab aega;
- et parasjagu tööeas olev põlvkond ei peaks kandma topeltkoormust, st koguma endale pensioniraha ja maksma samal ajal eakatele pensioni, tuleb riigil pensionireformi

rahastamiseks kasutada laenuvahendeid, teisisõnu riigieelarve defitsiit neis maades kasvab;
- uue süsteem administratiivsed kulud võivad esialgu olla küllalt suured;
- hindade ebastabiilsus: pensionifondid ei paku piisavalt kaitset ootamatult kiire inflatsiooni eest.

Euroopa Liidu maade pensionisüsteemide ühtlustamine

Pensionisüsteemide paikapanemine on EL-i liikmesriikide endi teha. Euroopa Liidu seadusandlus seda valdkonda ei reguleeri. Samas paneb Amsterdami leping kohustuse Euroopa Liidule tervikuna hoolitseda oma liikmete sotsiaalse kaitstuse eest /7/. Euroopa Liidus on suurenenud vajadus koordineerida ja isegi teatud määral harmoneerida pensionifondide tegevust reguleerivat seadusandlust ja normatiive, kuna

- Tööeas ja pensioniikka jõudnud inimeste kasvav mobiilsus tingib vajaduse tagada sellistele inimestele nende õigus saada pensioni olenemata sellest, kus nad on elanud või töötanud.
- Sellega aidatakse kaasa ühtse kapitalituru arengule, kus pensionifondide tähtsus hakkab seoses pensionireformidega tõusma.
- Ühtse valuuta olemasolu tingib vajaduse koordineerida maksustamist, sealhulgas ka antud valdkonnas. Pensionireform mõjutab eelarve tasakaalu keskpikas perspektiivis, kusjuures tuleb silmas pidada eelarvedefitsiidi mõju ühtse valuuta stabiilsusele.

Lissaboni kohtumisel otsustati valmistada ette uurimus liikmesmaade pensionisüsteemide võime kohta kindlustada elanike sotsiaalne kaitse /3/. 2001. aasta kevadel peaks valmima direktiiv pensionifondide kohta, mis eelkõige puudutab II sammast. Direktiivi eesmärgiks on ühelt poolt avada pensionifondide jaoks ühine turg, luua tingimused pensionifondide vahendite paigutamiseks kogu Euroopa ulatuses. Teiselt poolt on eesmärgiks kindlaks määrata fondidele usalduse tagavad reeglid, et kaitsta fondidesse investeerijaid /5/.

Euroopa Komisjonile esitatud ettepanekud annavad ettekujutuse võimalikest tulevastest arengutest antud valdkonnas. Uurimus, mis viidi läbi Euroopa Liidu maades tegutsevate pensionifondide ja teiste investeerimisasutuste ning vastava valdkonnaga tegutsevate valitsusasutuste hulgas, annab järgmisi soovitusi:

- Liikmesriikidele tuleks anda võimalus kehtestada ise fondidele kvantitatiivsed investeerimispiirangud. Samas võiks direktiiv sisaldada kvantitatiivsete piirangute lage, kuna praegu kehtivaid riikidesiseseid norme peetakse liiga rangeteks. Näiteks tuleks lubada rohkem kui seni investeerida aktsiatesse ja teistesse kõrgema riskiga instrumentidesse, mis pikemas perspektiivis on suurema tootlikkusega kui teised väärtpaberid.
- Liikmesriigid ei peaks nõudma osa vahendite paigutamist riigi võlakirjadesse, kuna see vähendab nende vahendite hulka, mida saaks finantsturu kaudu investeerida reaalmajandusse.
- Investeerimisvabaduse suurendamiseks võiks lubada fondidel suurendada oma vahendite paigutamist välisvaluutasse.
- Koos fondidele vabamate käte andmisega peaks tugevdama investeerimiskultuuri ja pöörama suurt tähelepanu usalduse tagamisele /15/.

II sammas avaldaks EL-i kapitaliturgude integreerumisele positiivset mõju. Euroopa Liidu pensionifondide varade kasv võib olla väga suur. Kui 2000. aasta lõpuks ennustati

pensionifondide kogumahu väärtuseks olevat 2 107 miljardit eurot, siis 2020. aasta lõpuks võib see summa olla kasvanud 11 800 miljardi euroni, st üle viie ja poole korra /15/.

Arengud Euroopa Liidus mõjutavad Eestit mitmel viisil. Makromajanduse seisukohast on oluline, et Euroopa kapitaliturul hakkab suurenema pikaajaliste laenuvahendite pakkumine, mis stimuleerib majanduskasvu ja tööhõivet. Eesti ülesandeks jääb nende vahendite siia meelitamine. Pensionifondide tähtsuse tõus ja tegevusvabaduse kasv võib tähendada suuremat konkurentsi Eesti kindlustusturul ja suuremat aktiivsust väärtpaberite turul. Põhimõtteliselt jälgib Eesti pensionireform Euroopas toimuvate reformide põhijooni. Seadusandlikul tasandil võib Eestis tekkida vajadus viia sisse muudatused mõnedesse seadustesse ja riikidevahelistesse lepingutesse. Millistesse nimelt on siiski praegu, alles selles valdkonnas käiva töö algusetapis, veidi keerukas otsustada, kuid jälgida tuleks pensionifondide vahendite paigutamist reguleerivaid EL-i akte, pensionite maksustamise põhimõtteid ja rahvusvahelistes ettevõtetes töötavate inimeste pensionikindlustust käsitlevate küsimuste arutelu.

Pensionisüsteem on vaid üks osa sotsiaalsest infrastruktuurist. Eestil seisab ees veel mitmete elanikkonna vananemisest tekkivate probleemide lahendamine, nagu näiteks kasvavatele tervishoiukulutustele katteallikate leidmine või vanurite tööhõive. Seetõttu võiks edaspidise majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise käigus vaadelda pensionireformi mitte kui eraldiseisvat protsessi, vaid siduda ta nimetatud probleemistikuga. Kuna Euroopa Liidus on praegu pensioni- ja tööhõiveküsimused suure tähelepanu all, siis on sealsete protsesside jälgimine meile oluline.

Kasutatud kirjandus

1. **Brunila, A.** Fiscal Policy and Private Consumption – Saving Decisions: European Evidence. Bank of Finland Studies E:8, 1997 Bank of Finland, Helsinki
2. **Börsh-Supan, A.** Incentive effects of Social Security on Labor Force Participation: Evidence in Germany and Across Europe. NBER Working Paper no.6780, 1998
3. Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council, to the European Parliament and to the Economic and Social Committee. The Future Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions. Brussels, 2000 http://europa.eu.int/comm/employment_social/socprot/social/news/pensions_en.pdf
4. Commission of the European Communities. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Activities of Institutions for Occupational Retirement Provision. 2000/0260(COD), Brussels, 11.10.2000 http://europa.eu.int/internal_market/en/finances/pensions/proposal.htm
5. Economic Policy Committee. Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of Ageing Populations on Public Pension Systems. EPC/ECFIN/581/00-EN-Rev.1, Brussels, 6.11.2000
6. Economic Policy Committee. Joint Assessment of Poland's Economic Policy Priorities. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/document/eesuppc/joint_assessments/poland_en.pdf
7. Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus, 1998
8. Germany:Proposed pension reform http://www.watsonwyatt.com/homepage/eu/new/Current_News/0398/germpen.htm

9. **Katus, Kalev, Allan Puur, Asta Põldma, Luule Sakkeus.** Rahvastiku vananemine Eestis. Eesti Kõrgkoolidevaheline Demouuringute Keskus. Tallinn, 1999
10. **McMorrow, K. and W. Roeger.** The Economic Consequences of Ageing Populations. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/document/ecopap/ecp138p1en.pdf
11. Pensionikindlustuse seadus. RT I, 2001, 9, 42
12. **Püss, T.** Pension Insurance in Estonia in Integration with the EU. In: Harmonisation with the Western Economics: Estonian Economic Developments and Related Conceptual and Methodological Frameworks. Ed. by Ülo Ennuste and Lisa Wilder. Estonian Institute of Economics at Tallinn Technical University, 1999, lk. 151-168.
13. **Püss, T.** Sotsiaalkindlustus Euroopa Ühenduse maades ja Balti riikides. Tallinn, 1996
14. Sotsiaaltrendid. ESA, 1998
15. Rebuilding Pensions. Recommendations for a European Code of Best Practice for Second Pillar Pension Funds. European Commission, 1999

Summary

PENSION REFORMS IN THE EUROPEAN UNION AND ESTONIA

Marge Sults
Tallinn Technical University

One common feature of the demographic situation both in the European Union and in Estonia is the ageing of population. The large increase in the share of the over 65s in the population will have major economic and social consequences for the EU countries. The main economic impacts of ageing are pressure on public finances, decline in aggregate private savings, decrease in labour supply, pressure on interest rates. In addition, the pressure on public finances comes from the current pensions systems' incentives to retire early.
In Central and Eastern European countries, including Estonia, the situation is even worse due to the high unemployment, spreading of black market activities and authorities' disability to collect taxes.
The pensions systems in European countries are mainly built on three pillars. First pillar usually uses a PAYG financing system. Second and third pillars are funded schemes.
In the March 2000 Special European Council meeting in Lisbon the issue of employment and the sustainability of pensions systems in the long run was discussed. Reforms undertaken since 1997-98 in the EU countries are aimed at increasing the importance of the second pillar. The common features of the reforms are:

- delaying the retirement;
- incresing the link between social contribution and benefits at the individual level;
- strenghtening the public finances from the long-term point of view.

Recently the European Union has recognised the need for a coordination and even harmonisation of the activities in the social sphere, including pensions systems. The main reasons for further cooperation are:

- increasing mobility of labur force;
- introduction of euro;
- integration of capital markets and the increasing role of pension funds in capital markets.

From the macroeconomic point of view, the strenghtening of the II pillar and the increasing role of the pension funds can lead to the increase of the supply of loanable funds, which can stimulate economic growth and employment. In Estonia, the competition in the insurance market can strenghten, also it can give a new rise to stock-market activities.Thus, it is important to ensure the favourable investment climate in Estonia.

Finally, the complex approach to social and economic issues, such as pension reform, financing of health care expenses, and employment, is needed in Estonia as well as in other European countires.

THE IMMEDIATE RETURNS TO INTERNAL MIGRATION. THE ESTONIAN CASE

Ott Toomet[1]
University of Tartu

Introduction

Labour mobility is one of the possibilities for adjusting economic systems, affected by asymmetrical shocks. The importance of mobility rises with the closer integration because there is less freedom to use the other typical adjustment policies as trade policy, monetary policy, and tax policy. This will be a more and more important issue in Estonia as the integration with EU continues. Second, labour mobility is itself a possible source of shocks. As the integration continues, the number of migrants across the Estonian borders will presumably rise, causing problems both for Estonia and for EU.

The objective of the current paper is to investigate the immediate wage effects of migration (geographical labour mobility). This helps to understand the factors behind the Estonians' migration decision.

The previous authors have found that the workers are moving towards higher wages and lower unemployment in the case of both internal and international migration (Marr, 1977; McCormick, 1997; Fidrmuc, 2000). The investigations, based on micro-data, have shown that the wages of migrants rise more rapidly after the migration than those of natives (see e.g. Borjas et al (1992) and Yankow (1999)). Using Estonian Data, Philips (1999) has shown that the migration is associated with wage gains around 10% at the end of two-years interval. The immediate effects of migration are unclear. Borjas et al (1992) have found (based on U.S. data) that the wages of the migrants decrease initially, while Yankow (1999) does not confirm the result (using U.S. data, too). According to him, the migration is followed by an immediate wage increase by 2-3% above the wage of the natives.

According to my knowledge, all of the previous studies have used an indirect method for estimating the wage before and immediately after the migration. In the current work, the Estonian Labour Force Survey from 1995 is used, where the data about the immediate wages are directly available. No approximations are needed here.

Data and variables

The first labour force survey in Estonia (ELFS) was conducted in 1995. In all 9608 individuals between age 15-75 were questioned. In this work a sub-sample of ELFS 1995 was used, which includes all job-to-job movements from July 1992 to January 1995. Non-employment periods up to three months between jobs were allowed. Only the mobility of work-place is considered, the data about the place of residence is not taken into account. As one person could change job several times, there are repeated observations in the sample. Only migration between Tallinn and the rest of Estonia is considered.

---

[1]This research was supported by the ETF grant no. 4546. I would like to thank Michael Rosholm for many helpful ideas and comments.

The definitions of the variables are given in the Table 1. The variables used here (with exception of the wage) are dummy variables. The personal data, which can change in accordance with job mobility (as age and education), are taken at the time when leaving the previous job. The dependent variable in the model is logarithm of the first wage, relative to the Estonian average.

Table 1. Explanatory variables used in the model.

last wage	last wage on the particular work-place, relative to the Estonian average
first wage	first wage on the particular work-place, relative to the Estonian average
displaced	individual left the previous job involuntarily
unemployed	unemployed between the jobs
state	new job in state sector
I	new job in primary sector (agriculture, forestry, mining)
II	new job in secondary sector (manufacturing, electricity, gas, water)
Professional	new occupation as senior official, professional (ISCO groups 1-3)
young	age < 35 years
higher education	individual has higher education
non-Estonian	not ethnic Estonians
woman	female
married	a couple, whether married or not
depending	depending person in the family

Note: All the variables are dummy variables where value „1" corresponds to the case when the condition is true.

Descriptive statistics

The sub-sample, used in this work, contains 2384 job-to-job movements. The statistical overview of the data is given in the Table 2. The main facts in the table are the following:

The negative logarithm of the wage means that the corresponding wages are lower than the average. It can be due to different statistical sources used for calculating the average (Wages and Salaries, Estonian Statistical Office, 1993-1995) and due to the fact that the first wage need not to express well the average wage. The first wage is on the average 20-30% higher in both regions than the last wage. The wage gain is significantly higher for individuals, migrating to Tallinn, in the case of opposite migration, the gain is small but positive.

There are more displaced persons outside of Tallinn, displaced persons are less mobile (the share of the displaced persons is higher for the rest of Estonia than in Tallinn and lower for both kinds of movers than among stayers). Unemployment in the sample is similar for both regions, unemployed individuals are more mobile. Comparing the employment across the sectors, one sees that migration to Tallinn goes mainly to the tertiary sector, whereas the opposite migration goes to secondary and tertiary sectors. Very few migrants start working in the primary sector. Younger individuals are more mobile. The share of migrants with higher education is similar to the distribution in the donor region in the case of E-T migration. In opposite direction, the share of higher education is much lower. Women are less mobile, family variables show no clear pattern.

Table 2. Summary statistics (average values of the variables).

	Stayers		Movers	
	Estonia	Tallinn	E-T	T-E
log last wage	-0.53	-0.11	-0.35	-0.03
log first wage	-0.29	0.09	0.3	0.04
displaced	0.49	0.39	0.31	0.33
unemployed	0.06	0.06	0.11	0.13
state	0.31	0.32	0.31	0.25
I	0.16	0.01	0.03	0.09
II	0.33	0.29	0.33	0.47
professional	0.3	0.39	0.26	0.30
young	0.49	0.48	0.58	0.62
higher education	0.12	0.24	0.14	0.09
non-Estonian	0.2	0.46	0.19	0.39
woman	0.38	0.41	0.25	0.18
cohabiting	0.69	0.63	0.71	0.61
depending	0.7	0.66	0.72	0.74
observations	1338	841	118	87

Note: Wage is measured relative to the Estonian average. All but wage are dummy variables.

Model

The idea of the model is to describe the first wage on the particular workplace using personal and work-related characteristics. Migration is viewed as and additional dummy variable, which can push the (logarithm of) wage upward or downward. I look at Estonia consisting of two regions: Tallinn (T) and rest of Estonia (E). Migrations into and out from Tallinn are considered separately. This is motivated by the fact that the share of different industries and occupations can be different these regions.

Assume the first wage on a job in region R can be expressed as

$$\log w^R_i = X_i\alpha^R + \alpha^{RM} M + \varepsilon^R_i.$$

The expression means migration is associated with the wage increase by a certain percentage. $\boldsymbol{X}$ is vector of the personal and job-related variables, described in the Table 1, $\boldsymbol{X}$ includes constant term, too. M is dummy variable for migration and $\boldsymbol{\alpha}^{RM}$ describes the effect of migration on the first wage in region R. Vector of parameters, $\boldsymbol{\alpha}$, is allowed to differ between regions, so there is no location descriptors in the $\boldsymbol{X}$. We assume here that the first wage is depending on the reason for previous job-separation (whether voluntary or involuntary) and the possible unemployment period between the jobs. This implements partially Bartel's (1979) idea to control for job mobility in connection with geographic mobility.

In principle the equation above can be estimated directly. However, due to high wage inflation in Estonia during transition period, the logarithm of wage relative to Estonian average is used instead of logarithm of nominal wage. In addition to the wage, the migration probability, depending on the personal characteristics, is estimated using probit model for both regions separately.

Table 3. Estimation results for the first wage model in Tallinn and Rest of Estonia

	Rest of Estonia		Tallinn	
	value	t	value	t
constant	-0.2402	-5.22*	0.2624	4.26*
migration	0.234	3.26*	0.1035	1.52
displaced	-0.1576	-4.53*	-0.1301	-2.85*
unemployed	-0.1079	-1.53	-0.3011	-3.43*
state	-0.0226	-0.59	-0.076	-1.62
I	-0.0553	-1.06	0.3729	1.81
II	0.191	4.83*	0.2263	4.58*
professional	0.1981	4.73*	0.2463	4.80*
young	0.0085	0.24	0.0537	1.2
higher education	0.2119	3.65*	0.2168	3.73*
non-Estonian	-0.0127	-0.3	-0.2758	-5.90*
woman	-0.2552	-6.98*	-0.4914	-10.80*
	R^2=0.13		R^2=0.24	

Notes: The variable *migration* corresponds to the migration *into* the corresponding region.
* - result is significant on 95% level.

Results and Discussion

The results for the wage model are presented in the table 3. All the results must be interpreted conditional to the job change.

The differences in constant terms express regional wage differences. The wages in Tallinn have traditionally been around 20% above Estonian average, while the wages in the rest of the country have been correspondingly lower. The migration variable is positive in both cases but significant only in the case of migration out from Tallinn. It supports the idea, that migrants receive wage gains (relative to the local workers) immediately, at the first work-place following the migration.

Being displaced worker is associated with wage around 15% lower than in the other cases. Intermediate unemployment is connected with lower wage too, though the result is significant only in the case of Tallinn. The wages in the secondary sector are higher than in the reference group (tertiary sector), the primary and tertiary sectors have similar wages. There seems to be no difference between the wages of older and younger persons (*young* is insignificant). Belonging to a ethnic minority is disadvantage from the viewpoint of the wage though the effect is significant only in Tallinn. It may be explained by the fact that the share of high-wage senior officials is presumably higher in Tallinn. Those persons are primarily Estonians, in this way the wages among the minority seem to be lower. The same reason can explain, why the women's wage is relatively lower in Tallinn (though the coefficient for women is significant negative in rest of the country too).

Table 4. Estimation results for the probit model of migration

	E-T		T-E	
	value	t	value	t
constant	-1.3319	-9.05*	-1.167	-6.39*
displaced	-0.3776	-3.67*	-0.1329	-1.03
unemployed	0.4525	2.60*	0.438	2.08*
professional	0.0449	0.38	-0.057	-0.38
young	0.1297	1.25	0.1989	1.52
higher education	0.0623	0.39	-0.4916	-2.45*
non-Estonian	-0.0285	-0.23	-0.252	-1.99*
woman	-0.2566	-2.36*	-0.5256	-3.74*
cohabiting	0.0683	0.59	-0.0301	-0.21
depending	0.0044	0.04	0.204	1.47

Note: Asymptotic t-values are given.
* - significant on 95% level.

The probit models describing migration probability are summarized in table 4. The models give the probability to migrate relative to the whole population of job changers in the particular region.

The coefficient for T-E migration is less negative than that for E-T migration. This says that the members of the reference group would migrate more probably out from Tallinn than into Tallinn. This is a surprising fact. Due to higher wages it would be natural to assume that the migration into Tallinn is more preferable. This result suggests that there are other factors than wages, which affect migration, probably living and housing costs.

We can notice that displaced workers tend to migrate less often to Tallinn than the reference group, unemployment makes migration more probable in both ways. We can conclude from the latter fact that (at least a part of) unemployed individuals are searching job more widely than just on the local labour market. The coefficient for younger individuals is positive but the result is surprisingly not statistically significant. Higher education and belonging to an ethnic minority does not affect the probability to migrate to Tallinn but makes the opposite migration less probable. Further, we see the common result that women are less mobile than men. The probability to migrate is not associated neither with marriage nor with depending persons in the family.

The fact that migration is associated with immediate wage gains (relative to the region of destination) stresses the dominance of pull-factors rather than push-factors triggering the migration. The wage gain is presumably connected with job search before the actual move, otherwise it would be difficult to explain how can the movers in a new environment find a better wage opportunity than the local workers. We can conclude that Estonians are moving *after* they have found a satisfying job elsewhere. Searching in advance seems to be more common behaviour in the case of migration out from Tallinn, as the initial wage gain is larger in that case. In addition to job, searching is necessary for housing too, as the rental prices in Tallinn and other cities relatively high. High wage level, associated with migration, suggests the importance of moving costs.

Serious policy implications need much more thorough work. However, these results give some policy suggestions, too. The behavior, where the individuals do not move unless they have found a satisfying new job, suggests that the government should provide information about job opportunities not only on the local labor market, but in other regions too. Such a policy might increase labor-force mobility. Second, the immediate wage gains suggest that it is not common to migrate in the hope of bigger income in the future. Income must be bigger now, i.e. planning horizon is relatively short. In the case of short planning horizon, the migration can be affected by limited time wage or tax subsidies. However, the efficiency of such subsidies is not clear but this is a hypothesis that needs further investigations.

Due to data limitations only internal migration is investigated in this paper. However, the current results give still some suggestions. The relatively high wage associated with migration, suggests the importance of moving costs. The costs are much higher and information about job opportunities more difficult to obtain in the case of migration across the country borders, so the international migration will presumably remain low despite the much higher wages in other EU-countries. Just to go abroad and start to look for job seems not to be Estonians' behaviour. According to the hypothesis of short planning horizon, it seems probable that Estonians might prefer to work temporarily in another EU-countries.

In the future work alternative data-sets should be used and the selection effects must be taken into account.

References

1. **Bartel A.P** (1979), The Migration Decision: What Role Does Job Mobility Play?, American Economic Review 69(5), 775-786
2. **Borjas G.J., Bronars S.G., Trejo S.J.** (1992), Assimilation and the Earnings of Young Internal Migrants, The Review of Economics and Statistics 74(1), 170-175
3. **Fidrmuc J.** (2000), Adjustment to Shocks via Inter-regional Labor Mobility: Evidence from the Czech and Slovak Republics. Presentation at the conference "Labour Markets, Work and Welfare During the Transition and Integration Processes", Vilnius, 10-14 IV
4. **Marr W.L.,** (1977), The United Kingdom's International Migration in the Inter-war Period: Theoretical Considerations and Empirical Testing. Population Studies 31(3), 571-579
5. **McCormick B.** (1997), Regional unemployment and labour mobility in the UK, European Economic Review 41, 581-589
6. **Philips K.** (1999), Wage Dynamics and Labour Mobility in Estonia. In: Estonian Labour Market and Labour Market Policy. Eamets, R., ed., Viljandi-Tartu 1999.
7. **Yankow J.J.** (1999), The wage dynamics of internal migration within the United States, Eastern Economic Journal 25(3), 265-278

Kokkuvõte

EESTI-SISESE MIGRATSIOONIGA KAASNEV VAHETU PALGATÕUS

Ott Toomet
Tartu Ülikool

Majanduslikust seisukohast on migratsiooni tavapäraselt peetud investeeringuks, kus kohene kulu on eelnevast tööst loobumine ning otsesed kolimiskulud, tuluks oodatav kõrgem palk ja paremad elamistingimused tulevikus. Empiirika on seda vaadet üldiselt kinnitanud, inimesed kalduvad kolima suurema palga ja madalama tööpuuduse suunas. Ka on leitud, et lähematel aastatel peale kolimist on migrantide palgakasv suurem kui paiksetel elanikel.
Palgakasvu ajastamine ei ole siiani selge. Borjas et al (1992) on leidnud, et migrantide palk algul langeb, Yankow (1999) andmetel aga kasvab kohe kolimise järel. Mõlemad autorid kasutavad USA valimit, kus puudub esimese palga kohta vahetu informatsioon.

Käesolevas töös on kasutatud 1995. aasta Eesti Tööjõu Uuringut, kus on andmed nii kolimise kui kolimisele järgneva palga kohta. Vaadeldakse ainult Eesti sisest töökoha vahetus, Eesti jagatakse kaheks regiooniks, Tallinnaks ja ülejäänud Eestiks. Koostatakse lihtne palgamudel, kus esimene palk uuel töökohal seostatakse isikuomaduste, regiooni ja eelneva kolimisega. Uuritaks eelneva kolimise seost palgaga, lisaks vaadeldakse regioonidevahelise kolimise tõenäosust probit mudeliga.

Töö kinnitab hüpoteesi, et kolimine Eestis on seotud kohese keskmisest kõrgema palgaga, tõsi, tulemus on statistiliselt oluline ainult Tallinnast Eestisse kolimisel. Kohene suurem palk kolimise järel viitab omakorda suurele kolimiskulule ja lühikesele ajalisele horisondile. Kolimistõenäosuse mudel näitab, et võrdlusgrupi liikmed kolivad suurema tõenäosusega Tallinnast välja kui mujalt Tallinnasse. Ka see tulemus viitab asjaolule, et elamis- ja korterikulud on töökoha vahetamise otsuse juures olulised.

Tulemust, et kolimine on seotud kohe alguses kõrgema palgaga võib tõlgendada nii, et eestlased otsivad omale enne töökoha (ja arvatavasti ka elukoha) kui teise piirkonda ümber asuvad. Sel juhul oleks võimalik ümberasumist soodustada pakkudes välja informatsiooni töövõimaluste kohta mujal Eestis. Kui osutub õigeks hüpotees lühikesest planeerimisajast, siis on võimalik kolimist mõjutada lühiajaliste palga- või maksusoodustustega.

Eesti ühinemisel EL-ga kasvab tööjõu liikumine üle Eesti piiride. Kuigi praeguse töö andmed ei kõnele otseselt eestlaste rahvusvahelisest liikumisest, võib tulemuste alusel arvata, et välismaale tööle minek ei kujune eriti massiliseks, sest informatsiooni töö- ja elamisvõimaluste kohta teises riigis on tunduvalt raskem saada, lisaks on tänu teistsusgusele kultuurikeskkonnale kohanemine raskem. Usutavam tundub lühiajaline töötamine välisriikides.

FISKAALTSENTRALISMI POOLT- JA VASTUARGUMENDID[1]

Elvi Ulst
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Euroopa Liiduga ühinemise läbirääkimiste käigus on Eesti haldussuutlikkust hinnatud ebapiisavaks. Paremat reguleerimist ja korrastamist vajavateks peetakse mitmeid fiskaalpoliitikaga tihedalt seotud valdkondi nagu põllumajanduse toetamine, riigiabi eraettevõtetele, tollid, regionaalpoliitika, keskkonna saaste vähendamine, finantskontroll, sotsiaalkindlustus. Niisugustes tingimustes tundub olevat põhjendatud tsentraliseeritud fiskaalpoliitika, sest kohalikud omavalitsused ei suudaks neid probleeme lahendada. Haldusreform Eestis taotleb haldusteenuse efektiivsuse tõstmist ja koos sellega avalikule sektorile tervikuna tehtavate kulutuste osakaalu vähendamist SKPs. Kuidas neid vastuolulisi eesmärke saavutada ja veel nii, et ei alaneks elanikkonnale osutatava teenuse kvaliteet, see pole siiani selge. Praktikas on haldusreformiga seotud tegevused olnud siiani suunatud põhiliselt kohalike omavalitsuste liitmise ettevalmistamisele. Avaliku sektori efektiivsuse tõstmiseks on üritatud rakendada tulemusjuhtimist ministeeriumides. Teised riigid rakendavad tulemusjuhtimise võtteid valdavalt kohalikul tasandil ja on saavutanud edu otsustamise, vastutuse ja kontrolli detsentraliseerimise kaudu. Üha ähmasemaks muutub piir valiku ja erasektori vahel, on tekkinud nn kolmas sektor, erasektor o kaasatud avalike kaupade tootmisse ja nendega varustamisse.

Artikkel käsitleb avaliku sektori rahanduse probleeme. Võrreldud on munitsipaalteenuste organisatsioonilist korraldust ja nende rahastamise korda Eestis teiste riikide omavalitsuste finantskorralduse põhimõtetega.

Fiskaalpoliitika: funktsioonid, eesmärgid ja instrumendid

Fiskaalpoliitika väljendub selles, kuidas riik (keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused) kasutab oma suveräänset õigust maksustada (ressursse koguda) ja mis otstarbeks ja kuidas ta maksudena kogutud raha kasutab (ressursse tarbib, väärtust toodab ja ümber jaotab). Heaolu majandusteooria toetub Pareto efektiivsusele, mille kohaselt täiusliku konkurentsi tingimustes korraldab turg ressursside efektiivse jaotuse ja loob tasakaalu majanduses. Kuigi täiuslikku konkurentsi peetakse ‘nirvaanaks’, toetuvad sellele turutasakaalu mudelile privatiseerimise, rahvusvahelise kaubanduse ja Euroopa Liidu majandusliku integratsiooni poliitikad (Duff, lk.13). Teine teoreetiline toetuspunkt riikide fiskaalpoliitikale on turu äpardumise teooria, mille kohaselt riigi (valitsuse) sekkumine majandusesse on põhjendatud neil puhkudel kui turg ei tule oma ülesannetega toime. Valitsuse ülesanne on luua seaduslikud alused turu toimimiseks, jälgida, et ei toimuks kõlvatut konkurentsi, korraldada niisuguste kaupade tootmine või nendega varustamine, mille tootmisega turg ei tule toime (avalikud kaubad nagu riigikaitse) või kaubad nagu haridus ja tervishoid, mida turg ei tooda küllaldaselt. Fiskaalpoliitikale, mille kõige tähtsamaks osaks on eelarvepoliitika, omistatakse rahandusteoorias (Musgrave, lk.6) kolm erinevat ja eesmärkide poolest sageli üksteisele vastanduvat funktsiooni: (1) allocatsiooni funktsioon, mille toime väljendub selles, et eelarve menetlemise käigus kujundatakse valitsussektori erinevate tegevusvaldkondade kulude maht

[1] Artiklis on üldistatud mõningaid aspekte IMF kohalike omavalitsuste finantsabi programmi raames Örebro, Tampere ja Tartu ülikoolide koostöös tehtavatest uuringutest kohalike omavalitsuste autonoomiat, funktsioone ja nende rahastamist puudutavates küsimustes.

ja selle kaudu ka nende tegevuste maht; (2) jaotusfunktsioon tuleneb sellest, et tavaliselt ei rahulda ühiskonda turu loodud sissetulekute jaotus. Heaolu majandusteooria, tuginedes piirkasu alanemise teooriale, omistab riigile tulude ümberjaotaja rolli. Võttes ühtedelt maksudena ja andes teistele toetuste ja abirahadena vähendab valitsus ebavõrdust ja tõstab selle kaudu ühiskonna heaolu; (3) stabiliseerimise ja kasvu tagamise funktsioon tuleneb asjaolust, et turg ei pruugi kindlustada kõrget tööhõivet, ega soovitud majanduskasvu, seetõttu on tavaline, et riigid rahastavad mitmesuguseid meetmeid sotsiaalse stabiilsuse tagamiseks ja ka majanduskasvu soodustamise eesmärgil. Majanduse globaliseerumine, kapitali ja tööjõu vaba liikumine lisavad riikidele eelnimetatud funktsioonide raames uusi rolle koolitajana, innovatsiooni ja riikidevahelise koostöö edendajana tagamaks ellujäämist ja arengut. Mitmed neist on täidetavad keskvalitsuse tasandil (seadusloome, riigikaitse, välissuhted), kuid nagu näitavad heaoluriikide kogemused, sõltuvad inimese elukvaliteet ja tegutsemisvõimalused kõikjal väga suurel määral kohaliku omavalitsuse tegevusest või tegevusetusest.

Riigieelarve ja kohalikud eelarved, nende tulud ja kulud on need põhilised fiskaalpoliitika instrumendid, mille kaudu valitsused realiseerivad oma funktsioone ja eesmärke. 1980. aastateni oli valitsuste fiskaalpoliitika mõjutatud põhiliselt Keynes'i ideedest. Valitsussektori kasv, eelarvete defitsiidid ja valitsuse suur võlakoormus olid kooskõlas heaoluühiskonna majandusteoreetiliste postulaatidega. Hädaohtu ühiskonna tasakaalustatud arengule hakati nendes nägema aastatel 1980 –1990, kui mõjule hakkasid pääsema neoklassikalised majandusteooriad ja majanduslik ratsionalism. Eesti fiskaalpoliitika nurgakiviks on olnud tasakaalustatud eelarved nii keskvalitsuse kui ka kohalike omavalitsuste tasandil. Seda on olnud võimalik saavutada, sest Eesti omavalitsuse traditsioon katkes, praegused omavalitsused on lapsekingades ega oska ilma keskvalitsuse suunava ja abistava käeta kohalikku fiskaalpoliitikat korraldada. Ilmselt kiireneks Eesti ühiskonna areng oluliselt, kui kohalikud omavalitsused õpiksid ajama oma autonoomset fiskaalpoliitikat.

Fiskaaltsentralism *versus* kohalik autonoomia

Fiskaaltsentralismi põhiliseks puuduseks on see, et ta piirab kohalikku autonoomiat. Võrreldes teiste riikidega on Eesti fiskaalselt tsentraliseeritud riik. Seda näitab nii kohalike omavalitsuste tulude ja kulude osatähtsus SKPs kui ka valitsussektori kulude üldises mahus (vt. joonis 1). Fiskaalse detsentraliseerituse aste on kõrgem ja vastavalt ka kohalike omavalitsuste autonoomia laialdasem traditsiooniliselt ja järjepidevalt demokraatlikes riikides nagu Soome ja Rootsi. Seevastu postsotsialistlikud riigid on reeglina tsentralistlikumad.

Euroopa kohalike omavalitsuste harta kohaselt nähakse kohalikes omavalitsustes seda alust, millele ehitatakse üles demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tuginev Euroopa. Harta eeldab, et Euroopa Nõukogu liikmesriikides on kohalikud omavalitsused, 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*.

Kohalikeks omavalitsusteks loetakse kõiki valitsustasandeid allpool keskvalitsust. Nii kuulusid Eestis enne ühetasemelise kohalike omavalitsuste süsteemi praktilist rakendamist aastast 1994 kohalike omavalitsuste hulka ka maakonnad. Praegust omavalitsuste süsteemi võib pidada pooleteist-tasandiliseks, sest administratiivselt jaotub Eesti 15-ks maakonnaks ja kuigi maakonnavalitsus ei ole rahva poolt valitud võimuorgan, on tal täita tähtis roll kohalike omavalitsuste tegevuse vertikaalsel koordineerimisel ja integreerimisel keskvalitsuse

tegevusega kui ka horisontaalliinis koostöö korraldamisel. Ka omavalitsuste arengut saab paljuski edendada maakondade kaudu. Fiskaaltsentralismi negatiivseid mõjusid (rahva võõrandumine võimust) mahendab maakond paremini kui ministeeriumid. Seega ei ole Eestis maakond sugugi mitte teisejärgulise tähtsusega institutsioon (vähemalt siirdeperioodil, kus kohalik omavalitsus veel kuigi hästi ei toimi).

Joonis 1. Kohalike omavalitsuste osatähtsus (%) valitsussektori tuludes ja kuludes

Source: Government Finance Statistics Yearbook 1999, IMF

Rootsi kui tugevate omavalitsuse traditsioonidega riigi kogemus räägib sellest, et elujõuline kohalik omavalitsus eeldab: 1) legaalset pädevust (seaduslikke aluseid tegemaks kohalikul tasandil otsuseid, mis puudutavad kohalikke elanikke); 2) finantsressursse;3) demokraatlikku organisatsiooni, milles lõplikuks otsustajaks on rahvas, kas otseselt või kaudselt (Häggeroth, lk. 11). Formaalselt on Eestis need eeldused loodud. Efektiivseks toimimiseks ilmselt ei piisa piiride laiendamisest.

Rootsis on toimunud pärast Teist maailmasõda kaks suuremat kohalike omavalitsuste piiride muutmist. Aastal 1952 seati eesmärgiks 3000 elanikuga omavalitsused. Seoses põhi- ja keskhariduse üleandmisega kohalike omavalitsuste vastutusalasse, selgus õige pea, et latt tuleb seada kõrgemale. 1969. aastal püstitati Riksdagi otsusega eesmärk liita kohalikud omavalitsused 1975. aastaks lähtudes minimaalsest elanike arvust 8000. Reformi tulemusena kujunes omavalitsuste arvuks 278. Käesoleval ajal on Rootsis 289 kohalikku omavalitsust ja mõnes on rahvaarv isegi alla 3000 (Häggeroth, lk. 15).

Eesti kohalikest omavalitsustest on 2/3 rahvaarvuga alla 3000 elaniku (vt. tabel 1). Valitsus kavandas omavalitsuste liitmise juba järgmisteks valimisteks aastal 2003. See tekitab rahva seas vastuseisu. Arvatakse, et munitsipaalteenuse kättesaadavus halveneb ja kärbitakse kodanike õigust osaleda kohalike asjade otsustamises.

Tabel 1. Eesti kohalikud omavalitsused 1997

KOV rühm rahvaarvu järgi	Omavalitsuste arv rühmas	Keskmine rahvaarv	Territoorium km^2	Rahvastiku tihedus
<1000	24	707	152	10,4
1000< >2000	99	1505	170	9,5
2000< >3000	52	2373	211	10,7
3000< >4000	26	3448	168	10,9
4000< >5000	17	4563	186	15
5000< >6000	8	5415	293	26,1
6000< >10000	12	7215	88	9,8
10000< >20000	9	15534		
Üle 20000	6	119507		
Kokku	253	5713	168	10,3

Praegune suur arv valdu on tekkinud kohapealsest initsiatiivist ja rahva soovist taastada vallad 1930. aastate mõistes ja piirides. See pole viga, sest rahva tahe ei saa olla vale. Rahva kollektiivne mälu demokraatlikust ühiskonna korraldusest oli vaatamata 50 aastat kestnud okupatsiooniajale, siiski säilinud. Positiivne on see, et inimeste hulk, kes on omandanud kohalikes volikogudes demokraatliku otsuste langetamise kogemust on kiiresti kasvanud. Demokraatiast üksi ei piisa. Efektiivsus eeldab eesmärgistatud toimimist. Eesmärgiks on elukeskkonna kvaliteedi parandamine või vähemasti säilitamine. Maailm on muutunud ja muutunud on ka nõuded

kohalikele omavalitsustele. Enne sõda moodustas maarahvas 70% Eesti rahvastikust, nüüd ainult 30%. Linnaelanikul on suuremad nõuded omavalitsusele võrreldes maaelanikuga. Väikse ja vaese omavalitsuse puhul on iseotsustamine ja autonoomia formaalsed.

Soome kohalike omavalitsuste autonoomia, mis on seadustatud 1917. aastal, algab nende suveräänsest õigusest maksustada residente. Kohalik tulumaks ja kinnisvaramaks katavad ligikaudu poole kohalike omavalitsuste kuluvajadustest (Siitonen, Valkama,2001, lk.4). Eestis, samuti Lätis ja Leedus on kohalike omamavalitsuste põhiliseks tuluallikaks jaotatavad maksud (Eestis 56% üksikisiku tulumaksust, Lätis 71%). Formaalselt on ka Eestis kohalikel omavalitsustel õigus kehtestada oma territooriumil makse, kuid tegelikult nad seda õigust ei kasuta. Kui arvata välja sõidukimaks Tallinnas, reklaami- ja kuulutustemaks ning teede ja tänavate sulgemise maks suuremates linnades, on Eesti kohalikud maksud administratiivselt ebaefektiivsed. Süsteem vajaks ümberkorraldamist, kuid see ei saa toimuda revolutsioonina. Suuremad kohalike omavalitsuste tulubaasi reformimised tuleks ajastada ülejärgmiste kohalike omavalitsuste valimistega.

OECD riikide uut avaliku sektori juhtimise paradigmat võib lühidalt iseloomustada järgmiselt: (1) tugevam rõhuasetus resultaadile teenuse efektiivsuse, tulemuslikkuse ja kvaliteedi aspektist vaadatuna; (2) tsentraliseeritud, hierarhiliste organisatsiooniliste struktuuride asendamine detsentraliseeritud juhtimise keskkonnaga, kus ressursside allokatsiooni ja teenuste osutamist puudutavad otsused tehakse võimalikult lähedal kohale, kus teenust osutatakse ja mis võimaldab vajalikul määral tagasisidet klientidelt ja teistelt asjast huvitatutelt. Avaliku halduse reformimine arenenud riikides toimub lähtudes eeldusest, et kui valitsus valib õige organisatsiooniline ja institutsiooniline korralduse, siis on võimalik, et valitsuse tegevus ei äpardu, majandus areneb, riigi konkurentsivõime suureneb ja rahva jõukus kasvab. Globaliseerumise tingimustes sõltub riigi konkurentsivõime olulisel määral tema valitsussektori tegevusest (Hughes, lk. 18). Käsumajanduslik avaliku sektori korraldus koos äärmuseni viidud fiskaaltsentralismiga on läbikukkunud avaliku sektori korraldus, seepärast tuleb kiirendada avaliku sektori organisatsioonilist ümberkorraldamist võttes eeskujuks arenenud riikide kogemust.

Funktsioonide jaotamine keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel

Mingisugust üldist standardit, kuidas funktsioonid valitsustasandite vahel peaksid jaotuma, ei ole olemas. Eesti peab kinni rahvusvaheliselt aktsepteeritud tavadest - keskeelarvest finantseeritakse välistegurite mõju all olevad tegevusvaldkondi (riigikaitse) ja võrdsuse tagamiseks ning kulude ühtlustamiseks tehtavaid kulutusi (sotsiaalkindlustus ja sotsiaalhooldus), samuti majanduse stabiliseerimiseks tehtavaid kulutusi (töötu abirahad). Üldlevinud veendumuse kohaselt ei ole kohalikud omavalitsused võimelised sotsiaalprogramme ise finantseerima. seevastu valdkonnad, kus on võimalik tasude rakendamine (elamu- ja kommunaalmajandus, kultuuri- ja puhkemajandus) kuuluvad valdavalt kohalike omavalitsuste vastutusalasse. Toimub liikumine nn ‘võimaldava’ valitsussektori suunas. Kesk- või kohalik omavalitsus ei pea üleval teenuse tootjat, vaid korraldab teenusega varustamist juhul kui turg sellega toime ei tule. Nii kitseneb maksudest rahastatavate teenuste ring ja hindade riiklik reguleerimine. Laieneb tasude rakendamine ja normaalsed ostu-müügi suhted. Kohalike omavalitsuste tegevusvaldkonnad on kommunaal- ja sotsiaalteenuste valdkonnas koolieelne kasvatus, põhi- ja keskharidus, mõned sotsiaalhoolduse ja heaoluasutused ja –teenused (hooldekodud), elamumajandus, veevärk ja kanalisatsioon. Elamumajandusega seotud kulude osatähtsus kohalike eelarvete kuludes

alaneb sedamööda kuidas toimub erastamine, üüritariifide reguleerimise vähenemine ja kasvab elanike maksevõime. Oluline osa puhke-, kultuuri- ja usuasutustest ning teenustest (kohalikud raamatukogud, muuseumid, spordibaasid jmt.) on Eestis samuti kohalike omavalitsuste pädevuses. Peamine erinevus Põhjamaade ja Eesti omavalitsuste rahanduses on seotud tervishoiu finantseerimise korra erinevustega. Soomes, Rootsis ja samuti Taanis on tervishoid valdkond, millega tegelevad kohalikud omavalitsused. Ka mitmed muud valdkonnad, mida Eestis rahastatakse riigieelarvest (kutseharidus, tuletõrje, keskkonnaga seotud projektid), kuuluvad Soomes kohalike omavalitsuste vastutusalasse.

Soomes on kohalikud omavalitsused tööandjaks umbes 20 protsendile töövõimelisest elanikkonnast (Siitonen, Valkama, 2000), Eestis ainult ligikaudu seitsmele protsendile (umbes 44 tuhat inimest). Põhiline erinevus tuleneb sellest, et Soomes kuuluvad ka tervishoiutöötajad kohalike omavalitsuste töötajate hulka. Eestis finantseeriti tervishoidu aastani 2000 eelarvevälisest ravikindlustuse eelarvest, mille tuluallikaks oli sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa (13/33 töötasufondilt). Haigekassade süsteemi kaudu toimuval finantseerimisel on väga vähe kokkupuuteid kohalike eelarvetega. Kuigi tervishoiu korralduse seadus paneb kohalikele omavalitsustele mitmeid kohustusi arstiabi kättesaadavuse tagamise ja korraldamise osas ei nähta selleks ette rahalisi vahendeid ja tervishoiu töötajad ei ole kohalike omavalitsuste palgal.

1993. aastal toimunud muudatused funktsioonide ja kulukatte tsentraliseerimise osas on tekitanud probleeme, mida siiani pole suudetud lahendada. (1) Hariduses on otsustamine jaotunud kahe tasandi vahel. Õpetajate palgad ja mitmed muud kohalikku elu puudutavad küsimused otsustatakse keskvalitsuse ja haridusministeeriumi tasandil. Teistes riikides lähtutakse põhimõttest, et ühe funktsiooni täitmisega seotud otsustamine tuleb koondada ühele valitsustasandile, sest kui otsustamises on piirid segased, siis on nad segased ka vastutuse osas. Kohalik omavalitsus ei saa vastutada keskvalitsuse tasandil tehtud otsuste eest. (2) Finantseerimise kord on sätestatud paljude spetsiifilisi tegevusvaldkondi puudutavate seadustega (eritüüpi haridus-, kultuuri- ja sotsiaalhooldusasutuste ning ühistranspordi korraldamise kohta välja antud seadused), mis panevad kohalikele omavalitsustele vastutust ja kohustusi, mida üks omavalitsus täidab, teine aga jätab ressursside puudumise tõttu täitmata. (3) Vahendite eraldamine riigieelarvest kohalikele omavalitsustele toimub ministeeriumide ja maakondade kaudu väga killustatult paljude sihtmäärangulistе summadena. Vahendeid pole kunagi piisavalt ja nii võib funktsioonide killustumise tagajärjel üldine eesmärk jääda kontrolli alt välja ja saavutamata. Näitena võib tuua koolikohustuse täitmise jälgimise ja tänavalaste probleemi, kus asjaga tegelevad nii haridusministeerium, sotsiaalministeerium kui ka kohalikud omavalitsused, kuid otseselt keegi ei vastuta. (4) Sotsiaalse infrastruktuuri objektide haldamisega seotud probleemid ei ole leidnud rahuldavat lahendust ei keskvalitsuse ega kohalikul tasandil. Suuremate linnade elamumajanduses edeneb erastamine ja kinnistute vormistamine aeglaselt. Siirdeperioodil on rakendatud mitmeid süsteeme, mis tasakaalustavad elanike võimalusi kulukatte vajadusega (antakse toimetuleku toetust, mitmete programmide raames võimaldatakse soodsalt laene eluaseme soetamiseks), kuid paljud elamud lagunevad, sest ei endised, ega uued omanikud ole leidnud vahendeid kapitaalremondiks. Sama lugu on paljude haridus-, kultuuri, sotsiaal- ja keskkonna ministeeriumide tegevusvaldkonda kuuluvate infrastruktuuri objektidega, mis raha puudusel on jäänud nii kohaliku omavalitsuse kui ministeeriumi tähelepanuta.

Fiskaaltsentralism tekitab vastutamatust

Valitsuse ebaõnnestumise teooria väidab, et valitsusteenuste nõudmise ja pakkumise iseloom on niisugune, mis viib paratamatult ebaefektiivsusesse. Teenuse liike on avalikus sektoris

väga erinevaid, raskusi on väljundi määratlemise ja mõõtmisega nii põhimõtteliselt kui ka praktiliselt. Eriliseks probleemiks on kvaliteedi hindamine.

Süstemaatilist ebaõnnestumist valitsussektoris põhjustavad: esiteks nõudmise ja pakkumise tasakaalustamise mehhanismide nõrkus (tulud on kuludest eraldatud). Teiseks ei ole avalikel organisatsioonidel hästitoimivaid ja objektiivseid tegevuse indikaatoreid ja neid asendavad sisemised standardid. Viimased ei pruugi olla seotud avaliku teenusega. Kolmas äpardumine on tuletatud kõrvalmõjude genereerimine kui avaliku poliitikaga kaasnev efekt. Viimane äpardumine on seotud sellega, et valitsuse sekkumine majandusesse loob jaotuslikku ebavõrdsust eriti võimu ja privileegide osas, milles eelistusi saavad poliitikud ja bürokraadid ja nende poolt soositud.

Uuematel suundadel fiskaalpoliitikas ja riikide majanduspoliitikas, mis püüavad anda tarbijale rohkem valikuvõimalusi, suurendada avaliku teenuse tootjate arvu, rakendada hindu ja tasusid on üks ühine omadus – nad kõik püüavad rakendada turu elemente, et luua konkurentsi avalikus sektoris ja tõsta selle efektiivsust (Duff, lk. 13).

Suundumus ühinemisele Euroopa Liiduga eeldab sarnaste arenguprioriteetide kehtestamist, see tähendab mittemateriaalsete investeeringute (tervis, koolitus, arenduskulud, uuringud) toetamist, ettevõtetevahelise koostöö toetamist, vaba konkurentsi tagamist ka nendel aladel, mida traditsiooniliselt on peetud valitsussektori tegevusaladeks. See eeldab loobumist finantseerimise skeemist, kus teenuse ostja (finantseerija) ja teenuse osutaja langevad kokku.
Teatud iseregulatsioon võimaluste ja poliitiliselt aktsepteeritud vajaduste tasakaalustamisel toimib kõige paremini tervishoius, kus teenuse pakkuja riiklikku ülalpidamist esineb käesoleval ajal minimaalselt. Halvem on lugu hariduses, kus põhiseadusest tulenevalt riik ja kohalikud omavalitsused peavad üleval "vajalikul arvul koole" ja eraharidusasutused on tõrjutud seisundis.

Tabel 2. Omavalitsuste töötajaskond ja töötasufond tegevusalade lõikes 1997. a.

Tegevus valdkond	Täidetud töökohti	% töökohtadest	Töötasufond (art.10) mln kr	Töötasufondi struktuur tegevusalati (%)
Üldvalitsemine	4549	10,3	287,1	25,2
Haridus	32449	73,7	670,61	58,8
Kultuur	3723	8,5	101,5	8,9
Sport	366	0,8	9,82	0,9
Tervishoid	150	0,3	4,85	0,4
Sotsiaalhooldus	2200	5,0	49,52	4,3
Elamumajandus	608	1,4	16,5	1,4
Kokku	44045	100,0	1139,89	100,0

Allikas: Kohalike omavalitsuste koosseisu ja kontingendi 1997. a. koondaruanne. Tallinn: Rahandusministeerium, 1998. Autori arvutused.

Tervishoius, mida rahastati samuti maksumaksja rahadest, kuid ravikindlustuse süsteemi kaudu, vähenes hõivatute arv vaadeldaval ajavahemikul ligikaudu 14 tuhande võrra. Keskmise palga kasv tervishoius on aga olnud kiirem kui hariduses. Kuigi ka tervishoiukorralduses on palju probleeme, on alust väita, et siseturu tekitamine, tervishoiuteenuse hindade kehtestamine ja lepinguliste suhete tekitamine teenuse ostja (haigekassa) ja teenuse osutaja (haigla) vahel, on aidanud tõsta efektiivsust sellel tegevusalal.
Õpetajate palgafondi jaotamine riigieelarvest nn pearahana koolidele lähtub võrdsuse taotlusest ja on kantud eesmärgist, et õpetaja palk ei sõltuks omavalitsuste vägagi erinevatest rahalistest võimalustest. Munitsipaalkoolide kuludest kaetakse ligikaudu 2/3 riigieelarvest haridusministeeriumi kaudu ja 1/3 kohalikest eelarvetest. Õpilased liiguvad vabalt, kuid põhikoolide ja gümnaasiumide seadus kohustab omavalitsusi tasuma kulud, kui õpilane valib kooli, mis asub teise omavalitsuse territooriumil. Niisugune finantseerimise kord, kus kooli palgafond sõltub õpilaste arvust koolis, on kutsunud esile

ebasoovitavaid tendentse: (1) konkurentsivõimelisemad koolid, mis reeglina asuvad suuremates linnades, on ülerahvastatud, osas koolides aga (mitte ainult maal vaid ka linnas), jätkub õpilasi ainult pooltele olemasolevatest õpilaskohtadest; (2) Iga kuluartikli eraldi normeerimine on viinud selleni, kool pole Eestis majandamisüksus ega terviklik organisatsioon, mida juhib kooli direktor. Endistes vabariikliku alluvusega linnades on koolid haridusosakonna hallatavad asutused, kellel ei ole ei raamatupidamist, arvelduskontot, bilanssi ega eelarvet. (3) Seoses tervisekaitse asutuste töölerakendumisega on hakatud rohkem tähelepanu pöörama sanitaarnõuetele koolis. Selgub, et paljud koolid ei vasta neile nõuetele, sest omavalitsused omanikena pole suutnud viimase kümne aasta jooksul eraldada piisavalt raha koolide kapitaalremondiks. Reeglina ei ole neil ka mingisuguseid plaane, kuidas probleemi lahendada. Riigieelarvest eraldatakse raha investeeringuteks (haridusministeeriumi kaudu) alles siis, kui mõni koolimaja on amortiseerunud elektrisüsteemi tõttu läinud põlema. (4) Koolide õpikeskkond ei ole piisavalt turvaline ega tervislik. Mõned sihtprogrammid koolimööbli, valgustite või ventilatsiooni kaasajastamiseks pakuvad lahendust vähestele.

Koolisüsteemi tõhusama toimimise eesmärgil tuleks suurendada koolide iseseisvust ja vastutust. Võrreldes Soome ja Rootsiga on Eesti haridusasutuste süsteem liiga jäik, orienteeritud liialt riiklikule ülalpidamisele. Finantseerimine on killustunud, mitmesuguseid normatiive liiga palju, kohalikul tasandil tegeldakse üksikute haridussüsteemi osadega, kuid mitte haridussüsteemi, kui elukeskkonna kõige tähtsama elemendiga. Eesti kohalikud omavalitsused ei tunneta oma tähtsust linna (valla) arenguks eelduste loomisel.

Kokkuvõte

Eestit võib pidada kõrge fiskaaltsentralismi tasemega riigiks, sest ca 80 % avaliku sektori kuludest tehakse keskvalitsuse tasandil. Teiste riikidega võrreldes on Eesti iseärasused selles, et kohalikud omavalitsused Eestis ei osale avaliku korra ja julgeoleku kindlustamises ei tegele kutsehariduse ega tööhõive probleemidega. Politseid ja päästeteenistusi finantseeritakse riigieelarvest. Samuti on keskvalitsuse korraldada tervishoiu finantseerimine, sotsiaaltoetustega tegeleb kohalik omavalitsus riigieelarvest saadud rahade jaotajana, töötuse probleemidega, mis muutuvad üha teravamaks, kohalikud omavalitsused praktiliselt ei tegele. Ebaefektiivsust Eesti avalikus sektoris tekitavad ühest küljest nõrgad vallad, kus demograafiline potentsiaal jätab vähe võimalusi säilitada paikkonnas normaalset elukeskkonda, mille kõige olulisemaks osaks tuleb pidada hariduse saamise võimalust. Soomes ja Rootsis on kohalikud omavalitsused seadnud prioriteediks hariduse valdkonnas eluaegse õppimise võimaluste loomise. Administratiivne ebaefektiivsus ressursside kasutamisel esineb ka linnades, mis kaotasid oma maakonnastaatuse pärast 1993. aastat, kuid säilitasid tsentraliseeritud raamatupidamised haridusosakondades ja kultuuriosakondades. Selle tõttu on enamus munitsipaalkoole Eestis munitsipaalasutuste (haridusosakondade) poolt hallatavate asutuste staatuses, mis tähendab, et kool ei ole Eestis iseseisev majandusüksus oma eelarve, arvelduskonto, raamatupidamise ja bilansiga. Tulemusjuhtimine eeldab nii sisendi kui väljundi hindamist. Selleks oleks vaja koole määratleda kasumit mittetaotleva organisatsioonina või vähemalt kuluüksusena. Käsumajandusest säilinud mentaliteet linnavalitsustes soodustab fiskaaltsentralismi säilimist, bürokraatiat ja administreerimist. Efektiivsem avalik haldus eeldab pikemaajalist teiste riikide kogemustega tutvumise ja õppimise protsessi. Erastamise kõrval loetakse ostja eraldamist teenuse tootjast üheks põhiliseks administratiivse ja majandusliku efektiivsuse tõstmise võimaluseks. Eestis on seda moodust rakendatud tervishoius haigekassade süsteemi loomise kaudu. Munitsipaalkoolide

puhul tähendaks see, et kohalikud volikogud ja nende alalised komisjonid omandavad suurema tähtsuse haridus ja muude munitsipaalteenuste ostjatena. Teenuse tootjaks ei tohiks olla haridusosakond (nii see praegu praktiliselt on) vaid koolid. Seejuures peaksid konkureerima munitsipaal- ja erakoolid võrdsetel alustel.

Kasutatud kirjandus

1. **Duff, L.** The Economic of Governments and Markets, London&New York: Longman, 1997
2. Government Finance Statistics Yearbook, IMF, 1999
3. **Hughes, O.E.** Public Management and Administration. London: MacMillan Press Ltd., 1994.
4. **Häggeroth, S.** Local Governance. The Case of Sweden. Lund: Hjalmarson&Höhberg, 2000.
5. **Musgrave, R. A., Musgrave, P. B.** Public Finance in Theory and Practice, 5th ed., International student edition : McGraw-Hill Book Company, 1989.
6. Riigi rahandus Riigieelarve, kohalikud eelarved ja eelarvevälised fondid. 1997. Tallinn: ESA,1998.
7. **Siitonen, P., Valkama, P.** Local Government in the Republic of Finland. University of Tampere 2000
8. **Siitonen, P., Valkama, P.** Some overview aspect about infrastructure concessions and local governemt serviceses in Finland at year 2000. University of Tampere, 2001.

Summary

PROS AND CONS OF FISCALCENTRALISM

Elvi Ulst
University of Tartu

Estonia has a dynamically growing economy, and is one of the first round candidates of the European Union. To prepare for its accession to the European integration substantial improvements have to be made to raise administrative capacity. In this field Estonia's progress has been limited. Further efforts are especially needed in free movement of goods, state aid, agriculture, customs, regional policy, environment, financial control and social field. In recent years public administration reforms are discussed intensively in Estonia. One of the weak points is considered to be local governments. It is necessary to establish a well functioning institutional system of regional development and local administration. Municipalities should take an active participation in ensuring sustainable development in the cities and also in countryside. For this reason municipalities shall be combined and enlarged to establish an efficiently working system of local governments. Experience of Sweden and other developed countries indicates the large municipalities as precondition of local autonomy and it should be used implementing market elements in public sector, and fiscal decentralisation approaches in Estonia. Municipalities have to get more finances liberties and power to implement local self-government.

EESTI ÜHINEMINE EUROOPA LIIDUGA – INTEGRATSIOON JA KONVERGENTS

Urmas Varblane, Kristina Toming
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Seoses Eesti kutsumisega Euroopa Liidu laienemisläbirääkimistele oleks väga vaja laiemat arutelu teemal "Eesti võimalikult kiire Euroopa Liidu liikmeks astumise mõjudest erinevates majandussektorites". Kogu senine Euroopa Liiduga ühinemise arutelu on toimunud valdavalt poliitilisel tasandil. Võimalike majanduslike tulemuste arutelu on toimunud väga piiratult - akadeemilistes ringkondades või siis läbirääkimistega otseselt seotud ametnike hulgas ministeeriumides. Sellele on tähelepanu juhitud ka Euroopa Komisjoni aruandes (Regular Report... 1999, lk. 56-57), kus on Eesti kohta öeldud: *Õigusaktide väljatöötamine, ministeeriumide vahelised konsultatsioonid ning õigusaktide esitamine Riigikogule vastuvõtmiseks lähevad hästi ning suhteliselt efektiivselt. Samas tundub, et see protsess kulgeb olukorras, kus poliitika väljatöötamine ja analüüs on puudulik - piisavalt pole hinnatud ettepanekute mõju eelarvele ning sotsiaalset ja majanduslikku mõju. Samuti konsulteeritakse sektoriväliste organisatsioonidega väga vähesel määral. See näitab ministeeriumide nõrkust tegevussuundade kujundamisel. Ehkki õigusaktidega kaasaskäivaid seletuskirju koostatakse regulaarselt, on selliste dokumentide kvaliteet sageli väga madal...*". Kuid integratsiooniprotsessi käigus muutuvad väga oluliseks ka majanduslikud aspektid, kaasa arvatud majanduse konkurentsivõime küsimus.

Käesoleva artikli eesmärgiks on näidata vastuolu reaalse, institutsionaalse ja hinnakonvergentsi vahel Eesti integreerumisprotsessis Euroopa Liiduga. Selleks tuuakse kõigepealt välja integratsiooniga kaasnevate konvergentsiprotsesside olemus ja omavahelised seosed. Seejärel analüüsitakse Eesti senist reaalmajanduslikku konvergentsi Euroopa Liidu suhtes ning seadusandluse harmoniseerimise mõju reaalse konvergentsi võimalusele.

Vastuolud konvergentsiprotsessis

Algselt oli Euroopa integratsiooniprotsess tingitud poliitilistest teguritest. Hiljem veenduti, et poliitilise integratsiooni saavutamine on vaevanõudev ja pikaajaline protsess. Seetõttu muudeti rõhuasetust ja peatähelepanu pöörati hoopis majanduslikule integratsioonile, lootes selle kaudu kiirendada ka poliitilist integratsiooni. Integratsiooniprotsessi algul ei peetud majandusliku konkurentsivõime küsimusi kuigivõrd olulisteks motiivideks. Kuid alates tolliliidu loomisest ja selle arendamisest 1960. aastatel pöörati järjest suuremat tähelepanu ka mastaabisäästu efekti kasutamisele kaubanduses, samuti rakendati konkurentsipoliitikat parandamaks Euroopa Liidu riikide sisest konkurentsivõitlust. Riikide konkurentsivõime Euroopa Liidu sees on arenenud nii integratsiooniprotsessi laienemise kui ka selle süvenemise läbi.

Integratsiooniprotsessi väga oluline aspekt on konvergents. Euroopa Liidu laienemise seniste voorude käigus on toimunud uute liitujate majanduste konvergents tuumikriikide majanduse suhtes. Kesk-Euroopa siirderiigid ja Baltimaad puutuvad kokku konvergentsi kahe poolega: hinnataseme ja tulutaseme konvergentsiga (Artis, Lee 1994, lk. 53). EL laienemise kontekstis võime me rääkida veel kolmandastki konvergentsi vormist - institutsionaalsest konvergentsist, mis on seotud kõikvõimalike ühiskonna funktsioneerimiseks vajalike

institutsionaalsete raamistike ülevõtmisega ja rakendamisega. Euroopa Liiduga ühinemise protsessis tähendab see esmajoones *acquis communautaire* (s.o. Euroopa Liidu seadusandluse ja tema institutsionaalse raamistikuga kaasnevad tegelikud ja potentsiaalsed õigused ja kohustused) rakendamist erinevates tegevusvaldkondades. Reaalmajanduslik ehk tulutaseme konvergents tähendab aga majanduse reaalset lähenemist Euroopa Liidu tasemele ehk nn. reaalse kinnipüüdmise protsessi (*catching up in real terms*).

Hinnakonvergents tähendab Eesti hinnataseme ühtlustumist Euroopa Liidu riikide keskmise hinnatasemega. Tulukonvergents aga tähendab meie elanikkonna reaalsete sissetulekute taseme lähenemist Euroopa Liidu tasemele. Hinnakonvergents toimub tihedas seoses tulukonvergentsiga. Seda seost on väga palju uuritud ja hea ülevaate erinevate uurimuste tulemuste kohta võib leida Eesti Panga uurimuses (Randveer 2000). Lihtsustatult võib öelda, et vastavalt empiiriliste uuringute tulemusele tooks Eestis sissetulekute taseme 1 protsendiline kasv endaga kaasa hinnataseme kasvu ca. 0,7 protsenti. Seega, mida kiiremini kasvavad meie sissetulekud, seda suurem on surve ka hinnataseme tõusule.

Joonisel 1 on välja toodud kolme nimetatud konvergentsi vormi vahelised seosed Eesti integratsiooniprotsessis EL-ga. Ühinedes tuleb Eestil üle võtta EL põhimõtted, millega kaasneb Eesti seadusandluse harmoneerimine EL omaga. Juba siin ilmneb esimene vastuolu integratsiooniprotsessis – Eesti on ennast sidunud kohustustega mitmesugustes rahvusvahelistes organisatsioonides, kuid EL-ga ühinedes rakenduvad põhimõtted, mis lähevad vastuollu Eesti kohustustega (nt. Eesti tollilaed Maailma Kaubandusorganisatsioonis). Seadusandluse harmoneerimine ehk *acquis*' ülevõtmine on kulukas protsess, seda nii üksikutele majandussubjektidele kui ka riigile tervikuna. Institutsionaalse konvergentsi tulemusena on oodata hindade tõusu Eesti turul, s.o. hinnataseme konvergentsi EL tasemega.

Joonis 1. Institutsionaalne, hinna- ja sissetulekute konvergents Euroopa Liiduga ühinemise protsessis.

Teisest küljest tähendab kiire püüdlus saada Euroopa Majandus- ja Rahaliidu (EMU – European Economic and Monetary Union) liikmeks hinnataseme stabiilsuse nõuet (pikaajalises perspektiivis ei tohi EMU liikmete inflatsioon ületada 2%). Siin ilmneb konvergentsiprotsessi teine vastuolu – EL põhimõtete ülevõtmine toob endaga kaasa hinnatõusu, kuid teisest küljest ei luba EL põhimõtted sellist hinnatõusu. EL põhimõtete ülevõtmise eesmärgiks on Eesti tulutaseme lähenemine EL tasemele ehk reaalmajanduslik konvergents. Samas võib öelda, et mida kõrgem on riigi arengutase, seda kergem on saavutada institutsionaalset konvergentsi. Kuid seadusandluste harmoneerimine oma kulukusega võib viia hoopiski reaalse tulutaseme languseni Eestis võrreldes EL tasemega. Institutsionaalse konvergentsiga kaasnev hinnatõus alandab Eesti ettevõtete konkurentsivõimet nii sise- kui ka välisturgudel ning seega viib reaalse SKP languseni. Siin avaldub konvergentsiprotsessi kolmas vastuolu.

Ühelt poolt on Eesti valitsus kuulutanud prioriteediks ülikiire läbirääkimiste protsessi, eeldades, et pärast esimest Idalaienemise protsessi võib tulla pikem paus EL laienemisprotsessis. See eesmärk näitab selgelt rõhuasetust nominaalsele konvergentsile, s.o. seadusandluse harmoniseerimisele. Teiselt poolt rõhutab valitsus ideed, et tema prioriteediks on väga kiire majanduskasvu saavutamine, mis viiks inimeste sissetulekute kasvule. See eeldab Eesti majanduse konkurentsivõime parandamist maailmaturul, mis võimaldaks müüa suuremat lisandunud väärtust sisaldavat toodangut. Seega on see valitsuse eesmärk lõpptulemusena suunatud reaalmajanduslikule konvergentsile ehk tulutasemete ühtlustamisele EL riikidega.

Kuid need eesmärgid on vastuolulised. Kui Eesti teeb panuse väga kiirele institutsionaalsele konvergentsile, siis tuleb ka arvestada, kuidas see mõjutab majanduse konkurentsivõimet. Kuid isegi EL liikmesriikide majandused on suutnud rakendada vaid osa kogu EL seadusandlusest, sest paljud regulatsioonid vähendaksid liiga tugevalt nende majanduslikku konkurentsivõimet maailmaturul. Nüüd aga on uute liitujate käest nõutud nende valmisolekut *acquis communautaire* rakendamiseks täies mahus.

Seega seisab Eesti valitsus äärmiselt keerulise ülesande ees: leida sobiv tasakaal institutsionaalse ja reaalmajandusliku konvergentsi vahel. Kui rõhuda väga kiirele institutsionaalsele konvergentsile, siis võib tulemuseks olla majanduskasvu vähenemine ja reaalmajandusliku konvergentsi peatumine. Sisuliselt tuleks pidevalt arvestada, mida mingi regulatsiooni rakendamine toob kaasa Eesti majanduslikule konkurentsivõimele. Seega ei tuleks hinnata mitte ainult kulutusi, mis tuleb teha selle regulatsiooni rakendamiseks, vaid tarvilik on ka selle kaudse mõju hindamine. Üleminekuperioodidega kombineerimine läbirääkimistel EL seadusandluse rakendamisel on üks võimalus tasakaalu säilitamiseks nominaalse ja reaalmajandusliku konvergentsi kiiruste vahel. Eesti valitsuse strateegias ei ole tunda kahe konvergentsiprotsessi omavahelise vastuolu arvestamist. Kahjulik on levitada müüti nagu Euroopa Liiduga ühinemine iseenesest annaks olulise tõuke reaalsele konvergentsile ehk tulutasemete ühtlustumisele.

Selles kontekstis tundub väga kummalisena väide: “me oleme oma positsioonid läbirääkimistel esitanud, nende põhimõtteline muutmine võib muuta meie läbirääkimiste lõpetamise meie enda poolt määratud ja lõpetatud tähtaegadel võimatuks.” (M. Laari kõne Riigikogus, jaanuar 2001). Sisuliselt püüab valitsus läbi ajada võimalikult väheste üleminekuperioodidega, sest nende üle arutamine ja kokku leppimine võtaksid rohkem aega. Eesti majanduse konkurentsivõime seisukohast ei saa seda küll heaks kiita. Võidujooks riikide vahel selle üle, kellel on rohkem peatükke suletud, on väga küsitava kasulikkusega nendele riikidele endile. Kui Eesti on sulgenud 16 peatükki ja jääb alla ainult Küprosele, ei

näita see veel Eesti reaalmajandusliku konvergentsi kõrget taset. Paraku näitab see vaid Eesti institutsionaalse konvergentsi formaalset taset ehk lubaduste andmist.

Kiirustamine läbirääkimistingimustes võiks olla õigustatud juhul, kui Eesti majandus oleks juba reaalmajandusliku konvergentsi seisukohalt võetuna väga lähedal EL tasemele ja meie majanduspoliitika oleks põhijoontes sarnane EL riikide majanduspoliitikaga. Kiire liitumise võimalikkust on näidanud Soome või Rootsi, kus pärast poliitilise otsuse tegemist lõpetati liitumiskõnelused mõne aastaga. Samas näitab nende laienemisprotsessis osalejate kogemus, kes olid oma tulutasemelt tunduvalt allpool EL tuumikriikide tasemest, et vaja oli kasutada väga ulatuslikult üleminekuperioode. Sellega pehmendati liitumisega kaasnevat survet majandusele. Uued regulatsioonid, mis nõudsid muutusi, rakendusid järk-järgult. Näiteks Hispaanial on need üleminekuperioodid mõnes valdkonnas alles nüüd - 15 aastat pärast liitumist - lõppemas.

Reaalne konvergents Eesti majanduse senises integratsiooniprotsessis

Järgnevas tabelis 1 on toodud vaid üks näitaja, mille alusel saab hinnata reaalset konvergentsi siirderiikide ja Euroopa Liidu vahel. Tabel 1 näitab ka üsna selgelt, kui pikk tee on veel Eestil käia, et jõuda reaalmajandusliku konvergentsini. Samasugused tulemused saame, kui võrdluse aluseks võtame teised sotsiaalmajanduslikud näitajad rahvusliku rikkuse, tervishoiu, hariduse alalt (vaata täiendava informatsiooni saamiseks UNDP Inimarengu aruandeid).

Selleks, et Eesti jõuaks järele EL arengutasemele, peaks Eesti sisemajanduse koguprodukt kasvama oluliselt kiiremas tempos kui EL oma. Randveeri analüüsi kohaselt kuluks Eestil EL praegusele arengutasemele jõudmiseks 20-28 aastat. Kui aga eeldada, et ka EL toimub majanduskasv , siis jõuaks Eesti SKP tase EL omale järele optimistliku stsenaariumi korral 31 aastaga, kuid pessimistliku stsenaariumi korral võib see aega võtta üle 60 aasta (Randveer 2000, lk. 18-19).

T a b e l 1

Kahe kandidaatriikide rühma sisemajanduse koguprodukt 1999 aastal (miljardit USD)

	Jooksva vahetuskursiga	Reaalse vahetuskursiga	Per capita, EU 15 = 100	Indeks 1990 = 100
‘Esimene laine’				
Tsehhi vabariik	53.1	135.9	62	96.5
Eesti	5.2	11.6	38	85.7
Ungari	48.9	113.8	53	102.7
Poola	154.7	344.6	42	137.6
Sloveenia	19.6	31.1	73	113.3
‘Teine laine’				
Bulgaaria	12.0	42.8	24	74.9
Läti	6.3	14.1	29	57.8
Leedu	10.6	24.1	31	65.6
Rumeenia	34.0	133.8	28	79.6
Slovaki vabariik	18.8	56.0	49	104.2

Allikas: Hunya, G. FDI penetration and performance in CEECs 1994-1998. Vienna, WIIW, 2000.

Sellele annab tunnistust ka joonis 2, millest on näha, et Eesti SKP kasv on olnud 1990-ndatel äärmiselt kõikuv, seega ei saa rääkida ühesest kasutempo trendist. Kasvutempode niivõrd tugev kõikumine annab kindlasti tunnistust Eesti majanduse ebakindlusest ja haavatavusest. Näitena võib siin tuua Venemaa kriisi 1998. a., mis oli kindlasti üks tegureid Eesti majanduskasvu aeglustumisel. 1998. a. muutus SKP kasvutempo isegi negatiivseks. Samal ajal on jooniselt näha, et Venemaa kriis EL-i eriti ei puudutanud, EL keskmine SKP kasvutempo on aastatel 1994-1999 olnud küllalt stabiilselt 2-3% vahemikus. Seega, isegi kui Eesti suudab SKP kõrge kasvutempo perioodidel läheneda EL tulutasemele, viivad kasvutempo langused ta sellest tasemest kaugemale.

Joonis 2. Eesti ja Euroopa Liidu keskmine SKP kasvutempo kvartalite lõikes I kvartal 1994 – III kvartal 2000 (Eesti Panga materjalid 2001).

Veelgi selgemad vahed reaalmajanduslikus positsioonis avalduvad, kui võrrelda Euroopa Liidu ja Eesti töötleva tööstuse töötajate palgataset. Järgnevas tabelis 2 on esitatud andmed Eesti ja Soome töötleva tööstuse nominaalpalkade kohta. Sealjuures on toodud eraldi välja ka Eestis tegutsevate välisosalusega ja Eesti kapitalil baseeruvate firmade palgatasemed. Üldine tulemus on selge - Eesti palgatase on kaheksa korda madalam kui Soomes.

T a b e l 2

Soome ja Eesti töötleva tööstuse nominaalpalkade võrdlus 1999. aastal

ISIC kood	Tööstusharu	Nominaalne kuupalk (EEK)				Palgasuhe kordades (Soome/Eesti)		
		Eesti			Soome			
		Kokku	Välis-osalusega	Kodu-maised	Kokku*	Keskmine palk	Palk välis-firmades	Palk Eesti firmades
15,16	Toiduainete	4186	6441	3926	28278	6.75	4.39	7.20
17	Tekstiili	2976	3109	2806	25296	8.49	8.13	9.01
18	Õmblus	2943	2747	2976	21418	7.27	7.79	7.19
19	Naha	3234	4086	2931	20319	6.28	4.97	6.93

20	Puidu	3203	4846	2985	27389	8.55	5.65	9.17
21	Paberi	4852	5485	3686	35577	7.33	6.48	9.65
22	Trüki	6064	9103	5626	32455	5.35	3.56	5.76
23,24	Keemia	4142	5890	3500	39039	9.42	6.62	11.15
25	Plastmassi	4259	5432	4061	28272	6.63	5.20	6.96
26	Ehitusmaterjali	4935	6770	3805	29281	5.93	4.32	7.69
27,28	Metalli	4159	4682	4072	29721	7.14	6.34	7.29
29	Muu masinaehitus	3740	8128	3350	33127	8.85	4.07	9.88
30-33	Aparaadiehitus	4394	4623	4164	32030	7.28	6.92	7.69
34,35	Transpordi-vahendid	4659	5040	4563	31136	6.68	6.17	6.82
36,37	Mööbel	3344	4264	3224	24197	7.23	5.67	7.50
D	Kokku töötlev tööstus	3874	4820	3626	31166	8.04	6.46	8.59

* Soome palgad on konverteeritud EEK-idesse 1998 aasta keskmise kursiga 1FIM= 2.663EEK.

Allikas: autorite arvutused ILO andmebaas 2001; Eesti töötleva… 2000 alusel.

J. Raim on Eesti ja Soome elanike reaalsete sissetulekute tasemeid võrrelnud erinevates majandusharudes. Vaadeldes suhteliste palkade arenguid tegevusalade (töötlev tööstus, energia-, gaasi ja veevarustus, mäetööstus ning transpordi- ja sidesektor) lõikes, tuli tema analüüsist välja suhteliste palgaproportsioonide suur püsivus. Kõige rohkem on Eesti suhteline palgatase tõusnud töötlevas tööstuses (2,22 korda; 6,0%-lt 13,3%-le), järgnevad energeetika-, gaasi- ja veevarustus (2,14 korda; 8,2%-lt 17,5%-le); mäetööstus (1,99 korda; 8,1%-lt 16,0%-le) ning transpordi- ja sidesektor (1,98 korda; 9,0%-lt 17,9%-le) (Raim 2000)

Samal ajal on huvitav jälgida, mis on juhtunud Eesti hinnatasemega Soomega võrreldes. Joonis 3 näitab, kuidas väga kiire hinnatasemete konvergents kestis kuni 1997 aastani ja seejärel stabiliseerus. Joonise 3 ja tabeli 2 alusel võib teha järelduse, et Eesti keskmine tarbijahinnatase on 2000. aastaks jõudnud pooleni Soome tarbijahinnatasemest, kuid palgad on jätkuvalt Eestis üle kuue korra Soomest madalamad. Seega on reaalmajanduslik integratsioon vajalik väga suures ulatuses, kuid seda tuleb saavutada nii, et Eesti majanduslik konkurentsivõime ei langeks.

Joonis 3. Eesti tarbijahindade tase Soomega võrreldes (Raim 2000).

Kui võrrelda Eesti ja EL hinnatasemete muutusi (vt. joonis 4), ilmneb, et Eesti on jõudsasti lähenenud, kuid ei ole veel saavutanud EMU-ga ühinenud riikide keskmist inflatsioonitaset. EMU eesmärgiks on hinnataseme stabiilsus, s.t. et inflatsioon ei tohi liikmesriikides tõusta üle 2%. Eesti inflatsioon ületab juba praegu seda, ning EL seadusandluse ülevõtmisest tulenevad kulukoormised viivad eeldatavasti veelgi kõrgema inflatsioonitemponi. See tähendab, et Eesti liiguks veelgi kaugemale 2% inflatsiooni eesmärgist. Seega on üsna ebareaalne valitsuse poolt kõlanud eesmärk liituda ka EMU-ga nii kiiresti kui võimalik. Integratsioon on võimalik vaid etapiliselt, kõigepealt tuleb harmoneerida seadusandlus ja alles hiljem, kui selle mõju hinnatasemele on vaibunud, saab rääkida Eesti ühinemisest ühisrahaga.

Joonis 4. Eesti ja EMU-ga liitunud riikide tarbijahinnaindeksi tase 1994-2000(prognoos) (Eesti Panga materjalid 2001; World Economic Outlook 2000, lk. 208).

Seni ei ole Euroopa Liidu laienemisprotsessis liitunud riikide sissetulekute tase ehk reaalmajandusliku konvergentsi tase olnud madalam kui 50 protsenti. Kreeka liitumisel 1981 aastal moodustas sissetulekute tase selles riigis 55 protsenti EL keskmisest. Samad näitajad olid 1986. aastal Portugali ja Hispaania jaoks vastavalt 52 ja 69 protsenti (Raim 2000). Kuid nüüd on Eesti oluliselt vaesem riik kui varasemad liitujad, kuid EL regulatsioonide hulk ja nende sügavus on varasema liitumisega võrreldes kasvanud. Kulutuste tase, mis on vaja teha, et neid nõudeid täita, on kasvanud.

Institutsionaalne konvergents kui võimalik takistus reaalsele konvergentsile

Eesti senine majanduspoliitika, mis on lähedane monetaristliku koolkonna ideedele, on olnud vägagi erinev EL riikides rakendatavast. Seega tuleb valitsusel muuta ka oma majanduspoliitika põhimõtteid. Peamine makromajanduslik arutelu Euroopa Liiduga ühinemise puhul on Eesti loobumine senisest üliliberaalsest makromajanduspoliitikast ja selle võimalikust mõjust Eesti majanduskasvule. Erilise tähelepanu all on tulevikus ilmselt sotsiaal- põllumajandus- ja keskkonnapoliitika. Kõigis nendes valdkondades EL

regulatsioonide rakendamine toob Eestis kaasa kulutuste kasvu ja investeerimiskohustuse nii valitsussektoris kui ka erasektoris. Valitsussektoris tähendab see kulutusi nii vajalike seaduste väljatöötamisele ning rakendamisele kui ka uute institutsioonide loomisele ning olemasolevate ümberkorraldamisele.

Teist laadi on kulutused erasektoris, kuna siin on väga suur roll tulevastel kuludel, mida ei saa otseselt mõõta. See on pigem saamatajäänud tulu konkurentsipositsiooni halvenemisest. Klassikaline näide seda tüüpi kulude kohta on *tax free* kaubanduse kaotamise küsimus. Lihtsam on välja arvutada, kui palju tuleb näiteks investeerida Eesti toiduainetetööstuse, et vastata EL fütosanitaarnõuetele. Seal on selged reeglid ja nende rakendamisega seotud kulud saab siiski piisava täpsusega kokku arvata. Kuid keerulisem on hinnata kulusid, mis tekivad näiteks EL sotsiaal- või keskkonnapoliitika rakendamise tõttu ning mis selgelt alandavad Eesti ettevõtete konkurentsivõimet maailmaturul.

EL-ga liitumise tulemusena on oodata, et Eesti tööjõud muutub kallimaks ja tööjõumahukad tootmisharud muutuvad üha vähem konkurentsivõimelisteks. Näiteks ei ole enam võimalik rakendada töötajaid mitmes vahetuses, hoopis suuremaid kulutusi tuleb teha tööohutusele jne. Sellele lisanduvad kulutused valitsussektoris. Näiteks praegu kulutab EL tööturupoliitkale *ca* 3,4 protsenti oma SKP-st. Eesti puhul oli see näitaja 1999. aastal 0,24 protsenti, mis oli kõige madalam näitaja siirderiikide hulgas. Kui Eesti kulutaks tööturupoliitikale samas mahus raha kui EL, siis tuleks igal aastal 2,4 miljardit krooni täiendavalt sellele kulutada. Keskmine töötu abiraha moodustab EL riikides *ca* 60 protsenti keskmisest palgast, Eestis aga alla 10 protsendi. Kui Eesti tahab olla Euroopa Liidu sotsiaalpoliitikas võrdne osaleja, siis tuleb need muutused teha. Küsimus on selles, kas selliste muudatuste tegemine Eesti majanduspoliitikas on võimalik lühikeses perspektiivis. Mis on võimalik jõukale riigile, see ei sobi vaesele riigile. Siin avaldub jällegi vastuolu institutsionaalse ja reaalse konvergentsi vahel.

Muidugi on Eesti tööjõu kallimaks muutumine objektiivselt paratamatu protsess, kui me soovime kiiret tulukonvergentsi. Kuid sealjuures oleks vaja ajakava, mis näitaks, missugusel aastal rakenduvad ühed või teised EL regulatsioonid ja millised on selle rakendumisega seotud otsesed ja kaudsed kulud. Kui seda ei tehta ja mingeid üleminekuperioode ei soovita põhimõtteliselt võtta, siis võib tekkida olukord, kus Eesti on küll saavutanud institutsionaalse konvergentsi, kuid selle tulemusena surunud oma majanduskasvu allapoole EL majanduskasvu taset ja mingit tulutasemete konvergentsi ei toimu. See aga ei oleks kindlasti Euroopa Liiduga integreerumise protsessi soovitav tulemus. Lõppkokkuvõttes hinnatakse Euroopa Liiduga ühinemise edukust reaalse (tulu)konvergentsi kiiruse alusel. See on ka sisuliselt peamine protsess, mida riigi elanikkond oma seisukohtade kujundamisel arvesse võtab.

Elanikkonna arvamuse kujundamise seisukohalt on kriitilise tähtsusega põllumajanduse alaste läbirääkimiste käekäik. Eesti põllumajanduspoliitika on üliliberaalne võrreldes Euroopa Liidu ühtse turukorraldusega. Liberaalne põllumajanduspoliitika on seni takistanud Eesti toidukaupade olulist hinnatõusu. Toidukaubad on 1994. aasta lõpuga võrreldes kallinenud vaid 1,32 korda ja nende hind moodustab 46% Soome tasemest (Raim 2000). Seni Eestis rakendatud majanduspoliitiliste instrumentide mõju põllumajandustoodete hindadele on peaaegu olematu ja seetõttu võib lihtsustades öelda, et Eesti hinnatase on põhimõtteliselt võrdne maailmaturu vastava tasemega. Hinnatasemete erinevus Eesti ja Euroopa Liidu vahel ulatub kuni 2-3 korrani, kusjuures suurimad erinevused on sektorites, millede suhtes rakendatakse Euroopa Liidus interventsioonisüsteemi - suhkur, piimapulber, või, veiseliha, vähemal määral ka teravili. Institutsionaalne konvergents selles valdkonnas tähendab nõuet,

et pärast liitumist on Eesti kohustatud üle võtma kõik Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika (CAP – Common Agricultural Policy) instrumendid.

“Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liitu integreerimisel” sisaldab põllumajanduspoliitika osas väidet: “… Eesti on võtnud endale kohustuse reservatsioonideta harmoneerida oma poliitikad ja poliitika instrumendid Euroopa Liidus kehtivatega, sealhulgas ka Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika” (VV 1999 a. … 2001). See tähendab, et hinnatõusu hakkavad tekitama kolme liiki tegurid:

1. Eestil tuleb rakendada kolmandatest riikidest imporditavatele toidukaupadele senisest veelgi kõrgemaid tollimakse. EL tollimaksud ületavad Eestis praegu kehtivaid tollimakse mitmekordselt. Tollimaksude tõus aga muudab impordi kallimaks, tuues nii kaasa üldise hinnataseme tõusu Eesti turul.

2. Ühinedes kaob ära võimalus importida Euroopa Liidu riikidest kunstlikult odavaid (ehk ekspordisubsiidiumidega) toidukaupu. EL ekspordisubsiidiumid on vahe EL siseturu hinna ja maailmaturuhinna vahel ning neid korrigeeritakse teatud ajavahemiku tagant vastavalt hinnamuutustele. Ekspordisubsiidiumite kaotamine tähendab, et import EL-st muutub kallimaks, ning see toob omakorda kaasa üldise hinnatõusu Eesti turul. See on eriti terav probleem arvestades, et 2000. a. moodustas EL 15 liikmesriigi osakaal Eesti põllumajandussaaduste ja toidukaupade impordis 61,5% (vastavad kaubagrupid 1-24 moodustasid 2000. a. 8,6% koguimpordist sisetarbimiseks)(Põllumajandussaaduste... 2001).

3. Eesti toiduainetetööstuse ettevõtted peavad hakkama rakendama EL fütosanitaarnõudeid. Nende nõuete täitmiseks tuleb teha suuri investeeringuid. Nende nõuete mittetäitmisel ei ole ettevõtetel võimalik turustada oma toodangut EL turul. Seega EL-ga liitumise korral on nende nõuete täitmine kohustuslik ka siseturul müümiseks. EL teeb küll mõningaid mööndusi väikeettevõtete suhtes (ettevõtted, mis toodavad vaid kohalikul turul turustamiseks), hügieeni ja toiduohutuse suhtes mööndusi siiski ei tehta. Vastavalt mõningatele arvutustele tuleb euronõuete täitmiseks Eesti piimatööstuses investeerida 620-880 miljoni krooni ulatuses, lihatööstuses 1300 miljoni krooni ja kalatööstuses koguni 1410 miljoni krooni ulatuses (Eesti toiduainetetööstus… 2000, lk. 53-56). Investeeringud omakorda tõstavad toodete omahinda ja seega ka lõpptoodete hindu. Kõik see kokku tähendab aga Eesti toiduainete hinnataseme kasvu. Siinkohal tuleb teise aspektina välja tuua asjaolu, et suur osa Eesti ettevõtteid ei ole tõenäoliselt võimelised omavahenditega neid investeeringuid tegema. Seega, kui ei tule kapitali väljaspoolt, võib suur osa ettevõtteid EL seadusandluse harmoneerimise tulemusena lõpetada oma tegevuse.

Sellest tulenevalt võib prognoosida mitmete probleemide teket Eestis. Esiteks võib ilmneda sotsiaalne probleem, sest juhul kui liitumishetkel rakendatakse kohe kõiki ühtse põllumajanduspoliitika vahendeid, kiireneb hinnakonvergents ning suurel osal elanikkonnast halveneb tugevalt nende reaalne ostujõud. Kuigi toiduainete osakaal Eesti tarbijate väljaminekutes on pidevalt vähenenud, moodustades keskmiselt 47% 1996. a. ja 33% 1999. a., on toidukaupade osakaal väljaminekutest kahel vaesemal detsiilil üle 50% (Eesti Pere… 2000.). Toidukaupade hinna tõusu tulemusena võib vaesemal elanikkonna kihil tekkida raskusi isegi toidu ostmisel.

Probleemide kerkimist on oodata ka Eesti toiduainetetööstuse ettevõtetel. Pärast Eesti liitumist EL-ga tõuseb kõrgema hinnataseme tingimustes ka toiduainetetööstuse ettevõtete

tooraine hind. Samuti peavad ettevõtted hakkama konkureerima EL toiduainetööstustega tooraine pärast. EL senised liikmesriigid võivad osta Eesti tooraine kokku hinnaga, mida Eesti töötlev tööstus maksta ei suuda. Sellele tulemuseks oleks põllumajandussaadusi töötleva tööstuse ettevõtete pankrotistumine. Lisaks tuleb arvestada suurte investeeringutega, mis on vajalikud EL fütosanitaarnõuete täitmiseks. Sisuliselt tekitab see survet tootjahindade tõstmiseks.

Kolmandaks konvergentsi temaatikat silmas pidades oluliseks probleemiks on mitmete Eesti põllumajandussaaduste tootjahindade suur erinevus EL tasemest. Interventsioonikokkuost Euroopa Liidus rakendub, kui tootjahind langeb alla nn. sisseostu või lävihinna (*"trigger price")*. Väga madalate tootjahindadega riigis võib tekkida olukord, kus kogu toodang tuleks müüa interventsiooniladudesse. Muidugi on see Euroopa Liidu jaoks vastuvõetamatu. Eesti puhul on suurim erinevus hindades veiselihal, kus 1998. aastal moodustas Eesti tootjahind vaid 48% EL interventsioonihinnast, piimal oli sama näitaja 54% EL interventsioonihinnast (s.o. hind, mille EL tagab oma põllumajandustootjatele). Vaadeldavate saaduste lõikes oli vaid sealiha ja rapsi omahind Eestis kõrgemad kui EL interventsioonihind, moodustades vastavalt 129% ja 117% EL hinnast (vt. tabel 3).

T a b e l 3

Mõningate loomakasvatus- ja taimekasvatussaaduste tootjahinnad Eestis ja Euroopa Liidus 1998. a.

	Eesti (euro/tonn)	EL (euro/tonn)	Eesti/EL (%)
Piim	147.0	274.8	53.5
Sealiha	1693.3	1309.9	129.3
Veiseliha	1092.7	2281.2	47.9
Munad	845.2	996.8	84.8
Nisu	100.0	150.2	66.6
Rukis	93.3	97.0	96.2
Oder	88.9	109.6	81.1
Kartul	123.8	133.0	93.1
Raps	237.2	203.5	116.6

Allikas: Eesti Põllumajandusministeeriumi andmed 2001.

Madalad tootjahinnad Eestis on väga keeruline probleem, mille lahendamine pole võimalik lühikeses perspektiivis. Euroopa Liidu nõudeks on, et liituva riigi põllumajandussaaduste hinnad peavad liitumishetkel ulatuma 80%-ni EL siseturuhindadest, mis ongi üldjuhul interventsiooni kokkuostu lävihind. Siit tuleneb eriti selge vastuolu. Ühelt poolt oleks vaja teha kõik, et Eesti põllumajandussaaduste kokkuostuhinnad jõuaks *ca* 80 protsendini EL tasemest. See oleks loomulikult väga kasulik põllumeestele. Kuid samal ajal raskendaks see oluliselt suure osa elanikkonna olukorda. Taas on tegemist olukorraga, kus reaalmajanduslik konvergents nõuaks hoopis madalate hindade säilitamist lühikeses perspektiivis ja nende järkjärgulist tõstmist. See hoiaks ära ka Eesti tööjõu liiga kiire kallinemise, sest toidukaupade kallinemine avaldab otsekohe survet palkade tõusule kogu majanduses. Tööjõukulude järsk kasv tooks aga endaga kaasa Eesti ettevõtete konkurentsivõime vähenemise välisturgudel ja raskendaks nii ettevõtete olukorda. On väga võimalik, et sellisel juhul lõpetaksid mitmed ettevõtted oma tegevuse, mis viiks omakorda tööpuuduse kasvuni.

Nagu teada, rakendab EL oma põllumajandustootjatele ka otsetoetusi. Loomulikult on Eesti valitsuse püüdluseks nende toetuste rakendumine liitumise korral ka Eesti põllumeestele. EL on aga seisukohal, et otsetoetuste maksmise asemel oleks otstarbekam kulutada raha strukturaalsete reformide ja maaelu arengule uutes liikmesriikides (Impact... 1997). Selle põhjuseks on asjaolu, et ühinedes EL-ga, kasvaksid Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikide põllumeeste tulud tänu nende toodangu olulisele hinnatõusule. Lisaks otsetoetuste maksmine viiks väga suure sissetulekute dispersioonini põllumeeste ja ülejäänud elanikkonna vahel. Teisest küljest vajavad kandidaatriigid hädasti põllumajanduse strukturaalse paranemise programme ning üldist maaelu arengut. Samas kui vaadata EL Komisjoni poolt välja töötatud finantsplaani aastateks 2000-2006, näeme, et liitumise korral on KIE riikidele ette nähtud 2006. a. vaid 1,4 miljardit ECU põllumajanduspoliitika raames ja 2,5 miljardit ECU maaarengu edendamiseks. Samal ajal on senistele liikmesriikidele vastavad summad 47,9 ja 2,1 miljardit ECU (vt. tabel 4) (For ...1997).

T a b e l 4

EL põllumajanduskulutused 2000-2006 (miljardit eurot, jooksvates hindades)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Põllumajandusele tehtavad kulutused	44.0	45.9	49.7	52.1	53.9	53.9	54.5
EL-15							
Reformitud CAP	41.6	43.4	45.4	47.3	47.9	47.9	47.9
Uued maapiirkondade arengu meetmed	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1
Uued liikmesriigid							
CAP (turumeetmed)	0	0	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4
Maapiirkondade arengu meetmed	0	0	0.6	1.0	1.5	2.0	2.5
Liitumiseelne toetus	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6

Allikas: For a Stronger and Wider Union 1997.

Need arvud viitavad reaalse konvergentsi saavutamise probleemidele, kui mitte võimatusele, Eesti liitumisel EL-ga. Ühest küljest on EL eesmärk saavutada liikmesriikide arengutasemete ühtlustumine, teisest küljest näitavad aga plaanitavad kulutused seda, et konvergentsi saavutamine jääb suures osas uute liikmesriikide endi kanda. Seega peab tunnistama, et EL-ga integreerumine ei vii iseenesest reaalse majandusliku konvergentsini ehk tulutasemete ühtlustumiseni. EL *acquis*' ülevõtmine ehk institutsionaalne konvergents võib olla nii reaalmajandusliku konvergentsi eelduseks kui ka selle takistuseks.

Seega jääb Eestil üle valida oma strateegia seadusandluse ja poliitikate harmoneerimisel EL omadega. Esimene võimalus selleks oleks üleminekuperioodi taotlemine, mida Eesti on seni ka mitmes valdkonnas teinud. Üleminekuperiood oleks eriti oluline põllumajandust ja keskkonda puudutava seadusandluse ning sotsiaalharta ülevõtmisel. Teiseks võimaluseks on kiiresti EL normid üle võtta, mis on samuti Eestis seni mitmes valdkonnas toimunud. See on nn. Kreeka lähenemine, kus pärast läbirääkimiste lõppemist ilmnevate probleemide korral taotletakse toetusi.

Kokkuvõte

EL integreerumise kontekstis võib rääkida kolmest konvergentsi aspektist: hinnakonvergents, reaalne konvergents ja institutsionaalne konvergents. Neist esimene näitab hinnataseme ühtlustumist EL omaga, teine aga tulutaseme ühtlustumist EL tulutasemega. Institutsionaalse

konvergentsi all mõeldakse eelkõige EL *acquis communautaire*' ülevõtmist. Just viimati nimetatu juures tuleb rõhutada, et Eesti peaks hoiduma selliste kohustuste võtmisest, mis viiksid Eestis kiirele hinnatõusule ja seega konkurentsivõime langusele. Kui seadusandluse harmoniseerimisprotsess viia läbi väga lühikese aja jooksul, siis paneb see väga suure täiendava kulukoormise peale Eesti ettevõtlusele ja selle konkurentsivõime võib oluliselt nõrgeneda. Institutsionaalne konvergents on seni kiirendanud küll hinnakonvergentsi, kuid tulukonvergents on olnud vähemmärgatav.

Integratsiooniprotsessis on tulevikus eriti tähtsal kohal kindlasti keskkonna-, sotsiaal- ja põllumajanduspoliitika. Need on valdkonnad, kus Eesti seadusandluse ja põhimõtete harmoneerimine EL omadega kujuneb eriti kulukaks. Investeeringuid tuleb teha nii riigil kui ka ettevõtetel. Elanikkonna arvamuse seisukohalt on eriti oluline põllumajanduse küsimus. Eesti Vabariigi valitsus on küll võtnud eesmärgiks täielikult harmoneerida Eesti põllumajanduspoliitika EL ühise põllumajanduspoliitikaga ja seda puudutavate teiste poliitikatega, kuid see toob kaasa olulise hinnatõusu Eesti turul. Selline kiire institutsionaalne konvergents võib takistada reaalset konvergentsi, kuna suurel osal elanikkonnast tekib probleeme isegi toidu muretsemisega ning kõrgemad sanitaar- jm. nõuded võivad viia paljude ettevõtete likvideerimisele. Siin oleks valitsusel mõttekas taotleda üleminekuperioode, et majandust ei tabaks äkiline šokk.

Kasutatud kirjandus

1. **Artis, M.J., Lee, N.** The Economics of the European Union. Policy and Analysis. Oxford University Press, 1994, 432 p.
2. Eesti Panga materjalid. 2001.
3. Eesti Pere Majandus 1999. EKI, Tallinn, 2000.
4. Eesti Põllumajandusministeeriumi andmed. [http://www.agri.ee/maamaj_yldstat.html]. 25/01/2001.
5. Eesti toiduainetetööstus Euroopa integratsiooni raames. Koostanud: PricewaterhouseCoopers. [htpp://www.mineco.ee/pdf/Toiduainetetööstuse_uuring.pdf]. 15/12/2000.
6. Eesti töötleva tööstuse ettevõtete majandusnäitajad. Andmebaas 1996-1998. Tallinn: Eesti Statistikaamet, 2000.
7. For a Stronger and Wider Union. Agenda 2000. 15/07/1997. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/agenda2000/strong/33an.htm]. 15/01/2001.
8. Human Development Reports.
9. **Hunya, G.** FDI penetration and performance in CEECs 1994-1998. Vienna, WIIW, 2000.
10. ILO andmebaas [http://laborsta.ilo.org]. 20/11/2000.
11. Impact Study. Agenda 2000. 15/07/1997. [http://europe.eu.int/comm/enlargement/impact24.htm]. 10/12/2000.
12. M. Laari kõne Riigikogus, jaanuar 2001.
13. Põllumajandussaaduste eksport-import peamistesse partnerriikidesse aastate lõikes. 08/02/2001. [http://www.agri.ee/frames.html]. 10/02/2001.
14. **Raim, J.** Eesti ja Soome vaheliste hinnaerinevuste kirjeldus. Käsikirjaline materjal, 2000
15. **Randveer, M.** Tulutaseme konvergents Euroopa Liidu ja liituda soovivate riikide vahel. Tallinn, 2000. [http://www.ee/epbe/papers/6_2000/index.pdf.et]. 01/02/2001.
16. Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession 1999. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_10_99/en/word/estonia.doc]. 15.01.2001.

17. VV 1999. a. tegevuskava Eesti integreerimiseks Euroopa Liitu. [http://www.eib.ee/el/vv_tegevuskava_99/doc2/5_2.htm]. 01/02/2001.
18. World Economic Outlook. Focus on Transition Economies. IMF, 2000.

Summary

ESTONIAN ACCESSION TO THE EU – INTEGRATION AND CONVERGENCE

Urmas Varblane, Kristina Toming
University of Tartu

The political task of the Estonian Government is the accession to the EU as soon as possible. Discussions about the accession have been very much on the political level in Estonia. Debates about the economic effects of rapid EU accession have been very restricted so far.

The aim of this article is to show a contradiction between real, institutional and price convergence in Estonia's integration process with the European Union (EU). Therefore, first, the essence of convergence process accompanying integration will be discussed. Second, the previous real convergence of Estonia with respect to the EU as well as the impact of adopting EU *acquis* on real convergence is discussed.

Considering the integration, three types of convergence can be distinguished: institutional, price and (real) income convergence. Institutional convergence means the harmonisation of Estonian legislation and policies with the *acquis communautaire* of the EU. This process is very costly, and therefore puts a great upward pressure on prices in Estonia. Hence, price convergence will occur. From the other side, there are some EU principles that prohibit high inflation (Maastricht criteria for price stability). It is expected from the integration that Estonian income level will verge towards income level in the EU, i.e. real convergence. At the same time, the price increases due institutional convergence will make consumers worse off and lower the competitiveness of Estonian economy. Hence there is a threat that institutional convergence will restrain the real convergence. Therefore, the Estonian Government faces very complex task: to find out the convenient balance between institutional and real convergence.

The income level in Estonia is still very low compared to EU income level (in 1999, only 38% in terms of PPP, per capita). At the same time, the price level in Estonia reached to 52% of the price level in Finland. Very rapid price convergence has occurred until 1997, followed by the stabilisation. The price convergence induced by the harmonisation of legislation is expected to lead to many social problems in Estonia, concerning consumers and producers as well as public sector.

In conclusion, if the process of harmonisation of legislation will be realised in too short time, Estonian economy will experience very heavy expenses. Hence, very rapid institutional convergence can inhibit real convergence. Here the Estonian Government has in general two alternatives: Firstly, it can adopt the EU standards very quickly and hope to be able to receive assistance when the problems arise later. Secondly, it can require transition period in critical sectors to mitigate the possible shocks in economy and society. The latter alternative seems to be more convenient.

NOORED EESTI TÖÖTURUL JA TÖÖTURUPOLIITIKA

Urve Venesaar
Reet Maldre
TTÜ Eesti Majanduse Instituut

Sissejuhatus

Noorte tööturul kohanemine on tõsiseks probleemiks enamuses riikides. Selle iseärasusi on analüüsitud paljude lääneriikide autorite poolt (O'Higgins, 1997; Julkunen, 1998; Ryan & Büchtemann; Hammer, 1993 etc.). Need analüüsid toovad välja noorte koolist tööturule siirdumise protsessi eripära, mida peale noorte isikuomaduste mõjutavad koolist saadud teadmised ja tööturu tingimused. Eestis ja teistes Kesk- ja Ida-Euroopa maades on siirdeprotsess kaasa toonud suuri muutusi noorte koolist tööellu liikumisel, mis on seotud siirdeprotsessi mõjutustega, kus toimub hariduse ja tööturu areng ning sotsiaalse ja majandusliku keskkonna kiire muutumine (Berde et al, 1999, Boeri et al, 1998; Commander & Corricelli, 1995 jne.). Samuti avaldavad mõju üldised trendid maailmamajanduses, nagu tehnoloogia areng, tööorganisatsioonide tegevus, paindlike töömeetodite ja -režiimide juurutamine ning mitmed teised protsessid.

Eestis on läbi viidud huvitavaid ja põhjalikke uuringuid kutsehariduse seisundi ja kutseasutuste efektiivsuse hindamisel kui ka vaadeldud kutsekooli lõpetanute toimetulekut tööturul (Pavelson, 1999; jt.). Vähem on käsitletud noorte töötusega seotud probleeme ja neid mõjutavaid tegureid. Seepärast alustati noorte tööturu probleemide põhjalikumat uurimist TTÜ Eesti Majanduse Instituudis[1]. Uurimistöö käsitleb noorte tööturul kohanemise probleeme, kus suuremat tähelepanu on pööratud kesktaseme haridusega noorte koolijärgsele käitumisele ja nende töötuse põhjuste selgitamisele. Käesolevas artiklis antakse ülevaade noorte majandusliku staatuse muutustest tööturul ja nende põhjustest, tööturuvoogude iseärasustest ja tööturupoliitika osast noorte töötuse vähendamisel.

1. Noorte õppimine ja tööhõive

Tulenevalt aktiivse õppimise prioriteedist eluks ettevalmistamisel on noorte tööturul käitumise üheks iseärasuseks suhteliselt madal majanduslik aktiivsus. Viimasel kümnendil võib Eestis nagu ka enamuses Euroopa maades suuremal või vähemal määral märgata noorte majandusliku aktiivsuse langust (European, 1999). See trend on suures osas tingitud õppimisega seotud noorte arvu suurenemisest, mida on mõjutanud noorte töö leidmise väljavaadete vähenemine tööturul, kuid samuti mitmetes riikides nende edasiõppimise toetamine valitsuste poolt vastuseks noorte kõrgele töötusele (Unicef, 2000).

Seega noorte peamised valikud on seotud õppimise ja töötamisega. Need tegevused on märgitud ka kahe esimese prioriteedina kümnest ÜRO Maailma Noorte Tegevusprogrammis. Haridusvalikutest sõltuvalt kujuneb õppijate kui ka tööturule siirduvate noorte vanuseline struktuur, kus haridus- ja tööturupoliitilises mõttes võib välja tuua erinevat osalust õppimises ja tööturul. Valdav enamus 15-19-aastaste vanusegrupi noortest õpib formaalhariduses ning on seetõttu majanduslikult mitteaktiivsed (Joonis 1). Nende tööjõus osalus on madal, jäädes alla viiendiku antud vanusegrupist. Kuni 20-aastaste osatähtsus õpingutes ületab nende osaluse tööjõus (1998a.). Peale selle toimub pööre noorte majandusliku staatuse struktuuris, kus tööjõus osalemine hakkab koos vanusega kiiresti kasvama, õpingutes osalemine aga

[1] Uurimistööd on toetanud Eesti Teadusfond

langema. Seoses õppimise aja pikenemisega toimub noorte tööturule siirdumise edasilükkumine vanemasse ikka. Seda näitab noorte õppimise ja töötamise struktuurilise pöörde nihkumine keskmiselt ühe aasta võrra 1998. aastal võrreldes 1990. aastaga. Peale aktiivseimat õppimisperioodi (vanusegrupis 15-19) siirdub järgmises vanusegrupis (20-24) tööturule juba kaks kolmandikku noortest. 25-29-astaste vanusegrupis õpib vaid 2%, kuid selle vanusegrupi tööjõus osalus on kasvanud 74%-ni, mis on pöördvõrdeline noorima vanusegrupi noorte samade tegevustega (õppis 75% ja tööjõus osales 13%). Samas on mitteaktiivsete noorte osatähtsus kasvanud vanemates gruppides, mis võib olla seletatav samuti õppimisega, kuid ka pikaajalise töötuse kasvuga, hõivega varimajanduses jne.

Joonis 1. Noorte (15-29) osalemine õpingutes ja töötamine 1990. ja 1998. aastal, % vastavas vanuses rahvastikust

Allikas: Eesti tööjõu-uuringu 1995. ja 1999. a. küsitlused

Noorte tööturu nõudlus on tundlik üldiste majanduslike ja tööturu tingimuste muutustele. Paljude maade kogemused on näidanud, et majandusliku languse korral, kui ettevõtetes on vajalik vähendada töötajate arvu, siis tehakse seda nende arvel, kellel on vähem kogemusi ja väiksem tootlikkus (Unicef, 2000). Eestis oli ulatuslik sisemajanduse koguprodukti langus siirdeperioodi esimestel aastatel (1990-1994), millele teatud ajalise nihkega on veidi aeglasemalt järgnenud tööhõive langus (Joonis 2). Vaatamata majanduse üldisele tõusule alates 1995. aastast on tööhõive jätkuvalt langenud, kuigi see langus on aastate jooksul pidevalt aeglustunud. Seejuures noorte tööhõive langus oli väiksem siirdeperioodi alguses, kuid võrreldes kogutööhõivega on noorte tööhõive langus kiirenenud viimastel aastatel. See on tingitud suurema arvu noorte edasiõppimisega, kuid ka nende madalama konkurentsivõimega tööturul ja töötuse kasvuga. Tööhõive muutumise erinevusi vanuse järgi võib põhjendada eelkõige siirdeprotsessi mõjutustega. Siirdeperioodi alguses riigisektori juhtimise detsentraliseerimise ja privatiseerimise tulemusena hakkas vähenema selle sektori tööhõive. Samal ajal arenev ja kasvav erasektor hõivas riigisektorist vabanevat tööjõudu kui ka uusi tööturule sisenejaid. Viimastest suure osa moodustasid ka noored. Seda on põhjendatud noorte kui uustulnukate kalduvusega siirduda uutele töökohtadele (Roberts, 1995). Siirdeperioodi alguses erasektori kiire areng seda võimaldas, mis seletab suhteliselt

madalamat langust noorte hõives. Tööjõu-uuringu kohaselt olid 1999.a. 15-24 - aastased noored hõivatud valdavalt erasektoris (84%). Reformide kiiruse ja töökohtade loomise intensiivsuse langusega on suurenenud konkurents tööturul ja seega vähenenud ka noorte töö leidmise võimalused. See omakorda on mõjutanud noorte otsuseid õpingute jätkamiseks.

Joonis 2. Tööhõive ja sisemajanduse koguprodukti muutus 1990-1999

Allikas: Eesti Statistikaameti andmed

2. Noorte töötus

Noorte (15-24) töötuse määr on traditsiooniliselt kõrgem kui põhitööeas (25-49) oleva tööjõu töötuse määr enamuses riikides (Allison & Ringold, 1996; European, 1999). See on osaliselt seletatav töötuse määra sõltuvusega noorte tööjõus osaluse määrast. Vaadeldava vanusegrupi noorte suhteliselt suure majandusliku mitteaktiivsuse tõttu moodustas 15-24- aastaste tööjõud Eestis 44% nende üldarvust 1998.aastal. 14,5 tuhat noort vanuses 15-24 olid töötud, mis moodustasid 12% kõigist töötutest. Noored on mõjutanud ka üldist töötuse määra suurenemise suunas, sest nende liikumine töötusesse on olnud suurem kui hõivesse. Selle tulemusena on pidevalt suurenenud lõhe noorte ja põhitööeas tööjõu töötuse määrade vahel. Kuid lisaks töötutele on muret tekitav nende noorte osa, kes ei õpi ega osale tööturul. Näiteks 15-19-aastaste grupis oli 1998. aastal mitteaktiivsete osa (7%) Eestis isegi suurem kui sama vanusegrupi töötute osatähtsus (5%) (Unisef, 2000). Noorte töötuse määra pidev kasv ja mitteaktiivsete noorte suur osa viitab vajadusele tööturupoliitika kaudu rohkem kaasa aidata noorte kiiremale integreerumisele tööturul, sest nagu näitavad uuringud, peale kooli lõpetamist töötuks jäämine suurendab töötuks jäämise riski ka edaspidises elus. (Venesaar et al. 2000).

Paljude maade kogemused näitavad, et noorte töötuse määr on otseses seoses nende haridustasemega. Näiteks keskharidusest madalama haridustasemega 25-29 aastaste noorte töötuse määr oli Rootsis ja Taanis keskmiselt 21%. Arvestades pürgimist üldise keskhariduse poole võib eeldada, et sellest madalama haridusega isikute tööhõive küsimused võivad jääda probleemiks kogu tööeluks. 25-29 aastaste keskharidusega noorte olukord oli vaadeldud riikides veidi parem: töötus Rootsis oli 12%, Taanis 8%. Euroopa Liidu riikidest kõrgeim töötuse risk keskharidusega noorte hulgas on Hispaanias (töötuse määr 27%), Soomes (18,5%), Prantsusmaal (15%), Kreekas (16%) ja Itaalias (17%). Kuid kõrgharidusega noorte töö leidmine on eelmistest

gruppidest soodsam enamuses Euroopa Liidu maades, va. Itaalias ja Hispaanias, kus kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu nõudlus on madalam kui haridussüsteemis ette valmistatakse (OECD, 1997).

Tööjõu-uuringute alusel võib Eestis leida analoogseid tendentse hariduse mõjust noorte kohanemisele tööturul. Hariduse kasvuga töötuks jäämise risk väheneb, kuid viimastel aastatel on kõigi haridustasemete korral noorte töötuse määr Eestis oluliselt kasvanud. Analüüs näitas, et kesktaseme haridusega noortele pakub paremat kaitset töötuse vastu peale gümnaasiumi omandatud kutseharidus. Kõrgharidus kindlustab küll paremad tööhõive võimalused tööturul, kuid kui selle haridusega rahvastik ületab nõudluse majanduses, siis võib suureneda ka kõrgkooli lõpetanute töötuks jäämise risk, pikeneda tööotsingute aeg või tuleb haritud spetsialistidel vastu võtta madalama kvalifikatsiooniga töö (Forgeot & Gautie, 1997; Eesti, 1999).

Eestis on avalik ehk registreeritud töötuse määr tunduvalt madalam kui töötuse määr Eesti tööjõu-uuringute andmetel. Selle erinevuse põhjusena on toodud puudujääke seadusandluses, töötute sotsiaalsetes garantiides kui ka tööhõivetalituste ebaefektiivsust tööotsijatele töökohtade leidmisel tööandjatelt (Eamets, 2000). Seepärast mitte kõik tegelikult ilma tööta ja samal ajal tööd otsivad isikud ei registreeri end tööhõivetalitustes. Kuid Eesti tööjõu-uuringu andmetel töötute kõrvutamine nende tööhõivetalitustes registreerimise ja mitte-registreerimise järgi näitab, et registreeritud töötud on nii noorte kui vanemas vanusegrupis väiksema konkurentsivõimega ja majanduslikult halvemas seisus, mistõttu on neil suurem risk jääda töötuks võrreldes iseseisvalt tööd otsivate töötutega.

Registreeritud töötutele on iseloomulik pikem töötuse kestus. Näiteks 1998. aastal 68% registreeritud noortest oli töötud üle kuue kuu võrreldes 47% mitte-registreeritud töötutega[2]. Peale selle on registreeritud noorte töötute hulgas rohkem töö kaotanuid kui omal soovil töölt vabastatuid, mis näitab registreeritud noorte mittesobivust töökohtadele, kust nad vabastati. Majandusliku kindlustatuse seisukohalt on registreeritud töötud samuti raskemas seisus. Olgugi, et töötu abiraha on äärmiselt madal, on registreeritud töötutele töötu abiraha ja teised toetused sagedamini esinevaks sissetulekuallikaks. Samal ajal tööhõivetalitustes mitteregistreeritud noorte kui ka vanema vanusegrupi töötute puhul on pere ja vanemate toetus suurem, mistõttu neil on väiksem vajadus end töötuna registreerida. Lähtudes eelnevast võib registreeritud töötuid käsitleda tõsise riskigrupina tööturul, kelle konkurentsivõime tõstmiseks tööturul on vajalik rakendada tööturupoliitilisi meetmeid.

3. Tööturuvood: liikumised töötusesse ja töötusest välja

Eesti Tööjõu-uuringute andmebaasi alusel on analüüsitud noorte (15-24) liikumisi tööturul seoses töötusega, st voogusid töötusesse ja sealt välja, kusjuures arvesse on võetud kõik liikumised aasta jooksul. Seoses vajadusega tuua välja noorte tööturu voogude erisusi ja nende töötusega seotud probleeme on paralleelselt võrdluseks toodud ka põhitööeas tööjõu vood.

Noorte tööturuvoogude analüüs 1998.aastal näitab, et noored liiguvad tööturul sagedamini ja ebaühtlasemalt kui põhitööeas tööjõud (Joonis 3). Noorte vood töötusesse on palju suuremad suvel, peale kooli lõpetamist. Samal ajal vood töötusest välja on sagedasemad kui vood

[2] Arvutused on tehtud Eesti Tööjõu-uuringu andmebaasi alusel

töötusesse kevadel (aprillis-mais) ja sügisel (septembris-oktoobris), kus noored siirduvad aktiivsemalt tööle. Võrdlusena, põhitööeas tööjõu vood on suhteliselt ühtlasemad ja nende vood töötusesse ületavad vastupidised vood peamiselt suveperioodil ja 1998. aastal ka oluliselt aasta lõpupoole, kui nende töötuse määr kasvas.

Peale töötust tööhõivesse siirduvate noorte arv oli 1998.a. kevadel suhteliselt kõrge, mis seejärel hakkas langema kuni saavutas madalaima seisu enne kooliaasta algust. Need, kellel ei õnnestunud õppima asuda või kes olid lõpetanud kutse- või kõrgkooli suvel, hakkasid nüüd tööd otsima. Seega hakkasid noorte vood tööhõivesse kasvama, kuid aasta lõpupoole liikumine hõivesse siiski langes. Eesti Majanduse Instituudi küsitluse järgi asusid noored sagedamini tööle kolm kuud peale kooli lõpetamist, edasi töö leidmise sagedus vähenes. Seejuures väiksem tõenäosus oli tööd leida noortel, kellel puudus eelnev töökogemus. Seega vajavad noored peale kooli lõpetamist tööpraktika võimalusi ettevõtetes või erialastel kursustel.

Joonis 3. Liikumine töötusesse ja töötusest välja 1998. aastal, % vanusegrupist

Allikas: Eesti Tööjõu-uuringu 1999. aasta küsitlus

Töötute voogude analüüs näitas, et enamus töötuks jäänud noori on kas kaotanud töökoha, lõpetanud kooli, vabanenud kaitseteenistusest või on üliõpilased. Töökoha kaotanuid oli 1998. aastal ligi 18% rohkem kui eelmisel aastal, mille põhjuseks on konkurentsi tugevnemine tööturul, kuid mis osaliselt võib olla seletatav ka suurema arvu noorte siirdumisega õppima samal aastal. Peale töötust siiski suurem osa noori siirdus tööle. Tööturuvoogude ulatuse ja sesoonsuse tundmine aitab täpsemalt määratleda tööturupoliitika meetmeid noorte töötuse vähendamiseks.

4. Tööturupoliitika

Eesti tööturupoliitika ei haara poliitilisi meetmeid noorte koolist tööellu integreerumise abistamisel. Samuti ei ole noortele suunatud ühtegi teist eriprogrammi, mis oleks mõeldud

nende töötuse vähendamisele. Kuid noored võivad võrdselt täistööeas tööjõuga kasutada tööturuteenuseid, näiteks osaleda tööhõivetalituste poolt korraldatavatel kursustel, taotleda stardiraha ettevõtluseks jm. Kahjuks puudub täpne informatsioon tööturuprogrammides osalemise kohta vanusegruppide kaupa. Seepärast püüti tööturupoliitika mõju hinnata üldiselt töötuse vähendamisele Eestis. Regressioonanalüüs ei näidanud olulist seost aktiivse tööturupoliitika ja töötusest hõivesse liikumiste vahel. Analoogseid tulemusi tööturupoliitika hindamisel võib kohata mitmetes Kesk- ja Ida-Euroopa maade uuringutes (Puhani, 1999; Lehmann, 1996). Siiski Eesti Majanduse Instituudi uurimuses hinnatud keskharidusega noorte töötute hulgas oli tööturukoolituse läbinud noorte rakendumine 31% kõrgem võrreldes teistega, kes koolitust ei saanud (Venesaar et al. 2000).

Euroopa Liidus kulutatakse tööturupoliitikale 3% SKPst, sellest aktiivsele tööturupoliitikale 38%. Euroopa Liidu maade aktiivne tööturupoliitika sisaldab kulutusi koolitusele (28% aktiivse tööturupoliitika kulutustest), noorteprogrammidele (15%), töökohtade subsiidiumidele (10%), töökohtade loomisele avalikus sektoris (15%) ja meetmetele puuetega inimestele (13%). Euroopa Liidu maades on tööturupoliitika suunatud rohkem töötust ennetavale tegevusele, näiteks uue ettevõtluskultuuri juurutamisele, erialase ettevalmistuse kvaliteedi tõstmisele formaalhariduses, sotsiaalse partnerlusel põhineva koostöö tugevdamisele, võrdsete võimaluste tagamisele jne.

Eestis kulutatakse tööturupoliitikale alla ühe protsendi SKPst, kusjuures aktiivse tööturupoliitika meetmetest moodustab ulatuslikuma osa tööturukoolitus (60%) ja subsiidiumid tööandjale (13%). Käesoleval ajal on Eestis suur nõudlus mitut liiki koolituse (välja-, ümber- ja täiendõpe) järele. Probleem on selles, kuidas on võimalik muuta haridussüsteem paindlikumaks ja kuidas korraldada tööturukoolitust, et suurendada noorte konkurentsivõimet tööturul. Samas on vajalik suurendada noorte osa ka teiste tööturuteenuste kasutamisel. Pikemas perspektiivis vajavad arendamist töötust ennetavad noorteprogrammid. Tööturupoliitika arendamise sihiks on Euroopa Liidu neljale sambale toetuva tööpoliitika järk-järguline kohandamine Eesti oludele.

Kokkuvõte

Viimasel kümnendil võib Eestis kui ka teistes Euroopa riikides täheldada noorte majandusliku aktiivsuse langust. See trend on suures osas tingitud õppimisega seotud noorte arvu suurenemisest. Selle tulemusena muutub tööturule siirduvate noorte hariduslik ja vanuseline struktuur. Kuigi siirdeperioodi alguses oli noorte tööhõive langus Eestis suhteliselt aeglane (võrreldes kogu tööhõive langusega), on see viimastel aastatel kiirenenud, mida oluliselt on mõjutanud noorte edasiõppimise kasv, nende madal konkurentsivõime tööturul ja sellest tingitud töötuse kasv.

Tööturuvoogude analüüs näitas, et noorte liikumine töötusesse on pidevalt kasvanud võrreldes liikumisega tööhõivesse, mis on mõjutanud ka üldist töötuse määra suurenemise suunas. Noorte töötuse vähendamisele aitaks kaasa tööturupoliitika suunamine nende kiiremale integreerumisele tööturule peale valitud hariduse omandamist. See kehtib eriti nende noorte suhtes, kes on tööhõivetalitustes registreeritud, sest nende risk korduvalt või pikaajaliselt töötuks jääda on suurem.

Eesti tööturupoliitikas ei ole noortele suunatud eriprogramme. Noored võivad kasutada kõiki pakutavaid tööturuteenuseid võrdselt täistööeas tööjõuga. Kuid nagu näitas analüüs, Eesti aktiivne tööturupoliitika ei ole seni olnud piisav probleemide lahendamisel, kuigi enim abi on

siiski saadud tööturukoolitusest. Seega on noorte tööturul kohanemise parandamise esmaseks tingimuseks Eesti tööturupoliitika suunamine eelkõige noorte koolitusnõudluse rahuldamisele, kuid ka teiste meetmete osa suurendamisele noorte hulgas. Kuid pikemas perspektiivis vajaksid arendamist töötust ennetavad noorteprogrammid toetudes Euroopa Liidu strateegilise tööpoliitika suundadele.

Kirjandus

1. **Allison C. & Ringold D.** (1996) Labour Markets in Transition in Central and Eastern Europe 1989-1995. World Bank Technical Paper no. 352: Social Changes in Transition Series, The World bank, Washington;
2. **Berde, E., Petro, K., Venesaar, U., Viies, M., Maldre, R.** (1999) Post-Matriculation Prospects on the Labour Market in Estonia and Hungary /In the book: Harmonization with the Western Economics: Estonian Developments and Related Conceptual and Methodological Frameworks. Eds. Ülo Ennuste and Lisa Wilder, Tallinn, pp. 191-226;
3. **Boeri T., Burda M., Köllö J.** (1998) Mediating the Transition: Labour Markets in Central and Eastern Europe. Forum Report of the Economic Initiative No. 4
4. **Commander S., Coricelli F** (Eds.)(1995) Unemployment, Restructuring and the Labour Market in Eastern Europe and Russia, Washington, DC, World Bank/EDI;
5. **Eamets R., Philips K., Annus T.** (2000) Eesti tööturg ja tööpoliitika, Tartu Ülikool;
6. Eesti Statistikaamet (1999a) Eesti Tööjôu-uuring 1998. Tööjõud 1998, Tallinn;
7. Eesti Statistikaamet (2000) Eesti Tööjôu-uuring 1999. Tööjõud 1999, Tallinn;
8. European Commission (1999) Employment Policies in the EU and in the mamber States. Joint Report, Employment & Social Affairs, Luxenburg;
9. **Forgeot G. & Gautie J.** (1997) Overeducation and the Youth Labour Market in France, EALE Conference Paper;
10. **Hammer T.** (1993) Explanations of Youth Unemployment, Young, Vol. 1, no. 4;
11. **Julkunen I., Malmberg - Heimonen I.** (1998) The Encounter of High Unemployment among Youth. A Nordic Perspective, ministry of Labour, Helsinki;
12. **Lehmann H.** (1996) Labour market Flows and the Evaluation of Labour market policies in Poland: 1990-1992. In: Labour markets by Design? (Eds. H. Lehmann, J. Wadsworth), Köln, pp. 47-92;
13. OECD (1997) Education at a Glance. Centre for Educational Resesrch and Innovation;
14. **O'Higgins Niall**(1997) The Challenge of Youth Unemployment. Employment and Training Papers No. 7, ILO;
15. **Roberts K.** (1995) Youth and Employment in Modern Britain, London, Oxford University Press;
16. **Pavelson M.** (1999) Kutseharidus kui karjääri lähtekoht. Tallinna Tehnikaülikool;
17. **Puhani P.** (1999) Estimating the Effects of Public Training on Polish Unemployment by Way of the Augmented Matching Function Approach, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim;
18. **Ryan P., Büchtemann C.F.** (1997) The School-to Work Transition. In: Schmid G., O'Reilly J., Schömann K. International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar, UK;
19. Unicef (2000) Young People in Changing Societies, Florence, Italy;
20. **Venesaar U., Koljajeva I., Maldre R.** (2000) Kesktaseme haridusega noorte kolijärgsed stsenaariumid ja tööturul kohanemise probleemid. Eesti-Ameerika Ärikolledži Toimetised, Tallinn.

Summary

YOUTH EMPLOYMENT AND LABOUR MARKET POLICY IN ESTONIA

Urve Venesaar
Reet Maldre
Estonian Institute of Economics at TTU

It is noteworthy that the labour force participation of the young has been declining in Estonia as well as in other European countries during the last decade. This trend is much due the increasing number of young people in education, which is changing the educational and age structure of young people entering the labour market.

Though the youth employment rate in Estonia declined relatively slowly (compared with the total employment) in the early stage of the transition period, this has accelerated in recent years, which is also due to the increasing number of young people in education, but also their low competitiveness in the labour market and the ensuing growth of unemployment.

An analysis of labour market flows indicated that the movement of young people into unemployment has been increasing compared with the movement into employment, which has also influenced the total unemployment rate to rise. Direction of the labour market policy toward a faster integration of young people into the labour market after obtaining the chosen education would help to reduce youth unemployment. This especially applies to these young people who have registered themselves in employment offices as unemployed, because they are more likely to stay unemployed repeatedly or for a longer period.

The Estonian labour market policy lacks youth-targeted programmes. Young people can use all labour market services available for the adults equally with them. However, as the analysis indicated, active labour market policy in Estonia has not been sufficient for solving labour market problems here, though employment training has contributed most to this. Thus, the primary condition for improving the adaptation of young people in the labour market is targeting the Estonian labour market policy primarily at satisfaction of the youth training demand, but also at increasing the role of other measures among young people. In longer term, however, unemployment preventive youth programmes need to be developed, based on the strategic labour policy directions of the European Union.

TULUDE JAOTUS JA ÜMBERJAOTUS EESTIS EUROOPA LIIDU TAUSTAL

Mare Viies
TTÜ Eesti Majanduse Instituut

Sissejuhatus

Eesti sotsiaal-majanduslike institutsioonide harmoniseerimise ja täiustamise protsessis ühinemisel Euroopa Liiduga (EL) leiavad aset mitmesugused muudatused elanike tulude kujunemisel ja jaotuses. Euroopalike tavade järgimise, majanduskeskkonna teisenemise ja sotsiaalpoliitika otsese mõju tõttu sissetulekuallikatele muutuvad nii sissetuleku tase, struktuur kui jaotus. Need omakorda on keerulises vastastikuses seoses riigi majandusliku arenguga.

Majandusteaduslikes uurimistöödes tulujaotuse mõju kohta riigi majanduse arengule tugineti pikka aega peamiselt Simon Kuznetsi teooriale (Kuznets, 1955), mille järgi vaesemate riikide majandusliku arengu algetapil süveneb tulujaotuse ebaühtlus ja alles teatud künnise ületamine riigi arengus toob kaasa seose vastupidiseks muutumise, st elatustaseme tõusu tagajärjel väheneb ebavõrdsus. Hilisemates uuringutes on vaadeldud peamiselt tulujaotuse ebaühtluse ja sellest tuleneva vaesuse mõju majanduskasvule. Mõned autorid, nagu Gallup, Radelet ja Warner (1997) väidavad, et vaeste sissetulek kasvab sama kiiresti kui keskmine sissetulek. See aga tähendab, et tulujaotus kaldub riigi majanduskasvu faasis stabiilseks jääma ning tulujaotuses pole võimalik esile tuua ei ebaühtluse suurenemise ega ka vähenemise tendentsi. Teised, näiteks Timmer, (1997) leiavad, et majanduskasv suurendab tulujaotuse ebaühtlust sellistes riikides, kus seda suurel määral esineb ja vähendab seal, kus see on alles tekkimas. Roemer ja Gugerty (1997) on seisukohal, et majanduskasvu protsessis pole võimalik välja tuua universaalset trendi tulujaotuse ebaühtluse suurenemise ega ka vähenemise suunas.

Oluliseks majanduskasvu ja tulujaotuse ebaühtluse käsitluses on peetud seost tegevustulu (*factor income*) ebaühtluse ja ümberjaotuse ulatuse vahel (Perotti, 1992,1993, 1996; Persson and Tabellini, 1994; Alesina and Rodrik, 1994). Perotti (1996) jõudis ulatusliku empiirilise käsitluse põhjal järelduseni, et tulujaotuse suurem ebaühtlus aeglustab kasvu. Nimetatud autorid on kõik väljendanud seisukohta, et tegevustulu jaotuse ebaühtluse ja ümberjaotuse vaheline seos peaks avalduma demokraatia tingimustes suuremal määral, kui leiab väljenduse autoritaarse korra puhul, kus riik saab elanike vaesema osa arvamusi ja eelistusi ignoreerida. Empiirilise analüüsi põhjal on uurijad välja töötanud mudeli hinnangu andmiseks netosissetuleku (*disposable income*) jaotuse ebaühtluse osale mingi perioodi majanduskasvu lahtiseletamisel. Majanduskasvu aeglustumine tulujaotuse ebaühtluse suurenemisel tuleneb poliitiliste otsustuste ja mehhanismide põhjal toimuvast ümberjaotusest. Ümberjaotuse ulatuse määramiseks ei piisa ainult netosissetuleku jaotuse analüüsimisest, vajalikud on ka andmed tegevustulu jaotuse kohta, millised kuni viimase ajani polnud kättesaadavad.

Arvestades tulujaotuse sotsiaal-majanduslikku tähtsust, on käesoleva artikli eesmärgiks hinnata tulude jaotuse ebaühtlust ja ümberjaotuse ulatust Eestis EL ja teiste arenenud riikide situatsiooni taustal. Ümberjaotuse probleemi käsitlemisel on aluseks võetud eelkõige Milanovici (2000) lähenemine, milles tulude ümberjaotuse ulatust analüüsitakse tulude kahe kontseptsiooni alusel. Artikli esimeses osas käsitletakse iseseisvusperioodi aastatel 1992-1999 kujunenud elanike sissetuleku taset ja struktuuri, tulujaotust ja selle ebavõrdsusest tulenevat vaesuse ulatust ning sügavust võrreldes situatsiooniga EL riikides. Teises osas vaadeldakse EL ja teiste arenenud riikide majandusliku ja sotsiaalse arengu ning tulujaotuse

andmetele tugineva regressioonanalüüsi tulemusi Eesti elanike tingimuslikult keskmise (vaadeldud riikide tingimustel oodatava) tulujaotuse kohta. Täpsustuseks peab mainima, et mitme hüpoteesi alusel loodud elanike tingimuslikult keskmise tulujaotuse ja ümberjaotuse mudelid kvantifitseeriti 24 riigi andmetel. Regressioonanalüüsi kasutati ka tegeliku ja tingimuslikult keskmise tulujaotuse erinevuse põhjendamiseks, samuti hinnangu andmiseks Eesti tulujaotusele ja ümberjaotuse ulatusele tingimuslikult keskmisega võrreldes. Mudelite analüüsi alusel võib öelda, et Eestis on tegelik tulujaotus tingimuslikult keskmisest kõrgem, mis on tingitud nii tegevustulude jaotuse suhteliselt suurest ebaühtlusest kui ka ümberjaotuse väiksemast mahust tingimuslikult keskmise ümberjaotatava osaga võrreldes.

Elanike tulud ja tulujaotus

Esitades tulude jaotuse ja ümberjaotuse käsitlusele taustaks Eestis 1999. aastaks kujunenud tulusituatsiooni, peab märkima, et riigi majanduslik areng ja otsustused ning ühiskondlikud kokkulepped sotsiaalpoliitika vallas peegelduvad otseselt elanike sissetuleku suuruse ja struktuuri muutustes. Eesti Statistikaameti leibkonna sissetuleku ja kulutuste uuringu andmetele (Leibkonna, 1996-1999) ja autori arvutustele tuginedes võib öelda, et keskmise leibkonnaliikme nominaalne rahaline sissetulek (1999. aastal 22969 krooni) on kasvanud siirdeperioodi algusega võrreldes (aastatel 1992-1999) 6,6 korda, kuid reaalselt 1992.a. ostujõudu arvestades kõigest 1,2 korda. 1997. aastast langes nominaalse rahalise sissetuleku kasvutempo suhteliselt järsult, kuigi kasvas perioodil 1996-1999 siiski 36%.

Leibkonnaliikme keskmise netosissetuleku analüüs näitab, et selle struktuur Eestis on küllatki sarnane EL riikide keskmisele. EL riikides kujunes sissetulek samuti umbes 70% ulatuses tööga (palgatööst ja individuaalsest töisest tegevusest) saadavast, ligikaudu 25% osas pensionidest ja sotsiaalsetest siiretest ja 5% ulatuses muudest allikatest (The Social, 2000). Samas sissetuleku tase on Eestis EL keskmisest, mis 1996.a. moodustas 9900 PPS[1] (Income, 2000), kahetsusväärselt suures ulatuses madalam.

Analüüs kinnitab ka varasemate uuringute tulemusi (Wilder *et al*, 1999), mis seisnevad selles, et leibkonna demograafilised, sotsiaalmajanduslikud ja regionaalsed tunnused on leibkonnaliikme sissetuleku kujunemisel otsustava tähtsusega. Ka selles osas võib välja tuua sarnasusi olukorraga EL riikides (naiste väiksem sissetulek võrreldes meestega, laste arvu suurenemise mõju leibkonnaliikme sissetulekule vähenemise suunas jms). Vaadeldes teistest eelnimetatud tunnustest eraldi leibkonnaliikme haridustaseme kasvu kui Eesti oludes järjest tähtsamat rolli omandavat tegurit sissetuleku suurendamisel, peab EL riikide kontekstis märkima, et haridustaseme kasv ei kindlusta sugugi kõigile ühesugust sissetuleku kasvu, vaid põhjustab sageli erinevuste süvenemist meeste ja naiste sissetulekutes naiste kahjuks. Leibkonnaliikme vanuse ja sooga seoses pole Eestis täheldatav EL riikidele omane selgepiiriline tendents, et vanuse kasvades süvenevad järsult erinevused meeste ja naiste sissetulekutes. Leibkondade sissetuleku analüüsimine leibkonna sotsiaal-majandusliku staatuse alusel toob esile asjaolu, et võrreldes teiste leibkondadega kasvas perioodil 1997-1999 pensionärileibkonna liikme sissetulek kõige rohkem, kuid jäi sellele vaatamata kõikide leibkondade keskmise sissetuleku tasemest, mida eeltoodu põhjal võib pidada äärmiselt madalaks, 19% võrra väiksemaks. EL riikides keskmiselt saab aga pensionärileibkonna liige keskmisele tasemele väga lähedast sissetulekut.

[1] PPS (ostujõu standard) – ostujõupariteetide (PPP) alusel Eurostati poolt arvutatav ühik, mis elimineerib hinnataseme erinevused riikide vahel. PPP väljendab rahvusvaluuta tegelikku ostujõudu ja erineb ametlikust valuuta vahetuskursist.

Eesti elanike tulud on jaotunud väga ebaühtlselt, mida iseloomustab kõrgeimate tuludega leibkondade kümnendiku ja madalaimate tuludega leibkondade kümnendiku netosissetuleku suur erinevus liikme kohta. See vähenes küll 13 korralt 1996.a. 9 korrani 1998. a., kuid suurenes uuesti 1999.a. 9,7 korrani. Seda vaatamata asjaolule, et esimese tulukümnendiku leibkonnaliikme keskmine netosissetulek kasvas perioodil 1996-1999 tunduvalt kiiremini kui kümnendas tulukümnendikus, vastavalt 85% ja 40%. Esimese tulukümnendiku keskmise tulu tase oli lihtsalt väike (603 krooni kuus liikme kohta 1999.a.) ja lisaks peatus selle kasv perioodi lõpus.

Leibkondade netosissetuleku detsiiljaotusest perioodil 1997-1999 selgub, et madalaimate tuludega leibkondade kümnendiku osa kogutulust on jäänud küll samale tasemele (4,3% netosissetulekust), kuid sellesse kümnendikku kuuluvate inimeste arv on kasvanud ja moodustas 1999.a. 14,1%. Ligi veerandi kõikide leibkondade kogutulust said 1999.a. nii nelja madalamate tuludega detsiili kui kümnenda detsiili leibkonnad, samas hõlmasid esimese nelja kümnendiku leibkondade liikmed 46% ja viimase kümnendiku liikmed ainult 8% liikmete koguarvust. Kogu ülalnimetatud perioodi jooksul ületas leibkonnaliikme netosissetulek kõikide leibkondade keskmise netosissetuleku taseme alles seitsmendas tuludetsiilis. Seega pidi 60% leibkondadest toime tulema keskmisest tasemest tunduvalt väiksema sissetulekuga.

Eestit iseloomustava tulujaotuse võrdlust EL riikides kujunenud olukorraga rakendab asjaolu, et näitajate arvutamise metoodika on sageli erinev, samuti pole riigiti ühe ja sama võrdlusaasta leidmine alati võimalik. Vaadeldes netosissetuleku jaotust Eestis 1999.a. EL riikide keskmise tulujaotuse taustal, kusjuures EL riikide keskmist tulujaotust iseloomustavad kõige värskemad võrreldavad andmed olid kättesaadavad 1996.a. kohta (Income, 2000), võib öelda, et EL riikides keskmiselt sai madalaima sissetulekuga 20% elanikest 9% ja kõrgeima sissetulekuga 20% elanikest 35% netosissetulekust, Eestis vastavalt 11% ja 39% netosissetulekust. Tulude suhteliselt ühtlasem jaotus Eestis võrreldes EL keskmisega nimetatud andmetel (20% rikkaimate ja 20% vaeseimate leibkondade tuluosade suhe oli EL keskmiselt 3,8, Eestis aga 3,5) võib olla tingitud erinevatest võrdlusaastatest tulenevale lisaks ka hindamismetoodika erinevusest (EL andmed tulukvintiilide, Eestis tuludetsiilide kohta). Seda järeldust toetavad varem tehtud võrdlused tulujaotuse ebaühtluse määra mõõtva Gini koefitsiendi alusel võrreldavatel aastatel (Kaldaru, 2000), mis on välja toonud, et Eestit iseloomustab suur tulujaotuse ebaühtlus võrreldes EL ja ka ülejäänud siirderiikidega.

Varasemad uuringud (Wilder *et al*, 1999) on näidanud, et siirded kui suhteliselt stabiilse iseloomuga tuluallikad võrreldes palkadega, ühtlustavad tulujaotust Eestis. Kuna siirded moodustavad kõige suurema osa pensioniealiste naiste sissetulekus, kusjuures naisi on meestest tunduvalt rohkem (seisuga 1.01.2000 oli 65-aastaseid ja vanemaid naisi samavanadest meestest 51% võrra rohkem), siis järelikult võib öelda, et vanemaealised naised aitavad vähendada tulujaotuse ebaühtlust Eestis.

Esimese ja kümnenda tulukümnendiku keskmise leibkonnaliikme tulude suure erinevuse on põhjustanud neid tulukümnendikke kujundanud leibkondade väga erinev demograafiline ja sotsiaalmajanduslik iseloom. Tulukümnendike netosissetuleku struktuurist selgub, et leibkonnaliikme kuulumine ühte kümnest tulugrupist on määratud peamiselt palgatööst saadava sissetuleku osa suurusega sissetuleku kujundamisel.

Tulujaotuse analüüsi alusel saab anda hinnangut vaesuse leviku ulatusele ja sügavusele. Vaesusesse kui tõsisesse sotsiaalsesse probleemi suhtumises toimus Eestis murrang vaesuse leevendamise strateegia alusdokumendi väljatöötamisega Tartu Ülikooli, Sotsiaal-

ministeeriumi ja ÜRO Arenguprogrammi (UNDP) koostöös (Vaesuse, 1999). Oluline on seejuures probleemi teaduslik käsitlus, eriti Eesti sotsiaal-majanduslikust olukorrast tuleneva absoluutse vaesuspiiri väljatöötamine, mis on juba kujunenud hinnangute ja võrdluste võimaldamise ning nende põhjal sotsiaalpoliitiliste otsuste tegemise aluseks.

Kasutades tarbimiskaale (1; 0,8; 0,8), mis määravad erinevate leibkonnaliikmete osaluse leibkonna kogutarbimises, väljendatuna suhtarvudes esimese täiskasvanud leibkonnaliikme suhtes, võib Statistikaameti andmetel öelda, et 1999.a. pidi 23% leibkondadest, 28% kõikidest leibkonnaliikmetest ja koguni 40% lastest toime tulema sissetulekuga, mis jäi madalamaks arvestuslikust elatusmiinimumist lähtuvast absoluutsest vaesuspiirist (1360 krooni kuus liikme kohta 1999.a.). Riigi majanduslikest võimalustest lähtuva toimetulekupiiri (500 krooni) järgi hõlmas vaesus 1999.a. aga vaid 2% leibkondadest, 3% liikmetest ja 4% lastest (1999.a. esitati Eestis keskmiselt 374 taotlust 1000 elaniku kohta sissetuleku kindlustamiseks toimetulekupiiri tasemel). Keskmiselt madala sissetulekutaseme tõttu pole Eestis õigustatud kõige laialdasemalt kasutatava vaesuse kriteeriumi, mis võrdub 60%-ga leibkonnaliikme sissetuleku mediaanist (1077 krooni 1999.a.), kasutamine suhtelise vaesuse iseloomustamiseks. Kuid isegi selle kriteeriumi alusel oli vaesuse ulatus võrreldes 1997.a. kasvanud, hõlmates 1999.a. 13% leibkondadest, 17% liikmetest ja 27% lastest. Samal ajal oli vaesuse sügavus vähenenud, st. vaesuspiiri ja sissetuleku mediaani vahe oli kahanenud 32,5%-lt 1997.a. 30,7%-ni 1999.a. (EL riikides 30% 1996.a.).

Analüüs näitas, et vaesuse risk on tihedalt seotud leibkonna sotsiaal-majandusliku taustaga nii Eestis kui EL riikides, kuigi seda erineval määral. Kui EL riikides oli 1996.a. töötava leibkonnapeaga (suurima sissetulekuga leibkonnaliige) leibkonna liikmetest 13% vaesusega hõlmatud ja pensionärileibkonnas 19% liikmetest (Income, 2000), siis Eestis 1999.a. vastavalt 15% ja 6%. Seega suhtarvudes väljendatuna oli Eestis tunduvalt väiksem osa pensionärileibkondadest kui EL riikides hõlmatud vaesusega, sest keskmise sissetuleku madala taseme tõttu Eestis kindlustasid pensionid sissetuleku tasemel, mis moodustas umbes 60% sissetuleku mediaanist. See tõendab veelkord, et leibkondade ja nende liikmete sissetulekuvaesusega hõlmatuse määramisel on oluline tähtsus vaesuspiiri valikul. Näiteks vaesuspiiri tasemena keskmise sissetuleku mediaanist 60% asemel 50% määra kasutamisel, ei jääks penionärileibkondade sissetulek alla vaesuspiiri.

Vaesusse langemise risk on kõige suurem töötutel, Eestis kõrgem kui EL riikides keskmiselt – 60% Eesti (1999.a.) ja 50% EL (1996.a.) töötutest oli sissetulek väiksem eelnimetatud kriteeriumist. Sarnaselt EL riikidega hõlmas ka Eestis vaesus lastest suuremat osa kui keskmiselt elanikest, vastavalt 21% ja 18% EL riikides (The Social, 2000), Eestis 27% ja 17%. EL riikide andmete alusel võib kokku võtta, et sissetulekuvaesuse defineerimisel sissetuleku mediaani kaudu on vaesust iseloomustavad indikaatorid seda suuremad, mida ebaühtlasem on sissetuleku jaotus.

Nagu vaesuse ulatus, nii ka vaesuse sügavus on tihedalt seotud leibkondade sotsiaal-majanduslike ja demograafiliste tunnustega. Sarnaselt EL riikide keskmisega oli ka Eestis vaesus sügavaim noorimas vanusegrupis (leibkonnapea kuni 24-aastane), kusjuures vahe sissetuleku ja vaesuspiiri vahel vähenes vanuse kasvades. Kõrgharidust omava leibkonnapea leibkond elas Eestis sügavamas vaesuse kui ELs keskmiselt, vastavalt 43% ja 35%. Samas nii Eestis kui ELs oli põhi- ja sellest madalama haridustasemega leibkonnapea puhul vaesuse sügavus mitmetel erinevatel põhjustel tunduvalt väiksem kui kõrghariduse puhul, vastavalt 33% ja 27%.

Vaesuse kui nähtuse suhtelisust peegeldab kõige ilmekamalt indiviidi tasand nn. subjektiivse vaesusena. Kasutades subjektiivse vaesuse iseloomustamiseks Eestis näiteks leibkondade hinnangut oma keskmisele kuusissetulekule (Leibkonnad, 1999) võib öelda, et võrreldes 1996.a. on rahulolu sissetuleku suurusega veidi kasvanud. Vähenenud on nende leibkondade osa, kes pidas oma kuusissetulekut täiesti ebapiisavaks, ja suurenenud nende osa, kes arvas, et sissetulek on piisav. Samas EL riikide keskmisega võrreldes moodustasid Eestis 1999.a. leibkonnad, kes peavad oma kuusissetulekut täiesti ebapiisavaks (22.1% leibkondadest) tunduvalt suurema osa kui oli EL riikides 1996.a. (Income, 2000) suurte raskustega toimetulevate leibkondade osa (7%).

Tulude ümberjaotus

Elanike tulude tasemes ja jaotuses toimunud muutuste olulisuse ja suuna väljaselgitamise kõrval on samavõrra tähtis teada, milliseks võiks kujuneda tulude jaotus ja ümberjaotus ühinemisel ELga. Seda enam, et tulujaotust seostatakse otseselt majanduskasvuga. Mida suurem ebavõrdsus tulujaotuses, seda madalam majanduskasv, mis tuleneb poliitiliste otsustuste ja mehhanismide põhjal toimuva ümberjaotuse mõjust (Perotti, 1996).

Tulude riiklikult ümberjaotatava osa suuruse määramiseks, mis suunatakse siirete kaudu pensionide ja toetuste näol pensionäridele või madalate tuludega gruppidele, töötasime mitmete hüpoteeside alusel välja erinevaid tingimuslikult keskmise tulujaotuse mudeleid. Prognoosisime nii netosissetuleku kui tegevustulu tingimuslikku jaotust, mis peegeldavad tulu ebavõrdse jaotuse erinevaid põhjuseid. Nii väljendub tegevustulu jaotuse ebavõrdsuses inimressursside, varade ja investeeringute jaotus, samuti nende varade suhteline hind ja see on praktiliselt riigi otsese sekkumise mõjuta. Netosissetuleku jaotus toob aga välja erinevusi elanike ostujõus ja tavaliselt kasutatakse tulujaotuse ebavõrdsuse iseloomustamiseks just netosissetuleku jaotust. Tulude jaotuse analüüs kahe eelnimetatud tulude kontseptsiooni alusel on kasutatav tulude riiklikult ümberjaotatava osa suuruse määramiseks (Milanovic, 2000), mis suunatakse siirete kaudu madalate tuludega gruppidele.

Eesti tingimuslikult keskmise tegevustulu ja netosissetuleku mudeli koostamisel kõrvutasime andmeid 24 riigi kohta Gini koefitsiendi, nende riikide elanikele osaneva reaalse SKP osas, samuti grupi majandusteadlaste eksperthinnanguid riikide arengutaseme (arenenud või siirderiik) ja sotsiaalse teadvuse (suhtumine üksikisikusse jms.) kohta (tabel 1). Regressioonanalüüsi (mudel on statistiliselt usaldatav tõenäosusega 95%, R=0.646, R^2=0.417) abil saime tulemuse, et netosissetuleku jaotuse tingimuslikult keskmine Gini koefitsient Eesti kohta oleks 29,7. Kuna Statistikaameti andmetel oli netosissetuleku jaotuse ebaühtlust mõõtev Gini koefitsient 1999.a kohta 34,8, seega oli tingimuslikult keskmisest 17% võrra kõrgem. Sellest järeldub, et Eestis oli tulujaotus 1999.a. tingimuslikult keskmisest kõrgem.

Põhjuseks, miks Eestis oli tulujaotus tingimuslikult keskmisest kõrgem, võisid olla nii tegevustulude ebaühtlasem jaotus kui ka riiklikult siirete kaudu ümberjaotatav väiksem osa. Tingimuslikult keskmise tegevustulu jaotuse mudeli koostamiseks kasutasime samasuguseid andmeid 24 riigi kohta nagu netosissetuleku jaotuse mudeli puhul, va Gini koefitsient, mis sellel juhul näitas tegevustulude jaotuse ebaühtlust. Tehtud regressioonanalüüs (mudel on statistiliselt usaldatav tõenäosusega 95%, R=0.611, R^2=0.373) lubab öelda, et tegevustulude jaotuse Gini koefitsient Eestis 1999.a. kohta oli 5% võrra kõrgem kui tingimuslikult keskmine tegevustulude jaotuse ebaühtlust väljendav Gini koefitsient, vastavalt 53,5 1999.a. tegelikult ja tingimuslikult keskmine 51,1.

Tabel 1. Tingimuslikult keskmise netosissetuleku jaotuse mudeli algandmed

Riik	Gini koefitsient netosissetuleku jaotuse kohta	SKP elaniku kohta, PPS	Riigi arengutase		Elanike arv, 1.01.1998, miljonit
			siirde -/ arenenud riik	kõrge/madal sotsiaalne teadvus	
Austraalia 94*	36.6	19285	0	0.5	18.311
Belgia 92	26.0	21681	0	1	10.192
Kanada 94*	32.9	21459	0	0.5	30.301
Tsehhi 92*	21.7	7690	0.5	0.5	10.299
Taani 92	26.0	22409	0	1	5.295
Soome 95	25.5	18738	0	1	5.147
Prantsusmaa 89	34.2	19749	0	0.5	58.723
Saksamaa 94*	31.2	19675	0	0.5	82.012
Ungari 91*	30.3	6280	0.5	0.5	10.135
Iirimaa 87	37.7	19370	0	0.5	3.652
Iisrael 92	36.8	16023	0	0.5	5.696
Itaalia 95	37.6	19471	0	0.5	57.563
Luksemburg 94*	28.0	34155	0	1	0.424
Holland 94*	33.8	19238	0	0.5	15.654
Norra 95	26.7	24972	0	1	4.418
Poola 95	38.8	6939	0.5	0.5	38.66
Venemaa 95	48.8	4828	1	0	146.806
Slovakkia 92*	20.9	6690	1	0.5	5.388
Hispaania 90	33.7	15222	0	0.5	39.348
Rootsi 95	26.2	18977	0	1	8.848
Sveitsi 82	37.7	23850	0	1	7.094
Inglismaa 95	38.1	19123	0	1	58.902
USA 97*	42.2	27561	0	0	266.487
Eesti 97*	35.0	7003	0.5	1	1.454

*Gini koefitsiendi ja SKP aastad vastavuses, ülejäänud juhtudel SKP 1997.a. kohta ja Gini koefitsient vastavalt aastaarvule riigi nime juures.
Allikas: Eesti Statistika Aastaraamat, 1999; Eesti Statistikaameti andmed; Human Development under Transition. Summaries of National Human Develpoment Reports 1996. Europe & CIS. UNDP; Human Development Report 1997. UNDP; Milanovic,B (2000).

Tegevustulude ja netosissetuleku Gini koefitsientide võrdluse alusel võib välja tuua, et Eestis keskmiselt 1999.a. ühtlustasid siirded 18,7 Gini-punkti ulatuses tegevustulu ebaühtlasemat jaotust, kuna Gini koefitsiendid olid vastavalt 53,5 ja 34,8. Kuigi tegevustulude jaotuse ebaühtluse vähendamisel oli Eestis siiretel olulisem roll kui vaadeldud riikides keskmiselt (vastavalt 18,7 ja 14,1 Gini-punkti), oleksid siirded tingimuslikult pidanud tulujaotust ühtlustama 21,4 Gini-punkti võrra (tingimuslikult keskmised tegevustulu ja netosissetuleku jaotuse Gini koefitsiendid Eesti kohta vastavalt 51,1 ja 29,7). Seda põhjusel, et vaadeldud riikides jaotusid nimetatud tulud ühtlasemalt kui Eestis, tegevustulude ja netosissetuleku keskmised Gini koefitsiendid olid vastavalt 46,3 ja 32,2 (Milanovic, 2000).

Tegevustulude jaotuse suure ebaühtluse tõttu Eestis sai 50% madalate tuludega leibkondadest kõigest 9,9% kogu tegevustulust 1999.a., samas netosissetulekust 24,2%. Seega madalate tuludega leibkondade võit riiklikest siiretest tulude ümberjaotamise arvel moodustas 14,3 protsendipunkti. Tegevustulude ja netosissetuleku detsiiljaotuse võrdluse alusel on võimalik leida, kui palju kasu on teatud grupid saanud tulude ümberjaotusest. Seda kasu võib väljendada teatud detsiilile osaneva netosissetuleku ja tegevustulu osatähtsuste vahena

protsendipunktides. Võrdlusest selgub, et Eestis on 50% madalamate tuludega leibkondadest võitnud siirete arvel rohkem (14,3 protsendipunkti Eestis ja 12,4 vaadeldud riikides) ja detsiilidevaheline rõhuasetus on teine kui vaadeldud riikides keskmiselt. See peegeldab Eesti tulude kujunemise eripära – madalaimate tuludega detsiili moodustavad lasterikkad pered ja lastetoetuste tase on madal võrreldes pensionide suurusega. Teise ja kolmanda detsiili suurem võit siiretest tuleneb pensionäride kuulumisest peamiselt nimetatud kahte detsiili. Kui vaadeldud riikides saadi ümberjaotusest kasu veel ka viienda detsiili leibkondades, siis Eestis on juba viiendast detsiilist alates tegemist kaotajatega ümberjaotuse suhtes.

Kuigi võrreldes vaatlusaluste riikidega sai 50% madalamate tuludega leibkondadest ümberjaotamisest suuremat kasu, oleks pidanud tingimuslikult keskmine ümberjaotatav osa Eestis veelgi suurem olema. Seda võib öelda eelnimetatud algandmetega (va Gini koefitsient, mille asemel kasutati näitajaid, mis iseloomustavad vaadeldavates riikides madalamate tuludega leibkondade võitu netosissetuleku ja tegevustulu erinevast jaotusest) mudeli alusel. Kahjuks ei ole see mudel statistiliselt usaldatav, mistõttu omab tulemus vaid illustratiivset väärtust. Esitame siiski regressioonanalüüsi tulemuse järeldusena, et Eestis tegelikult ümberjaotatud osa oli tingimuslikult keskmisest ümberjaotatavast osast 22.4% väiksem. Siinkohal peab rõhutama, et ümberjaotusest saadava kasu ulatust netosissetuleku ja tegevustulu alusel on lihtne ülehinnata. Tegevustulu alusel kuuluvad pensionärid madalamatesse detsiilidesse, kuid netosissetuleku puhul paraneb nende sissetulek ainsa allika – pensionide arvel suurel määral. Seega, vaid suure pensionäride arvu tõttu võib riigis ümberjaotatav osa olla teistega võrreldes kõrgem ja võit ümberjaotusest suurem. Kokkuvõtteks võib öelda, et tegevustulu ebaühtlasema jaotuse tõttu jaotati Eestis 1999.a. tulu ümber madalamate tuludega gruppidele suuremas ulatuses kui analüüsitud riikides, kuid tingimuslikult keskmine ümberjaotatav osa oleks pidanud veelgi suurem olema.

Kasutatud kirjandus

1. **Alesina, A., Rodrik, D.** (1994) Distributive Politics and Economic Growth. Quarterly Journal of Economics 109, 465-490.
2. **Gallup, John, Radelet, Steven and Warner Andrew** (1997) Economic Growth and the Income of the Poor. CAER Working Paper 36.
3.Human Development under Transition. Summaries of National Human Develpoment Reports 1996. Europe & CIS. UNDP.
4. Human Development Report 1997. UNDP.
5. Income Poverty and Social Exclusion in the European Union (2000) Eurostat, European Commission.
6. **Kaldaru, H.** (2000) Tulujaotuse ja majandusaregu seos. Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit. VIII teadus- ja koolituskonverents. Tartu-Värska.
7. **Kuznets, Simon** (1995). Economic Growth and Income Inequality. American Economic Review 45, 1-28.
8. Leibkonna sissetulek ja kulutused (1996-1999) Statistikaamet, Tallinn.
9. **Milanovic, B.** (2000) The Median-voter Hypothesis, Income Inequality, and Income Redistribution: an Empirical Test with the Required Data. European Journal of Political Economy 16, 367-410.
10. **Perotti, R.** (1992) Income Distribution, Politics and Growth. American Economic Review 82, 311-316.
11. **Perotti, R.** (1993) Political Equilibrium; Income Distribution, and Growth. Review of Economic Studies 60, 755-776.

12. **Perotti, R.** (1996) Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say. Journal of Economic Growth 1, 149-187.
13. **Persson, T., Tabellini, G.** (1994) Is Inequality harmful for Growth? Theory and Evidence. American Economic Review 84, 600-621.
14. **Roemer, Michael and Mary Kay Gugerty** (1997) Does Economic Growth Reduce Poverty? CAER II. Discussion Paper 4.
15. The Social Situation in the EU 2000 (2000) Eurostat, European Communities.
16. **Timmer, C. P.** (1997) How Well do the Poor Connect to the Growth Process? CAER II. Working Paper 17.
18. Vaesuse leevendamine Eestis: taust ja sihiseaded. (1999) Tartu Ülikool, Sotsiaalministeerium, ÜRO Arenguprogramm. Tartu.
19. **Wilder, L., Benedict, M. E., Viies, M.** (1999) A Demographic Analysis of Income Distribution in Estonia. Comparative Economic Studies, XXXXI, No 1, 96-113.

Summary

INCOME DISTRIBUTION AND REDISTRIBUTION IN ESTONIA AGAINST THE BACKGROUND OF THE EUROPEAN UNION

Mare Viies
Estonian Institute of Economics at Tallinn Technical University

Economic literature about the influence of income distribution on the national economy has since the fifties been based mainly on the theory by Simon Kuznets, according to which inequality in income distribution in poor countries grows deeper in the initial stage of economic development, and only crossing of a certain threshold in the national development reverses the correlation, i.e. inequality will diminish as a result of a rise in the living standard. More recent studies have examined mainly the impact of income inequality and the ensuing poverty on economic growth and also the reverse connection. An important issue in the discussion of economic growth and income inequality is the relationship between the factor income inequality and extent of redistribution. The latter also is a subject of this article: to evaluate income distribution inequality and extent of redistribution in Estonia in comparison with the European Union and other developed countries.

The first part of the paper analyses the level and structure of personal income, income distribution, incidence and intensity of poverty as a result of the income distribution inequality in the years 1992-1999, compared with the situation in the European Union countries. Based on the information of the European Union and other developed countries about economic and social development and income distribution, the second part of the paper deals with the results of regression analysis of the possible variants of conditionally average income distribution in Estonia. The models of conditionally average personal income distribution and redistribution were constructed on the basis of several hypotheses, which were quantified with the data of 24 countries. The regression analysis was also used to justify the difference between the actual and expected income distribution, as well as to evaluate the conditionally average income distribution and extent of redistribution in Estonia. Analysis of the models allows us to state that income distribution in Estonia is higher than the conditionally average, which is due to the relatively big inequality in factor income distribution and a smaller extent of redistribution than the conditionally average redistribution.

EESTI ETTEVÕTETE HALDAMISSÜSTEEMI ARENDAMINE EUROOPA INTEGRATSIOONI TAUSTAL

Kairi Andresson, Katrin Tamm
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Küsimus, kuidas ettevõtteid hallata nii, et majandustulemused paraneksid, on olnud viimase paarikümne aasta jooksul arenenud riikides oluliseks diskussiooniobjektiks. Teema tähtsus aina kasvab, tulenevalt ettevõtete haldamissüsteemide (*systems of corporate governance*) harmoniseerimise vajadusest seoses Euroopa integratsiooniga. Süsteemide ühildamine ei ole probleemiks mitte ainult Euroopa Liiduga ühinema hakkavate siirderiikide puhul, vaid ka liikmesriikide hulgas, kus praegu rakendatakse küllaltki erinevaid ettevõtete haldamissüsteeme. Mis puutub kandidaatriikidesse, siis neis riikides (ja ka teistes siirderiikides) esineb sageli olukordi, kus haldamissüsteemid on erastamise ja restruktureerimise käigus üle toodud arenenud riikidest, hoolimata vajaliku kultuurilise keskkonna ja seadusandluse puudumisest.

Ettevõtete restruktureerimise käigus loodeti, et koos uute omanike tulekuga tuuakse arenenud riikidest automaatselt kaasa ka efektiivsed ettevõtete haldamissüsteemid. Ometi näitavad siirderiikide kogemused, et omandi üleminek välismaistele ettevõtjatele ei garanteeri mitte alati ettevõtete edu. Peamine põhjus, miks paljud siirderiigid ei ole olnud restruktureerimisel edukad, seisneb nõuetele vastava ettevõtete haldamissüsteemi puudumises.

Käesoleva artikli eesmärgiks on uurida ettevõtete haldamissüsteemi kujundamise ideoloogiat arenenud riikides, nende siirderiikidesse ülekandmise võimalusi ja probleeme ning analüüsida Eesti ettevõtete efektiivse haldamissüsteemi väljaarendamise perspektiive.

Teema muudab eriti huvipakkuvaks asjaolu, et Eestis ei ole ettevõtete haldamissüsteemi problemaatikat praktiliselt üldse uuritud. Samas on tegemist valdkonnaga, mis vajaks lisaks käesolevas artiklis kasutatud makromajandusliku suunitlusega lähenemisele ka põhjalikku mikromajanduslikku analüüsi. See võimaldaks kindlasti välja tuua oluliselt rohkem majanduspoliitilisi võimalusi alles kujunemisjärgus oleva süsteemi efektiivseks muutmisel. Nimetatud põhjusel võib käesolevat artiklit nimetada vaid esimeseks, sissejuhatavaks sammuks antud teema käsitlemisel.

Ettevõtete haldamissüsteemid arenenud riikides

Ettevõtete haldamise temaatika käsitlemise aluseks võetakse tavaliselt esindamisteooria (*principal agency theory*), mille objektideks on ühelt poolt agent e. esindaja (*agent*) tegutsejana ning teiselt poolt printsipiaal e. esindatav (*principal*) mõjutatud poolena. Ettevõtete haldamise teoorias esineb esindamisprobleem aktsionäride, kreeditoride ja teiste huvigruppide (printsipiaalide) ning juhtide (agentide) vahel. Probleem on tingitud moraalsest riskist (*moral hazard*) ja ebasoodsast valikust (*adverse selection*) (Vives, 2000). Konkreetsemalt tähendab see seda, et ettevõtte aktsionäride ja juhtide omavahelise kokkuleppega jäetakse juhile võimalus ja vabadus juhtida ettevõtet vastavalt tema teadmistele ja oskustele, kuid selle tulemusena võib juht käituda ettevõtte jaoks kahjulikult. Niisuguse käitumise kõige sagedamini esinevateks vormideks on vargused, omakasupüüdlikkus ning vastutustundetud ja riskantsed otsused.

Ettevõtte haldamissüsteem hõlmab ühelt poolt kõiki ettevõttega seotud agente – juhtkonda, aktsionäre, töötajaid, kreeditore, peamisi kliente ning omavalitsusüksusi – kes omavahelise koostoime tulemusena määravad ettevõtte strateegia. Teiselt poolt vajab ettevõtete haldamine ka riigipoolset toetust, kuivõrd ettevõtte strateegiat saab ellu viia üksnes seaduste, normide ja muude reeglitega kitsendatud raamistikus (Nestor *et al.*, 2000). Eelnevast tulenevalt võib väita, et ettevõtete haldamissüsteem sisaldab nii ettevõttesisest kui ka ettevõttevälist survet juhtkonnale, et mõjutada viimase otsuseid erinevate agentide huvides.

Seega, ettevõtete haldamise üheks keskseks probleemiks on küsimus, kuidas teostada kontrolli juhtkonna üle nii, et kõikide agentide huvid oleksid kaitstud. Agentide huvide kaitsmisele lisandub veel teinegi oluline ettevõtete haldamise eesmärk – uute ettevõtete kapitaliturule pääsu tagamine. Niisuguse järelduse võib teha Leppämäki (1999) poolt esitatud ideaalse haldamissüsteemi definitsiooni põhjal, kus lisaks eespool nimetatud ülesannetele tuuakse välja atraktiivsus välisinvestorite jaoks, mis tuleneb kapitalituru likviidsusest.

Haldamissüsteemid on eri riikides väga erinevad, viidates eelkõige erinevatele keskkonnast tulenevatele võimalustele, milles ettevõtted tegutsevad. Põhimõtteliselt eristatakse turule suunatud (*market-oriented, Anglo-American* või *outsider system*) ning pankadele suunatud (*bank-oriented, Continental* või *insider system*) haldamissüsteeme. (Garrod 2000, Vives 2000, Groenewegen 2000, Heinrich 2000). Lühidalt on kahe süsteemi erinevused esitatud tabelis 1.

T a b e l 1

Ettevõtete haldamissüsteemide eristamise instrumendid

Turule suunatud haldamissüsteem	**Pankadele suunatud haldamissüsteem**
A. *Ettevõtte tasandi instrumendid*	
Hajutatud aktsiaomand, eeskätt majapidamiste ja eraettevõtete käes.	Kontsentreeritud aktsiaomand.
Madal ristomanduse (*cross-ownership*) tase, vähe aktsiaid pankade omanduses, tugev turukontroll.	Kõrge ristomanduse tase, suur osa aktsiatest pankade otseses või kaudses omanduses, puudub märkimisväärne turukontroll.
Pankade vähene sekkumine ettevõtte tegevusse.	Pankade tugev sekkumine ettevõtte tegevusse (monitooring, otsustamine, restruktureerimine).
Hästi motiveeritud juhtkond.	Halvasti motiveeritud juhtkond.
B. *Poliitika tasandi instrumendid*	
Ulatuslik avalikustamine, kõrged raamatupidamisnõuded.	Piiratud avalikustamine, madalad raamatupidamisnõuded.
Tugev väikeaktsionäride kaitse, barjäärid suuraktsionäride tegevusele.	Piiratud väikeaktsionäride kaitse, vähe barjääre suuraktsionäride tegevusele.
Võlakirjade turgu soodustavad reeglid.	Võlakirjade turu mahtu piiravad seadused.
Pankrotialane seadusandlus rõhutab kaitset kreeditoride eest.	Pankrotialane seadusandlus rõhutab kreeditoride nõudmiste kaitset.

Allikas: Heinrich 2000, lk. 87

Turule suunatud süsteemi näitena tuuakse tavaliselt USA, kus ettevõtete aktsiad on jaotunud väga paljude väikeomanike vahel. Pankadele suunatud haldamissüsteem on eriti iseloomulik

Saksamaale, kus aktsiad on kontsentreerunud vähestele omanikele. Näiteks kui USA-s omavad üle 50% firmade puhul suurimad aktsionärid vähem kui 5% aktsiatest, siis enam kui pooltes Austria ja üle 25% Saksamaa firmades kuulub suurimatele aktsionäridele 50–75% kogu aktsiaportfellist (Becht *et al.*, 1999). Selle tulemusena võib öelda, et Euroopa süsteem võimaldab paremini saavutada kontrollieesmärki, kuivõrd Euroopa aktsionärid omavad suuremat kontrolli juhtide tegevuse üle[1]. Probleemiks on aga see, et suuromanike otsused ei teeni sageli väikeinvestorite huvide kaitse eesmärki.

Tegelikkuses on erinevused Euroopa Liidu riikide vahel küllaltki olulised. Kui vaadata juba mainitud aktsiate kontsentratsiooni määra, siis näiteks Suurbritannias on 250 suurema börsil noteeritud ettevõtte keskmine aktsiate omamise määr 9,9%, Austrias, Saksamaal ja Itaalias aga üle 50% (Becht *et al.*, 1999). Ka kontrolli teostamine agentide huvide kaitseks toimub erinevalt. Näiteks Hollandi ettevõtetes teostatakse kontrolli ettevõtete juurde loodud nn. õigusüksuste (*legal identity*) kaudu, Saksamaal tagatakse huvide kaitse pankade ja ettevõtete tiheda koostöö abil, Prantsusmaal etendab aga väga olulist rolli riik (Groenewegen, 2000).

Seni läbiviidud uurimustega ei ole õnnestunud kindlaks teha, missugune haldamissüsteem on kõige parem, kas puhtalt turule orienteeritud, pangakeskne või nende kahe hübriid. Ideaallahendina on välja pakutud süsteem, mis kontsentreeriks aktsiaomandit hääletusjõu tugevdamise eesmärgil, annaks piisavad stiimulid juhtkonnale, samas kahjustamata kapitalituru likviidsust (Leppämäki, 1999).

Siirderiigi majanduskeskkonna ja haldamissüsteemi vaheline seos

Seoses siirderiikide suhteliselt ebastabiilse majanduskeskkonnaga on nii välisorganisatsioonid (vt. näiteks OECD. World Bank Group launch … [http://…] 16.02.2001.) kui ka rahvusvahelised reitinguagentuurid (vt. näiteks Standard&Poors. Corporate Governance … [http://…] 16.02.2001.) tõdenud välisinvestorite vähest informeeritust nende riikide ettevõtete haldamissüsteemidest. Ebaadekvaatses ettevõtete haldamissüsteemide rakendamises nähakse mitmeid barjääre investeerimaks siirderiikidesse. Samuti võivad turumajanduse traditsioonidega riikidest "imporditud" hübriid-haldamissüsteemid tekitada probleeme ka kodumaistele investoritele. Nimelt võib majanduskeskkonna arenematus põhjustada olulisi vastuolusid antud ettevõtte ja riigi teiste turusubjektide ja -institutsioonide vahel (vt. lähemalt ka Garrod 2000). Näiteks võib eeldada efektiivsuse langust juhul, kui rakendatakse turule suunatud ettevõtte haldamissüsteemi tsentraalses ja/või korruptiivses majanduskeskkonnas.

On mitmeid tegureid, mis mõjutavad ettevõtte haldamissüsteemide ülevõtmise edukuse määra. Alljärgnevalt esitatud olulisemate tegurite kirjeldamisel tuginetakse McMahon 1996, Dräger *et al.* 1997, Becht *et al.* 1999, Bailey 1995, Nestor *et al.* 2000 ning Standard & Poors' (Standard&Poors [http://…] 16.02.2001) käsitlustele.

Kõige üldisemalt on haldamissüsteemide ülevõtmise edukust määravad tegurid võimalik jagada kahte gruppi: turu infrastruktuuriga ning informatsiooni infrastruktuuriga seotud tegurid (vt. joonis 1). Turu infrastruktuurist tulenevateks teguriteks on turu arengutase, majanduslik stabiilsus, poliitiline keskkond, tururegulatsiooni tase ning ettevõtte haldamise kultuuriline keskkond. Informatsiooni infrastruktuuriga seotud teguriteks on ettevõtete läbipaistvus, raamatupidamise, informatsiooni liikumise ja juhtimise reguleerituse tase ning sõltumatute informatsiooni pakkujate olemasolu.

[1] Ei tohi siiski samastada aktsiate kontsentratsiooni mõjuvõimu kontsentratsiooniga. Näiteks on Itaalias, Prantsusmaal ja Belgias levinud nn püramiidilised *holding*-kompaniid, mis ühest küljest aitavad vähendada riski, teisalt aga suurendada hääleõigust (Becht *et al.*, 1999, p. 1053).

Joonis 1. Ettevõtte haldamist mõjutavad tegurid.

Turu arengutaseme määravad eelkõige ajalooline pärand ja erastamise viis. Ajaloolise pärandi puhul tuleb tõdeda, et eraomanduse, konkurentsi jms põhimõtted olid rohkem tuntud Kesk-Euroopa siirderiikidele kui Nõukogude Liidu endistele liiduvabariikidele. Mis puudutab erastamise viisi, siis olulist rolli mängib see, kellele ettevõte erastati, st. mis eesmärkidega uued omanikud tegutsesid. Sisuliselt võib välja tuua viis erinevat erastamisviisi, mis kõik viitavad erinevatele eesmärkidele, vahendite olemasolule, juhtimissüsteemidele ja juhtide vabadusastmele otsuste tegemisel: endistele omanikele tagastamine, riigi varade müük välis-investoritele, riigi varade müük sisemaistele investoritele, spontaanne ehk altpoolt tulenev erastamine (müük ettevõtte juhtidele või töötajatele) ja massiline (*voucher*) erastamine erastamisfondide kaudu.

Majandusliku stabiilsuse puhul on oluline märkida, et muutuste sagedus nii makrokeskkonnas kui ka valitsuse majanduspoliitikas determineerivad ka juhtimise stiili ja juhtimise eesmärkide pikaajalisuse. Ka poliitiline keskkond, mis tuleneb nii kesk- kui ka omavalitsuste poliitika suunitlusest turu-, tsentraliseeritud või mõne muu majanduse juhtimise vormi suunas, määratleb olulisel määral ettevõtete juhtimissüsteemide eripära.

Tururegulatsiooni taset analüüsides etendab peamist rolli seadusandluse olemasolu ja kehtimine, mõjutades ettevõtte üldist tegevust, sh. struktuuri, juhtimisosa (*governing body*) kompetentsi, juhatuse muutmist, investorite õigusi ja kohustusi ning ettevõtete vahelisi kokkuleppeid. Teine oluline näitaja on finants- ja tööstusgruppide olemasolu turgudel. Ettevõtete kaasamine vastastiku toetamise võrgustikesse ja ristomandus viib ühelt poolt küll efektiivsuse suurenemisele, kuid samas kerkib esile ka finants- ja tööstusoligarhiate tekkimise, ülekandehindade (*transfer pricing*) kasutamise, süsteemi suletuse ja läbipaistmatuse oht. Tururegulatsiooni taset mõjutab samuti riiklike reguleerivate institutsioonide olemasolu, mille hulka kuuluvad näiteks litsentside ja standardite kehtestamine, monitooring, trahvide määratlemine, maksude kehtestamine ning ametnike poolt omatavad aktsiad. Siirderiikide madalat säästutaset arvestades on vaja olemasolevat kapitali eriti oskuslikult paigutada, saavutamaks majanduse arengut. Järelikult tuleb ressursid suunata kõige efektiivsematesse ettevõtetesse, millel on ka kõige suurem kasvupotentsiaal. See ei ole aga võimalik, kui ressursside jagajatel puudub adekvaatne informatsioon ning monitooringuvõimalus ettevõtete haldamissüsteemide kaudu. Lisaks eespool nimetatud teguritele näitavad tururegulatsiooni taset ka ettevõtete

juhtide, investorite ja teiste agentide poolt loodud regulatiivsed institutsioonid (näiteks standardite kehtestamine, koolitus ja survegrupid) ning muude turuinstitutsioonide olemasolu.

Viimane turu infrastruktuuri iseloomustav näitaja on ettevõtte haldamise kultuuriline keskkond, mida hinnatakse aktsiaomandi kontsentreerituse ning haldamissüsteemi aspektidest arusaamise kaudu. Aktsiate omandus ehk üldine kalduvus aktsiate kontsentreerumisele sõltub Ida-Euroopa riikide puhul eelkõige erastamise viisist. Nagu eespool öeldud, täheldatakse enamikes Euroopa arenenud riikides kalduvust aktsiate kontsentreerumisele vähestele omanikele, USA-s aga nende jaotumist väga paljude väikeomanike vahel. Mis puudutab arusaamist ettevõtte haldamissüsteemi aspektidest, siis seda näitab eelkõige valik tootmiskeskse ja nõudluskeskse süsteemi vahel,[2] aga ka kalduvus luua ja säilitada firma reputatsiooni ning hoida ettevõtte tegevust läbipaistvana.

Ettevõtete läbipaistvust peetakse üheks peamiseks informatsiooni infrastruktuuriga seotud näitajaks. Teatud määral on paljudes siirderiikides säilinud suhtumine, et ettevõtte saavutustest peab täielikku ülevaadet omama ainult kõrgeim juhtkond. Selle tulemusena ei tegele ettevõtted selliste valdkondadega nagu avalikud suhted, ettevõttesisene kommunikatsioon (*corporate communication*) ja suhted investoritega. Samuti ilmneb antud juhul tendents rakendada autoritaarset juhtimisstiili ja kahekordset raamatupidamist.

Teine oluline näitaja informatsiooni infrastruktuuri puhul on raamatupidamise, informatsiooni liikumise ja juhtimise reguleerituse tase. Bailey (1995) ning Streeck ja Schmitter (1985) on toonud välja kolm arengutasemega seotud süsteemi:

1) riigi poolt juhitud (*state directed*) süsteem, kus kõik eespool nimetatu on muutunud formaalseks tegevuseks;
2) riigi või survegruppide, erialaorganisatsioonide ja ühiskondlike normide poolt reguleeritud (*state regulated*) süsteem kui vaheetapp turu poolt suunatud seisu saavutamiseks;
3) turu poolt suunatud (*market driven*) süsteem, mille puhul peab muutuv seadusandlus viima süsteemini, mis reageerib ja kajastab muutusi majanduses.

Sõltumatute informatsiooni pakkujate olemasolu näitab informatsiooni kättesaadavust alternatiivsetest allikatest, mis võimaldab ettevõtte juhtkonnal ja aktsionäridel paremini kooskõlastada oma tegevust.

On selge, et ettevõtte haldamissüsteemid peavad olema kooskõlas üldise majanduskeskkonna aspektidega. Seejuures võib antud kooskõlale hinnangu andmise ühe süsteemse lähenemise näitena tuua Garrod'i (2000) lähenemise, kes kombineerib omavahel Harrison ja McKinnoni mudeli (1986) ning eespool mainitud Bailey (1995) ning Streeck ja Schmitter (1985) lähenemised. Vastavalt Garrod'ile tuleb hinnata otseselt ettevõtte haldamisega seotud ja seda mõjutavaid tegureid (eksogeensed sündmused, kultuuriline keskkond ja eelkõige süsteemisisesed tegevused[3] ning trans-süsteemsed tegevused[4]) ning seda siirdeprotsessi edukuse tasemest[5] lähtuvalt. Juhul, kui süsteemisisesed tegevused langevad oma siirdeprotsessist tulenevast arengutasemest lähtuvalt kokku trans-süsteemsete aktsioonide arengutasemega, võib

[2] Eelkõige kajastub see ettevõtte juhtkonna kontsentratsioonis suhtlemisele nõudluspoolsete survegruppide või tootjakesksete assotsiatsioonidega. Samuti on see otseselt seotud ka eespool mainitud seadusandliku regulatsiooniga – võib eeldada nõudluskeskse lähenemise suuremat reguleerituse taset võrreldes tootmiskeskse juhtimisega.

[3] Süsteemisisese tegevusena on antud juhul käsitletud uuritava ettevõtte haldamise alaseid tegevusi, tema struktuurielementide koosmõju.

[4] Trans-süsteemsed tegevused hõlmavad sisuliselt süsteemisiseste tegevuste regulatsioonide olemust ja taset, st. mil määral ja kelle poolt ettevõtte haldamisalane tegevus on reguleeritud.

[5] Siirdeprotsessi edukusena käsitletakse riigipoolse sekkumise vähenemist, s.t liikumist skaalal riigi poolt juhitud – riigi poolt reguleeritud – survegruppide, erialaorganisatsioonide ja ühiskondlike normide poolt reguleeritud – turu poolt juhitud.

eeldada, et kogu ettevõtte haldamissüsteem funktsioneerib efektiivsemalt ja tõrgeteta. Lihtsustades tähendabki see seda, et ettevõtte poolt rakendatav haldamise süsteem peab olema kooskõlas turu ja turgu reguleerivate institutsioonide arengutasemega.

Ettevõtete haldamine Eestis

Eesti üldine majanduslik ja poliitiline olukord annab tunnistust suhtelisest kõrgest arengutasemest võrreldes teiste siirderiikidega. Ometi võib välja tuua mitmeid tegureid, mis efektiivse ettevõtete haldamissüsteemi väljaarendamist takistavad.

Tulenevalt ajaloolisest pärandist ei ole turumajanduses toimivad põhimõtted Eesti ettevõtjatele veel täielikult selgeks saanud. Tulenevalt agenditeooriast, eeldab hea haldamissüsteem eelkõige kõikide ettevõttega seotud agentide, eriti aga juhtide ja omanike realistlikku rollitunnetust (Nestor *et al.*, 2000). Kuivõrd sotsialistlikus süsteemis analoogilised rollid ettevõtluses praktiliselt puudusid, siis võtab niisugune kultuuriline nihe kindlasti omajagu aega. Massilise erastamise tulemusena on ettevõtetes terve hulk aktsionäre, kes ei ole oma omanikurolli, –õigusi ja –kohustusi veel adekvaatselt tajunud. Ka ettevõtete juhid eksivad, käitudes mitte aktsionäride agentide, vaid omanikena. Niisugune olukord on viinud suure pankrottide ja ühinemiste ning ülevõtmiste laineni siirdeprotsessi käigus.

Eesti endiste riigiettevõtete erastamise juures võib välja tuua neli peamist uue omaniku tüüpi (Purju *et al.*, 1998):
1) erastatava ettevõtte juhid või töötajad;
2) sisemaine ettevõte;
3) välismaine ettevõte;
4) finantsinvestor.

Purju ja Teder'i poolt läbi viidud uurimusest ilmneb, et aastatel 1993–1995 erastatud vaatlusalustest ettevõtetest peaaegu pooled müüdi sama ettevõtte juhtidele või töötajatele. Selle tulemusena said paljude ettevõtete juhid ühtlasi omanikeks, mis tõi kaasa juhtimise ja kontrolli funktsioonide segimineku. Välismaiste omanike käes olevates ettevõtetes oli situatsioon tunduvalt parem. Töötajate omandi märkimisväärne vähenemine sai alguse 1997. aastal, mil Eesti ettevõtete omanike struktuuris leidis aset oluline muutus (Jones *et al.*, 1999).

Taoline juhtimise ja kontrolli funktsioonide reguleerimatus ettevõtetes sai võimalikuks tänu vastava seadusandluse puudumisele. 1989.a. valitsuse määrusega oli küll pandud esimene alus aktsiaseltside loomiseks, kuid ettevõtete juhtimise ja kontrolli funktsioone see ei reguleerinud. 1995.a. vastu võetud äriseadustiku kohaselt on aktsiaseltsi haldamissüsteemi peamisteks agentideks juhatus, mis esindab ettevõtet igapäevastes operatsioonides, ning nõukogu, mis paneb paika strateegilised prioriteedid ja teostab kontrolli juhatuse üle (vt. Äriseadustik, § 308 lõige 3). Seega nõutakse tegevjuhtkonna eristamist kontrolli-instantsist. Nagu selgus Purju ja Teder'i poolt läbi viidud erastamisuuringust, tehti enne äriseadustiku vastuvõtmist paljudes ettevõtetes strateegilised otsused juhatuse (st. tegevjuhtkonna), mitte nõukogu poolt (Purju *et al.*, 1998).

Üheks oluliseks tururegulatsiooni taseme näitajaks on aktsiaturu toimimine. Ettevõtete haldamine on tihedalt seotud finantseerimise ja investeerimisega. Kui sotsialistlikus majandussüsteemis sõltusid ettevõtete investeerimisvajadused ja –võimalused ennekõike valitsusest, siis turumajanduses hangitakse vahendeid kas börsi või finantsettevõtete kaudu (Nestor *et al.*, 2000). Eesti aktsiaturg on väga piiratud mahuga, kusjuures seda iseloomustab käibe pidev vähenemine. Börsil kaubeldavate aktsiate üliväike arv ja käibe langus annavad tunnistust

mittelikviidsest kapitaliturust, mistõttu ühe olulise ettevõtete haldamisega seotud eesmärgi – uute investorite ligitõmbamise – saavutamine on seatud küsimärgi alla. Samas näitab see, et Eesti ettevõtete omanike struktuur on suhteliselt püsiv ja kontsentreeritud, viidates Euroopa riikides enam rakendamist leidvale pankadele suunatud haldamissüsteemile.

Eesti aktsiaturu allakäigu põhjuste otsimine ei ole küll käesoleva artikli eesmärk, kuid siinkohal ei saa märkimata jätta, et üheks põhjuseks võib olla puudulik ettevõtete haldamissüsteem. Nestor, Yasui ja Guy (2000) on väitnud, et efektiivne ettevõtete haldamine on aktsiaturu arengu võtmeks nii arenenud kui ka siirderiikides. Põhimõte on väga lihtne. Esiteks, kui aktsia ei tooda piisavalt kõrget kasumit, siis ei taheta sellesse investeerida. Teiseks, kui aktsia väärtust on ebaadekvaatse või läbipaistmatu juhtimise tõttu valesti hinnatud, ka siis ei saa oodata aktiivsust selle ettevõtte aktsiatega kauplemisel. Teiste sõnadega, kui turul on piisavalt palju ettevõtteid, mille aktsiate tootlus on tänu õigetele juhtimisotsustele kõrge, siis on oodata turu kui terviku kasvu ning ettevõtete kapitalikulude alanemist. Vastasel juhul toob "halb haldamine" kaasa kulude suurenemise väheste turul tegutsevate edukate ettevõtete jaoks, mistõttu viimased üritavad turult lahkuda. Niisugune ebasoodsa valiku (*adverse selection*) efekt tekib Eestis Hansapanga aktsia börsilt lahkumise puhul.

Vaatamata eespool ilmnenud viidetele, et Eestile on iseloomulik pigem pankadele suunatud ettevõtete haldamissüsteem, ei ole eriti keeruline väita vastupidist. Nimelt võib öelda, et pankade otsene sekkumine Eesti ettevõtete tegevusse on olnud suhteliselt vähene. Otseselt on ettevõtete juhtimisse sekkutud vaid üksikutel juhtudel (nt. TV1 ülevõtmine Ühispanga poolt), mis annab tunnistust hoopis turule suunatud haldamissüsteemist. Nimetatud vastuolu näitab väga selgelt, et ühtegi riiki ei ole võimalik üheselt määratleda ühe või teise süsteemi kasutajaks.

Tururegulatsiooni taseme näitajatest osutub Eesti puhul oluliseks ka finants- ja tööstusgruppide olemasolu. Võib tuua mitmeid näiteid, kus ettevõtted on koondunud nn. *holding*-kompaniidesse. Eriti iseloomulik on niisuguste gruppide teke pangandus- ja kindlustusturul, kus ühe *holding*-kompanii alluvusse võivad kuuluda nii krediidiasutus, kindlustusfirma kui ka liisingfirma (nt. Sampo, Hansapank). Lisaks taoliste süsteemide suletuse ja läbipaistmatuse suurenemisele kaasneb sellega ka korruptsioon, mille tase Eesti väiksuse tõttu on niigi suhteliselt kõrge.

Nagu eespool öeldud, on paljudes siirderiikides säilinud sotsialistlikust majandussüsteemist pärit ettevõttega seonduvate andmete varjamise soov. Ka Eesti ei ole selles suhtes erand. Käesoleva artikli autoritel tuleb kahjuks tõdeda, et Eesti ettevõtted ei ole läbipaistvad, kuivõrd haldamisküsimuste analüüsimiseks vajalikud ettevõtete omandistruktuurid jäid isegi enamike börsil noteeritud ettevõtete puhul kättesaamatuks. Sellest võib järeldada, et informatsiooni liikumine on häiritud ega vasta potentsiaalsete välisinvestorite ootustele.

Ettevõtete haldamissüsteemi arendamise perspektiivid Eesti jaoks

Eelnev analüüs näitab, et Eesti ettevõtete haldamissüsteemi hindamine on nii teoreetilise kontseptsiooni keerukuse kui ka andmete puudumise tõttu oluliselt raskendatud. See ei tähenda aga, et hindamisest võiks loobuda. Kuivõrd Eestil ei ole veel väljakujunenud ettevõtete haldamissüsteemi, siis tuleb ka hinnang iga üksiku süsteemielemendi kohta terviku väljatöötamisele kasuks. Ettevõtete haldamissüsteemi väljaarendamine peaks kindlasti olema lähiaastate majanduspoliitika üheks prioriteediks. Euroopa Liiduga ühinemine toob kaasa vajaduse võtta eeskuju Euroopa riikides edukalt rakendunud haldamissüsteemidest, tuues need üle kohalikku keskkonda. Samal ajal peaksime vältima teiste riikide poolt tehtud vigu.

Keerukaks muudab nimetatud ülesande teostamise asjaolu, et Euroopas rakendatavad haldamissüsteemid on väga erinevad ning seetõttu tekib küsimus, missugusele süsteemile toetuda. Arvestades asjaolu, et ideaalset haldamissüsteemi ei ole olemas, tuleb ka Eestil osa saada Euroopa riikide ees seisvast ettevõtete haldamise dilemmast, kus on vaja leida õige vahekord kapitalituru likviidsuse ja ettevõtete kontrolli vahel. Esimene eeldab aktsiaomandi hajutatust paljude väikeinvestorite vahel, teine aga kontsentreerumist väiksema hulga suuromanike kätte.

Eesti jaoks lihtsustab veidi olukorda tõsiasi, et integratsioon on põhjustanud Euroopa riikide haldamissüsteemide muutumise. Tänu majandussüsteemide uuenemisele ning muutustele kapitaliomanike jaotuses on Euroopa Liidus toimumas haldamissüsteemide konvergeerumine. Konvergentsi peamiseks põhjuseks peetakse ühtse valuuta kasutuselevõttu ning seeläbi toimunud kapitalituru liberaliseerumist. Küllaltki suurt rolli on etendanud ka institutsionaalsete investorite huvi suurenemine nimetatud turu suhtes. Väidetavalt valdab enamikes riikides tendents turule suunatud haldamissüsteemi poole, mis toob endaga kaasa suurema surve väikeaktsionäride huvide kaitsmisele. Groenewegen (2000) on peamiste muutustena nimetanud riigi rolli vähenemist seoses paljude rahvuslike valitsuste õiguste üleminekuga Brüsselisse, samuti tendentsi detsentraliseerumise suunas ning ristomanduse vähenemist.

On alust arvata, et nimetatud muutuste tulemusena püüeldakse majanduse struktuuri parandamise seisukohalt efektiivsema haldamissüsteemi poole. Seega peaks ka Eesti majanduspoliitika antud küsimuses Euroopa riikide poolt valitud suunda järgima. Samas ei tohi unustada, et süsteemi ülekandmine eeldab kohaliku majanduskeskkonna eripärade tundmist ja arvestamist. Eesti puhul ei tohiks enam oluliseks takistuseks saada turu arengutase või poliitiline ebastabiilsus, küll aga esineb puudusi regulatsioonides (eriti puudutab see ettevõtete läbipaistvust ja kapitalituru likviidsust). Efektiivse süsteemi väljaarendamist segavad kindlasti ka Eesti väiksusest tulenevad probleemid – eelkõige finants- ja tööstusgruppide olemasolu ning korruptsioon.

Kasutatud kirjandus

1. **Bailey, D.** Accounting in transition in the transitional economy. – The European Accounting Review 4 (4), 1995, pp. 595–624.
2. **Becht, M., Röell, A.** Blockholdings in Europe: An international comparison. – European Economic Review 43 (1999), pp. 1049–1056.
3. **Dräger, C., Pissulla, P.** (eds) Economies in Transition and Globalised Markets: The Challenge to International Economic Organisations. – Proceedings from the XI Malente Symposium, Baden-Baden: Nomos Verl. 1997, 179 p.
4. **Garrod, N.** Environmental contingencies and sustainable modes of corporate governance. – Journal of Accounting and Public Policy 19, 2000, pp. 237–261.
5. **Groenewegen, J.** European Integration and Changing Corporate Governance Structures: The Case of France. – Journal of Economic Issues, Vol. 34 Issue 2, 2000, pp. 471–479
6. **Harrison, G.L., McKinnon, J.L.** Culture and accounting change: a new perspective on corporate reporting regulation and accounting policy formulations. – Accounting Organisations and Society 11 (3), 1986, pp. 233–252.
7. **Heinrich, R.** Corporate Governance: a Systemic Approach with an Application to Eastern Europe. – in: Rosenbaum, E.F., Bönker, F., Wagener, H-J. Privatization, Corporate Governance and the Emergence of Markets. – London, 2000, pp. 83–97.
8. **Jones, D.C., Mygind, N.** The Nature and Determinants of Ownership Changes after Privatization: Evidence from Estonia. – Journal of Comparative Economics 27, 1999, pp. 422–441.

9. **Leppämäki, M.** Corporate Governance - seminaari. – Kansantaloudellinen aikakauskirja, 1/1999, s. 138–149.
10. **McMahon, G.** Lessons in Economic Policy for Eastern Europe from Latin America. London: Macmillan, 1996, 256 p.
11. **Nestor, S., Yasui, T., Guy, M-L.** The Relevance of Corporate Governance to Eurasian Transition Economies. – [http://www.oecd.org/daf/corporate-affairs/governance/round-tables/in-Eurasia/nestoryasuiguy.pdf]
12. OECD. News Release: World Bank Group launch Eurasian Corporate Governance Roundtable. Kiev, October 19–20, 2000. [http://www.oecd.org/media/release/nw00-95a.htm] 16.02.2001
13. **Purju, A., Teder, J.** Company Adjustment and Restructuring Problems in Estonia between 1992–1995. – Tallinn Technical University Working Papers in Economics, No. 11, March 1998, 67 p.
14. Standard&Poors. Corporate Governance Issues in the Russian Federation: What investors should know. November 2000. [http://www.standardandpoors.com/emergingmarkets /highlights/corp.pdf] 16.02.2001
15. **Streeck, W., Schmitter, P.C.** Community, market, state and associations. In: Streeck, W., Schmitter, P.C. (Eds.), Private Interest Government and Public Policy. Sage, London, 1985, pp. 1–29.
16. **Vives, X.** Corporate Governance. Theoretical and Empirical Perspectives. – Cambridge, 2000, 238 p.
17. Äriseadustik. – Riigi Teataja I, 1998, 91–93, 1500

Summary

DEVELOPMENT OF ESTONIAN CORPORATE GOVERNANCE SYSTEM
IN THE LIGHT OF EUROPEAN INTEGRATION

Kairi Andresson, Katrin Tamm
University of Tartu

Corporate governance has recently come to the forefront of policy debates around the world. The issue has a growing importance, resulting from the need to harmonise different systems of corporate governance due to the European integration. The harmonisation problem does not only exist in countries being invited to the first round of accession, but even in the European Union member countries, which are using quite different systems of corporate governance now.

In Eastern European transition countries, corporate governance was assumed to appear automatically, as a direct result of ownership transformation. In fact, experience of transition countries shows that the transfer of corporate ownership to private hands is far from sufficient to ensure the development of a robust corporate sector. A key reason why transition countries have not been very successful in corporate restructuring is the lack of proper corporate governance.

The purpose of the present article is to investigate the ideology of forming systems of corporate governance in developed countries, possibilities and problems of transferring them into transition countries and the perspectives of developing an efficient system of corporate governance in Estonia.

The analysis of corporate governance in Estonia indicates to similarities both with market-oriented and bank-oriented systems. Despite that, the efficiently working system is not present now. Developing of it should be a priority of the Estonian economic policy for the next couple of years. On the one hand, there is a need to follow the principles used by European Union countries, but on the other hand, it is possible to avoid mistakes made by them.

It will be quite hard for Estonia to follow the systems of corporate governance used by European countries, because of the differences between them. A dilemma between capital market liquidity and control over managers should be solved, consisting mainly in the choice between dispersed or concentrated ownership. Fortunately, the problem will be simplified for Estonia, because of the changes in European corporate governance systems. Due to the integration process, and particularly the liberalisation of the capital market, these systems will converge towards the market-oriented systems.

Presuming that the changes mentioned above will make the European systems more efficient, the same direction should be held by Estonian policy-makers. At the same time, one cannot forget about the problems of transferring corporate governance systems into the environment of a transition economy. Regarding Estonia, neither development level of the market nor the political situation will hinder this process. However, there are deficiencies in some regulations, particularly concerning the capital market liquidity and the transparency of enterprises. Another problem is related to the smallness of the country, which causes corruption.

INDUSTRIAL RESTRUCTURING IN ESTONIA AND ITS CORRELATION WITH THE EXPORT DEVELOPMENT

Grigori Fainštein
Tallinn Technical University

This research was supported by Phare ACE Project P97-8138-R

1. Introduction

Like in the other transition economies, industrial output in Estonia developed by a U-shape curve and underwent essential structural changes during the transition process. Understanding of the factors behind those changes is one of the most essential parts of developing an effective industrial policy, as well as the labor market and foreign trade policies. On the other hand, integration into the EU and the accompanying economic harmonization generate a new wave of structural changes, thus explaining the ever-increasing topicality of the research work in this field.

There is plenty of literature on structural changes in industry in transition countries (see for example, Berg 1994, Hansson 1995, Jackson 1997, Repkine and Jackson 1997). Some works on industrial restructuring have appeared in Estonia as well (Kilvits 1999). By now the time series of data on this field are long enough to conduct this kind of analysis in a more systematic and formal way. The main purpose of this paper is to analyze the industrial dynamics and restructuring in Estonia in transition period and also the factors that determine these processes, including export development, based on statistical and econometric analysis of available data. The conclusions to economic policy that are drawn from the results of analysis are also presented.

The rest of the paper is structured as follows. In the second section we analyze general dynamics and structural changes in Estonian industry. In the third section, we describe theoretical concepts of structural changes. In the fourth section, changes in industrial output and employment structures are analyzed. In the fifth section, we present an econometric analysis of relations between industrial restructuring and export development. And in the sixth section, we draw some conclusions to economic policy implementation.

2. General dynamic and structural changes

The greatest decline in industrial production in Estonia occurred in 1990-1991. During these years price and demand shocks occurred simultaneously. The former was determined by the increasing prices of raw materials in Russia, on which the Estonian industry was initially fully dependent. The main determinant of the demand shock in these years was the loss of traditional, mainly Russian markets.

We analyse structural changes between sectors using growth indexes of industrial output by sectors (Repkine and Walsh, 1999) in constant prices.
Discrete measure of growth over the period t-1 to t in sector i is as follows

$$g_{it} = \left(\frac{y_{it} - y_{it-1}}{(y_{it} + y_{it-1})/2} \right) \qquad (1)$$

where y is a real output

The contributions of rising and declining sectors are calculated separately as a sum of the growth rates of rising sectors weighed by sector size (POS) and the sum of the absolute value of growth rates of declining sectors weighed by sector size (NEG)

$$POS_{it} = \sum_{i=1}^{n} S_{it} g_{it} \text{ if } g_{it} > 0 \qquad (2)$$

$$NEG_{it} = \sum_{i=1}^{n} S_{it} |g_{it}| \text{ if } g_{it} < 0 \qquad (3)$$

where *S* is a share of sector in total industrial output

Net change (NET) is a net outcome that is induced by output growth in rising sectors being offset by output fall in declining sectors

$$NET_{it} = POS_{it} - NEG_{it} \qquad (4)$$

The reallocation of output between sectors is captured by the EXCESS index

$$EXCESS_{it} = POS_{it} + NEG_{it} - |NET_{it}| \qquad (5)$$

The above indicators are shown in the Table 1

Table 1

Indicators of growth in Estonian industry

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
POS	0.007	0.083	0.036	0.026	0.044	0.089	0.054
NEG	0.197	0.088	0.029	0.014	0.029	0.001	0.009
NET	-0.190	-0.005	0.007	0.012	0.014	0.087	0.045
EXESS	0.014	0.166	0.058	0.028	0.059	0.003	0.018

Source: Statistical Yearbook 1999 (1999), p. 252-253. Statistical Yearbook 2000 (2000), p.291-292. Author's calculations.

We can observe an initial collapse in 1992 (which actually began in 1990) followed by simultaneous growth and contraction of sectors and reallocation of output between sectors. The largest structural changes between sectors occurred in 1993. Starting in 1995, there began a reversed tendency to growth, though some inter-sectoral structural changes continued to appear up to 1997. In 1998 as a result of financial crisis in Russia the export to Russia decreased, causing a new wave of structural changes.

3. Theoretical concepts of structural changes

By the structural changes we mean changes in the branch composition of output and employment and also a change in relative production prices of the same branch aggregate. (Repkine and Jackson 1997). In the branch level, structural changes mean the relative contribution of this branch to the total production.

The contribution of branch ***b*** is indicated by a share coefficient

$$S_b^{\,t} = GO_b^{\,t} / GO^t \qquad (6)$$

where: b is a number of branch

t is the year

GO without subscript is industrial output in total

Industrial structure in the year ***t*** can be represented by a vector of this share coefficients (b=1,2,…n). Changes in industrial structure from year ***t*** to year ***t+n*** can be represented by comparisons of this vectors of share coefficients.

$$S_b^{t,t+n} = S_b^{t+n} / S_b^{t} \qquad (7)$$

where: $S_b^{t,t+n}$ index of share coefficient of branch b in year t+n compare with year t (relative share).

The concept of <u>relative change</u> compares the branch index with the same index for industry in total. The most commonly used indicator is a relative price change:

$$RGOP_b^{t,t+n} = (GOP_b^{t+n} / GOP_b^{t}) / (GOP^{t+n} / GOP^{t}) \qquad (8)$$

Where:

$RGOP_b^{t,t+n}$ - relative price change of branch b in year t+n compare with year t

GOP_b^{t} - production price index of branch b in year t

GOP^{t} - production price index of total industry in year t

Analogically defined, relative real output change (in constant prices) is the ratio of the index of real output of branch b in year t to the index of real output in total industry in year t.

$$RGO_b^{t,t+n} = (GO_b^{t+n} / GO_b^{t}) / (GO^{t+n} / GO^{t}) \qquad (9)$$

Where:

$RGO_b^{t,t+n}$ - relative real output change of branch b in year t+n compare with year t

GO_b^{t} - real output of branch b in year t

GO^{t} - real output of total industry in year t

If its value is less than one the branch has declined more (grown less) than industry as a whole, and vice versa. In our present analysis we will utilize both approaches: changing the branch shares and relative changes.

4. Changes in industrial output and employment structures

Table 2 represents the above considered indexes of real output (in constant 1992 year prices). This and the next tables summarize the indicators for 1998 (the last year with available data) and 1995 (the beginning of the industrial growth). The base year is 1992, a year of monetary reform since when a comparison of value indicators have been possible.

It can be seen that essential structural changes have occurred in real output. The share of manufacturing has increased, the share of mining and energetics has decreased, which indicate a reduction energy-intensity of industrial output. The most noticeable reductions of the share in total output occurred in mining and quarrying, food products, leather products, chemicals, electrical and optical products, energetics. The growing production branches in this period were wood products, paper, printing and publishing (because of printing and publishing), rubber and plastic products, metals, machinery, transport equipment, other manufactured products (because of furniture). In general, it can be concluded that the greatest increase in real output occurred in resource-intensive export oriented branches.

Table 2

Relative indexes and relative shares of real output in Estonian industry

		RELATIVE INDEX		Relative share
NACE	Category	1995	1998	98/92
C,D,E	Total Industry	1	1	1
C	Mining and Quarrying	1.004	0.831	0.708
D	Total Manufacturing	0.971	1.014	1.053
DA	Food, Beverage and Tobacco	0.969	0.812	0.711
DB	Textiles and Textile Products	0.969	1.043	1.044
17	Textiles	0.729	0.985	1.139
18	Apparel, excl. Footwear	1.381	1.146	0.767
DC	Leather and Leather Products	0.600	0.612	0.623
DD	Wood Products	2.886	5.470	4.996
DE	Paper, Printing and Publishing	11.543	9.252	3.487
21	Paper and Products	0.409	0.631	0.972
22	Printing and Publishing	14.649	12.456	3.094
DG	Chemicals, products, fibers	0.853	0.570	0.668
DH	Rubber and Plastic Products	1.237	2.168	3.734
DI	Mineral Materials and Products	0.808	0.960	1.173
DJ	Basic Metals and Fab products	2.388	3.526	3.983
DK	Machinery, excluding electrical	1.739	1.447	1.431
DL	Electrical and Optical Equipment	0.358	0.460	0.783
DM	Transport Equipment	1.026	1.514	1.456
DN	Other Manufactured Products	1.476	1.851	1.994
36.1	Furniture	1.469	1.852	2.038
E	Electricity, Gas, Water	1.242	1.006	0.806

***Source**: Statistical Yearbook of Estonia, 1999. Statistical Office of Estonia. Tallinn, 1999 p.247-248, 251-252; Statistical Yearbook of Estonia, 2000. Statistical Office of Estonia. Tallinn, 2000 p.291-292. Author's calculations.*

Development of industrial employment is primarily characterized by the decline in the total number of the employed. This is a common tendency of the transition countries because of the outstripping development of services and the resulting outflow of labor force from the production sector to the services sector.

Simultaneously, excess labor force was dismissed from industry thanks to the improvement of management and new technologies. However, these processes occurred unevenly in respect of industries. Table 3. represents indicators for the analysis of industrial employment. In comparison with 1992, the greatest reduction of employment (and also the relative share) has taken place in mining, textiles, leather products, chemicals, mineral products, machinery and electrical and optical equipment. The relative share increases most in apparel, wood products, metals, other manufactured products, energetics. As a whole, the structural changes in employment correspond to changes in real output. However, if we compare coefficients of variance of relative shares (0,185 for the real output and 0,06 for the employment in 1998) it is possible to conclude that during the examined period structural changes in industrial employment were much smaller than changes in the structure of real output

Table 3

The absolute and comparative dynamic of industrial employment in Estonia

		Index of growth (compare to1992)		Relative share
NACE	Category	1995	1998	98/92
C,D,E	Total Industry	0.890	0.786	1.00
C	Mining and Quarrying	0.746	0.672	0.85
D	Total Manufacturing	0.900	0.771	0.98
DA	Food, Beverage and Tobacco	1.067	0.923	1.17
DB	Textiles and Textile Products	0.897	0.734	0.93
17	Textiles	0.601	0.419	0.53
18	Apparel, excl. Footwear	1.377	1.246	1.58
DC	Leather and Leather Products	0.550	0.488	0.62
DD	Wood Products	2.882	3.235	4.11
DE	Paper, Printing and Publishing	0.769	0.641	0.82
DG	Chemicals, products, fibers	0.659	0.459	0.58
DH	Rubber and Plastic Products	0.595	0.714	0.91
DI	Mineral Materials and Products	0.692	0.367	0.47
DJ	Basic Metals and Fab products	0.887	1.028	1.31
DK	Machinery, excluding electrical	0.493	0.323	0.41
DL	Electrical and Optical Equipment	0.528	0.516	0.66
DM	Transport Equipment	1.712	0.923	1.17
DN	Other Manufactured Products	1.124	0.971	1.23
E	Electricity, Gas, Water	0.883	1.017	1.29

***Source**: Laboure Force, 1999. Statistical Office of Estonia. Tallinn, 2000 p.148-149. Author's calculations.*

5. Econometric analysis of relations between industrial restructuring and export development.

We now turn to analysis of the role of export developments in the growth and structural changes in Estonian manufacturing. In a small open economy, which Estonian economy actually is, the development of exports is the major factor of economic growth: it generates demand for goods, increases employment and raises incomes, export-oriented sectors have the highest labor productivity and are an important attraction to foreign investors. As the EU-oriented integration process continues, the share of Estonian exports to the EU increases constantly. Besides, as the author's previous research works indicate (Fainshtein 1998) the growth of the exports to the EU has occurred not on account of actual trade diversion but at the expense of trade creation with western countries based on the development of new industry and production.

In the model below we analyze how export dynamics determine the growth of manufacturing branches. Interrelations between indices of growth of manufacturing branches (By NACE classification) and indices of export growth by commodity groups in the same aggregation are examined. In this analysis we use indexes of export volumes calculated by the Department of Foreign Trade of the Statistical Office of Estonia and indexes of

manufacturing output by industrial branches at constant prices. All indices are annual and were calculated in respect to the previous year. For calculation of export indices, special exports (without re-exports) was used. The structure of model is as follows

$$\log Q_{i,t} = a_0 + a_1 \log EXP_{i,t} + \sum DUMMY_{sectors}$$

where $Q_{i,t}$ - chain index of manufacturing output in constant prices in the branch I in year t

$EXP_{i,t}$ - chain index of export volume in the branch I in year

$DUMMY_{sector}$ - branch dummies

The regression results are presented in the Table 4. Estimation show that the relationship is statistically significant. Year dummies are also statistically significant excluding wood products, rubber and plastics, and metals. In these recourse-intensive branches foreign demand is more vulnerable and does not correlate so strongly with the production dynamics.

Table 4

Changes in branch real output and export. Estimation results

Dependent variable	Real output (chain index)
Intercept	3.27 (5.43)**
Independent variable Export volume (chain index)	0.34 (2.65)**
Branch dummies	Yes
R2	0.477
Adjusted R2	0.297
F-statistic	2.66
Durbin-Watson statistic	2.00
Number of observations	52

** Significant estimates at the 1% significance level.

6. Conclusions to economic policy from the results obtained

The following part of the paper makes conclusions to economic policy that are directly drawn from the above analysis. Their critical consideration and discussion of possible policy instruments for their implementation are important for future research.

1. During the years of transition, significant structural changes have occurred in Estonian industry. The established industrial structure could not be considered as optimal because the greatest rise could be attributed to resource- intensive branches. However, if in the future liberal economic policy will continue providing a rather easy shift of resources to branches with the greatest demand, good preconditions for the development of skill-intensive branches will exist.

2. The labor market in Estonia is rather rigid compared to the rapid structural changes in industry. A further development of labor mobility is an important precondition of growth and optimization of industrial structure

3. Export promotion policy is one of the most effective ways of industrial development in Estonia

4. Based on the increasing share of Estonian exports to EU, as well as the potential reduction of non-tariff barriers for EU-oriented Estonian exports, the results of the present paper enable

to conclude that the further integration into the EU will stimulate industrial growth through the increase in demand for Estonian industrial exports.

Literature

1. **Berg, A.** (1994). “Does Macroeconomic Reforms Cause Structural Adjustment? Lessons from Poland”. Journal of Comparative Economics. 18, 376-409.
2. **Fainshtein G.** (1998) Estonian Foreign Trade Development in 1992-1996. Preprint. Estonian Institute of Economics, Tallinn.
3. **Hansson, A.** (1995). " Macroeconomic Stabilization in the Baltic States ", Stockholm Institute of East European Economies, working paper No. 108, Stockholm.
4. **Jackson M.** (1997). “Restructuring or Structural Change in Industry of Transition Countries: a Review of Issues” , LICOS Centre for Transition Economics Katholieke Universiteit Leuven, Discussion Paper 63
5. **Kilvits, K.** (1999). “Innovation and Restructuring in Estonian Industry” in: Harmonisation with the Western Economics: Estonian Economic Development and Related Conceptual and Methodological Frameworks”, Estonian Institute of Economics at Tallinn Technical University, Tallinn.
6. Labour Force, 1999. (2000), Statistical Office of Estonia, Tallinn.
7. **Repkine, A. and Walsh, P.** (1999). “Evidence of European Trade and Investment U-Shaping Industrial Output in Bulgaria, Hungary, Poland and Romania”, LICOS Centre for Transition Economics Katholieke Universiteit Leuven, Discussion Paper 83.
8. **Repkine, A. and Jackson, M.** (1997). A Comparison of Structural Changes among the Branches of Industry in Seven Transition Countries”, LICOS Centre for Transition Economics Katholieke Universiteit Leuven, Discussion Paper 64.
9. Statistical Yearbook 1999 (1999), Statistical Office of Estonia, Tallinn.
10. Statistical Yearbook 2000 (2000), Statistical Office of Estonia, Tallinn.

Kokkuvõte

TÖÖSTUSE RESTRUKTUREERIMINE EESTIS JA SELLE SEOSED EKSPORDI ARENGUGA

Grigori Fainštein
Tallinna Tehnikaülikool

Käesoleva töö eesmärgiks on analüüsida struktuurseid muutusi, mis on iseloomulikud Eesti siirduvale tööstusele. Muutused tööstuse väljundis on käsitletud NACE klassifikatsiooni kohaselt. On uuritud muutusi reaalses väljundis ja tööstuse tööhõives. Töös on ökonomeetriliselt analüüsitud tegureid, mis määravad tööstuse struktuurseid muutusi. Edasi on modelleeritud sõltuvust tööstuse sektoraalse kasvu ning ekspordi vahel. Saadud tulemuste põhjal on võimalik formuleerida järgnevaid majanduspoliitilisi järeldusi.

1.Ülemineku aastate jooksul toimusid olulised muutused Eesti tööstuse struktuuris. Väljakujunenud tööstuse struktuuri ei saa käsitleda optimaalsena, kuna kasvu peamiseks determinandiks on ressursimahukad harud. Vaatamata sellele kindlustavad liberaalse majanduspoliitika jätkuvus ning võimalus suhteliselt odavalt ressursse ümberpaigutada suurema nõudlusega harudesse tugeva eelduse teadusmahukate harude tekkeks ja püsivuseks.

2. Eesti tööjõuturg on küllaltki ebapaindlik võrreldes kiiresti muutuva tööstusega. Tööjõu mobiilsuse suurendamine on seega tähtsaks tööstuse majanduskasvu ja struktuurse optimeerimise teguriks.

3. Ekspordi toetamisele suunatud majanduspoliitika on üks efektiivsemaid viise soodustada tööstuslikku arengut Eestis.

4. Lähtudes Eesti ekspordi geograafilisest arengust, eeldatavast kaubandusbarjääride alandamisest ning tuginedes käesoleva uurimise tulemustele, võib eeldada, et jätkuv integratsioon EL-ga stimuleerib tööstuse kasvu läbi Eesti tööstusliku ekspordi arengu.

INTEGRATION OF ESTONIAN ACCOUNTING SYSTEM INTO THE EUROPEAN FRAMEWORK

Toomas Haldma
Tartu University

Introduction

The first step towards the formation of accounting environment of market economy in Estonia was arranged through the Estonian Regulation on Accounting in 1990. It marked the beginning of the spread of accounting disharmonization within the territories comprising the USSR applied (Bailey *et al*., 1995, p.688). The introduction of subjective elements (depreciation rates, inventory valuation methods, assets valuation methods etc. decided by companies) into accounting practice and formation of particular accounting policy was an extremely substantial change in accounting framework in Estonia. The change from cash-basis accounting to accrual-basis accounting, introduction of some (unfortunately, not all, but proceeding from particular circumstances, it was also intelligible) underlying accounting principles – realization principles, matching principle, historical cost principle – and also inter-relations between various elements of financial statements has posed problems for a large number of accountants.

The next, much more substantial and complex step of accounting reform in Estonia is connected with the Estonian Accounting Law. The Estonian Accounting Law (EAL) was enacted in 1994 and came into effect on January 1, 1995. In the period of enforcement the law was in conformance with the EU 4th Company Directive and International Accounting Standards (IAS).

In December 2000 the European Commission has presented a proposal for a Regulation that will require all EU companies listed on a regulated market, including to prepare their consolidated accounts in accordance with International Accounting Standards (IAS). This requirement will enter into effect , at the latest, from 2005 onwards. Member States will be allowed to extend the application of IAS to unlisted companies and to individual accounts (Commission of the European Communities, 2000b). It is in line with the strategy outlined in the European Commission's Communication on future of financial reporting in Europe in June, 2000 (Commission of the European Communities, 2000a). These perspectives require the analysis of the conformance of Estonian accounting regulation with the requirements of future European accounting framework.

Improvement of European accounting environment

Accounting framework in Europe is directed by two large set of regulation: IAS and EU accounting directives. EU accounting directives, e.g. the Fourth Directive, signed in 1978, and the Seventh Directive, signed in 1983, provided a base level for harmonization, as regards reporting requirements for limited liability companies. But it took a long time to the directives by EU member states. Twenty years elapsed between the European Commission's first draft in 1971 and the implementation of the Fourth Directive in Italy, the last Member State to act, in 1991 (Flower, 1997). However, it has not been able to deliver sufficient comparability for publicly traded companies. The International Accounting Standards Committee (IASC), since its formation in 1973, had made great progress in developing a set of standards, known as IAS. Since 1996 the IASC has undertaken a gradual and in-depth process of revision and development of the standards. IAS provides a comprehensive and conceptually robust set of standards for financial reporting specifically intended to serve the

needs of the international business community. In 1995, the IASC reached an agreement with the International Organization of Securities Commissions (IOSCO) that envisaged that since 1998 IOSCO would recommend to its members (the major stock exchange regulatory authorities throughout the world) that accounts drawn up in accordance with IAS should be accepted for foreign listings. Proceeding from these circumstances, in November of 1995, the European Commission announced an important change in its policy on accounting harmonization, in its communication "Accounting harmonization: a new strategy vis-à-vis international harmonization" (European Commission, 1995). The European Commission oriented the conformity of the EU directives with the IAS, to permit the use of the IAS and , at the same time, to ensure the continued respect of Accounting Directives. As outcomes of this policy were the European Commission's Communication on future of financial reporting in Europe in June, 2000 and a proposal for a regulation of the application of IAS in December 2000, mentioned above.

In March, 2000 Lisbon European Council Conclusions stressed the need to accelerate completion of the internal market for financial services, set a deadline of 2005 to implement the Commission's Financial Services Action Plan and urged that steps be taken to enhance the comparability of financial statements prepared by listed companies. The European Commission's Communication *The EU's Financial Reporting Strategy: The Way Forward* from June, 2000 proposes that all EU companies listed on a regulated market should be required to prepare their consolidated accounts in accordance with a single set of accounting standards, namely International Accounting Standards (IAS) from 2005, at the latest (Commission of the European Communities, 2000a). This proposal also provides an option for Member States to permit or require the application of adopted IAS in the preparation of annual accounts and to permit or require the application of adopted IAS by unlisted companies. This means that Member States can require uniform application of adopted IAS to important sectors such as banking or insurance, regardless of whether companies are listed or not. This proposal also establishes the basic rules for the creation of an endorsement mechanism that will adopt IAS, the timetable for implementation and a review clause to permit an assessment of the overall approach proposed (Commission of the European Communities, 2000b).

A recent survey of 700 EU listed companies reveals that 79% of Chief Financial Officers support the European Commission's recommendation that IAS should be mandatory for listed
companies by 2005. Strategic business and financial considerations, ahead of accounting issues, are the most compelling reasons for considering the change to IAS. These include marketability, cross-border mergers and acquisitions, shareholder dialogue and finance raising (Commission of the European Communities, 2000b).

The requirement for listed companies to apply IAS will be additional to the European Directives' (4th, 7th) requirements. The Directives will remain applicable to maintain a base level of comparability for all limited liability companies across the EU. This will also help unlisted companies that do not use IAS to be encouraged to move from the minimum requirements of the Accounting Directives to more sophisticated financial reporting such as IAS. Conformity with the Directives will be required for all companies, the application of IAS will be a supplementary requirement for listed companies.

The Commission will introduce proposals to modernize the EU Accounting Directives before the end of 2001 which will continue to be the basis for financial reporting by all limited liability companies in the EU (Commission of the European Communities, 2000a). Modernization of the Accounting Directives should reduce potential conflicts with IAS and bring the Directives into line with modern accounting developments.

This strategy will need to take full account of public policy interests. The European Union cannot delegate responsibility for setting financial reporting requirements for listed EU companies to a non-governmental third party (Commission of the European Communities, 2000a). In national jurisdictions, competent authorities can delegate the drafting of accounting standards to a national standard setting body having defined its governance structure. To achieve legal certainty for users of IAS in the European Union, international standards must be integrated into the EU financial reporting legislative framework.

Main characteristics of legal accounting regulation in Estonia

Although the EAL is in conformance with the EU 4th Company Directive and International Accounting Standards (IAS), as it was mentioned above, Estonian International Accounting Standards Committee (IASC) orientation was not considered either wise or feasible in 1994 (Ilisson, 1999, p. 41). In November 1995 the Government of Estonia submitted an official application to join the European Union (Social-economic policy of EU, 1999, p.38). As the Government of Estonia had expressed Estonia's desire to enter the European Union, Estonian Accounting Board merged the requirements of the European directives with IASC's conceptual framework and treatments by carefully choosing the alternatives in the directives that result in convergence. Having monitored the directives vis-à-vis international accounting harmonization issue, it is interesting to note that Estonian strategy is now deemed both feasible and wise (Ilisson, 1999, p. 41). The law, which applies to all accounting entities registered in Estonia, requires that the annual accounts (financial statements) have to be prepared in accordance with the generally accepted accounting principles (GAAP) of the Republic of Estonia i.e. Estonian GAAP.

Accounting framework and procedures in Estonian companies and institutions are legally regulated by following items:

- Estonian Accounting Law (EAL);
- Accounting standards issued by Estonian Accounting Standards Board;
- Accounting pronouncements issued by Estonian Accounting Standards Board.

The Estonian Accounting Law and the Estonian Accounting Standards Board's (standards) guidelines apply to all sectors including credit institutions and insurance companies.

Chapter 1 of the EAL specifies the objective of the EAL, which is to create the legal bases and establish general requirements for organizing accounting and reporting in the Republic of Estonia based on internationally accepted accounting principles. In paragraph 3 of the EAL internationally accepted accounting and reporting principles are defined as the accounting directives of the European Community and the principles, standards and recommendations developed and approved by IASC. Up to today different paragraphs of the EAL are continually improved.

Since 1995 the Estonian Accounting Standard Board has issued 16 **accounting standards** (EAS) to improve particular aspects of accounting in Estonia. At the outset they were

announced as guidelines. At the end of 1990-ies the guidelines were renamed as standards (Estonian GAAP, 2000). The Board's standards (guidelines) are published in the State Bulletin of the Republic of Estonia. and come into force either when published or at the date stipulated in the Board's decision. The principal aspects of the content and terms of issues of the Estonian accounting standards are specified in Table 1. As a proposed Estonian Accounting Standard there is in process Draft EAS 17 – Financial Instruments, which will be issued probably in 2001.

Consequently, the accounting framework in Estonia are regulated as by Estonian Accounting Law as well by Estonian Accounting Standards. Both of them are issued and improved by Estonian Accounting Standard Board. In some sense, this concept is a unique compilation of Anglo-American approach and Continental (European) approach. In Anglo-American framework accounting regulation is set up through professional standards. International Accounting Standards, and also national accounting standards as Statements of Financial Accounting Standards (SFAC-s) in United States (the SFAC-s are the major component of US GAAP) and Statements of Standard Accounting Practice (SSAP) in United Kingdom, are representing this approach. European accounting regulation is set up through national laws. EU accounting directives serve as set of initial requirements for these laws. In Estonian accounting regulation the Accounting Law is representing European approach and Estonian Accounting Standards Anglo-American approach. Such compilation has a number of advantages in the first period of accounting regulation creation (transition period) and enables the flexible manner of the transition process. In the first edition of the EAL the Estonian Accounting (Standard) Board objective was announced as following: the Accounting Board shall issue its independent decisions as standards, guidelines and recommendations *(Estonian Accounting Law*, 1994, p.37). In 1996 it was changed to be more general: the Accounting Standard Board is responsible for accounting standard setting. The Accounting Standard Board shall develop and issue guidelines (*Hea raamatupidamistava*, 2000, p.37).

Additionally to the accounting standards Estonian Accounting Standard Board has been issued five **pronouncements** in 1995 – 2000. These pronouncements are covering following specific accounting areas: revaluation of noncurrent assets; cost principle; privatization vouchers and the cost of investments purchased for vouchers; statement of changes in funds and equity for Non-profit Foundations; effects of the Income Tax Law on accounting treatments and financial statements

The Accounting Law and the Estonian Accounting Standards Board's standards apply to all sectors including credit institutions and insurance companies Additionally to the EAL, accounting standards and pronouncements, some aspects of accounting, in particular aspects concerning owners equity, are regulated by Estonian Commercial Code.

Relation of the Estonian accounting system to the IAS

As it was mentioned above, the principles, standards and recommendations developed and approved by the International Accounting Standards Committee serve as initial principles for improvement the Estonian Accounting Law, Estonian Accounting Standards and other accounting regulatory acts.

Comparing the specifications of the issues, given in Estonian accounting regulatory acts (Estonian Accounting Law, Estonian Accounting Standards, pronouncements issued by

Accounting Standards Board) and in International Accounting Standards, it is evident that the issues in IAS are treated in more detail. Regarding the definitions, it can be conclude that substance over form is the best way to characterize definitions stated in IAS. From other side, despite the fact, that the issues in EAL and EAS are treated in less detail, the regulatory accounting acts used in Estonia are in line with International Accounting Standards. The principal aspects of the content and terms of issues of the Estonian Accounting Standards and pronouncements, used in Estonian accounting practice, and their relation to the International Accounting Standards are specified correspondingly in Table 1.

Table 1. Estonian Accounting Standards relation to the IAS

Estonian Accounting Standards	Effective date	Relation to the IAS
EAS 1 – Income Statement Preparation for 1994	Issued January, 1995 (avoided)	
EAS 2- Accounting Principles and Preparation of Financial Statements – Conceptual Framework of Generally Accepted Accounting Principles	Issued June, 1995, revised May 2000.	As §3 and §5 of the EAL incorporate IASC's *Framework*, this standard is in line with IAS 1, Presentation of Financial Statements, IAS 10, Events After the Balance Sheet Date, IAS 21, The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates, IAS 37, Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets
EAS 3 – Revenue Recognition under the Revenue Principle	Issued July, 1995	The standard, which defines revenue recognition in accordance with the revenue principles in §5 of the EAL, is in compliance with IAS 18, Revenue Recognition.
EAS 4 - Liquidation and Termination Balance Sheet Preparation	Issued July , 1995, revised April, 2000	The standard deals with accounting in accounting entities in liquidation. The standard has been prepared in accordance with going concern assumptions in § 5 of the EAL. Consideration has been given to the guidance in IAS 1, Presentation of Financial Statements, IAS 10, Events After the Balance Sheet Date
EAS 5 – Business Combinations	Issued July, 1995, Revised May, 2000	The standard, which deals with accounting for business combinations, is in compliance with IAS 22, Business Combinations
EAS 6 - Balance Sheet Accounts	Issued September, 1995 revised April, 2000	The standard presents all the accounts in the prescribed balance sheet format and explains

		the recording and reporting treatments to be applied. The balance sheet presents the items prescribed in the 4th Directive in their order of liquidity. As the Accounting Law incorporates IAS treatments, this guideline incorporates treatments found in very many IAS standards such as IAS 2, Inventories, IAS 16, Property, Plant and Equipment, IAS 37, Provisions, IAS 38, Intangible Assets, etc.
EAS 7 – Income Statement Accounts	Issued September, 1995 revised April, 2000	The standard deals with two income statement formats prescribed by the EAL (EC 4th Directive report form) cost by nature and cost by function formats. In addition, the guideline deals with reporting changes in accounting policies and the restatement of annual accounts in line with IAS 8, Net Profit for the Period, Fundamental Errors and Changes in Accounting Policies.
EAS 8 – Equity Method	Issued August, 1997 revised May, 2000	The standard deals with implementing the equity method This standard is in compliance with IAS 22, Business Combinations, IAS 27 Consolidated Financial Statements and Accounting for Investments in Subsidiaries, IAS 28, Investments in Associates.
EAS 9 – Leases	Issued August, 1997 revised March, 1999	This standard deals with accounting for financial and operating leases. Financial leases have been accounted for in accordance with IASC's Special Report – Accounting for Leases: New Approach.
EAS 10 – Consolidated Accounts of Credit Institutions	Issued November, 1997 revised May, 2000	This standard, which is based on the 7th Directive the banking accounting directives, IAS 27, Consolidated Financial Statements and Accounting for

		Investments in Subsidiaries, IAS 22, Business Combinations, deals with the consolidated interim and annual accounts of credit institutions.
EAS 11 –Government Grants	Issued November, 1997	This standard deals with accounting for government grants and is in compliance with IAS 20, Accounting for Government Grants and Disclosure of Government Assistance.
EAS 12 – Interim Report Preparation	Issued August, 1998 revised March, 2000	This standard, to be applied by credit institutions, insurance companies and listed companies, deals with interim financial reporting and is in compliance with IAS 34, Interim Financial Reporting.
EAS 13 – Earnings Per Share	Issued August, 1998 revised March, 2000	This standard, to be applied by listed companies, deals with computing earnings per share, and is in conformity with IAS 33, Earnings Per Share.
EAS 14 – Segment Reporting	Issued January, 2000	This standard is in compliance with IAS 14, Segment Reporting.
EAS 15 – Long-term Construction Contracts	Issued January, 2000	This standard is in compliance with IAS 11, Construction Contracts.
EAS 16 - Consolidated Accounts	Issued January, 2000	The standard, which applies to parent undertakings, is based on 7th Company Directive and IAS 27, Consolidated Financial Statements and Accounting for Investments in Subsidiaries.
Draft EAS 17 – Financial Instruments	(to be issued in 2001)	

Source: *Hea raamatupidamistava - Estonian GAAP 2000*, 2000

In 2000, by initiative of PricewaterhouseCoopers there has been carried out a survey of national accounting rules in 53 countries to investigate the alignment of national accounting rules with IAS (GAAP 2000, 2000). The survey revealed that there are 17 items in Estonian accounting regulation, which can differ from that required by IAS. For example, in some other countries the number of corresponding items were following Czech Republic – 31; Hungary – 37; Poland – 36; Russian Federation – 43; Finland – 32; France – 31; Germany – 35; Sweden – 18; UK – 16; USA – 20.

There has been raised an idea to include officially IAS as an alternative into the Estonian Accounting Law (Vilu, 2001). By current paper author's assessment it's not an appropriate way for Estonian accounting system. The IASC is essentially a private body. Its members are not governments; they are the professional accountancy bodies of various countries. IAS is a political compromise, which are not implemented in developed countries as US, UK etc. as it was mentioned above. There have been introduced national accounting standards or national accounting laws in developed countries. IAS as a standard set is introduced in a small number of international companies. In 1998, some 210 European companies reported in accordance with IAS while 235 reported under US GAAP. Most recent statistics issued by the IASC show that at present 275 European companies use IAS (IASC, 2001). The sole representative from Estonia in this list is Hansapank. Although the IAS are mandatory to introduce according to the EAL and Estonian accounting standards, the appropriate way to put it into practice is to incorporate IAS principles into national law and standards. As it was mentioned above, the issues in EAL and EAS are treated in less detail in comparison with IAS. From other side, the regulatory accounting acts used in Estonia are in line with International Accounting Standards. Therefore we can conclude that Estonian accounting regulation, including EAL and accounting standards, is in line with the requirement of new European accounting harmonization policy. In author's view, the main priorities of improvement of the Estonian accounting regulation have to include following aspects:

1) Incorporation of set of specific rules of IAS into the Estonian regulation, which are absent today;
2) Incorporation of additional aspects of disclosure (e.g. statement of changes in equity) set into the Estonian regulation;
3) Elimination of inconsistencies between Estonian and IAS rules in certain areas;
4) Design of enforcement mechanism for IAS rules incorporation into the Estonian accounting regulation system.

References

1. **Bailey, D.,** 1995. Accounting in transition in the transitional economy, *The European Accounting Review*, vol. 4, 595-623.
2. **Bailey, D., with Alver J., Mackevicius J. and Paupa V.,** 1995. Accounting law reform in the Baltic states: the initial steps, *The European Accounting Review*, vol. 4, 685-711.
3. *Estonian Accounting Law*, 1994, Tallinn, Estonian Accounting Board.
4. European Commission, 1995. Accounting harmonization: a new strategy vis-à-vis international harmonization, Communication from the Commission Internal document, COM95(508).
5. **Flower J.,** 1997. The future shape of harmonization: the EU versus the IASC versus the SEC, *The European Accounting Review*, vol. 6, 281-303.
6. *GAAP 2000: A Survey of National Accounting Rules in 53 Countries*, 2000, England, PricewaterhouseCoopers.
7. **Haldma, T.,** 1995. Principal Development Features of Accounting Systems In Estonian Companies, *Financial Issues of Transition Economies*, Tartu, Tartu University Press, pp. 39-46.
8. *Hea raamatupidamistava - Estonian GAAP 2000*, 2000, Tallinn, Estonian Accounting Board.
9. **Ilisson R.,** 1999. Accounting in Estonia, A*ccounting Perspectives on the Threshold of the 21st Century*, Tartu, 41-46.
10. *International Accounting Standards*, 1995, London, IASC
11. *International Accounting Standards*, 1999, London, IASC

12. IASC, 2001. Companies referring to their use of IAS. [http://www.iasc.org.uk/frame/cen1_7.htm]
13. Commission of the European Communities, 2000a. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Financial Reporting Strategy: the way forward, Brussels 13.06.2000 [http://www.iasc.org.uk/news/cen8_097.htm]
14. Commission of the European Communities, 2000b. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Application of International Accounting Standards, Brussels 20.12.2000 [http://www.iasc.org.uk/news/cen8_193.htm]
15. *Social-economic policy of EU in the framework of East enlargement*, 1999, Tartu
16. **Vilu A.,** 2001. Finantsaruandluse arengu märksõnad lähitulevikus on IAS ja internet.- Äripäev, 29.01.2001.

Kokkuvõte

EESTI MAJANDUSARVESTUSE SÜSTEEMI INTEGREERIMINE EUROOPA KESKKONDA

Toomas Haldma
Tartu Ülikool

Euroopa Komisjon võttis 2000. aasta suvel vastu avalduse, mille kohaselt tuleks hiljemalt 2005. aastast muuta Rahvusvaheliste Raamatupidamisstandardite (IAS) järgi koostatud aruandlus kohustuslikuks kõikidele Euroopa Liidu börsidel noteeritud firmadele ja lubada IAS-ist lähtuvat aruandlust kõigile ülejäänud ettevõtetele. Samas säilitatakse Euroopa Liidu 4. ja 7.direktiivi primaarsus IAS suhtes.

Eesti majandusarvestuse süsteem põhineb Eesti raamatupidamise seadusel ja Raamatupidamise Toimkonna poolt välja antud juhenditel (standarditel). Selline kahel arvestust reguleerival kogumil põhinev süsteem muudab arvestuse arengu protsessi paindlikuks ja võimaldab paremini reageerida arvestussüsteemi muudatustele rahvusvahelisel tasandil. Vastavalt PricewaterhouseCoopers'i poolt 2000. aastal teostatud uuringule on Eesti tänases arvestussüsteemis oluliselt vähem ebakõlasid IAS-iga võrrelduna näiteks Ungari, Poola, Saksamaa Liitvabariigi, Soome jmt. riikide arvestussüsteemidega. Eesti arvestussüsteemi arenguprioriteedid seisnevad autori arvates järgmises: 1) IAS nõuete, milliseid Eestis ei rakendata, Eesti arvestussüsteemi sisseviimine; 2) täiendavate ettevõtte tulemuste avalikustamist puudutavate aspektide rakendamine 3) Eesti süsteemi ja IAS teatud valdkondades esinevate vastuolude kaotamine; 4) muudatuste ja arenduste sisseviimise mehhanismi väljatöötamine.

EUROOPA LIIDUGA LIITUMISE MÕJU EESTI VEINITÖÖSTUSELE

Indrek Hinno
Tallinna Tehnikaülikool

Taustast, Eesti eurointegratsioon

Eesti on seadnud oma välispoliitiliseks prioriteediks Euroopa Liiduga liitumise. Liitumisläbirääkimised avati Brüsselis 1998 aasta märtsis ja on praeguseks kulgenud teiste kandidaatriikidega võrreldes suhteliselt edukalt ning ühtlases tempos. 2001 aasta alguse seisuga oli Eesti läbirääkimisdelegatsioon suutnud avada kõik sisulised peatükid ja ajutiselt sulgeda neist üle poole (16 29st)[1].

Aga Euroopa Liiduga liitumine ei ole asi iseeneses. Peale poliitiliste ja ideoloogiliste motiivide on Eesti eurointegratsiooni taga ka hulk majanduslikke argumente. Eesti väliskaubandus on kasvavalt olnud orienteeritud EL liikmesriikidele, mis loob hea baasi saada kasu Euroopa ühtse turu osaks saamisest ning nelja põhivabaduse (kaupade, kapitali, isikute ja teenuste vaba liikumise) rakendumisest ka Eesti ettevõtetele.

Kuid kas see, mis on kasulik riigile tervikuna, on kasulik ka üksikutele tööstusharudele ja ettevõtetele?

Kehtib rusikareegel Euroopa Liiduga liitumise analüüsil Eesti ettevõtete seisukohast, et võidavad liitumisest suuremad ning tugevamad ettevõtted, kes on end välisturgudel hästi sisse seadnud, teinud perspektiivitundega investeeringuid tootmise ja tegevuse kaasajastamiseks ning efektiivistamiseks, viinud tegevuse kooskõlla Euroopa õigusruumi normidega. Kaotajateks peetakse siseturule orienteeritud, vähese ekspordipotentsiaaliga ettevõtteid, millele osutub nähtavasti lähitulevikus eurointegratsiooniprotsessi mõjul kiiresti areneva regulatsioonikeskkonnaga kohanemine ülejõukäivaks[2]. Riik peab oma majanduspoliitikat kujundades arvestama aga ka selle teise kategooriaga – nende firmadega, kellele Euroopa integratsiooniprotsess tekitab olulisi raskusi tulevikus konkurentsivõime säilitamisel. Võimalikud probleemvaldkonnad tuleb identifitseerida ja kujundada vastavad meetmed ülemineku pehmendamiseks.

Euroopa Liiduga liitumise protsess on eriti valulik Eesti toiduainetetööstusele põhiliselt kahe aspekti osas. Esiteks on toiduainete töötlemise ettevõtetele kehtestatud EL-is ranged hügieeni- ja sanitaarnõuded, mille täielik juurutamine nõuab ettevõtetelt lühikese aja jooksul suuri investeeringuid, teiseks probleemiks on põhiliste toorainesisendite (põllumajandustoodete) tulevane suhteliselt kõrge hind võrreldes Eesti praeguse ning maailmaturu tasemega.

Alljärgnevalt analüüsin põhjalikumalt Eestis puuvilja- marjaveine tootvate ettevõtete muutuvat väliskeskkonda Eesti eurointegratsiooniprotsessi kontekstis, kuna tegemist on suhteliselt kompaktse tööstusharuga, mida lähi- ja keskperioodil ootavad ees mitmed suured muudatused. Analüüsi eesmärgiks on välja töötada soovitused Euroopa Liidu

[1] Välisministeerium. "Hetkeseis liitumisläbirääkimistel Euroopa Liiduga" taustainfo, seisuga 5. detsember 2000. http://www.vm.ee/euro/4.12.00seis.htm
[2] vt. Ettevõtja Eurokäsiraamat; Paavo Palk. EL on kasulik võitjatele. Äripäev. 1 september 2000; Rünno Lumiste. Mis saab Eesti tööstusest Euroopa Liidus. Äripäev 21. november 2000. jt.

liitumisläbirääkimistel veinitööstusele soodsaid tingimusi garanteerivate läbirääkimis-positsioonide formuleerimiseks.

Eesti veinitööstuse olukord

Kõrvuti mastaapsete eesti liha- piima-, kala-, leiva- ning õlletööstustega on Eesti toiduainetööstuse osaks ka kohalik veinitööstus. Eesti veinitööstus on isegi toiduainete-tööstuse kontekstis suhteliselt marginaalse osatähtsusega haru. Kokku on Eestis 7 puuvilja-marjaveine tootvat ettevõtet, mis on koondunud Eesti Veinitootjate Liitu, lisaks toodab puuvilja- marjaveine ka Viru Joogid AS. Viimane ei osale Veiniliidu töös.

Tabel. 1. Eesti veinitootjate Liidu liikmed ja nende põhilised andmed.

Tootja nimi	*Asukoht*	*Käive (1999, milj.)*	*Töötajate arv (1999)*
AS Karme	Karksi, Viljandi mk.	11,957	62
AS Valtu Vein	Kaerepere, Rapla mk.	20,225	18
AS Tarco Vein	Aruküla, Harju mk.	5,806	33
AS Linda Nektar	Kobela, Võru mk.	8,198	32
AS Nurga	Kalana, Jõgeva mk.	2,717	15
AS Võhu Vein	Võhu, Lääne-Viru mk.	29,002	34
AS Põltsamaa Felix	Põltsamaa	76,624	132
Viru Joogid AS	Jõhvi, Ida- Viru mk.	20,175	58
Kokku	**X**	**174,704**	**384**

Allikas: Äripäeva erileht ”Toiduainete 1999 aasta TOP 100”, Äriregister

Ülaltoodud tabelis on kajastatud Eestis tööstuslikult veine tootvad ja turustavad ettevõtted. Loomulikult on olemas veel terve rida üksiküritajaid ja enda vajadustest enam koduveini tegijaid, kuid nende mõju on nähtavasti siiski kohaliku tähtsusega ning nad ei suuda turustada oma toodangut üle Eesti. Tabelis 1 kajastatud naturaalveine tootvate ettevõtete summaarne käive 1999 aastal oli 174 miljonit krooni. Võttes arvesse seda, et mõne ettevõtte käibest moodustab veinide tootmine vaid osa, võib kohaliku veini turu mahuks hinnata ligikaudu 90 kuni 100 miljonit krooni (Eestis toodeti 1999 aastal 2,43 milj. liitrit naturaalveini). Eesti toiduainetetööstuse 1999 aastal müüdud toodangust moodustab see umbes 1,3% ning kogu töötleva tööstuse mahust vaid 0,36%. Eestis veine tootvad ettevõtted annab otseselt tööd 384 inimesele, mis moodustab 2.23% toiduainete tööstuses hõivatud tööjõust ning 0,48% kogu töötlevas tööstuses hõivatud tööjõust[3].

Eesti veinitööstus on madala kasumlikkusega. 1999 aastal oli vaadeldavate ettevõtete keskmine rentaablus 1,8% (tabelis 1 toodud ettevõtted teenisid summaarselt 3,2 miljonit krooni puhaskasumit). Võrreldes 1998 aasta andmetega näitavad finantstulemused ligi 30%-list rentaabluse langust (1998 aastal oli ettevõtete keskmine rentaablus 2,6%). Pikema vaatlusperioodiga (1995 – 1999) rentaablust analüüsides ilmneb, et kokkuvõttes on tööstusharu kasumlikkus vähenenud, kogu perioodi jooksul on kasumlikkus langenud kahe kolmandiku võrra.

Veinitööstuse eripäraks on selle majandusharu suhteliselt suurt mõjutatavust Euroopa Liidu poolt ettekirjutatud määruste rakendamisel. Eesti seadusandluse harmoniseerimine Euroopa Liidu omaga seab veinitootjatele mitmeid täiendavaid nõudeid: aktsiisiseadus nõuab alkoholi

[3] Eesti Statistikaamet. Tööstus 1999/4. Kvartalibülletään.

tootvate ettevõtete registreerimist aktsiisilaona, EL ühtse põllumajanduspoliitika (CAP - Common Agricultural Policy) rakendamine praegusel kujul Eesti liitumisel muudab tööstuse sisendid praegusest märgatavalt kallimaks, samuti kasvavad tegevus- ja tootmiskulud pideva töö- ja äriseadusandluse arendamise tõttu (töötuskindlustus, karmistuvad töökaitsenõuded). Eestis toodetud veini on tarbitud suures osas siiski tema suhteliselt konkurentsivõimelise hinna pärast. Hinna pideva kasvu tingimustes võib Eestis toodetavate veinide turg kiirest kokku kuivada.

Maksustamine - muutuv arvestussüsteem

Euroopa Liidu piires ühtse maksusüsteemi väljakujundamine on väga ambitsioonikas tegevus, kuna selles vallas on liikmesriigid väga varmad oma positsioone kaitsma. Üks aktiivsemaid maksustamise ühtlustamise vastu võitlevaid liikmesriike on Suurbritannia[4], kelle teeneks on seegi, et maksuküsimustes peab Euroopa Liit kõik tähtsamad otsused tegema ühehäälsuse printsiipi järgides ja ei saa rakendada tavapärast kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõtet.[5]

Maksustamise küsimustes on EL oma peatähelepanu suunanud kaudsete maksude kogumise süsteemile. Euroopa Liidu poolt on tehtud kohustuslikuks vähemalt 15%-line ühtlase baasiga käibemaks ja kolme euroaktsiisi olemasolu (alkoholi, tubaka ja mootorikütuse aktsiis) ning miinimummäärad. Neid ei saa nimetada tsentraliseeritud maksudeks, kuna nende maksude kehtestamine on iga liikmesriigi pädevuses ja maksutulu laekub riigi, mitte EL-i eelarvesse[6].

Eestis kehtis kuni 31. detsembrini 2000 1995 aastal välja töötatud (RT I 1995, 87, 1539) ja mitmeid kordi parandatud alkoholiaktsiisi seadus, millega oli maksustatud Eestis toodetud ning Eestisse imporditud alkohol, välja arvatud kogused, mida Eesti tollieeskirjadega oli füüsilistel isikutel lubatud maksuvabalt Eestisse tuua. Seaduse kohaselt pidi veini ja muu kääritatud joogi tootja aktsiisi maksma veini müümisel, vahetamisel, tasuta üleandmisel või omatarbeks kasutusse võtmisel.

Nimetatud seadus ei võimaldanud rakendada Euroopa Liidus kehtivat ühtset aktsiisiladude süsteemi. See tingiski uue alkoholiaktsiisi seaduse väljatöötamise, mis tõi ka Eesti maksundusse EL-is kasutatava aktsiislao mõiste. Tulenevalt Euroopa Liidu majandusintegratsiooni alustala - ühtse turu – loogikast on Euroopa Liidus käibel Eestist seni erinenud süsteem aktsiisimaksude kogumisel. Ühtse turu tingimustes pole liikmesriikide piiridel tollikontrolli ja ühes liikmesriigis vabasse ringlusesse lastud kaup võib kogu liidu piirides takistuseta liikuda, ilma et rakendataks täiendavaid kontrolle. Siit tulenevad ka aktsiisladudele esitatavad suhteliselt ranged nõuded. Aktsiisilaoks on uue alkoholiaktsiisi seaduse mõistes koht (hoone ja territoorium), kus aktsiisilaopidajal on õigus ajutises aktsiisivabastuses toota, ladustada või lähetada aktsiisiga maksustatavat kaupa.[7] Sama seaduse alusel on alkoholi lubatud toota vaid aktsiisilaos.

---

[4] EV Välisministeerium. Rahvusvahelise meedia ülevaade. Euroopa Liidu Nizza tippkohtumise erinumber. http://www.vm.ee/eesti/meedia/2000/Ylev_nice.htm

[5] Ühehäälsuse nõue annab liikmesriigile, kellel on midagi oluliselt kaotada mõne Euroopa Liidu initsiatiivi tõttu, võimaluse otsus või edasine tegevus oma vetoga peatada. Kvalifitseeritud häälteenamust kasutatakse Euroopa Liidu tasandil otsuste vastuvõtmisel enamuse ühtse turu valdkondade osas, kusjuures viimane, Nizza tippkohtumine laiendas veelgi nende küsimuste ringi, kus tulevikus võetakse Euroopa Liidus otsuseid vastu kvalifitseeritud häälteenamusega.

[6] Erle Kõomets. EL loob maksustamisel võrdsed võimalused. Äripäev, 30.10.2000.

[7] Alkoholiaktsiisi seadus. 14. juuni 2000. a. RT I 2000, 58, 375.

Seega peavad kõik Eesti veinitööstused registreerima end aktsiisilaona. Aktsiisilaole on seaduses ette nähtud suhteliselt ranged ning konkreetsed kriteeriumid, mille täitmine eeldab veinitootjatelt suuri investeeringuid.

Eesti alkoholiaktsiisi seaduse ühtlustamine Euroopa Liidu riikide omadega on aga kokkuvõttes kindlasti positiivse mõjuga protsess, kuna uus süsteem võimaldab suurtel ettevõtetel, kes impordivad piiritust, lükata aktsiisi maksmise piirituse importimise hetkelt üle alkoholi vabasse ringlusesse laskmise hetkele, mis kokkuvõttes vabastab nendes ettevõtetes märkimisväärsed käibevahendid. Lisaks peaks uus süsteem tagama efektiivsema maksude kogumise ja salaalkoholi leviku senisest efektiivsema piiramise[8].

Maksustamine – muutuvad mõisted ja aktsiisimäärad

Euroopa Liidus eristatakse alkoholiaktsiisiga maksustamisel nelja gruppi alkoholi, milleks on õlu, vein, vahetoode ja etüülalkohol. EL ei ole kehtestanud veinile miinimum-aktsiisimäära[9].

Euroopa Liidu seadusraamistiku mõju on näha ka Eesti uue alkoholiaktsiisiseaduses defineeritud mõistete osas – ka Eesti seadusesse on sisse viidud vahetoote[10] mõiste.

Uue alkoholiaktsiisiseaduse kohaselt maksustatakse Eestis toodetavad puuvilja- marjaveinid muu kääritatud joogina. Juhul kui veini alkoholisisaldus ületab 15%, maksustatakse see kui vahetoode. Suurem osa Eestis toodetavatest puuvilja-marjaveinidest on kangusvahemikus 11 –15%, mõned üksikud üle 15%. Seega lisab alkoholiaktsiis keskmisele Eestis toodetavale veinipudelile (veini kangus 14%, pudeli maht 0,75l) 4,88 kroonise maksuosa. Üle 15% kanguse veini pudelil on maksuosa märgatavalt suurem – 12 krooni.

Tabel 2: Eesti alkoholiaktsiisiseaduste ja Euroopa Liidu poolt nõutava miinimumaktsiisimäärade võrdlus (aktsiis on arvutatud kroonides liitri kohta)

Alkohol	*Vana seadus*	*Uus seadus*	*EL miinimum*
Vahuvein ja viinamarjavein alkoholisisaldusega kuni 15% mahust	10,40 kr.	10,40 kr.	pole sätestatud
Vahuvein ja viinamarjavein alkoholisisaldusega üle 15% mahust	15,60 kr.	10,40 kr. (kuni 18%), edasi nagu vahetoode	pole sätestatud
Muu kääritatud jook alkoholisisaldusega kuni 15% mahust	4,90 kr.	3,25 kr. (kuni 6%) 6,50 kr. (üle 6%)	pole sätestatud
Muu kääritatud jook alkoholisisaldusega üle 15% mahust	6,50 kr.	vt. vahetoode	vt. vahetoode
Õlu	2,50 kr.* 3,00 kr.**	0,55 kr.****	0,295 kr.****
Muu alkohol	1,15 kr.***	1,45 kr.***	0,86 kr.***

[8] Madis. Müller. Uus alkoholiaktsiisi seadus on ettevõtjasõbralikum. Maksud. Äripäeva erileht, 15.01.2001.
[9] European Parliament Fact Sheets. Excise duties: alcohol and tobacco. 1999.
[10] Vahetoode on alkoholiaktsiisi seaduse mõistes toode (alkoholisisaldusega 1,2 kuni 22 mahuprotsenti), mis kuulub Eesti Kaupade Nomenklatuuri rubriikidesse 2204, 2205 või 2206, aga ei lange seaduse mõistes veini, õlu või kääritatud joogi mõiste alla.

Meditsiinis, farmaatsias jne. kasutatav piiritus	0,20 kr.	ei maksustata	
Vahetoode	mõiste puudus	16kr.	ligikaudu 7 kr.

Allikas: Alkoholaktsiisiseadus (kehtis 01 detsember 1995 kuni 31 detsember 2000), Alkoholiaktsiisiseadus (kehtib alates 01. jaanuar 2001), Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise maksuvaba kaubanduse lõppemisest tingitud mikromajanduslike mõjude analüüs Eesti seisukohast (KPMG Estonia, 31 jaanaur 2000)

* alkoholisisaldusega kuni 4,7% aastas üle 3 milj. liitri tootmisel
** alkoholisisaldusega üle 4,7% aastas üle 3 milj. liitri tootmisel
*** muu alkoholi liitri protsendi kohta
**** õlle liitri protsendi kohta

Seega on Eesti ja Euroopa Liidu seadusandluste harmoniseerimisel põhiline mõju alkoholiaktsiisi arvutamisel kasutatavate kategooriate ühtlustamisel. Oluliselt ebasoodsamaks senisest on muutunud Eestis toodetavate kangemate veinide positsioon, kuna aktsiisimaks on kasvanud üle kahe korra (6,5 kroonilt 16 kroonile liitri kohta). Sellegipoolest on uus alkoholiaktsiisi seadus säilitanud olulised eelised Eesti veinitööstusele, kuna keskmine aktsiis puuvilja- marjaveinidelt on märgatavalt madalam viinamarjaveinidele kehtestatud aktsiisist (6,5 krooni vs 10,4 krooni liitrilt). Uus seadus on kaotanud varasemalt eksisteerinud suure disproportsiooni üle 15% alkoholisisaldusega viinamarjaveinide ja puuvilja- marjaveinide vahel ning keeranud selle isegi tagurpidi. Kui varem oli liitrilt makstava aktsiisi määr vastavalt 15,6 ja 6,5 kr (vahe 2,4 kordne), siis uues versioonis puudub kangetelt veinidelt makstava aktsiisi oluline vahe, kui võrreldavad joogid on kangusega 18-20%. Kui aga võrreldavate jookide kangus jääb vahemikku 15-18%, on oluline eelis viinamarjaveinil, kuna see maksustatakse veini kategoorias (10,4 krooni liitri kohta) samal ajal kui puuvilja- marjavein maksustatakse vahetootena (16 krooni liitri kohta). Kolmveerandliitrise standardpudeli kohta on aktsiisimaks importveinidel 7,8 krooni, asenduskaubana tarbitava Eesti veini pealt tuleb aga maksta 12 krooni aktsiisi.

Sisendid

Eesti veinitööstus kasutab peamiste sisenditena kodumaise päritoluga toorainet (puuvilju ja marju), peamiselt imporditavat suhkrut ning kohaliku päritoluga tööjõudu. Kui puuviljade ja marjade hankimisel sõltub Eesti tootjate poolt küsitav hind sageli kohalikest oludest ja sellest, kui hea on olnud marja-aasta, siis teiste tähtsamate sisendite puhul saame prognoosida tulevasi arenguid eeldusel, et Eesti seadusandlus harmoniseeritakse Euroopa Liidu omaga.

Üheks olulisemaks muutuseks toorainete osas on EL suhkrurežiimi rakendumisel aset leidev järsk suhkru hinna kasv Eesti tarbija jaoks. Euroopa Liidu Ühtse Põllumajanduspoliitika (CAP) raames eksisteeriv keerukas erirežiim suhkruturu korraldamisel tagab selle, et EL sees on suhkru hind maailmaturu hinnast mõnel juhul isegi kolm korda kõrgem. Eesti liitumisel Euroopa Liiduga peaks teoreetiliselt rakenduma EL-i põllumajanduspoliitika meetmed ka Eesti põllumajandustoodete siseturule ja -kaubandusele, millega kaasneks oluline põllumajandustoodete hinna kasv Eesti tarbijate jaoks. Kui Eesti liituks EL-iga kohe, tähendaks see veinitootjate aspektist suhkru hankimiseks tehtavate kulutuste kolmekordistumist[11]. Puuvilja- marjaveini tegemisel moodustab suhkru osatähtsus toote sisendite hinnas umbes kolmandiku.

[11] PW Partners ja Eesti Toiduainetetööstuse Liit. Uuring “Euroopa Liidu suhkrurežiim ja mõju Eestile”.

Suhkrurežiim on olnud siiani suhteliselt immuunne EL põllumajanduspoliitika reformide suhtes, kuid ka selles osas on muutuseid toimunud. Euroopa Komisjon on lubanud kehtiva suhkrupoliitika 2002 aasta juuniks ümber vaadata. Senikaua piirdutakse toodangukvootide kahandamisega ja turundussüsteemi lihtsustamisega[12]. Seega ei ole võimalik praegu öelda, milline saab olema suhkru hinna muutus Eesti liitumisel EL-iga, kuna teadmata on täpne liitumise aeg ja selleks ajaks väljakujunenud suhkrurežiimi olemus. Praeguse seisuga võrreldes suhkru hind aga kindlasti kasvab.

Teiseks tähtsaks tööstusharu sisendiks on tööjõud, mille kasutamisega seotud kulud on Eesti iseseisvusperioodi jooksul pidevalt kasvanud. Ühelt poolt on tegu loomuliku arenguga, mida põhjustab majanduskasv ja lääneriikidega võrreldes kõrge inflatsioonitempo, teisest küljest on selle kuluartikli kasv seotud riigi poolt kujundatava poliitika ja institutsiooniliste muudatustega. Püüd etteantud tähtaja jooksul Euroopa Liidu poolt sotsiaal- ja tööpoliitika valdkonnas ettekirjutatut juurutada paneb Eesti ettevõtetele suhteliselt suure sotsiaalsete kulude koorma.

Eesti on võtnud kohustuse rakendada sotsiaal- ja tööpoliitika alast *acquis*'d alates liitumise hetkest täies mahus ja ei taotle erandeid ega üleminekuperioode. Ühelt poolt on see kindlasti julge ja sotsiaalsest vaatenurgast ainuõige otsus, kuid ettevõtlusringkondades siiski läbi arutamata küsimus.

Ühe näitena sotsiaalküsimuste lahendamise kulukusest ettevõtlusele on töötuskindlustuse maksmise sisseviimine 1,5%-se lisamaksu näol töövõtjatele ja tööandjatele. Euroopaliku ühiskonnamudeli juurutamine muudab lähitulevikus ka Eesti tööjõu senisest märgatavalt kallimaks, mis omakorda kärbib oluliselt nii kitsalt veinitööstuse kui ka kogu Eesti ettevõtluse konkurentsivõimelisust Euroopa ja maailma kontekstis.

EL liikmesriigid on edasisel Eesti integreerumisel huvitatud sellest, et Eesti võtaks täielikult üle EL-i olemasoleva tööohutuse ja töötervishoiu alase reeglistiku. See aitaks vähendada ja osaliselt vältida Eesti võimalikku sotsiaalset dumpingut kohalikus tööstuses. Sotsiaalne dumping ilmneb selles, et kui Eesti tööandjad peavad töökaitsevahendite, töötingimuste ohutuse ja minimaalsete sotsiaalgarantiide tagamiseks vähem investeerima kui EL liikmesriikide konkurendid (Eesti reeglistik ei ole nii range kui EL-is), on Eesti tööstuse toodang odavam ja konkurentsivõimelisem[13].

Konkreetse näite juurde asudes: alljärgnevas tabelis on esitatud kuue Eesti veinitööstuse ettevõtte (need, mis kasutavad aruandluses kasumiaruande skeem 1-e) tööjõukulude dünaamika perioodil 1995 – 1999. Võrdluseks tööjõukulude muutumisega on tabelisse lülitatud ka vaatlusaastate tarbijahinna indeksi kasv ning tööjõukulude osakaal kogukuludest.

Tabel 3. Eesti veiniliidu liikmete tööjõukulude dünaamika perioodil 1995 – 1999.

	1995	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*
Realiseerimise netokäive kuues veine tootvas ettevõttes (Σ, milj. kr.)	87,541	128,014	204,375	187,331	142,522
Tööjõukulud kuues veine tootvas ettevõttes (Σ, milj. kr.)	13,613	18,604	21,777	22,608	23,569
Kasv eelmise perioodiga võrreldes (%)		36,7%	17,1%	3,8%	4,3%

[12] Äripäev 5.10.2000.
[13] Ahti Kallikorm. Ülevaade sotsiaalpoliitika ja tööhõive, transpordi ja kapitali vaba liikumise peatükkide sõelumiskohtumistest, läbirääkimiste edasisest protsessist 11.12.1998. Briifing Välisministeeriumis

Tarbijahinnaindeksi kasv (%)		23,1	11,2	8,2	3,3
Tööjõukulude suhe käibesse (%)	15,6%	14,5%	10,7%	12,1%	16,5%

Allikas: Äriregister, Statistikaamet.

Tabelist selgub, et tööjõukulud on vaatlusperioodil pidevalt kasvanud, kuigi kasvutempo pidevalt väheneb. Võrdlusest inflatsioonitempoga (tarbijahinnaindeksi kasv) selgub, et töötajate reaalpalk on vaatlusperioodil samuti kasvanud, kuigi kasv on viimastel aastatel (1999) olnud marginaalne, 1998 aastal reaalpalk isegi vähenes. Tööjõukulud on veinitööstusettevõtete kulustruktuuris taaskord tähtsustumas. Kui 1997 aastal oli otseste tööjõukulude ja ettevõtte käibe suhe 10,7%, siis 1999 aastal oli osakaal juba 16,5%, sarnane osatähtsusele 1995 aastal. Kui ettevõtete otsesed tööjõukulud on pidevalt kasvanud, siis valimi ettevõtete summaarne käive see-eest 1997 aastast langenud. Suure osa sellest nähtusest saab kirjutada AS Viru Joogid kontole, kuna selle ettevõtte käibemahud on vaatlusperioodi jooksul väga tugevasti muutunud.

Tööjõukulusid on võimalik teoreetiliselt optimeerida automatiseerimise, tööprotsessi ümberkorraldamise või mõne muu efektiivsust tõstva meetodiga, mille peamine efekt on inimtöö osakaalu vähendamine. Veinitööstuses pole tööviljakuse kasv või tootmisprotsessi automatiseerimine eriti tulemuslikud meetodid, kuna haru tootmistegevus ei ole eriti tööjõumahukas.

Eesti veine tootvad ettevõtted opereerivad suhteliselt madala kasumlikkusega (keskmine rentaablus 1998 aastal 2,6%, 1999 aastal 1,8%), mistõttu tööjõukulude, aga ka kõigi teiste kulude suurenemine on ettevõtetele oluliseks probleemiks. Kui tööstusel ei õnnestu kuskilt kokku hoides säästuefekti saavutada, tuleb suurendada väljamüüdava toodangu hinda, mis Eesti suhteliselt hinnatundliku turu tingimustes võib olla ettevõtetele kokkuvõttes kahjulik.

Järeldused ja kokkuvõte

Eesti liitumine Euroopa Liiduga toob peale poliitilise eesmärgi realiseerumise kaasa ka mõnevõrra kainestavama majandusliku tegelikkuse. Eesti liitumine eeldab seadusandluse ühtlustamist ja vajaliku institutsionaalse raamistiku loomist. Järjest enam paika loksuv ja konkretiseeruv seadusandlik raamistik sunnib aga ka Eesti ettevõtteid tegutsemiseks uusi võimalusi otsima, kuna muutuv keskkond sunnib peale edasise kiire tegevuskulude kasvu.

Veinitööstuse näide on kõnekas, kuna seadusandluse harmoniseerimine on haru mõjutanud mitmeti – uus aktsiisimaksustamise süsteem nõuab investeeringuid alkoholi tootmise jätkamiseks, tööseadusandluse ja töökaitsenõuete arenemine muudab tööjõudu üha kallimaks sisendiks, tööstusharu tähtis tooraine – suhkur on Euroopa Liidu keeruka reguleerimismehhanismi tõttu pärast liitumist tootjale märgatavalt kallim. Eesti veinitöötuse tulevik satub Euroopa Liiduga liitumisel olulise löögi alla, mille pehmendamiseks tuleks kaaluda järgnevate abinõude kasutuselevõttu majanduspoliitilisel tasandil:

- näha ette riiklikul vahendeid väikeste alkoholitootjate investeeringuteplaani toetamiseks aktsiisilaoks ümberkujundamisel. Toetus võiks olla laenude garanteerimine, intressitoetus, osaline kaasfinantseerimine vms.

- kaotada alkoholiaktsiisi seaduses leiduv disproportsioon kodumaise ja imporditud (marjaveini ja viinamarjaveini) kangestatud veini pealt makstava aktsiisi osas.

– taotleda EL liitumisläbirääkimistel täiendavaid struktuurifondide vahendeid väiketootjate üleminekuinvesteeringute tagamiseks. Luua toetussüsteem kompenseerimaks CAP-i mõjul kallinevate sisendite hinnatõusu.

– EL tööpoliitika alase *acquis'* harmoniseerimisel Eesti seadusandlusega tuleks senisest enam arvestada väiketööandjate huvidega ja seisukohtadega, tööandjatele täiendavaid kohustusi tekitavate lõikude alal tuleks läbirääkimistel taotleda üleminekuperioode.

Loetletud abinõusid kasutusele võttes on võimalik mõnevõrra leevendada Eesti veinitööstust ees ootavaid suuri šokke. Kuna väiketööstustele mõjuvad ebasoodsalt riigi poolt kehtestatavad nõuded ja piirangud, peaks just riik muretsema ka seadusemuudatustest kahju kannatavate ettevõtete konkurentsisituatsiooni parandamise eest. Selle teostamiseks on mitmeid võimalusi, mis jäävad kahe äärmusliku versiooni vahele: rangete nõuete kehtestamisel tuleb ettevõtteid toetada; teine võimalus on kehtestada sellised nõuded, mis ei põhjustaks paljudele väiketootjatele üle jõu käivaid probleeme.

Loomulikult ei saa Eesti veinitööstuse ettevõtted aga jääda lootma riigipoolsele abile, vaid peavad keskendama oma tähelepanu lisaks liitumisega kaasnevate kulude minimeerimisele ka liitumisega kaasnevate tulude maksimeerimisele. Seejuures on eriti vajalik arendada oma toodete kaubamärke ja luua rahvusvahelisi kaubanduskontakte tulevase EL piirides.

Antud teemat tuleks täiendavalt ja põhjalikumalt uurida, et selgitada välja Eestiga sarnastes klimaatilistes oludes asunud piirkondade (Soome, Taani) veinitööstuste arengut Euroopa Liiduga liitumisega seoses. Selle info baasil saab teha täiendavaid ettepanekuid ja soovitusi tööstusharu arengu soodustamiseks muutuvas keskkonnas.

Kasutatud kirjandus

1. **Paavo Palk.** EL on kasulik võitjatele. Äripäev. 1 september 2000.
2. **Rünno Lumiste.** Mis saab Eesti tööstusest Euroopa Liidus. Äripäev 21. november 2000
3. Alkoholiaktsiis seaduse rakendamise korra kinnitamine. Rahandusministri määrus 28 novembrist 1995. nr. 148.
4. Alkoholiaktsiisi seadus. 14. juuni 2000. a. RT I 2000, 58, 375
5. Alkoholaktsiisi seaduse muutmise seadus. 20 dets. 2000. RT I 2000, 102, 676.
6. **Madis Müller.** Uus alkoholiaktsiisi seadus on ettevõtjasõbralikum. Maksud. Äripäeva erileht, 15.01.2001.
7. European Parliament Fact Sheets. Excise duties: Alcohol and tobacco. 1999.
8. EV Välisministeerium, KPMG Estonia. Uuring "Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise maksuvaba kaubanduse lõppemisest tingitud mikromajanduslike mõjude analüüs Eesti seisukohast". 31. jaanuar 2000.
9. PW Partners ja Eesti Toiduainetetööstuse Liit. Uuring "Euroopa Liidu suhkrurežiim ja mõju Eestile".
10. Välisministeerium. "Hetkeseis liitumisläbirääkimistel Euroopa Liiduga" taustainfo, seisuga 5. detsember 2000. http://www.vm.ee/euro/4.12.00seis.htm
11. Alar Streimanni EL-teemaline briifing ajakirjanikele10. oktoobril 2000 Välisministeeriumis. http://www.vm.ee/euro/briifingud/10.10.00.htm
12. **Vello Lään**. Eestimaa purpur ja kuld. Tartu 1998.
13. EV Välisministeerium. Rahvusvahelise meedia ülevaade. Euroopa Liidu Nizza tippkohtumise erinumber. http://www.vm.ee/eesti/meedia/2000/Ylev_nice.htm
14. **Erle Kõomets**. EL loob maksustamisel võrdsed võimalused. Äripäev, 30.10.2000.

15. Ettevõtja Eurokäsiraamat. KPMG Estonia ja Äripäeva Kirjastus.
16. EV Sotsiaalministeerium. Seletuskiri "Töötuskindlustuse seaduse" eelnõu juurde. http://www.sm.ee/II0801.htm
17. EV Välisministeerium. Liitumisläbirääkimised: peatükk nr. 13: Sotsiaal- ja tööpoliitika. Taustainfo. www.vm.ee/euro/Liitumine/Arengud/ptk13.htm
18. **Ahti Kallikorm**. Ülevaade sotsiaalpoliitika ja tööhõive, transpordi ja kapitali vaba liikumise peatükkide sõelumiskohtumistest, läbirääkimiste edasisest protsessist 11.12.1998. Briifing Välisministeeriumis

Summary

THE IMPLICATIONS OF EU ACCESSION TO ESTONIAN WINE INDUSTRY

Indrek Hinno
Tallinn Technical University

Estonia's accession to the EU has been a success-story on a political level. The accession policy has dictated rather quick-paced harmonization of laws and institutional framework. The harmonization is demanding for the government in preparing the legislation, but also for the business community and enterprises, as they have to live up to the new laws.

An example of Estonian wine industry is presented. There are altogether 8 companies in Estonia, which produce fruit-wines with the total turnover of 174 million EEK and the profitability ratio of 1,8% in 1999. The industry has little to gain from the benefits of European Single Market, but much to lose as the operating environment increases the costs.

Particular issues for the industry are adoption of new excise tax law, unfavorable conditions of the European sugar system and the implications and constantly increasing labor costs. The excise law introduces the term of excise-warehouses to Estonian legislation. All wine-producing companies have to register themselves as excise-warehouses, which presents extensive investment requirements. Also the excise rates have been changed, some in favor of the local producers, some not.

The sugar prices in EU are a great concern for the companies, as sugar is an important ingredient in Estonian fruit-wines. If Estonia would accede the EU today, the sugar prices for wine-producers would triple overnight. This endangers the competitive position of the industry as a whole.

Estonia is constantly developing its social and employment policy, which places rather heavy burden on the business society from one side as taxes and from the other as strict regulations on employment conditions.

These factors and others, not covered in the article are currently pressing the industry out of its comfort-zone and forces the companies to work out specific strategies in order to survive in the EU.

There is a need for additional measures on economic policy level for ensuring the sustainable development of the industry, namely:

- provide financial support (guarantee loans, interest subsidies etc)
- eliminate tax disproportion
- apply for transition periods in sensitive areas for the industry.

EESTI MITTEFINANTSETTEVÕTETE FINANTSRISKIKESKKONNA MÕJU TULETISINSTRUMENTIDE KASUTAMISELE ÜHINEMISEL EUROOPA RAHALIIDUGA

Andres Juhkam
Tartu Ülikool

Üha olulisemaks on muutunud tänapäeval Eesti ettevõtetes ettevõtte tegevusega seonduvate riskide, sealjuures finantsriskide (valuutarisk, aktsiarisk, intressirisk, kauba hinna muutuse risk) hindamine ning nende oskuslik juhtimine. Iga ettevõtte peab olema võimeline hindama erinevaid riskiallikaid, millega ta igapäevaselt kokku puutub. Samuti peab ettevõte oskama hinnata ja juhtida ettevõtte avatust riskiallikatele. Riskidele avatuse (risk exposure) juhtimiseks kasutatakse erinevaid tuletisinstrumente (optsioonid, forwardid ja vahetuslepingud) ja samuti ettevõtte bilansisisest riskide juhtimist.

Artikli eesmärk on uurida finantsriskikeskkonna võimaliku muutuse mõju tuletisinstrumentide kasutamise (finantsriskide maandamise) järele Euroopa Rahaliidu ja Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis.

Eesti mittefinantsettevõtete (ettevõtted, mille põhitegevus ei ole finantsteenuste osutamine) peamised finantsriskiallikad kujunevad Euroopa Liiduga ja Euroopa Rahaliiduga ühinemisel üha vahetumas ja üks-ühesemas seoses euro tsooni raha ja valuutaturgudega. Sel juhul teostab euro tsooni rahapoliitikat ja ühtlasi ka Eesti rahapoliitikat sisuliselt Euroopa Keskpank. Seega puuduksid Eesti Pangal otsesed rahapoliitilised meetodid mõjutamaks raha hinda ja raha hinna riski (intressiriski) kujunemist turul. Sama kehtiks ka valuutakursi ja valuutariski suhtes. Mistõttu euro tsooni finantsriskikeskkonna (intressirisk, valuutarisk) mõju muutub Eesti ettevõtete jaoks üha olulisemaks. See esitab Eesti ettevõtetele väljakutse tegutsemaks sellises riskikeskkonnas, kus riskiallikate kujunemist Eesti majanduspoliitiliselt mõjutada ei saa. Selle tulemusena võib eeldada Eesti finantsriskikeskkonna määramatuse suurenemist Eesti mittefinantsettevõtete jaoks.

Finantsriskidest keskendutakse antud artiklis intressiriskile ja valuutariskile, mis on peamised riskiallikad, millega mittefinantsettevõtted kokku puutuvad. Mittefinantsettevõtete avatus aktsiariskile Eestis on väikese osatähtsusega. Eelnimetatud kahte finantsriskiallikat mõjutavad Eestis üha enam ja enam rahvusvahelised raha ja valuutaturud. Valuutariski mõjutavad rahvusvahelised valuutaturud ja intressiriski rahvusvahelised raha ja kapitaliturud.

Riskiallika suurenemisega suureneb vajadus selle riskiallika mõju ettevõttele vähendada ja see suurendab nõudlust tuletisinstrumentide järele. Tuletisinstrumentide suurema kasutamise eesmärgiks oleks maandada ettevõtte suurenenud avatust riskiallikale. Samas võib vastukaaluks väita, et riskiallika volatiilsuse kasv muudab riskide maandamise ja tuletisinstrumentide kasutamise ettevõtete jaoks kulukamaks ja nimetatud tuletisinstrumentide nõudluse kasvu ja riskiallikate volatiilsuse kasvu vahelist seost ei pruugi olla.

Artikli tees: Intressiriski ja valuutariski volatiilsuse (määramatuse) suurenemine toob endaga kaasa suurenenud nõudluse tuletisinstrumentide kasutamise järele maandamaks ettevõtete avatust riskiallikale.

Artikli teises osas käsitletakse käesolevas artiklis ettevõtte riskide maandamise motiivina ettevõtte soovi vähendada oma välise finantseerimisega kaasnevaid täiendavaid kulutusi.

Intressimäära tuletisinstrumente ja valuutatuletisinstrumente kasutatakse ettevõtete poolt enamasti riskide maandamise eesmärkidel. Seda on kinnitanud ka erinevad teaduslikud uurimused. Näiteks Berman, Bradbury ja Magan (1997) teostasid tuletisinstrumente kasutavate firmade seas küsitluse ning selle töö selle tulemusi võrreldi kahe esimesena nimetatud autori 1996. aasta uurimuse tulemustega. 79% Uus-Meremaa tuletisinstrumente kasutavatest firmadest kasutas neid lepingulistest kohustustest tulenevate riskide maandamiseks. Ameerikas oli see 80%. Firmadest 62% Uus Meremaal ja 49% USA-s seadsid riskide maandamisele eesmärgiks kasumi (*earnings*) variatsiooni vähendamise. Rahavoogude varieeruvuse vähendamise seadsid eesmärgiks vastavalt 28% ja 42%. Firma väärtuse varieeruvuse vähendamist pidasid eesmärgiks vastavalt 10% ja 8% ettevõtetest. Keegi ei seadnud eesmärgiks spekulatiivset kasumit.

Rahvusvahelise riskikeskkonna mõju tuletisinstrumentide kasutamisele

Tuletisinstrumentide turu hüppelisele arengule maailmas on kaasa aidanud tururiskide oluline suurenemine viimase 30 aasta jooksul ehk muutused riskikeskkonnas alates 70-ndate algusest (Smithson *et al.* 1995, lk 45–70):

- Intressirisk on tõusnud, kuna inflatsiooni määr on kasvanud viimastel aastakümnetel. Inflatsiooni suurenemine on mõjutanud ka valuutade hindu.
- Valuutarisk on oluliselt tõusnud seoses *Bretton Woods*`i fikseeritud valuutakursside süsteemi kokkukukkumisega. *Bretton Woods*`i süsteemis olid valuutakursid fikseeritud ja seega ei olnud ka intressimäärad eriti volatiilsed. Kui fikseeritud valuutakursi reziimist loobuti, siis tõi see kaasa olulise intressimäärade volatiilsuse suurenemise.
- Aktsiahindade volatiilsus on samuti suurenenud.
- Kaubahindade volatiilsuse kasv. Naftahinnad ja kullahinnad on muutunud volatiisemateks. Nii nagu 70-ndate algul, nii ka tänasel päeval on nafta hinnad järsult tõusnud.

Tuletisinstrumentide turu kiirest arengust annab tunnistust näiteks asjaolu, et USA futuuri- ja optsioonibörssidel kasvas tehingute maht 1972. aastast kuni 1994. aastani 50 korda (Steinherr 1998, lk. 171). See kinnitab ettevõtete poolset nõudlust riskide maandamise järele.

Eesti finantsriskikeskkonna muutumine

Vaatleme eelnevalt peamisi Eesti mittefinantsettevõtete finantsriski allikate muutusi viimaste aastate jooksul.

1. Valuutarisk

Viimastel aastatel on Eesti ettevõtete jaoks USD/EEK kursirisk (USA dollari kursi kiire tõusu tõttu) ja Venemaa rubla/EEK kursirisk mõnevõrra suurenenud (Venemaa rubla kursi languse tõttu), (vt. allolevaid jooniseid). Samuti on suurenenud Läti lati/EEK kursi volatiilsus. Küll on aga olnud märgata Rootsi krooni/EEK kursi volatiilsuse teatavat langust. Samuti on seoses eurole üleminekuga langenud ära Soome marga/EEK kursi risk (pidades vähetõenäoliseks lähiajal Eesti krooni devalveerimise riski) tehingutes Soome äripartneritega ja Soome marga põhistes tehingutes. Eelnimetatud riigid koos Saksamaaga on ka Eesti ettevõtete peamised kaubanduspartnerid. Eesti ekspordipartneritest moodustas 1999. aastal 40% Euroopa

Rahaliidu (EMU) liikmesriigid, kellede ettevõtetega tehtavates tehingutes Eesti ettevõtete jaoks valuutakursirisk puudub (Eesti Tööandjate ja Tööstuse Keskliit 2000, lk. 136).

Joonis 1. USD/EEK kursi 6 kuu standardhälve (arvutused on tehtud autori poolt Eesti Panga päevakursside alusel, http://www.ee/epbe/statistika/itp.html).

Seega võib resümeerida, et suurenenud on valuutarisk USA dollari, Läti lati ja Vene rubla põhistes tehingutes ning vähenenud on valuutarisk Rootsi krooni põhistes tehingutes (vt. Joonis 1-4). Valuutarisk on kadunud tehingutes EMU liikmesriikide ettevõtetega ning europõhistes tehingutes ja ülekannetes.

Joonis 2. Vene rubla/EEK kursi viimase 6 kuu standardhälve kroonides (arvutused on tehtud autori poolt Eesti Panga päevakursside alusel, http://www.ee/epbe/statistika/itp.html).

Joonis 3. SEK/EEK kursi 6 kuu standardhälve (arvutused on tehtud autori poolt Eesti Panga päevakursside alusel, http://www.ee/epbe/statistika/itp.html).

Rahvusvahelise Arvelduspanga statistikast ilmneb, et eurole üleminek vähendas järsult euro tsooni valuutadel põhinevate tuletisinstrumentide kasutamist OTC turgudel 1999. aasta algul 35% (www.bis.org, 07.01.2001).

2. Intressimäära risk

Jooniselt 5 näeme, et viimaste aastate jooksul on Eesti ettevõtete intressimäära risk mõnevõrra vähenenud, seda eriti 1999. aasta septembrist alates. Eriti suur oli intressimäärarisk perioodil 1997. a. novembrist kuni 1999. a. maini. Kuna nimetatud perioodil volatiilsuse suurenemisega kaasnes intressimäärade tõus siis tõusid oluliselt enamike Eesti ettevõtete intressikulud. Eriti olid intressiriskile avatud suure finantsvõimendusega firmad.

Joonis 4. LVL/EEK kursi 6 kuu standardhälbe muutus (arvutused on tehtud autori poolt Eesti Panga päevakursside alusel, http://www.ee/epbe/statistika/itp.html).

Joonis 5. Eesti pankade poolt antud laenude intressimäära 6 kuu standardhälve (intressi protsentides),(arvutused on tehtud autori poolt Eesti Panga päevakursside alusel, http://www.ee/epbe/statistika/itp.html).

Kaupadel põhinevaid tuletisinstrumente Eesti ettevõtted ei ole seni veel kasutanud (http://www.ee/epbe/statistika/itp.html)!

Riskiallika volatiilsuse muutuse mõju tuletisinstrumentide kasutamisele Eestis

Järgnevalt uurime erinevates riskiallikates toimunud muutuse mõju vastavale riskiallika avatuse maandamiseks kasutatavate tuletistehingute nõudlusele Eestis. Eraldi leiab käsitlus intressiriski muutuse mõju intressimäära tuletisinstrumentidele ja samuti erinevates valuuta-riskides (Venemaa rubla, USD, SEK) toimunud muutuse mõju vastava valuutapõhise tuletisinstrumendi nõudlusele. Empiirilised andmed pärinevad Eesti Panga koduleheküljelt ja Eesti Panga pangastatistika osakonnast.

1. Hindasime lineaarse regressiooni mudeli alusel Eesti pankade poolt pakutava laenu intressimäära kuue kuu standardhälbe mõju intressimäära tuletisinstrumentide nõudlusele sellele perioodile järgneval kuul. Intressiriski ja intressituletisinstrumentide kuulõpu jääkide vaheline seos tuli negatiivne ja statistiliselt mitteoluline ja R^2 oli 0,38. Üheks põhjuseks võib olla ka asjaolu, et tuletisinstrumentide kohta oli kasutada andmed alates kuupäevast 31.12.1998 järgnevate kuude lõikes, mis ei ole esinduslik valim. Samuti ei ole tehingute statistikas kajastatud pankade poolt maaklerluse teel vahendatud tuletisinstrumentide tehingud ja nende tehingute jääke.

2. Samuti uurisime USD/EEK kursi volatiilsuse mõju kommertspankade poolt teostatud dollaripõhistele tehingumahtudele. Paraku statistiliselt olulise positiivse seose olemasolu ei olnud võimalik tõestada ja R^2 oli 0,089.

3. Samuti ei olnud võimalik tõestada statistiliselt olulise positiivse seose olemasolu LVL/EEK ja SEK/EEK kursi volatiilsuse ning nimetatud valuutade tuletisinstrumentide tehingumahtude vahel (vastavalt R^2 oli 0,0009 ja 0,0105). Rootsi krooni puhul oli seos negatiivne kuid statistiliselt mitteoluline.

Uurimuse tulemusena püstitatud teesi ei suutnud tõestada, mistõttu võib väita, et nõudlust tuletisinstrumentide järele ei mõjuta riskiaalika volatiilsus vaid teised tegurid, s.h. ka tuletisinstrumentide hind (riskide maanadamise hind). Paraku tuletisinstrumentide hinda kajastavaid andmeid (optsioonide puhul kasutatav volatiilsus, forwardite puhul kasutatav intressimäär ja swapide puhul swapi intressimäär) ei ole Eestis võimalik hankida.

Ettevõtte riskide maandamise mõju välisfinantseerimisega seonduvatele kulutustele

Ettevõtete tasandil oluliseks motiiviks, miks ettevõtted maandavad omi riskidele avatust on soov vältida ettevõtte välise finantseerimisega (*external financing*) seonduvaid kulutusi. Järgnevalt käsitleme välise finantseerimisega seonduvate kulutuste mõju ettevõtte riskide maandamisele.

Riskide maandamine loob ettevõttele väärtust läbi välisfinantseerimisega seonduvate kulutuste vähendamise. Lähtutakse eeldusest, et ettevõtte välised finantseerimisallikad (nii täiendavalt kaasatav laenu- kui omakapital) on kallimad, kui sisemised finantseerimisallikad (ettevõtte tegevuse poolt loodav raha). Esimesena käsitles seda mudelit Donaldson 1961. aastal. Kulud oleksid kõrgemad, kuna uusemissiooni korral tekkiksid emissiooni kulud otsese kuluna ja lisaks juhtkonna ja investorite vahelisest informatsiooni asümmeetrilisusest tulenevad kulud kaudse kuluna. Lisaks võib finantsvõimenduse suurenemisega süveneda agentuuri konflikt omanike ja kreeditoride vahel, millega kaasneb alainvesteerimise probleem. Nimetatud asjaolu tingib vajaduse ettevõtte riskide maandamise järele. Firmad vajavad oma investeeringute elluviimiseks sissetulevate rahavoogude varieeruvuse vähendamist, selleks et mitte ohtu seada kasvuinvesteeringute finantseerimist või minimiseerimaks väliskapitali allikate kasutamist uute investeeringute finantseerimisel. Seega on riskide maandamise eesmärk koordineerida tegevus- ja investeerimisrahavoogusid selleks, et minimiseerida kuluka välisfinantseerimise osakaalu uute projektide finantseerimises. Kuna väline finantseerimine on kallim, siis see nihutab investeeringute mahu optimaalselt tasemelt ära. Välise finantseerimisega seonduvate kulutuste seost riskide maandamisega on uurinud ka Froot, Scharfstein, Stein (Froot *et al.* 1992).

Täiendava välise finantseerimisega seonduvad täiendavad kulud (*deadweight cost*) seisnevad järgmistes allikates (*Ibid.*, 1992):

1) finantsraskustesse sattumise kulutused, juhul kui uusemissiooni läbi suureneb ettevõtte finantsvõimendus,
2) juhtkonna ja investorite vahelisest informatsiooni asümmeetrilisusest tulenevad kulutused,
3) juhtkonna motiveerimise kulutused agentuuriprobleemi vältimiseks juhtkonna ja omanike vahel.

Ka Lessard (1990) väitis, et olulisim argument riskide maandamiseks on sel teel kindlustada firma suutlikkus tulemaks toime oma kasvuinvesteeringute finantseerimisega ja dividendipoliitika realiseerimisega. Sarnasele põhjendusele jõuavad oma töös ka Lewent ja Kearny (1990) selgitades farmaatsiaettevõtte Merck`i riskijuhtimise filosoofiat. Riskimaandamine võimaldab ellu viia ettevõtte strateegilisi plaane ja teostada R&D investeeringuid, mis oleksid aluseks edaspidisele ettevõtte kasvule (*Ibid.*, 1992).

Seega peab ettevõtte investeerimisvõimaluste ehk ettevõtte kasvupotentsiaali ja riskide maandamise vahel eksisteerima positiivne seos. Seda väidet testisid ka Berkman ja Bradbury (Berkman *et al.* 1996). Berkmani ja Bradbury poolt testitud seos riskide maandamise ja ettevõtte kasvupotentsiaali vahel pidas paika.

Froot *et al.* (1992) täiendasid, et oluline ei ole ettevõtte kasvupotentsiaal, mis määraks nõudlust riskide maandamise järele, vaid risk, et ettevõte ei ole võimeline konverteerima oma kasvuoptsioone varadeks ehk kasvuväärtust hetkeväärtuseks. Seda riski mõõdeti ettevõtte varade kasvu ja amortisatsiooni summa suhtega puhaskasumi ja amortisatsiooni summasse. Näitaja väljendab ettevõtte suutlikkust finantseerida jooksvaid investeeringuid. Nimetatud näitajat kasutasid ka Berkman ja Bradbury ja leidsid et seos oli hoopis negatiivne, kuid mitte statistiliselt oluline (Berkman *et al.* 1996).

Samuti Mian tõestas jälle vastupidist, et kasvufirmad maandavad omi riske vähem (Mian 1996). Ta uuris kokku 3022 firmat, millest 771 ettevõtet maandasid omi riske.

Kokkuvõte

Eesti mittefinantsettevõtete peamised finantsriskiallikad kujunevad Euroopa Liiduga ja Euroopa Rahaliiduga ühinemisel üha vahetumas ja üks-ühesemas seoses euro tsooni raha ja valuutaturgudega. Euro tsooniga võimaliku ühinemise korral teostab ka Eesti rahapoliitikat sisuliselt Euroopa Keskpank. See esitab Eesti ettevõtetele väljakutse tegutsemaks sellises riskikeskkonnas, kus riskiallikate kujunemist Eesti majanduspoliitiliselt mõjutada ei saa. Selle tulemusena võib eeldada Eesti finantsriskikeskkonna määramatuse (riski) mõningast suurenemist Eesti mittefinantsettevõtete jaoks. Artikkel uuris finantsriskiallikate volatiilsuse muutuse mõju tuletisinstrumentida kasutamisele Eestis. Tehtud uurimuses ei suutnud tõestada, statistiliselt olulise seose olemasolu tuletisinstrumentide nõudluse ja riskiallika volatiilsuse vahel. Riskiallika mõju tuletisinstrumentide nõudlusele võib teisalt neutraliseerida tuletisinstrumentide hinna kallinemine. Viimatinimetatud mõju uurimiseks puudus vajalik andmebaas. Samuti käsitleti riskimaandamise olulist motiivi ettevõtetes, milleks on ettevõtete soov minimiseerida ettevõtte välise finantseerimisega (*external financing*) seonduvaid kulutusi. Erinevad teaduslikud uurimused on seda uurinud ja motiivi kehtivust tõestanud.

Kasutatud kirjandus

1. **Berkman, H., Bradbury, Michael E., Magan, S**. An International Comparison of Derivatives Use – Financial Management, Winter 1997, Vol. 26, No. 4, lk. 69-73.
2. **Froot, Kenneth, A., Scharfstein, David, S., Stein, Jeremy, C**. Risk Management: Coordinating Corporate Investment and Financing Policies. NBER Working Paper Series, No. 4084, May 1992, Cambridge.
3. **Berkman, H., Bradbury, Michael E**. Empirical Evidence on the Corporate Use of Derivatives - Financial Management, Summer 1996, Vol 25, No. 2, lk. 5-13.
4. **Milan, Shehzad L**. Evidence on Corporate Hedging Policy – Journal of Financial and Quantitative Analysis, september 1996, Vol. 31, lk. 419 – 439.
5. **Smithson, C., Smith, C., Wilford, S.** Managing Financial Risk. - Irwin. Inc., 1995.
6. Eesti Pank, (http://www.ee/epbe/statistika/itp.html), 05. Jaanuar 2001.
7. **Steinherr, A.** Derivatives: The Wild Beast of Finance. - John Wiley & Sons, 1998.
8. Bank for International Settlements, www.bis.org, 07.01.2001.
9. Eesti Pank, http://www.ee/epbe/statistika/itp.html, 07.01.2001.
10. Eesti Pank, pangastatistika osakond, tuletisinstrumentide alane statistika. e-posti teel, 25.01.2001.

Summary

FINANCIAL RISK ENVIRONMENT OF ESTONIAN NON-FINANCIAL FIRMS AND USE OF FINANCIAL DERIVATIVES

Andres Juhkam
University of Tartu

Corporate risk management has growing importance due to increase in volatility in risk resources during past 30 years. Major market risks for corporations are interest rate risk and currency risk. Practically every firm is exposured to these risk resources in everyday operating activity. Estonia has small and open economy and no direct impact to these risk resources in the EMU system. Tools of monetary policy of Bank of Estonia are given to European Central Bank. It means bigger uncertainty for our corporations.

Estonian firms have to learn to manage in this financial risk environment to be successful. During past years interest rate and SEK/EEK exchange rate risk for Estonian firms has reduced. Also currency risk is eliminated in transactions with firms of EMU members since 1999. But USD/EEK, LVL/EEK and RUR/EEK exchange rate risk is increased during last years.

We tested positive impact of risk (SEK/EEK, USD/EEK, LVL/EEK exchange rate, interest rate) volatility to demand of financial derivatives. We did not prove positive correlation between risk volatility and derivative use in Estonia. It may be caused by lack of statistical data about derivatives. We had data only about 2 years. It also may be caused by bigger volatility in risk environment makes hedging more expencive. We also considered lowering external financing costs of firm as a incentive for risk hedging (derivative use).

According to theory growth firm tend to hedge their risk exposure more. Firms try to coordinate operating and financing cash flows through risk exposure hedge to guarantee realization of growth opportunities.

EESTI TOOTLIKKUSE JUHTIMISE HARMONISEERIMINE EUROOPA LIIDUGA

Eedo Kalle
Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Tootlikkuse (productivity), kui süsteemi (riigi, tegevusala, ettevõtte jne.) väljundite (toodang, teenused jm.) ja sisendite (ressursid, kulud) suhe, on majanduskasvu ning konkurentsivõime põhitegur nii makro- kui mikrotasandil. Statistilises väljenduses ja üldises ning lihtsustatud käsitluses võib tootlikkusena mõista sisemajanduse koguprodukti (SKP) riigi (regiooni) ühe elaniku (inimese) kohta. Selle näitaja (püsivhindades) kõrge kasvutempo hoidmist on tõlgendatud kui konkurentsivõime integraalset iseloomustajat (1). Üldtunnustatud on seisukoht tootlikkusest, kui majanduse tervise baaskriteeriumist ehk baromeetrist.

Perioodil 1993-1999 kasvas Eesti majanduse tootlikkus (arvutatuna kui lisandväärtuse ja hõivatute suhe, 1995 a. püsivhindades) 140 %, s.o. keskmiselt 6 % aastas, mis on suhteliselt hea tulemus[1]. Kuid seda on siiski vähe kui arvestada, et Eesti majanduse tootlikkus (SKP ühe elaniku kohta) moodustab ainult 10-20 % arenenud riikide vastavast tasemest ja 38 % Euroopa Liidu keskmisest. Seega oleks vajalik kardinaalne suhtumise muutmine tootlikkuse tõstmise juhtimisse. Paraku aga pole tootlikkuse juhtimisalane olukord Eesti iseseisvumise aastatel oluliselt paranenud ja seda iseloomustavad jätkuvalt järgmised negatiivsed asjaolud[2]:

- tootlikkuse juhtimise küsimustes on kaldutud ühest äärmusest teise. Kui nõukogude ajal oli ülemäärane administreerimine, siis nüüd on riigi roll praktiliselt viidud nullini. Ei ole selgust milline peaks olema vabariigi valitsuse ja tema majanduspoliitika roll tootlikkuse suurendamisel, millised on tootlikkuse makrotegurid ja nende juhtimise võimalused, meetodid, vahendid jne. Puudub tootlikkuse tõstmise majanduslikult põhjendatud strateegia;
- tootlikkuse näitaja on peaaegu kadunud ametlikust statistikast (väljaarvatud Eesti Statistikaameti bülletään "Tööstus"). Tootlikkusena käsitletakse sageli ainult tööviljakust, mis on aga kõigest üks osatootlikkuse näitaja. Tähelepanu ei pöörata kapitali, materjalide, energia, info tootlikkusele, samuti kogutootlikkusele;
- tootlikkuse olemust, tähtsust, tõstmise vajalikkust ja sellega kaasnevaid probleeme ei teata ega tunnetata piisavalt ei makro- ega mikrotasandil. Majanduse reformimise ja ümberstruktureerimise käigus on vähe puudutatud tootlikkuse küsimusi. Puudulik on ka huvitatus ja töötajate tootlikkusalane ettevalmistus (teadmised, oskused jms.). Ainult ühe kõrgkooli (TTÜ) bakalaureuse ja magistriõppe kavas on spetsiaalne õppeaine, mis käsitleb tootlikkuse juhtimist;
- puudub tootlikkuse juhtimissüsteem nii riiklikul, regionaalsel, harulisel kui ka enamasti ettevõtete tasandil;
- erinevatel juhtimistasanditel puudub selgus tootlikkuse teguritest, nende prioriteetsusest, asendatavusest ja täiendatavusest, mõju kiirusest, juhitavusest, jne.;

---

[1]Autori arvutused. Uuemad andmed puuduvad kuna ei ole täpselt teada 2000 a. SKP püsivhindades.

[2] Artikli autori uurimuste alusel tehtud üldistused.

- probleemiks on kas ja kuidas koostada ning juhtida tootlikkuse tõstmise programme erinevates tegevusalades ja tasanditel;
- puudub tootlikkusealane infosüsteem (s.h. uute kogemuste tutvustamine jms.).

Seega on ilmne, et tootlikkusega seonduv on Eestis uudne, keerukas ja mitmetahuline.

Kuid lähemal aastakümnel on majanduse arendamise võtmeprobleem just tootlikkuse kiire kasvu kindlustamine, mis aitaks tõsta konkurentsivõimet, suurendada palkasid ja elatustaset. Kõige mainitu taustal kerkib õigustatult küsimus sellest, mida on tehtud tootlikkuse juhtimise alal mujal maailmas, sealhulgas Euroopa Liidus. Kas meil ei oleks midagi kasulikku nende kogemustest õppida? Selle selgitamine ongi käesoleva artikli eesmärgiks.

Tootlikkuse Keskused

Euroopa Liidu riikides ja ka mujal maailmas tegutsevad juba mitu aastakümmet nn. Tootlikkuse Keskused (USA-s ja Jaapanis igas osariigis), millede peamised funktsioonid on (2, lk. 25):
- tootlikkusealase majanduspoliitika ja -strateegia, kontseptsioonide jm. väljatöötamine ja / või läbivaatamine;
- tootlikkuse tõstmise riiklike, regionaalsete, haruliste jne. programmide väljatöötamine ning valitsusele, ettevõtjate ja ametiühingute liitudele esitamine;
- teadusuuringute (analüüside, prognooside jm.) korraldamine ja statistika süsteemi arendamine;
- vajalike metoodikate väljatöötamine jm. publikatsioonid (tootlikkuse bülletäänid jm.);
- tootlikkuse tõstmise kogemuste infopanga organiseerimine, kogemuste analüüs, üldistamine ja propageerimine;
- ekspertiiside teostamine, konsultatsioonide andmine ja koolitustöö;
- seminaride, konverentside jms. korraldamine ning välissidemete arendamine.
-

Alates 1966.a. ühendab Euroopa riikide tootlikkuse keskusi Euroopa Tootlikkuse Keskuste Assotsiatsioon (EANPC, asukohaga Brüsselis), kuhu kuulub 18 riiki (sh. kõik EL liikmesriigid). Viimastel aastatel on loodud tootlikkuse keskusi ka endistes sotsialistlikes riikides (Poola, Ungari, Venemaa, Ukraina jt.). Kas ei ole viimane aeg luua vastav keskus ka Eestis? Keskuse eespoolesitletud funktsioonide täitmine aitaks harmoniseerida ühtlasi Eesti tootlikkuse juhtimist Euroopa Liiduga.

EANPC Memorandum

1999 aastal esitas EANPC memorandumi “Tootlikkus, innovatsioon, tööelu kvaliteet ja tööhõive” (3). Memorandum on sisuliselt soovitus tootlikkuse tõstmise juhtimise nn “euroopa mudeli” tutvustamiseks ja ka evitamiseks. Tootlikkust käsitletakse memorandumis mitte ainult kui statistilist suhet, vaid laiemalt kui ressursside jätkuvat paremat kasutamist, et kindlustada majanduskasvu, innovatsiooni ja tööhõivet. Ühtlasi on tegemist tootlikkuse nn. holistilise (kompleksse ja tervikliku) kontseptsiooniga, mille kohaselt sisendina vaadeldakse kõikide ressursside (s.h. naturaalsete, infrastruktuuriliste ja organisatsiooniliste) nii kvantiteeti kui ka kvaliteeti. Memorandumil on tugev suunitlus tootlikkuse kasvuga kaasnevatele sotsiaalsetele probleemidele, milledest kesksemad on oht tööhõive vähenemisele ja looduse ning kliima rikkumisele.

Memorandumi järgi on tootlikkust toetavad ja mõjutavad tegurid järgmised (3, lk.2):
- majanduskasv,
- konkurents,
- kvaliteet,

- innovatsioon ja tehnoloogia,
- tööhõive,
- juhtimine ja töö organiseerimine,
- tööohutus, tervis ja töötingimused,
- kvalifikatsioon ja oskused,
- keskkonnakaitse,
- sotsiaalpartnerlus.

Alljärgnevalt mõningad kommentaarid ja täpsustused mainitud tegurite kohta. Majanduskasv on ühiskonna majandusliku arengu keskne kriteerium. Tootlikkuse seos majanduskasvuga on duaalne: ühelt poolt on tootlikkuse kasv majanduskasvu oluline tegur ja teisalt soodustab majanduskasv arengut ning seega tootlikkuse suurendamist paljudes tegevusalades. Sarnane ja lähedane on ka seos konkurentsiga. Konkurents ühelt poolt viib tootlikkuse ja majanduskasvu suurendamisele ja teiselt poolt tootlikkuse kasv võib suurendada konkurentsi. Tuleb öelda, et selline dialektiline ja mitmepoolne lähenemine on üldse omane kaasajal tootlikkuse probleemide esitamisel ning lahendamisel.

Tootlikkus ilma kvaliteedita on mõttetu nagu kvaliteet ilma tootlikkuseta. Tootlikkus ja kvaliteet on (eriti pikemas perspektiivis) lahutamatud progressi indikaatorid. Mikrotasandil kiire lühiajalise eesmärgina võivad kvaliteedi ja tootlikkuse tõstmine ka vastuollu sattuda. Kuid tuleb arvestada, et kvaliteedi tõstmine annab sageli võimaluse suurendada tootmis(teenindus)mahtu ja turustamist ning seeläbi soodustab tootlikkuse kasvu. Arenenud riikide paljudes ettevõtetes on evitatud tootlikkuse ja kvaliteedi integreeritud juhtimissüsteemid. Või kui on loodud terviklik ehk täielik kvaliteedi juhtimise süsteem (TQM-total quality management), siis haarab see enamasti ka tootlikkuse küsimused ning (mõnevõrra uudsemana) kui on evitatud terviklik tootlikkuse juhtimissüsteem (TPM-total productivity management), siis sisaldab see ka kvaliteedi juhtimise. Eestis on sertifitseeritud ligikaudu 100 kvaliteedi juhtimise süsteemi, kuid puudub selgus nende mõjust tootlikkusele.

Innovatsioon on vahetult seotud uue tehnoloogiaga, mida on peetud üheks kõige põhilisemaks tootlikkuse kasvu teguriks. Innovatsiooni käsitletakse sageli suhteliselt kitsalt kui uute tehnoloogiliste protsesside ja uute toodete evitamist, kuid on võimalik ka laiem käsitlus mille kohaselt innovatsioon on uuendused ja uued ideed kõiges. Siia kuulub ka uurimis- ja arendustegevus, mille finants-majanduslikud parameetrid (näiteks kulude osakaal SKP-s) ja mõju tootlikkusele on Eestis ilmselgelt liialt vähene. Oleks vajalik luua Eesti innovatsioonipank ja -börs. Oluline roll innovatsioonis on täita tehnoloogiaparkidel(-küladel) ja hiljutiloodud Eesti Tehnoloogiaagentuuril ning kõrgkoolide teaduse tipp- ja arenduskeskustel. On vaja uurida maailmakogemust ressursside säästlikust kasutamisest ja nende tootlikkuse olulisest suurendamisest. Oluline on ka konkurentsi tekitamine ressursside kokkuhoius, kusjuures mitte alati ei pea olema primaarne inimressursside kokkuhoid, kuivõrd tekitab ohtlikke sotsiaalseid probleeme. Rooma Klubi uuringud näitavad, et suuri reserve leidub energia ja materjalide kasutamise tootlikkuse ja säästlikkuse suurendamisel (4). Seejuures on ressursside suur ökonoomia saavutatav väiksemate kuludega kui ressursside väike kokkuhoid. Määrav on innovatsioonide süsteemsus (näiteks tehnoloogiate integreerimine), pidevus ja kiirus.

Kahe viimase aastasaja jooksul on maailmas kõrgema tootlikkusega kaasnenud ka suurem tööhõive. (3, lk. 10). Nüüd aga on tekkimas oht, kus suurem tootlikkus ja majanduskasv mõjub negatiivselt tööhõivele, s.t. teatud töökohad kaovad ja osa tööjõudu töötab

alakoormusega. Tulemuseks on tööpuuduse kasv, mis on tõsiseks probleemiks enamikus EL-u riikides. Olukorrast väljapääsemiseks on vähemalt kaks teed. Esiteks, stimuleerida tootlikkuse suurendamist ja majanduskasvu eesmärgiga stabiliseerida ettevõtlust ning seeläbi ka töökohtade arvu. Teiseks võib tööhõivet juhtida tootmise ja tootlikkuse tegurite (kapital, materjalid, energia, teadmised, aeg ja ruum) paindliku juhtimise kaudu. Ilmselt oleks vajalik EL riikide tööhõive poliitikate tundmaõppimine ja sealt kasuliku ülevõtmine, mis sisuliselt tähendaks samuti harmoniseerimist. Keskseks suundumuseks on siin uute tööhõive vormide (näiteks kodustöö) evitamine ja kvaliteetse ning pikaajalise tööelu kindlustamine.

Juhtimine ja töö organiseerimine kui tootlikkuse tegur aitab igapäevaselt realiseerida innovatsiooni ning tootlikkuse tõstmise programmi. Töö organiseerimise roll on suurenenud ja laienenud, haarates endasse klienditeeninduse, mitmesugused uued töö organiseerimise paindlikud vormid ja meetodid. Nende küsimustega on tihedasti seotud tööohutus, tööjõu tervis ja töötingimused. Neid võib käsitleda ka kui tootlikkuse suurendamise eeltingimusi ja meie mahajäämus EL-u riikidest on siin suur. Probleem pole siin alati mitte ainult nn. “klassikalistes” kahjulikes mõjudes (müra, niiskus, ebapiisav valgustus jne.), vaid ka “uutes” negatiivsetes mõjurites nagu kõrge töö intensiivsus, monotoonsus, vastutus ja närvipinge jt. Senisest suuremat tähelepanu tuleb pöörata töökeskkonna psühhosotsiaalsetele faktoritele, kuna stress ja läbipõlemine on saanud EL-s kasvavaks probleemiks. Sageli puudub meil töökeskkonna parandamisel ergonoomiline lähenemine ja samuti orienteeritus ressursse säästvate töökohtade loomiseks. Selle tulemuseks on nõrk tööohutus ja -tervishoid, negatiivne mõju tööaja kasutamisele ja töö organiseerimisele, kvalifikatsiooni tõstmisele jne. ning lõpptulemusena tootlikkuse ja ka elukvaliteedi langus.

Kvalifikatsiooni ja oskusi kui inimkapitali komponente (kõrvuti tervise ja loovusega) peetakse tänapäeval tootlikkuse kasvu üheks võtmeteguriks. Seda eriti kiiresti globaliseeruvas ja informatsioonimahukas majanduses. Kui töötajatel puudub vajalik inimkapital ootab ilmselt tootlikkuse tõstmise programmi läbikukkumine. Meie vabariigis on siin teatavasti kitsaskohaks kutsehariduse nõrk ja praktikast mahajääv tase.

Üks uudsemaid ja omapärasemaid tootlikkust mõjutavaid tegureid on keskkonnakaitse. Esmases ja ajalooliselt vanemas käsitluses mõisteti kulutusi keskkonnakaitsele kui tootlikkust pärssivat ja alandavat investeerimist. Nüüdseks on aktuaalseks muutunud säästev ja jätkusuutlik areng, mille raamides evitatakse loodussõbralikku tootmist ja tööprotsesse, ökoloogiliselt testitud ja jäätmeteta tehnoloogiaid, mahepõllumajandust jms. Neid suundi toetavad EL riikide valitsused ja lõppkokkuvõttes ning pikemas perspektiivis viib see kulude ökonoomiale ja nn. “rohelise” tootlikkuse kasvule.

Väheoluline ei ole tänapäeval ka sotsiaalpartnerlus kui normaalsete töösuhete katalüsaator, mis kindlustab tootlikkuse arengu. See on eelkõige küsimus tööandjate, töövõtjate (ametiühingu) ja riigi suhetest töö alal ning osalusdemokraatiast. Töösuhted võivad olla määravad töötajate motivatsiooni, initsiatiivi ja tootlikkuse suurendamisel ning seda peaks arvestama iga tööandja.

Kõik ülalmainitu oli lühikäsitlus EL riikides tootlikkuse juhtimisel vaateväljas olevatest probleemidest. Need kõik on olemas ka Eesti Vabariigis kuid ei ole ühendatud ega lahendatud süsteemselt ja kompleksselt tootlikkuse kiire kasvu saavutamiseks. Seega EANPC Memorandumi järgimine aitaks Eesti majanduse tootlikkuse tõstmise juhtimist harmoniseerida EL-ga. Loomulikult kaasneks sellega ka tootlikkuse kasv.

Soome kogemus

Veel üheks tootlikkuse juhtimise harmoniseerimise võimaluseks oleks EL tootlikkuse riiklike programmide koostamise tava ülevõtmine. Lähimaks näiteks ja eeskujuks on Soome, kus evitatakse juba kolmandat programmi "Tootlikkusega tulevikku"(5). Programmid haaravad 3-4 aastase perspektiivi ja keskenduvad tootlikkuse väga mitmesuguste küsimuste uurimisele ja lahendamisele nagu:

- tootlikkuse statistika arendamine,
- tootlikkuse mõõtmine ja analüüs avalikus sektoris,
- tootlikkuse suurendamine väike- ja keskettevõtluses,
- ametnike tootlikkuse mõõtmine ja suurendamine,
- tootlikkusalase koostöö edendamine,
- kvaliteedi juhtimine,
- efektiivse tootmise ja logistika korraldamine.

Programm on ülesehitatud alamprogrammidena ja projektidena, millede täitmisel osalevad riigiasutused, kõrgkoolid, teaduslikud uurimisasutused jt.
Ilmselt on võimalik ja oleks ka väga vajalik tootlikkusealase programmi läbiviimine Eestis. Potentsiaal selleks on meil olemas. Programm oleks teatav garantii Eesti tootlikkuse suurendamise probleemi, kui majanduse sünteetilise võtmeküsimuse, lahendamisel ja viiks meie tootlikkuse taseme lähemale Euroopa Liidule.

Kokkuvõte

Eesti avatud majanduse ja piiratud ressursside tingimustes on majanduskasvu ja konkurentsivõime suurendamise eelduseks tootlikkuse kiire kasv. Selleks on vajalik sihipärane juhtimine nii makro- kui mikrotasandil mis tähendab tootlikkuse juhtimisfunktsioonide ja neid täitvate struktuuride määratlemist. Uuringud aga näitavad, et tootlikkuse tõstmise juhtimisel on Eestis palju puudusi, ebaselgust ja määramatust, mistõttu ei ole kindlustatud tootlikkuse edasine kasv. See aga pärsib meie majanduse arengut ja ühinemist Euroopa Liiduga.

Suundudes Euroopa Liitu oleks otstarbekas harmoniseerida ka tootlikkuse kasvu juhtimine EL kogemustest lähtudes. Siin on eeskujuks Euroopa Tootlikkuse Keskuste Assotsiatsiooni (EANPC) memorandum "Tootlikkus, innovatsioon, tööelu kvaliteet ja tööhõive" (Brüssel, 1999). Memorandum annab soovitused tootlikkuse tõstmise juhtimiseks nn. "euroopa mudeli" kohaselt. Analüüs näitas, et memorandum on aktuaalne ja ülevõetav ka Eesti tingimustes. Memorandumi järgi on tootlikkust toetavateks ja mõjutavateks teguriteks majanduskasv, konkurents, kvaliteet, innovatsioon ja tehnoloogia, tööhõive, juhtimine ja töö organiseerimine, tööohutus, tervis ja töötingimused, kvalifikatsioon ja oskused, keskkonnakaitse, sotsiaalpartnerlus. Oleksid vajalikud süvauuringud mainitud tegurite ja tootlikkuse seostest Eesti Vabariigis.

Kõigis EL riikides on loodud Tootlikkuse Keskused, kus realiseeruvad tootlikkuse tõstmise juhtimisfunktsioonid (mõõtmine, hindamine ja analüüs, prognoosimine ja kasvuprogrammide koostamine või testimine, koordineerimine, koolitus jm.). Keskused hoiavad oma vaateväljas tootlikkuse probleemid nii makro- kui mikrotasandil. Tootlikkuse Keskusi on tekkinud juba

ka Ida-Euroopa endistes sotsialistlikes riikides (Ungari, Poola, Venemaa, Ukraina jt.) ja ilmselt on aeg küps vastava keskuse loomiseks ka Eestis.

Tootlikkuse juhtimise harmoniseerimise võimaluseks oleks ka EL tootlikkuse riiklike programmide koostamise tava ülevõtmine. Lähimaks näiteks ja eeskujuks on Soome, kus evitatakse juba kolmandat programmi "Tootlikkusega tulevikku". Programmid haaravad 3-4 aastase perspektiivi ja keskenduvad tootlikkuse mitmesuguste probleemide uurimisele ning lahendamisele makro- ja mikrotasandil. Ilmselt oleks ka Eestis vajalik tootlikkuse kasvu sihtprogramm, eelkõige, et välja selgitada tootlikkuse suurendamise kitsaskohad ja reservid.

Kasutatud kirjandus

1. The Global Competitiveness Report, 1997.
2. **Kalle, E.** Tootlikkuse juhtimine: kogemused ja probleemid. Tallinn, 1990.
3. Productivity, Innovation, Quality of Working Life and Employment. Memorandum. EANPC, Brussels, 1999.
4. Factor Four. Doubling Wealth-Halving Resource Use. The New Report to the Club of Rome. Earthscan Publications Ltd, London, 1997.
5. Kansallinen tuottavuusohjelma 1996 - 1999. Projektien keskeiset tuotteet ja julkaisut. Syyskuu 1998.

Summary

HARMONISATION OF ESTONIAN PRODUCTIVITY MANAGEMENT WITH THE EUROPEAN UNION

Eedo Kalle
Tallinn Technical University

Steady productivity growth is one of the important indices of competitiveness. In 1993-1999 the growth of productivity (value added in at 1995 constant prices per employee) in the Estonian economy was 140%. This is not a bad result, corresponding to an annual average growth of 6%. But the level of productivity (GDP per capita) in Estonia is very low, making up only 10-20 % of the level of developed countries and 38 % of the EU average.
The following circumstances hinder the growth of productivity:
- The lack of awareness of the meaning of productivity, of the need to improve it and of the obstacles which need to be overcome. Besides, the workforce is not much interested, and no training is provided;
- The role of the government and its economic policy in raising productivity , the possibilities and methods of controlling macroeconomic factors of productivity and the use of government levers in raising productivity are insufficient;
- No productivity management system exists on the national, regional, sectoral and enterprise levels - the last being the greatest shortcoming. The functions of productivity management (measurement, analysis, forecasting and planning, compilation and implementation of growth programme) do not operate systematically or do not exist at all;
- Productivity is often understood only as labour productivity, which is, however, only one indicator of partial productivity. Little attention is paid to the productivity of capital, materials, energy and information as well as to total productivity;

- Various management levels lack understanding about productivity factors, their priorities, substitutability and complementarity, etc.;
- The problem is whether and how to compile and manage programmes of raising productivity in different fields and levels.

We must harmonise our productivity management with the European Union. We should follow the guidelines provided by the Memorandum of European Association of National Productivity Centres: Productivity, Innovation, Quality of Working Life and Employment (1999, Brussels). According to the Memorandum the factors contributing to productivity are:
- economic growth
- competition and quality
- innovation and technology
- employment
- work organisation and learning organisations
- safety and health and working conditions
- skills, qualifications
- environmental protection
- social partnership.

This means that a wider and more comprehensive approach to improving Estonian productivity management is needed.

KAHJUKINDLUSTUSTURU REGULATSIOONIST TEEL EUROOPA LIITU

Ivo Karilaid, Enn Listra
Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Ühinemine Euroopa Liiduga (EL) toob enesega kaasa muutused nii kindlustusturul kui ka selle regulatsioonis. EL-ga harmoniseerimisega seotud muutusi tehes tuleb arvestada Eesti turu spetsiifikaga, niivõrd kui see võimalik on. Artikli eesmärgiks on analüüsida Eesti kahjukindlustusturu senist arengut, võrrelda seda regulatsiooni seisukohalt oluliste aspektidega EL-s ja teistes arenenud riikides ning anda soovitused kahjukindlustusturu seadusandlikuks reguleerimiseks (regulatsiooniks) lähitulevikus.

Kindlustusturu regulatsiooniga tuleb tagada üldiste eesmärkide (Atkinson, jt, 1996) täidetus sektorispetsiifiliselt:
a) finantsvahendussüsteemi funktsioonide täitmine kindlustussektoris;
b) ärikeskkonna korrastamine kõikide turuosaliste jaoks;
c) turutõrgetest tingitud ebasoovitavate arengute kõrvaldamine kindlustussektoris.

Kuigi kindlustuses on olulisim riskide maandamine, tuleb selle turu regulatsioonil arvestada kõigi finantsvahenduse funktsioonidega, milleks on: kapitali vahendamine majandussubjektide vahel; kapitali koondamine suure kapitalivajadusega projektide finantseerimiseks või vastupidi vastavalt majandussüsteemi vajadustele; lühiajaliste säästude muundamine pikaajalisteks finantseerimisvõimalusteks; riskide maandamine ja hajutamine; teenuste hindades ning tulu- ja intressimäärades sisalduva informatsiooni genereerimine; kuluefektiivsuse ja vahendite jooksva ja ajalise jaotuse efektiivsuse suurendamine. Siit tulenevalt omandab olulise tähtsuse kindlustuse ja ülejäänud finantssektori seotus (Fabozzi ja Modigliani, 1994, lk. 18-33).

Nende funktsioonide täitmise vajadus on koos ülejäänud finantssektoriga tekitanud vabatahtliku kindlustuse. Vabatahtliku kindlustuse areng on olulisel määral mõjutatud majanduse arengutasemest ja sissetulekutest. Olulisteks faktoriteks on siin kindlustustoodete eripära ja inimeste riskieelistused, mistõttu paljud kindlustustooted ei suudaks vabaturul areneda. Seetõttu on vabatahtliku kindlustuse kõrval küllaltki suur osa ka regulatsiooniga tekitatud kohustuslikul kindlustusel

Vabatahtliku kindlustusega seonduvalt on regulatsioonis tähtsaimaks ärikeskkonna korrastamine, kohustuslik kindlustus seondub eelkõige turutõrgete kõrvaldamisega. Eesti kindlustusturu reguleerimisel tuleb lisaks üldistele regulatsioonieesmärkidele, mille järgimisel saame tugineda arenenud riikide kogemusele ja mida on võimalik täita väga mitmel viisil, arvestada ka Eesti turu spetsiifikat ja lähenevat ühinemist Euroopa Liiduga.

Kahjukindlustusturg ja liitumisläbirääkimised Euroopa Liiduga

Eesti alustas liitumisläbirääkimisi Euroopa Liiduga 1998. aasta märtsis. Eesmärgiks on seatud Eesti valmisolek EL-ga liitumiseks 1. jaanuaril 2003. Läbirääkimisi peetakse peatükkide kaupa mille lõppemisel peatükk “suletakse” (Välisministeeriumi pressitalitus, 2000).

Käesoleva artikli seisukohalt on seni mittesuletud peatükkidest lisaks kindlustusspetsiifilistele olulised kaks – teenuste vaba liikumine ja finantskontroll.

Teenuste vaba liikumise osas soovib EL saada nii hoiuste kui investeeringute tagamise graafikuid nõutud tasemele 20000 eurot ülemineku ajakava kohta (üleminek aastani 2010, Hoiuste Tagamise Fondi Nõukogu on ülemineku kava kinnitanud). Analoogiline graafik nähakse ette ka investori kaitse skeemis. Kindlustuse järelvalve osas soovib EL saada informatsiooni administratiivse võimekuse kohta. Lisaks tuleb Pangajärelvalve ning Kindlustusinspektsioon ja Väärtpaberinspektsioon ühendada ühtseks finantsjärelvalve asutuseks.

Finantskontrolliga seoses on EL rõhutanud range finantsjuhtimise loomise tähtsust Eestis, EL ressursside kasutamise läbipaistvuse ja kontrolli kindlustamist ning EL finantshuvide kaitsmist. EL ootab vastava seadusandluse harmoneerimist, range finantskontrolli süsteemi loomist ja avaliku sektori finantskontrolli vastavusse viimist rahvusvaheliselt tunnustatud standarditega. Põhjused, miks EL just nendele punktidele põhitähelepanu pöörab, on vähemalt osaliselt seotud vastavate direktiivide arenguga, mida iseloomustame tabelis 1.

Tabel 1. EL 3 põlvkonna (eristatud põhidirektiivide järgi, vt Müller, 1998) kindlustusalaste direktiivide rõhuasetused

1. põlvkonna direktiivid	2. põlvkonna direktiivid	3. põlvkonna direktiivid
Lepingutele	Teenuste vabale liikumisele	Olulise omaniku ja juhtivtöötajate usaldusväärsusele
Kindlustusettevõtete põhiasukohajärgsele süsteemile	Erinevate riikide lepinguseadustest tulenevatele erinevustele	Järelvalve kohustusele hoida ärisaladust
Kindlustusettevõtete juriidilistele vormidele	Emamaa printsiibile	Kindlustustehnilisi reserve katvatele varadele
Solventsusmarginaali arvutamise korrale	Järelvalve- ja aruandlus-meetmete ühtlustamisele	Riskide hajutamisele
Kindlustusettevõtete lõpetamisele		Kindlustustoodete müümise reeglitele
Suhetele kolmandate riikidega		Audiitori teabe edastamisele järelvalvele
Järelvalvete vahelisele koostööle		

Andmed: Valge raamat, lk 307-317; Müller, 1998

Esimese põlvkonna suhtelistest üldistest juriidilistest ja arvestuslikest formaalsustest on jõutud selliste kvalitatiivsete aga ka konkreetsete kriteeriumiteni nagu “usaldusväärsus”, “võimekus ja usaldusväärsus” inimestega seotult ja “müümise reeglid”. Harmoniseerimine on EL-s toimunud liikumisega üldiselt konkreetsele. On loomulik, et eelkõige pööratakse tähelepanu probleemidele, millest koostöö Euroopas kunagi algas ja mida praegu enesestmõistetavaks peetakse.

Analüüsides kindlustustegevust reguleerivaid akte Eestis ja EL-s leidsid autorid, et Eesti vastavad seadusandlikud aktid on suhteliselt kaugele arenenud, kattes suure osa EL direktiivides toodust. Kuid üheks üldiseks õigussüsteemi puudutavaks osaks on

võlaõigusseadus, mis loob olulised eeldused rahandussektori, sealhulgas kindlustussektori edasisele arengule.

Olulise osa kindlustusturgu mõjutavast regulatsioonist moodustavad erinevad kohustusliku kindlustuse liigid, mis OECD ja EL liikmesriikides on väga erinevad ja vahel kaootiliselt arenenud. Võrdluseks võiks tuua Prantsusmaa, kus on ligikaudu 90 kohustuslikku kindlustust ja Iirimaa, kus on vaid üks. Omavahel tihedalt seotud Beneluxi maadest on Belgias väga arvukalt kohustuslikke kindlustusi, Hollandis ja Luksemburgis aga suhteliselt vähe (Fontaine, Rode, 1997).

Kui analüüsida kohustusliku kindlustuse arengut sektorite kaupa, võib kokkuvõtlikult öelda, et liikluskindlustus on kohustuslik kõikjal, kuid vastutuskindlustus teiste transpordiliikide suhtes erineb riigiti oluliselt. Samasugune on situatsioon ametialase vastutuse kindlustusega. Mõnedes riikides on kohustuslik notarite, mõnedes arhitektide kindlustus. See viitab olulisele juhuslikkusele ja traditsioonide ning varasema majanduspoliitilise arengu mõjule kohustusliku kindlustuse kujunemisel. Lisaks liiklus- ja vastutuskindlustuse erinevatele alaliikidele on sageli kohustuslikuks tööõnnetuskindlustus.

Eesti kindlustusturu areng

Sisuliselt on kindlustus ainuke finantsvahendussektori osa, mille puhul saab rääkida teatud järjepidevusest. Ülejäänud finantsvahendussektori komponente ei eksisteerinud nende tänapäevases mõttes, kuna rangelt võttes (funktsionaalse definitsiooni järgi, Listra, 2000), puudus nõukogude süsteemis raha. Sellest ning nõukogude süsteemi iseärasustest tulenevalt praktiliselt puudusid rahalised intressimäärad ning kaasaegne finantssüsteem. Siiski on areng kindlustusturul olnud suhteliselt ebaühtlane ja küllalt suurte hüpetega nii kogu turu kui kindlustusliikide osas. Tabelis 2 on iseloomustatud kindlustusturu arengut Eestis ajavahemikul 1994 – 1998.

SKP jooksevhindades on ajavahemikul 1994 -1998 kasvanud ligikaudu 2,4 korda. Sama aja jooksul on kindlustuse brutopreemiad kasvanud 3,65 korda. Veidi kiiremini on kasvanud brutopreemiad inimese kohta, mis on seletatav elanike arvu mõningase vähenemisega sellel perioodil. Märkida tuleb suurel määral kohustuslikule kindlustusele tugineva kahjukindlustuse madalamat arengutempot (kasv ligikaudu 3,4 korda) võrreldes vabatahtlikule kindlustusele tugineva ja märksa suuremal määral sissetulekutest mõjutatud elukindlustusega (kasv 6,2 korda)

Tabel 2. Eesti majanduse ja kindlustusturu olulisemad näitajad aastatel 1994-1998.

	1994	1995	1996	1997	1998
SKP jooksevhindades (mln kr)	30268	40705	52446	64324	73213
Brutopreemiad (tuh kr)	344531	549914	824114	1085229	1258677
Kahjukindlustus	311316	507161	759665	957077	1052220
Elukindlustus	33215	42753	64449	128153	206457
Brutopreemiad elaniku kohta (kr)	230	369	543	723	844
Kindlustuse osatähtsus SKP-s %	1,1	1,3	1,5	1,6	1,7
Kahjukindlustus	1,0	1,2	1,4	1,4	1,4
Elukindlustus	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Preemiate kasv %		59,6%	49,9%	31,7%	16,0%
Kahjukindlustus		62,9%	49,8%	26,0%	9,9%

Elukindlustus		28,7%	50,7%	98,8%	61,1%
Kahjukindlustuse osatähtsus %	90,4%	92,2%	92,2%	88,2%	83,6%
Elukindlustuse osatähtsus %	9,6%	7,8%	7,8%	11,8%	16,4%

Andmed: Kindlustuse aastaraamat 1998

Kahjukindlustusturu toodete liigilise struktuuri arengut iseloomustab joonis 1. Koos tabelis 2 toodud andmetega on selge, et muutused on olnud olulised. Toimunud on sissetulekute kasvuga kaasnev jätkuv nihe elukindlustuse osatähtsuse suurenemisele. Lisaks struktuurimuutustele, mis pole eriti järsud, on näiteks maismaasõidukitega seotud kindlustustoodete maht suurenenud ajavahemikul 1996 –1998 ligikaudu 2,5 kordselt. Suur osa neist muutustest on kas otseselt või kaudselt tingitud riigipoolsest regulatsioonist.

Ligikaudu 70% kahjukindlustusturust moodustavad liikluskindlustus (nõudluse tekitajaks vastav seadus) ja maismaasõidukikindlustus (nõudluse põhiliseks tekitajaks finantseerimisasutused). Kui siia lisada veel reisikindlustus (nõudluse tekitaja osaliselt seadus), era- ja juriidiliste isikute varakindlustus (põhiliseks nõudluse tekitajaks finantseerimisasutused) ning vastutuskindlustus (nõudluse tekitajaks seadus notarite ja audiitorite osas) saame ca 95% kahjukindlustusturust. Kahjukindlustusturul toimunud muutused on olnud erinevatel aastatel tooteliikide kaupa väga erinevad.

Tänane kindlustusturg on olulisel määral kujunenud aastatel 1996 – 1997 toimunud muutuste tagajärjel, millega seondub väliskapitali osakaalu suurenemine. Mitmed kindlustusseltsid on tegevuse lõpetanud ning peaaegu kõik kindlustusseltsid on olnud sunnitud tegelema finantseerimisküsimustega. Teisalt on tänased turuosalised oma eelkäijatest tugevamad kapitaliseerituselt ja kompetentsemad teadmistelt.

Joonis 1. Kahjukindlustusturu maht kumulatiivselt

Kindlustusturu arengut mõjutavad tegurid

Eelnevast on selge, et seni on kindlustusturul domineerinud regulatsiooniga otseselt või kaudselt tekitatud kindlustusliigid. Teiseks mõjutab kindlustusturgu tema tihe seotus kogu finantssektoris toimuvaga. Kolmandaks mõjutab kindlustusturgu sissetulekute kasvuga kaasnev vabatahtliku kindlustuse kasv. Arvestades selle suhteliselt tagasihoidlikku osa praegusel turul ja seniseid turuosa kasvutemposid (vt tabel 2), jääb lähitulevikus kindlustussektoris domineerima kahjukindlustus. Neljandaks oluliseks faktoriks on nii turu kui regulatsiooniga seonduvalt lähenev ühinemine EL-ga Lisaks regulatsiooni muutustele toob EL-ga ühinemine enesega kindlasti kaasa konkurentsi tihenemise kindlustusturul.

Kuigi regulatsioon on olnud üheks oluliseks kindlustussektori arendajaks, toob ta enesega paratamatult ka probleeme. Esiteks on hinnad ja ka turustruktuur tõenäoliselt erinevad sellest, milliseks nad oleksid kujunenud ainult majandusjõudude toimel. Teiseks toob kliendi kaitse kindlustuses enesega kaasa moraaliriski (Mas-Colell jt, 1995, lk. 477) probleemi. Probleemide korral kindlustuses on lepingud koos kattevaraga kohustatud üle võtma Kindlustusinspektsioon. Lühiajalisel konkurentsivõime suurendamisel võetud riskidele mittevastavate hindadega võivad tagajärjeks olla probleemid pikaajalises perspektiivis.

Lähitulevikus suurendab kindlustusturu mahtu tööandja õnnetus- ja kutsehaiguste kindlustus – seadusega määratud kohustus tööandjatele - mis peaks ekspertide arvates (Lelumees, 2000) kahjukindlustusturule juba esimesel aastal tooma 800-900 miljonit krooni. See on ligikaudu sama palju kui liikluskindlustus ja maismaasõidukikindlustus kokku.

Olulise faktorina tuleb regulatsiooni kujundades silmas pidada raha- ja kindlustusturu vahelist tihedat seost. Koos intressimäärade languse ja laenutegevuse elavnemisega liigub finantsinstitutsioonide tekitatud nõudluse toel osa rahast kindlustusturule, kust see suundub osaliselt tagasi rahaturule, mille tagajärjel (juhul kui nõudlus jääb samaks) võivad intressid omakorda väheneda jne. Kui siia lisada veel infotehnoloogia arengust tingitud reaktsiooniaja vähenemine ja Verdoni seadusega (Brown, 1997, lk. 27) kirjeldatav investeeringute mõju majanduskasvule, võime järeldada, et kahjukindlustusturul ringlev raha võib olla oluliseks majanduskasvu toetavaks jõuks eriti majandustsükli algfaasis. Vastupidi, preemiate kasvukiiruse vähenemine jahutab majandust.

Kolmandaks oluliseks kindlustustusturu arengu mõjuriks on sissetulekute tase, millest sõltub majandussubjektide käitumine riski tingimustes ning vabatahtliku kindlustuse maht. Tugineme Friedmani ja Savage (1948) ja Hirshleiferi (1965) riskikäsitlusele. Olgu riskiga seotud sissetulekul kaks võimalikku väärtust I_1 ja I_2, mis võivad realiseeruda vastavalt tõenäosustega p_1 ja p_2. Tähistame sissetuleku oodatava väärtusega $E(I)$ võrduva kindla sissetuleku I^*

$$I^* = E(I) = p_1 I_1 + p_2 I_2 \qquad (1)$$

Madala sissetuleku korral on kindla sissetuleku kasulikkus $U(I^*)$ väiksem kui ebakindla oodatav

$$U(I^*) < U(E(I)) \qquad (2)$$

ning inimesed kalduvad vähem kindlustama. Kõrgema sissetuleku korral on võrratuse märk seoses (2) vastupidine ning inimesed hakkavad suhteliselt rohkem eelistama kindlustust. Selliselt on võimalik prognoosida vabatahtliku kindlustuse suurenemist, mida kinnitavad ka tabelis 2 toodud andmed.

Kokkuvõte ja soovitused kindlustuspoliitikaks

Kindlustussektor moodustab olulise osa finantsvahendussektorist, mille reguleerimisele tuleb pöörata vähemalt sama suurt tähelepanu, kui sektori ülejäänud osadele. Põhilise lähtekohana tuleb regulatsiooni kujundamisel arvesse võtta finants-vahendussüsteemi erilisi funktsioone majanduses, selles pakutavate toodete ja teenuste iseärasusi ning tema olulist mõju kogu majandusele.

Lisaks sellele tuleb arvestada kindlustussektori eripära. Väga suur osa kindlustussektorist eksisteerib nii Eestis kui muus maailmas tänu kohustuslike kindlustusliikide olemasolule. Kindlustussektoris toimuvat mõjutab väga suurel määral kogu ülejäänud majanduses toimuv ning samas on kindlustuse rahavood tagasisidena olulised rahaturul toimuvate protsesside määrajad. Vabatahtliku kindlustuse osakaal on tugevalt mõjutatud sissetulekute tasemest majanduses.

Kindlustussektori tulevaste arengute oluliseks määrajaks on lähenev El-ga ühinemine. Lähtuvalt eeltoodust 6 soovitust seadusandjatele ja järelvalve korraldajatele:

1) keskenduda teiste riikide õppetundidele arvestades Eesti turu spetsiifikat ja kujundada regulatsioon väga konkreetsete kriteeriumite järgi, milledest tähtsamad on kohustuslike liikide valik ja rakendamise erinevad aspektid (tehnilised iseärasused) vastavalt kindlustuslepinguseadusele;
2) kehtestada ranged kriteeriumid rahaliste vahendite ja riskide hindamisele ning kontrollile
3) keskenduda kindlustusvaldkonnas tegutsevate organisatsioonide juhtkonna kompetentsuse ning võimekuse tagamisele;
4) vältida üleregulatsiooni;
5) võimalusel vältida kiireid reforme rahandussektoris, mille tulemusena üksikute turuosaliste roll antud sektoris suureneb lühiajaliselt kordades;
6) suurendada järelvalve ameti töötajate motiveerimist ja koolitamisest;

Kasutatud kirjandus

1. **Atkinson, B., Baker, P. ja B. Milward.** (1996). Economic Policy. London, UK: Macmillan.
2. **Brown, W. S.** (1997). Makroökonoomika Baasteooria. Tallinn, Külim.
3. Eesti Statistika Aastaraamat 1997. Statistikaamet, Tallinn.
4. **Fabozzi, F. J. and F. Modigliani.** (1992). Capital Markets, Insitutions and Instruments. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
5. **Fontaine, M., de Rode, H.** (1997). Kohustuslik kindlustus OECD riikides. Teine Ida Lääne Konverents, Varssarvi, Poola.
6. **Friedman, M., Savage, L. J.** (1948). The utility analysis of choices involving risk. *The Journal of Political Economy,* Vol. LVI, No.4.
7. **Hirshleifer, J.** (1965). Investment decisions under uncertainty: choice theoretic approaches. *The Quarterly Journal of Economics,* Vol.LXXIX, No. 4.
8. Kindlustuse aastaraamat 1998. Kindlustusinspektsioon, Tallinn.
9. **Lelumees, E.** (2000). Tööõnnetuse ja kutsehaiguse kindlustuse tariifid. Käsikiri.
10. **Listra, E.** (2000). On the Economics of Money Creation during Estonian Transformation. Kogumikus *Baltic Economic Issues,* toim. B. Lesser. Halifax, Canada: Dalhousie University.

11. **Mas-Colell, A., M. D. Whinston ja J. R. Green.** (1995). Microeconomic theory. New York, NY: Oxford University Press.
12. **Müller, H.** (1998). Kindlustuse ühisturg. Euroopa integratsioon kindlustuses. Tõlge. EV Kindlustusinspektsiooni Teabe-Leht, Nr. 12 (46).
13. Valge raamat: Assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ettevalmistamine integreerumiseks Euroopa Liidu siseturgu. (1996). Eesti Vabariigi Riigikantselei Eesti Õigustõlke Keskus, Tallinn.
14. Välisministeeriumi pressitalitus. (2000). Hetkeseis liitumisläbirääkimistel Euroopa Liiduga. Eesti Päevaleht, 19. Juuni, 2000.

Summary

ON THE REGULATION OF NONLIFE INSURANCE MARKET ON THE WAY TO EUROPEAN UNION

Ivo Karilaid, Enn Listra
Tallinn Technical University

The need to harmonise Estonian legal environment with European Union creates specific problems in regulation of insurance sector. The development of Estonian nonlife insurance market is analysed in the paper, the Estonian insurance sector is compared with the one of EU from the viewpoint of regulation and some advises are given for the future legal regulation of Estonian insurance market.

In the case of regulation in insurance one should take into account that major part of insurance services are created by regulation. Second, the processes in insurance sector are influenced by the other parts of economy and give the feedback to them. Third, one should take into account that the level of income in economy heavily influences the structure of demand for insurance services. Fourth, in Estonia the future regulating framework is influenced by the increasing importance of European Union.

Following considerations should be taken into account when designing regulation in insurance market:
1) one should use the experience of more developed countries taking into account characteristics of Estonian market and to design legal system based on specific criteria, paying special attention to selection of the types of compulsory insurance and to the law on insurance contracts;
2) designing criteria for management of cash and risks;
3) the competence level of management in insurance companies;
4) avoiding overregulation;
5) avoiding rapid structural changes in financial sector that are caused by regulation;
6) the education and motivation of financial supervisors.

KESKKONNAPOLIITIKA JA KESKKONNAJUHTIMISSÜSTEEMID

Kristiina Kasemets, Raili Kriisa
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Kaasajal on riikide üldise heaolu jätkuva kasvu aluseks tasakaalu leidmine majanduse arengu ning järjest vähenevate loodusvarade ja keskkonna säästliku kasutamise vahel. Järjest olulisemaks muutub keskkonnasõbraliku ideoloogia rakendamine mistahes eluvaldkonnas. Sellest vajadusest tulenevalt pannakse üha enam rõhku keskkonnaalaste programmide ja tegevuskavade koostamisele ja ellurakendamisele riigijuhtimise kõigil tasanditel. Keskkonnapoliitika ja keskkonnajuhtimissüsteemid on selle temaatika kaks aspekti.

Käesoleva artikli eesmärgiks on määratleda Eesti praegune seis ning arenguvõimalused keskkonnaküsimustes, arvestades Eesti võimalikku liitumist Euroopa Liiduga. Selleks käsitletakse kõigepealt keskkonnapoliitika arengut ja keskkonnajuhtimissüsteemide tekkimist ning antakse ülevaade keskkonnajuhtimissüsteemi standardite olemusest ja nõuetest. Järgnevalt analüüsitakse keskkonnajuhtimissüsteemide tasuvust ettevõtte ja ühiskonna seisukohalt. Peab mainima, et antud teemal on maailmas läbi viidud hulk erinevatele aspektidele keskenduvaid uuringuid, kuid üldistavaid käsitlusi on väga vähe. Käesoleva artikli autorid on püüdnud anda tervikliku pildi keskkonnajuhtimissüsteemide tasuvuse teoreetilistest alustest ning nende realiseerumisest praktikas.

Artikli teises pooles antakse ülevaade Eesti keskkonnapoliitika põhimõtetest ning hetkeolukorrast seadusandluse harmoniseerimisel Euroopa Liidu vastavate õigusaktidega. Lõpuks analüüsitakse Eesti ohtusid ja võimalusi antud valdkonnas.

Keskkonnapoliitika areng ja levinumad keskkonnajuhtimissüsteemide standardid

Maailma riikide keskkonnapoliitika on aastate jooksul läbi teinud olulise arengu. 30 aastat tagasi, kui keskkonnale riigi tasandil tähelepanu hakati pöörama, oli esiplaanil keskkonnareostuse vähendamine ning löögi alla sattusid suured tööstusettevõtted. Nüüdseks, kus jäätmete käitlemine on rangelt reglementeeritud, ei ole tööstus ammu enam ainuke oluline reostuse allikas. Järjest rohkem keskkonnamõjudest tuleb majapidamistest, transpordist, põllumajandusest. Keskkonnariskid ei ole enam otseselt nähtavad (nt. kasvuhooneefekt), mõjud on pikaajalised ja ainult osaliselt tõestatavad. Traditsiooniline keskkonnaalane seadusandlus (s.h. ka Euroopa Liidu seadusandlus) ei ole sellises olukorras enam piisav.

Keskkonnajuhtimissüsteemid (*environmental management systems*, EMS) ongi katse kohanduda muutunud olukorraga. Riigi poolt kehtestatud normide ja reeglite kõrvale üritatakse tuua turumõjudel baseeruvat vabatahtlikku regulatsioonisüsteemi.

Keskkonnajuhtimissüsteemi (EMS) võib defineerida järgmiselt: EMS on kõigile töötajatele teadvustatud arusaadav ja süstemaatiline protsess, mille eesmärgiks on seada ja saavutada keskkonnaalased eesmärgid, defineerida keskkonnapoliitika ja vastutusalad ning läbi viia regulaarseid auditeid (Steger 2000, lk. 24). Keskkonnajuhtimissüsteemi abil jälgib ettevõte ise oma tegevusest tekkivaid keskkonnamõjusid ning tegutseb pidevalt nende vähendamise nimel. Võtmesõnaks on keskkonna väärtustamine: püütakse tekitada olukord, kus keskkonnajuhtimissüsteemi olemasolu on ettevõttele majanduslikult kasulik. Ainult nii on võimalik saavutada, et ettevõtted jälgivad vabatahtlikult oma keskkonnamõjusid ja tegelevad

olukorra parendamisega isegi juhul, kui nende keskkonnamõjud on juba seadusega kehtestatud piirides.

Keskkonnajuhtimissüsteemide tekkimise ajaks võib lugeda 80-ndate aastate keskpaika, kui USA ettevõtted seadusandluse karmistamise tulemusena olid sunnitud hakkama tegelema keskkonnaküsimustega. Samal ajal hakkasid innovatiivsemad Euroopa firmad vabatahtlikult keskkonnajuhtimissüsteeme välja arendama, nähes selles võimalust oma konkurentsipositsiooni kindlustamiseks.

Selle tendentsi toetamiseks on erinevad institutsioonid välja töötanud mitmeid keskkonnajuhtimissüsteemide standardeid ja programme. Levinumad neist on ISO 14000 standardite perekond ning EMAS (*Environmental Management and Auditing System*).

ISO 14000 on Rahvusvahelise Standardiseerimisorganisatsiooni (*International Organization for Standardization*) poolt välja antud rahvusvaheline standardiseeria, mis käsitleb keskkonnajuhtimissüsteeme. Seeria põhistandard ISO 14001, mis sisaldab nõudeid keskkonnajuhtimissüsteemi kui terviku kohta, ja põhistandardi rakendamist selgitav standard ISO 14004 valmisid 1996.a.; järgnevatel aastatel anti käiku ka erinevaid valdkondi käsitlevad standardid, nt. ISO 14010 – 14012 (auditid), ISO 14031 (keskkonna seisundi mõõtmine) jne. (ISO kodulehekülg: standardite nimekiri).

ISO 14000 standardeid saavad põhimõtteliselt kasutada kõik ettevõtted, olenemata tegevusvaldkonnast, ning nende rakendamine on vabatahtlik. Kui ettevõtte tegevus vastab põhinormile ISO 14001, on ettevõttel võimalik saada vastav sertifikaat spetsiaalselt sertifitseerimisorganisatsioonilt. Sertifitseerimisorganisatsioonid on tavaliselt suured rahvusvahelised firmad, kes väljastavad sertifikaadi pärast seda taotleva ettevõtte põhjalikku auditeerimist. See annab kõigile sertifitseeritud ettevõttega seotud institutsioonidele usaldusväärse tõenduse, et ettevõttes on tõepoolest töötav keskkonnajuhtimissüsteem. Eesti ettevõtted võivad sertifikaadi saamiseks pöörduda näiteks *Bureau Veritas Quality International* Eesti filiaali või *Det Norske Veritas* Eesti filiaali poole.

ISO 14001 poolt ettevõttele esitatavad nõudmised on lühidalt järgmised:

- Ettevõte peab defineerima oma keskkonnapoliitika ning keskkonnaalased kohustused ja vastutuse.
- Ettevõte peab dokumenteerima kõik keskkonnaalased tegevused ning säilitama andmestikku nende teostamise tõestamiseks.
- Ettevõte peab pidevalt tegutsema oma kahjuliku keskkonnamõju vähendamise nimel.
- Ettevõte peab läbi viima regulaarseid auditeid oma keskkonnajuhtimissüsteemi funktsioneerimise kontrollimiseks.
- Ettevõtte tegevus peab vastama seadusandlusega kehtestatud normidele. Teatud juhtudel on siiski võimalik sertifikaat saada ka juhul, kui ettevõtte keskkonnamõju ületab seadusega seatud piire, kuid ettevõte suudab tõestada, et selle vähendamise nimel pidevalt töötatakse.

Euroopa Liit töötas oma keskkonnapoliitika elluviimise käigus välja sarnase süsteemi – *Environmental Management and Auditing System* (EMAS), mille juurutamine on samuti vabatahtlik. EMAS esitab ettevõtetele ISO 14001-ga sarnased nõudmised, kuid lisab veel kaks olulist punkti:

- EMAS nõuab otseselt keskkonnaalaste eesmärkide ja nende saavutamise ajakava paikapanekut;

- ettevõte peab igal aastal esitama avalikkusele audiitori poolt kinnitatud nn. keskkonnaaruande (*environmental statement*), mis kirjeldab ettevõtte keskkonnaalast tegevust.

Ettevõte võib taotleda enda registreerimist EMAS nimekirja, kui sõltumatu akrediteeritud audiitorfirma tõendab ettevõtte vastavust EMAS nõuetele. Taotluse kinnitab vastavaid volitusi omav riigisisene asutus. Kui ettevõte hiljem enam nõuetele ei vasta, kustutatakse ta nimekirjast (juhul, kui tegemist on olulise mittevastavusega).

Erinevalt ISO 14001 standardist, mis sobib kõigi valdkondade ettevõtetele, saavad EMAS skeemiga liituda ainult tööstusettevõtted. Ka töötab EMAS skeem koos kõigi seda toetavate asutustega ainult Euroopa Liidu piires, mistõttu globaalsed ettevõtted valivad selle asemel tihti ISO 14001 sertifitseerimise.

ISO 14000 ja EMAS on levinuimad keskkonnajuhtimissüsteemide standardid. EMAS on rohkem kasutusel saksa keeleruumis, ISO 14001 nt. Jaapanis ja Suurbritannias. Paljud EMAS skeemis osalevad ettevõtted omavad ühtlasi ka ISO 14001 sertifikaati. Peale nende kahe standardiversiooni leidub veel spetsiifilisi programme erinevatele tööstusharudele ning loomulikult ettevõttespetsiifilisi keskkonnajuhtimissüsteeme, mis firmad on oma vajadusi arvestades välja arendanud.

Keskkonnajuhtimissüsteemi tasuvus

Et ettevõtted hakkaks keskkonnajuhtimissüsteeme rakendama ja sertifitseerima, peaks oodatud tulu ületama selleks tehtavaid kulusid. Keskkonnajuhtimissüsteemi (EMS) mõju ettevõttele on esitatud järgneval joonisel.

Joonis 1. Keskkonnajuhtimissüsteemi tulud ja kulud (Autori joonis Wall *et al.* 2001 põhjal).

Keskkonnajuhtimissüsteemi rakendades võib ettevõte saavutada konkurentsieelise läbi kulude kokkuhoiu (nt. materjalide kulunormide vähendamine, jääkide teistkordne kasutamine jne.) või uute innovatiivsete lahenduste leidmise süsteemi arendamise käigus. EMS sisseviimisega väheneb oluliselt risk, et ettevõte võiks põhjustada keskkonnakatastroofe; kõik keskkonnamõjud on identifitseeritud ja ettevõtet pole võimalik millegagi "üllatada". Nende riskide vähenemise tulemusena on ettevõttel tavaliselt võimalik vähendada oma finantseerimis- ja kindlustuskulusid.

Keskkonnajuhtimissüsteemi sisseviimise kõige olulisem pluss seondub aga kindlasti klientidega. Kuna arenenud tööstusriikide tarbijad peavad keskkonda oluliseks, tähendab EMS sisseviimine tegelikult turu nõudmiste arvestamist. Kliendid on valmis keskkonnasõbralike toodete eest kõrgemat hinda maksma ning see suurendab otseselt ettevõtte tulusid. ISO 14001 sertifikaat või EMAS nimekirja kandmine tõendab klientidele ettevõtte keskkonnasõbralikkust ning parandab seega ettevõtte imidžit avalikkuse silmis.

EMS tähendab ettevõttele ka paremaid suhteid keskkonnaregulatsiooniga tegelevate asutustega, kuna ka ettevõte on huvitatud oma keskkonnamõjude vähendamisest ning vastavad asutused ei pea enam täitma sunnifunktsiooni. Vajalikud andmed on alati saadaval ning vastastikused suhted kujunevad pigem partnerlikeks. Keskkonnajuhtimissüsteem võimaldab ettevõttel ka muutuva seadusandlusega kiiremini kohaneda.

Kulud, mida EMS rakendamine kaasa toob, võib jagada kaheks: ettevõtte sertifitseerimise kulud ja marketingi kulud. Sertifitseerimise kulud (EMS sisseviimine ning seda tõendav audit) ulatuvad erinevate uuringute andmetel keskmiselt 50 000 – 100 000 euroni (Steger 2000, lk. 27) ning aega kulub EMS sisseviimiseks 6 – 12 kuud. Marketingi kulud on tingitud vajadusest teadvustada ettevõtte keskkonnasõbralikkust klientidele ja ka laiemale avalikkusele. Seda on lihtsam teostada, kui on olemas tunnustatud sertifikaat (nt. ISO 14001 või EMAS), kuid see tekitab siiski kulusid.

Keskkonnajuhtimissüsteemide tasuvust (s.t. kas tulud ületavad kulusid) on palju uuritud. Erinevad uuringud näitavad ka erinevaid tulemusi, kuna ühelt poolt on keskkonnajuhtimissüsteemide poolt tekitatud tulusid ja kulusid raske rahaliselt hinnata ning teiselt poolt sõltub EMS tasuvus oluliselt ettevõtte tegevusvaldkonnast ja suurusest, rakendatud süsteemi ülesehitusest ning inimeste väärtushinnangutest ja seadusandlusest riigis, kus ettevõte tegutseb. Uuringud (vt. näiteks Steger 2000) näitavad, et keskkonnajuhtimissüsteemi rakendamise tulemused ei olene sellest, kas on tegemist ISO 14000, EMAS või hoopis ettevõttespetsiifilise süsteemiga.

Enamus uuringuid (nt. Chan *et al.* 2001, Honkasalo 1998, Wall *et al.* 2001 jne.) kinnitab, et keskkonnajuhtimissüsteemi sisseviimise ja sertifitseerimise tulemusena paraneb ettevõtte imidž ja vastavus keskkonnaalasele seadusandlusele. Muude tulude osas ei ole uuringute tulemused nii paljutõotavad.

Suhete paranemine reguleerivate asutustega ei ole olulisel määral aset leidnud. Selle põhjuseks on riigiasutuste ja muude sarnaste organisatsioonide bürokraatlik struktuur, mis välistab kiired muutused.

Ka kulude kokkuhoid keskkonnajuhtimissüsteemi rakendamise tulemusena ei pruugi realiseeruda. EMS (nagu enamus standardi alusel ülesehitatud juhtimissüsteeme) on

rakendatav ka formaalselt, ettevõtte olukorda tegelikult parandamata. Standard nõuab küll keskkonnaalaste eesmärkide seadmist, kuid konkreetsed eesmärgid valib ettevõte. Ka ei kehtesta standard mingeid sanktsioone juhuks, kui eesmärgid jäävad saavutamata.

Mainitud EMS standardite paindlikkusest tulenevalt on erinevate ettevõtete sertifikaadid tegelikult erineva kaaluga ning see vähendab sertifikaadi usaldusväärsust. Teine usaldusväärsust vähendav faktor on riikide erinev seadusandlus. Nii ISO 14001 kui EMAS nõuavad, et ettevõte tegutseks seaduste piires. Kuna aga seadused on eri riikides erinevad (ning kultuuriline omapära avaldab mõju ka audiitorite tegevusele), võivad sarnase sertifikaadi saada väga erineva keskkonnasõbralikkuse tasemega ettevõtted.

Kulude kokkuhoiuks jm. ettevõttesiseselt avalduvate tulemuste realiseerimiseks on ettevõtetel tegevusvaldkonniti erinevad võimalused. Mida suurem on ettevõtte keskkonnamõju, seda suurem on potentsiaal selle vähendamisel ning seda rohkem on oodata ka otsest kulude kokkuhoidu. Ettevõtte keskkonnamõju ulatus sõltub peale tegevusvaldkonna ka ettevõtte suurusest, niisiis on suuremad ettevõtted paremas olukorras. Väikeettevõtted seisavad siin oma tavaliste probleemide ees: ressursside vähesus EMS arendamise ja marketingi teostamiseks, teadmiste ja asjakohase informatsiooni hankimise probleemid, väikesed tootmisvõimsused, mis piiravad tulude kasvu. Suurettevõtetel on oma mõjukuse tõttu ka paremad eeldused partnersuhete loomiseks reguleerivate asutustega.

Uuringud on näidanud, et suurimad kulude kokkuhoiu võimalused EMS rakendamisel peituvad tootmisjääkide juhtimises, täpsemalt materjalikadude vähendamises (Ilomäki *et al.* 2001). Niisiis on suurem kokkuhoiupotentsiaal nende majandusharude ettevõtetel, kus materjalikaod on suured (nt. puidutööstus). Tööstusharud, kus on tegemist väga kalli toormaterjaliga (nt. keemiatööstus) võiksid teoreetiliselt ka soodsas olukorras olla, kuid nendes tööstusharudes tegeldakse materjalikadude vähendamisega niigi väga intensiivselt ning EMS ei suuda olukorda enam oluliselt parandada.

Klientide keskkonnateadlikkus on erinevates riikides erinev. Keskkonnasõbraliku toote eest ollakse valmis rohkem maksma üldiselt ainult arenenud tööstusriikides. Teiselt poolt on aga tekkimas olukord (sarnaselt ISO 9000 kvaliteedistandardite fenomenile), kus suuremad ettevõtted nõuavad oma alltöövõtjatelt keskkonnasertifikaadi olemasolu ning tööstusriigid hakkavad oma turule sisenevatele kaupadele keskkonnaalaseid nõudmisi esitama, kasutades EMS sertifikaati sisuliselt mittetollilise kaubandusbarjäärina ning sulgedes vähemarenenud riikide kaupade tee oma turule.

Kõigi mainitud asjaolude tõttu ei ole ettevõtete keskkonnajuhtimissüsteemid tihti (vähemalt lühiajalises perspektiivis) majanduslikult tasuvad, eriti väike- ja keskmise suurusega ettevõtete puhul. Sellest hoolimata suureneb keskkonnajuhtimissüsteeme rakendavate ning vastavat sertifikaati omavate ettevõtete arv pidevalt. Seda põhjustab nn. “lumepalliefekt”:

- Suurettevõtted kardavad konkurentidele alla jääda, omandades avalikkuse silmis halva kuulsuse kui keskkonnavaenulik ettevõte. Seetõttu on EMS rakendamine muutunud neile möödapääsmatuks – isegi kui EMS ei suurenda ettevõtte kasumit, siis selle rakendamata jätmine tähendab kindlasti kasumi langust pikas perspektiivis. Oluliseks faktoriks on siin ka firmade aktsionärid, kes keskkonnateadlike inimestena nõuavad EMS kasutuselevõttu (seda kinnitavad erinevad uuringud, nt. Ilomäki *et al.* 2001, Chan *et al.* 2001).

- Allhankega tegelevad firmad (eriti väike- ja keskmise suurusega ettevõtted) on tihti sunnitud keskkonnajuhtimissüsteemi rakendama oma klientide (tavaliselt suurfirmade) nõudel.
- Suurettevõtted nõuavad EMS rakendamist oma tütarettevõtetelt ja filiaalidelt.
- Sertifitseeritud keskkonnajuhtimissüsteemi on sageli tarvis ka firmadel, kes soovivad siseneda arenenud tööstusriikide turule, kuna see rakendub järjest ulatuslikumalt mittetollilise kaubandusbarjäärina.

Ühiskonna kui terviku seisukohalt on keskkonnajuhtimissüsteemide rakendamine ettevõtete poolt ülimalt positiivne tendents. Kasu ühiskonnale väljendub siin puhtama elukeskkonna näol. Seetõttu on keskkonnajuhtimissüsteemide propageerimine ja subsideerimine riigi tasandil õigustatud isegi juhul, kui kokkuvõttes sellest majanduslikku kasu ei tõuse.

Erinevad riigid on keskkonnajuhtimissüsteemide rakendamise toetamiseks välja töötanud mitmeid programme - infoseminaridest kuni EMS juurutamiseks tasuta konsultatsiooni ja otsese rahalise toetuse pakkumiseni. Eriti just väikeettevõtted vajavad sellist abi väga. Riigipoolne toetus aitab muuta EMS rakendamist ettevõtetele majanduslikult tasuvaks (väikeettevõtete puhul ka üldse võimalikuks) ning häälestada avalikku arvamust keskkonda väärtustama.

Keskkonnapoliitika Euroopa Liidus ja Eestis

Keskkonnajuhtimissüsteemid on küll uus suund keskkonnapoliitikas, kuid nende rolliks ei ole mitte seadusandluse asendamine, vaid täiendamine. Nagu eelpool juba mainitud, valib ettevõte oma keskkonnaalased eesmärgid ise, EMS on süsteem nende elluviimiseks. Riigi (või riikide ühenduse nagu Euroopa Liit) keskkonnapoliitika ülesandeks ongi panna paika üldised eesmärgid ja prioriteedid, millest ettevõtted saavad tuletada oma keskkonnaalased eesmärgid. Keskkonnapoliitika määrab, millised keskkonnaaspektid on ühiskonna jaoks olulisemad ning millele ka ettevõtted peaksid suuremat tähelepanu pöörama. Üksikasjalikud seadusaktid jm. regulatsioonid panevad aga ettevõtte jaoks paika piirid ning keskkonnajuhtimissüsteem peab tagama, et ettevõte neist piiridest ei väljuks.

Järgnevalt antakse lühike ülevaade Euroopa Liidu keskkonnapoliitikast ning Eesti keskkonnapoliitikast selle taustal. Keskkonnaalase seadusandluse vastavusse viimine Euroopa Liidu nõuetega on Eesti jaoks väga oluline teema, kuna ühelt poolt on see tingimuseks Euroopa Liidu liikmeks saamisel ning teiselt poolt vähendab seadusandluse puudulikkus Eesti ettevõtetele välja antavate keskkonnajuhtimissüsteemi sertifikaatide väärtust (vt. eelmine alapeatükk) ning kahandab nii Eesti ekspordipotentsiaali.

Keskkonnaalane seadusandlus ehk *aquis* on oma rohkem kui 300 õigusaktiga üks mahukamaid ja keerulisemaid valdkondi Euroopa Liidu seadusandluses. Nimetatud *aquis´* rakendamisega seonduvaid aspekte kommenteerib Euroopa Komisjoni poolt välja antud käsiraamat *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, kus määratletakse EL-i keskkonnaõigusaktides käsitletavad 4 põhilist teemade ringi:

- tooted ja nende poolt tekitatavad keskkonnakahjustused;
- tegevused või tootmisprotsessid, mis võivad mõjustada keskkonda;
- keskkonnaseisundi kaitse ja selle tagamisega seotud protseduurid (nt. keskkonnamõjude hindamine);
- juurdepääs keskkonnaalasele teabele ning avalikkuse informeerimine ja kaasamine (Handbook…, 2001).

Euroopa Liidu keskkonnapoliitika üks kandvaid ideid on säästev areng ning seda kõigis eluvaldkondades, mis lõppkokkuvõttes peab tagama esmatähtsa ehk inimese tervise kaitse. Lähtutakse vajadusest kaitsta, säilitada ja parandada keskkonna kvaliteeti. Keskkonnapoliitika rajaneb ettevaatusprintsiibil, mis tähendab, et keskkonnakaitse tagamiseks tuleb ennekõike rakendada ennetavaid ehk keskkonna võimalikku saastamist ärahoidvaid meetmeid. Oluliseks peetakse ka põhimõtet, et saastet tuleb vältida ning vajadusel piirata selle tekkekohas ning tekkinud kahjustuste heastamise eest vastutab saaste tekitaja, mitte riik.

Euroopa Liidu keskkonna *aquis* koosnes algselt järgnevatest osadest (Eesti keskkonnastrateegia, 1997):

- Horisontaalõigusaktid;
- Õhu kvaliteet;
- Jäätmemajandus;
- Vee kvaliteet;
- Looduskaitse;
- Keskkonnareostuse vältimine ja kontroll ning riskijuhtimine;
- Kemikaalid ja geneetiliselt muundatud organismid;
- Sõidukitest ja mehhanismidest lähtuv müra;
- Tuumaohutus ja kiirguskaitse.

1998. aastal täienes *aquis* veel nelja peatükiga: kliima muutus, tsiviilkaitse, keskkonnapoliitika ja rahvusvaheline koostöö.

EL-i kandidaatriikide, kuhu kuulub ka Eesti, ülesandeks on tagada siseriikliku keskkonnaalase seadusandluse lähendamine ja vastavusse viimine EL nõuetega. See protsess sai alguse 1997. aastal, kui kiideti heaks Eesti Keskkonnastrateegia, mis määratleb Eesti looduskasutuse ja keskkonnakaitse arengusuunad ja prioriteedid aastani 2010. Keskkonnastrateegia vastab EL-is kehtivatele keskkonnakaitse põhimõtetele, kuid samas peab oluliseks ka Eesti keskkonnakaitse ajalooliselt väljakujunenud põhieesmärki: tagada inimesi rahuldav tervislik keskkond ja majanduse arendamiseks vajalikud ressursid loodust oluliselt kahjustamata (Eesti Keskkonnastrateegia, 1997). Nimetatud dokumendis tuuakse ära ka Eesti jaoks prioriteetsed keskkonnaprobleemid:

- välisõhu saastamine ja õhu saastatus linnades, mis negatiivselt mõjutab inimeste tervist, ökosüsteeme ja ehitisi;
- tööstus-, põllumajandus- ja militaarobjektide jääkreostus, mis ohustab põhja- ja pinnavett, ning rikutud maastikud;
- põhjaveevarude ebaratsionaalsest kasutamisest ja saastamisest tingitud põhjavee kvaliteedi ja kvantiteedi langus;
- veekogude ebaratsionaalne kasutamine ja reostamine, vee-elustiku, sealhulgas kalavarude taastootmise ja kvaliteedi langus;
- keskkonna saastamine jäätmetega; jäätmetega kaetud alade kasv, jäätmekäitluse, sealhulgas ohtlike jäätmete käitluse korrastamatus;
- elustiku ja maastike mitmekesisuse, sealhulgas ökovõrgustiku, kaitsealade, liikide ja üksikobjektide ohustatus, mis tuleneb majandustegevusest ja maa omandireformist:
- tehiskeskkonna ebapiisav vastavus säästva arengu ja tervisekaitse põhimõtetele.

EL-i keskkonna a*quis´* sõelumisprotsess algas Eestis 1998. aastal, eelläbirääkimised nimetatud valdkonnas peeti 1999. aasta alguses. Senist tegevust keskkonnaõigusaktide

lähendamisel võib lugeda suhteliselt edukaks. Paari viimase aasta jooksul on vastu võetud mitu olulist seadust (jäätmeseadus, keskkonnajärelevalve seadus, metsaseadus jne.), väljatöötamisel on kõiki tähtsamaid seadusandlikke akte hõlmav keskkonnakoodeks.

Eesti üldist keskkonnaalast olukorda võib teiste kandidaatriikidega võrreldes pidada paremaks, sest Eestil on vähem saasterohket tööstust ning pole tuumaenergiaga seonduvaid probleeme. Samas tuleb tunnistada administratiivse töö korralduse mõningaid puudujääke kõne all olevas valdkonnas. Omaette teema on põlevkivitööstus ja -energeetika, mille keskkonnanormidega vastavusse viimine on seotud ka teiste liitumisläbirääkimistel käsitletavate teemadega.. Eesti on küsinud keskkonna peatükis kokku 9 üleminekuperioodi, neist 5 on seotud veesektoriga, kaks looduskaitsega, üks õhusaastega ning üks jäätmetega. Üleminekuperioodide pikkused varieeruvad, ulatudes aastani 2013 (Hetkeseis…, 2001). Üleminekuperioodide taotlemise peamine põhjus on EL õigusaktides sätestatud normide ja eeskirjade rangus võrreldes Eestis seni kehtinutega ning nende vastavusse viimiseks vajalike investeeringute finantseerimine. Seega sõltub Eesti liitumisvalmidus EL-iga keskkonna osas ennekõike finantseerimisvõimalustest ja seda eelkõige avalikus sektoris.

Eesti ettevõtete jaoks omavad teistest suuremat tähtsust need keskkonnaalased õigusaktid, mis käsitlevad jäätmemajanduse ning keskkonnareostuse ja riskijuhtimisega seotud küsimusi. Ekspertide hinnangul on Eestis 30 tööstusettevõtet, mille suhtes on vaja rakendada keskkonnareostuse alaseid piiranguid. 2000. aastal võeti nende küsimuste reguleerimiseks vastu Keskkonnalubade seadus, mis hõlmab tootmisettevõtetele komplekssete keskkonnalubade, s.t. õhu-, vee ja jäätmelubade andmist vastavalt EL põhimõtetele (Hetkeseis…, 2001).

Pidades silmas kõige olulisemat – inimese tervist – pööratakse EL õigusaktides suurt tähelepanu ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste vältimise tagamisele. Turvalisuse suurendamiseks ja võimalike ohtude vähendamiseks on tööstusettevõtted kohustatud välja töötama suurõnnetuste ärahoidmise poliitika ning ohutuse tagamise süsteemi. Eestis on peamiseks õigusaktiks teemaga seotud direktiivide ülevõtmisel 1998 aastal vastu võetus Kemikaaliseadus ning nimetatud seadusest tulenevad majandus- ja siseministeeriumi määrused, mis sätestavad ohtlike kemikaalide künniskogused ning ettevõtetele kehtestatavad nõuded ohutus- ja hädaabi plaanide kohta. Samuti reguleerib nimetatud seadus ohtlike ainete ekspordi ja impordiga seonduvat.

Jäätmemajandust on EL-is reguleeritud 1975. aastast alates. Jäätmekäitlusele on kehtestatud üldine raamistik, mida täiendavad rida erinõudeid jäätmeid käitlevate ettevõtete toimimiseks ning spetsiifiliselt erinevatele jäätmetüüpidele nagu õlid, pakendid ja patareid. Jäätmete raamdirektiiv *(Waste Framework Directive)* sätestab EL-i jäätmemajanduse põhiraamistiku: terminoloogia, ulatuse, põhimõtted, üldised lubade andmise põhimõtted, jäätmekäitluskavad. Jäätmete raamdirektiivi põhimõtted seisnevad järgnevas (Handbook…, 2001):

- Jäätmete käitlus ei tohi ohustada inimeste tervist ega kahjustada keskkonda.
- Jäätmete kõrvaldamine peab olema liikmesriikide range kontrolli all.
- "Saastaja maksab"-printsiip - jäätmete ladustamise kulud peavad tasuma jäätmete omanikud või jäätmeid tekitanud toodete tootjad.
- Jäätmete käitlemisel tuleb kasutada parimat võimalikku tehnikat.

Liikmesriikide prioriteediks peab olema jäätmete ja nende kahjulikkuse vältimine ja vähendamine. Kui see ei ole võimalik, peaksid liikmesriigid soodustama jäätmete ümbertöötamist või kasutamist teisese toormena. Alles viimase võimalusena võib jäätmeid

matta või põletada. Tagamaks jäätmete majandamise vastavalt EL-i põhimõtetele peavad pädevad ametiasutused kehtestama lubade andmise korra, et kontrollida jäätmeid kõrvaldavaid või taaskasutavaid ettevõtteid. Samuti peavad pädevad ametiasutused koostama jäätmemajanduskavasid ning viima läbi perioodilisi inspekteerimisi.

Eestis reguleerib jäätmekäitlust Jäätmeseadus, mis võeti vastu juba 1992. aastal ja see on üks esimesi keskkonnaalaseid seaduseid Eestis. 1998. aastal võeti vastu uus täiendatud Jäätmeseadus, mis arvestab EL-i jäätmete ja ohtlike jäätmete raamdirektiivi põhimõtteid. Peamised ülesanded, mis seisavad ees EL-i direktiivi rakendamiseks on vastutusalade täpne piiritlemine, riiklike ja piirkondlike jäätmekäitlusplaanide koostamine ning kompleksse lubade väljastamise süsteemi väljaarendamine.

Eesti ettevõtete tegevust mõjutavad oluliselt jäätmekäitluse need nõuded, mis puudutavad pakendamist ning pakendijäätmete käitlemist. Euroopa Liidus on seatud esmaseks prioriteediks pakenditootmise vältimine, seejärel pakendite taaskasutamine. Aastaks 2001 tuleb liikmesriikides saavutada olukord, kus 50-65 protsenti pakendijäätmetest töötatakse ümber ja 25-45 protsenti kõigist pakendijäätmetest kasutatakse teisese toormena (Handbook…, 2001).

EL-i vastavad nõuded on üle kantud Eesti seadusandlusesse Pakendiseadusega, Pakendiaktsiisi seadusega ja nende alamaktidega. Pakendiseadus sätestab lõpp-eesmärgina, et 30. juuniks 2001 tuleb saavutada olukord, kus pakendijäätmete kogumassist taaskasutatakse vähemalt 50 protsenti, vähemalt 25 protsenti taaskasutatakse ümbertöödeldud materjalina ja igast pakendimaterjali kogumassist taaskasutatakse vähemalt 15 protsenti (Pakendiseadu, 1995). Pakendiaktsiisi seadusega on kehtestatud pakendiaktsiis alkoholi ja karastusjookide (sh veed, mahlad) pakendile, kui seda vähemalt 40 protsendi ulatuses ei taaskasutata (Pakendiaktsiisi…, 1997).

Eesti ohud ja võimalused keskkonnajuhtimise valdkonnas

Eesti peab arvestama nii valitsevaid tendentse maailmamajanduses kui oma spetsiifikat väikeriigina. Valdav enamus Eesti ettevõtteid on maailma mastaabis väikesed, mistõttu neil napib ressursse keskkonnajuhtimisega tegelemiseks. Samas teostatakse Eestis palju allhanget ning tellijate surve keskkonnajuhtimissüsteemi sertifikaadi hankimiseks sunnib paljusid ettevõtteid siiski süsteemi juurutama asuma. Ka välisfirmade filiaalid Eestis on sarnase surve all; esimesed keskkonnajuhtimissüsteemi sertifikaadid Eestis (1998.a.) omistati just lääneriikide kontsernide tütarettevõtetele. Keskkonnajuhtimissüsteemi standarditest kasutatakse Eestis ISO 14000 perekonda, kuigi ka EMAS on juba eesti keelde tõlgitud ja valmis rakendamiseks, kui Eesti Euroopa Liitu vastu võetakse.

Kuna keskkonnanõuded rakenduvad mittetollilise kaubandusbarjäärina, on tegelikult kõigil Eesti eksportivatel ettevõtetel põhjust muretsemiseks. Nii ongi viimastel aastatel tekkinud suur huvi keskkonnajuhtimissüsteemide ning nende sertifitseerimise vastu. 22. veebruari 2001.a. seisuga oli Eestis neliteist ISO 14001 järgi sertifitseeritud ettevõtet (Eesti Kvaliteediühingu koduleheküig, 2001), kellest 11 on sertifitseeritud viimase aasta jooksul. Paljud ettevõtted on alustanud keskkonnajuhtimissüsteemi juurutamist ning järgnevatel aastatel on oodata sertifitseeritud firmade arvu edasist kasvu. Isegi kui otsene surve puudub, on paljud firmad EMS juurutamise siiski ette võtnud, kuna kardetakse tulevikus oma konkurentsipositsiooni kaotada.

Niisiis on suurele osale Eesti ettevõtetest EMS juurutamine möödapääsmatu ning selle rakendamise otsesed tulud ja kulud on teisejärgulised. Siiski võib öelda, et Eestis on olemas eeldused keskkonnajuhtimisest kasu lõikamiseks. Kulude kokkuhoiu aspektist on mitmed Eestis arenenud tööstusharud (puidutööstus, tekstiilitööstus) soodsas olukorras, kuna materjalikaod (ja seega ka potentsiaal nende vähendamiseks) on suured. Kuid veel olulisemaks võib pidada Eesti ettevõtetele keskkonnajuhtimise valdkonnas avanevaid imidži parandamise võimalusi. Eesti suhteliselt rikkumata looduskeskkond ja lääneriikidest odavam tööjõud loob võimaluse erinevate ökoproduktide pakkumiseks. Kui Eesti saaks tuntuks keskkonnateadliku riigina, annaks see Eesti ettevõtetele konkurentsieelise teiste transformatsioonimaade ettevõtete ees.

Riigi tasandil on oluline kõigepealt keskkonnapoliitika ja –seadusandluse vastavusse viimine Euroopa Liidus kehtestatud põhimõtetega. Kuna Eestis on suur hulk EL-i nõuetele vastavaid keskkonnaga seotud seadusandlikke akte juba vastu võetud ja jõustunud, siis pööratakse lähiaastatel suuremat tähelepanu eelkõige seaduste rakendamisega seotud probleemidele.

Keskkonnajuhtimissüsteemide alal vajavad Eesti ettevõtted (eriti väikeettevõtted) riigi toetust, mis võiks avalduda näiteks järgmistes vormides:

- asjakohase informatsiooni levitamine;
- subsiidiumid väikeettevõtetele keskkonnajuhtimissüsteemi juurutamiseks;
- inimeste koolitamine EMS rakendamise valdkonnas;
- keskkonnasõbralikkuse propageerimine ettevõtetele ja avalikkusele.

Eestis on selles vallas ka juba läbi viidud üksikuid (peamiselt EL erinevate programmide poolt finantseeritavaid) projekte. Seda tendentsi oleks kasulik jätkata, kasutades ära näiteks Soome kogemusi Euroopa Liidu toetuste taotlemisel keskkonnaprogrammide elluviimiseks (vt. Wall *et al.* 2001).

Kokkuvõtteks võib öelda, et Eestil on keskkonnapoliitika ja keskkonnajuhtimissüsteemide osas veel palju teha, aga eeldused edu saavutamiseks on olemas.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti keskkonnastrateegia. Keskkonnaministeerium, 1997. {http://www.envir.ee/strateegia.html} 15.02.2001.a.
2. Eesti Kvaliteediühingu kodulehekülg: sertifitseeritud ettevõtete nimekiri. {http://www.eaq.ee/sertifitseeritud/index.html}22.02.2001.a.
3. Hetkeseis läbirääkimistel Euroopa Liiduga: Eesti Välisministeerium. {http://www.vm.ee/euro/} 15.02.2001.a.
4. Kemikaaliseadus. Riigi Teataja I 1998, 47, 697.
5. Pakendiseadus. Riigi Teataja I 1995, 47, 739.
6. Pakendiaktsiisi seadus. Riigi Teataja I 1997, 5/6, 31
7. **Chan, A., Hui, I.K., Pun K.F.** A study of the Environmental Management System implementation practices. Journal of Cleaner Production 9 (2001), pp. 269-276.
8. Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation. European Commission. 739 p. {http://europa.eu.int./comm/environment/enlarg/handbook/handbook.pdf} 15.02.2001.a.

9. **Honkasalo, A.** The EMAS scheme: a management tool and instrument of environmental policy. Journal of Cleaner Production 6 (1998), pp. 119-128.
10. **Ilomäki, M., Melanen, M.** Waste minimisation in small and medium-sized enterprises – do environmental management systems help? Journal of Cleaner Production 9 (2001), pp. 209-217.
11. International Organization for Standardization kodulehekülg: standardite nimekiri. {http://www.iso.ch/cate/1302010.html} 15.02.2001.a.
12. **Pentreath, R.J.** Strategic environmental management: time for a new approach. The Science of the Total Environment 249 (2000), pp. 3-11.
13. **Steger, U.** Environmental Management Systems: empirical evidence and further perspectives. European Management Journal Vol. 18 (2000), No. 1, pp. 23-37.
14. **Stuart, R.** Environmental management systems in the 21st century. Chemical Health and Safety, November/December 2000, pp. 23-25.
15. **Wall, E., Weersink, A., Swanton, C.** Agriculture and ISO 14000. Food Policy 26 (2001), pp. 35-48.

Summary

ENVIRONMENTAL POLICY AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEMS

Kristiina Kasemets, Raili Kriisa
Tartu Ülikool

Sustainable development and other environmental issues have become outstandingly important over the last decades. Environmental Management Systems (EMS) represent a new trend in this area. An enterprise implements an EMS to voluntarily take responsibility for and manage its environmental impacts. Environmental Management Systems do not replace environmental policy and legislation, these are simply two sides of environmental regulation.

There are two common EMS standards – ISO 14000 standard family and the Environmental Management and Auditing System (EMAS) scheme. The latter can be joined only by industrial firms from EU member states, but ISO 14000 is open for any firms. According to research results, there is no difference in the environmental performance of firms using ISO 14000 and EMAS.

An Environmental Management System may or may not result in direct cost savings. But for many companies (including also many Estonian firms), the implementation of an EMS is unavoidable, because:

- firms are afraid of losing their competitive advantage in the future;
- large firms demand an EMS certification from their sub-contractors;
- corporations demand an EMS from their subsidiaries;
- certification is needed also if exporting to the markets of developed countries, because it is used as a non-tarif trade barrier.

On the state level, Estonian environmental issues can be addressed in two ways. First, it is important to harmonize the environmental policy and legislation with European Union. This has already been largely accomplished and in the next years, it is important to focus on the implementation of the legislation, which shows some problems at the moment.

Secondly, Estonian enterprises (especially small and medium-sized enterprises) need support in implementing Environmental Management Systems. The support could for example take following forms:

- providing information;
- providin financial support for small and medium-sized enterprises;
- training people in environmental issues;
- promoting environmental friendliness to firms and general public.

In conclusion, it can be said that there are still many problems, but Estonia has potential in environmental issues.

REAL ESTATE VALUATION IN ESTONIA AND ITS RECONCILIATION WITH EUROPEAN STANDARDS

Ene Kolbre
Tallinn Technical University

Kaia Kask
University of Tartu

1. Introduction

The importance of real estate valuation in Europe as a whole has become unquestionable, especially after the recession of real estate market in the early 1990s, showing inevitably its' importance also on the macroeconomic level. Broad globalization of capital markets has determined even more the unified approach to assets valuation and to the competence of valuers, i.e. mainly unified valuation rules and methods together with mutually accepted appraisers' qualification. What is more, business expansion across borders prompts the need for consistent valuation system also for accounting and stock market valuation purposes (Downie, 1998, p. 1).

The need for qualified real estate appraisers in Estonia was determined by the development of banking system and real estate market after the start-up of land reform at the beginning of 1990s. Fast development in these areas and Estonian general policy of the open economy has determined further the need for regulations in Estonian real estate valuation area according to the international and European rules, systems and standards. Therefore, harmonization of critical areas of valuation theory and practice is needed, for example basis of value, methods of measurement and standardization of techniques.

The aim of the current paper is to (1) give a general overview about the real estate valuation in Estonia as well as in Europe, (2) find and offer solutions for real estate valuation problems in transition period.

The problem area covers

- Language problems related to the translation of international and European assets valuation standards (See Appendix 1)
- Educational level of appraisers in Estonia
- Certification system in property valuation in Estonia.

2. Theoretical basis and need for valuation

The bases of valuation are sets of assumptions used in estimating value, formalized to promote consistency and clarity in communicating them to clients (RICS Research Findings). Valuation in general is based a lot on the definition of value, for now, written down in mutually accepted valuation standards.

Valuation is carried out for many purposes. Their relative importance varies from one country to another and from time to time. Table 1 gives some examples of the reasons for assets valuation (Adair *et al*, 1996, pp. 6–7).

Table 1. Valuation purposes.

Purpose	Content
Purchase and sale	for occupation, investment, (re)development
Accounts	for annual accounts, stock market floatation/merger, pricing of investment bonds/units, performance measurement
Letting	
Loan security	
Taxation	inheritance tax, occupation tax, capital gains on disposal, wealth tax, taxation on transfer
Statutory purposes	compulsory acquisition by a public body, replotting of land, compensation for planning restrictions

So far, the main purpose of asset valuation in Estonia has been loan security in case of real estate investment. On the other hand, after the planned enforcement of Real Estate Tax Act by Estonian government from 2002–2003, the assets valuation for taxation purposes may become the second largest of importance. Above-mentioned act should substitute Land Tax Act, which has been in force since 1993 (i.e., so far, Estonia has implemented land tax instead of real estate tax). Therefore, the need for more qualified valuers will arise even more sharply, as the real estate tax in general is based on *ad valorem* principle.

3. Overview of valuation organizations and their role as valuation standard setters

Several international associations have been formed with various objectives, including standardizing concepts and definition of value, setting international practice standards and improving communication across borders. Examples are the International Asset Valuation Standards Committee (TIAVSC), the European Group of Valuers of Fixed Assets (TEGOVOFA) and the European Valuers Association (EUROVAL).

The European Group of Valuers of Fixed Assets (TEGOVOFA) was established in 1977 with the objective of setting up European valuation standards. In 1994 a decision was taken to include methodology as an integral part of the establishment of standards and practice compatible with the needs of global corporate and real estate investors and lending institutions (Adair *et al*, 1996, p. xv).

In 1997 TEGOVOFA merged with EUROVAL (the European Valuers Association), that was in parallel existing valuers' and brokers' association in Europe, forming a single regional valuation standard setter and a representative body for valuers – TEGoVA (The European Group of Valuers' Association). By this time membership of the European Union had grown to 15 countries, which was also reflected in the membership of TEGoVA. In addition, a number of professional associations from Central and Eastern Europe joined TEGoVA as associate members. Currently TEGoVA represents 38 professional associations from 27 European countries.

TEGoVA focused on the needs of Europe in harmonizing valuation practices, so as to help Member States of the European Union to comply with European laws in an identical way and create conditions for developing real estate in the transition economies.

The third edition of European Valuation Standards (Guide Bleu) was published by TEGoVA in 1997 and marked the culmination of over 20 years of co-operation between 38 professional bodies in Europe. Its aim was to impose common requirements on European valuers and offer guidance in following of European laws.

Since, the influence of TEGoVA as a regional standard setter has been increased significantly. National valuation standards in Member Countries have been modified to comply with the European Valuation Standards. TEGoVA continues a tight liaison with the European Commission.

The last publication of European Valuation Standards continues TEGoVA's programme, inter alia, of European normalisation of valuation standards and methodology, and raising of the quality of valuers' work. EVS 2000 is recognised as benchmark for Europe (Presentation of Peter Champness at the European Valuation Standards Conference. Brussels, 8.11.2000)

The International Asset Valuation Standards Committee (TIAVSC) was founded by members of a technical committee of the Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) and representatives of U.S. appraisal organisations in 1981. The committee changed its name in 1994 and is now known as the International Valuation Standards Committee (IVSC) (www.ivsc.org).

The IVCS focuses on setting global standards containing general definitions and principles of valuation to which all the regional standard setters in Europe, North America, South America and South East Asia subscribe and take forward for integration into their regional standards which are more specific to the circumstances and laws prevailing in their region. IVSC has developed a close working relationship with International Accounting Standards Committee and has built up links with the IMF, World Bank and Bank of International Settlements. TEGoVA´s latest European Valuation Standards makes significant reference to the definitions and principles enshrined in the IVSC and develops these further for the European context and in light of legislation binding on Member States. This approach gives an internationally recognized basis for valuation.

In June 13, 2000, the European Commission adopted a communication "EU Financial Reporting Strategy: the way forward". In this document, which is addressed to the Council of Ministers and the European Parliament, the Commission proposes that all listed EU companies prepare their consolidated financial statements in accordance with IAS (International Accounting Standards) at the latest in 2005. The standards to be applied by listed companies will be introduced into the European legal environment through an endorsement mechanism to be set up at EU level. (Presentation by Karel van Hulle at the European Valuation Standards Conference. Brussels, 8.11.2000)

As a result, the Board of TEGoVA and IVSC agreed to set up a joint working committee to form a close working relationship and ensure the compatibility of standards as a new set of International Valuation Standards is prepared for 2002.

Real estate valuers in Estonia have used mostly International Valuation Standards as they have been translated into Estonian. The immediate task of Estonian Appraisers' Association is to promote EVS 2000 among valuers.

4. Estonian Appraisers´ Association

Estonian Appraisers´ Association was established in 1995. The main aim of this non- profit organization is to coordinate and develop the activities of real estate valuers.

The main activities of the Association are the following:

1. Organizing different types of training session for valuers (courses, seminars, discussions etc.).
2. Participating in the development of real estate legislation in Estonia.
3. Translation and promotion of the International and European Valuation Standards.
4. Cooperation with the international real estate valuers´ associations (TEGoVA, TIAVSC) with real estate valuers´ associations from different countries, especially from Nordic Countries.
5. Cooperation with related professional associations in Estonia.
6. Advising the development of university course programmes in the field of real estate.
7. Preparing the certification system of Real Estate Valuers. Implementation of certification and control over the activities of the certified valuers through committees approved by association.
8. Prepare an application to obtain international recognition for Estonian certified valuers through the mark of exellence "Approved by TEGoVA".
9. Participate in developing real estate related curricula and course programmes that would be mutually recognized on the international level in co-operation with TEGoVA education committee.

As of 1.01.2001 Estonian Appraisers` Association had 87 members of which 5 were student members. The fact that the majority of real estate valuers in Estonia have joined this association provides an important precondition for the successful development of real estate valuation activities in Estonia.

5. The system of valuers' certification

The growing need for common valuation standards derived from an increasing volume of international investments and led TEGoVA's decision to establish a common system for European valuers' certification. The aim of common standard-setting is to provide clients with the creadible measure of competence and professionalism so as to provide confidence that valuations are prepared by individuals who have achieved defined levels of knowledge, skills and understanding.

In 1998 the TEGoVA members decided that valuer certification in accordance with Euro norm 45013 was the appropriate system to reduce the lack of transparency that characterises the market in which European real estate valuers operate. It was also agreed that TEGoVA will not establish certification bodies of its own. Certification bodies that have been accredited by a national accreditation body according to EN 45013 and fulfil certain criteria set by TEGoVA can obtain a mark of excellence "Approved by TEGoVA". Additional requirement sets that the accreditation body must be a member of the Multilateral Agreement Certification (EA). [http://www.tegova.org/certif_main.html]

Minimum requirements of the Certification Body for its candidates:

1. Application requirements
   - graduates with a relevant university degree and 3 years of professional experience in property valuation (at least 20 valuations)

- practitioners with at least 10 years of professional experience in property business and 3 years of professional experience in property valuation (at least 20 valuations)

2. Certification examination
   - a written examination of at least 4 hours during which at least one complete valuation is being prepared
   - an oral examination of at least 30 minutes
3. Examination curriculum must cover a specified list of subjects.
4. The certification body must oblige its certified valuers to observe and comply with professional ethics that must cover the following
   - valuers are obliged to treat all documents and information with discretion and use the information exclusively for the valuation that is being prepared
   - valuers are obliged to prepare valuations in an unbiased and objective manner to the best of their knowledge and belief
   - valuers must be impartial and independent in their valuations
   - valuers are obliged to accept only those instructions for which they have the required technical skills, competence, and experience.
5. Obligation to undergo continual professional development
   - 3 days (21 hours) per year
6. Maximum validity of issued certificates
   - 5 years.

(Presentation of Raimond Trotz in the TEGoVA's seminar "Pan European Certification of Valuers". Brussels, 26.01.2000)

The system of real estate valuers' certification in Estonia has been developed in accordance with the TEGoVA standards of certification. The certification commission of the Estonian Appraisers' Association is planning to apply for a "mark of excellence" from TEGoVA. The reasons why it is not possible to apply for "mark of excellence" at this time are the following: the number of certified valuers are still below the required level; the time period since the beginning of certification below the 2-year requirement and professional development programmes for certified valuers still need formation.

In Estonia real estate valuers may obtain two types of certificates:

1. Residential Property Valuer´s Certificate.
2. General Valuer´s Certificate: authorises all types of property valuation.

As of 52 real estate valuers have received certificates in Estonia, among them 23 general valuers and 29 residential property valuers. The importance of valuers with general certificate among the total number of valuers is low in Estonia. They constitute only 26% of Estonian Appraisers' Association membership.

6. Harmonization of education of valuers in Europe

A new field TEGoVA's activity is to harmonize the qualification of valuers in the European Union countries and raise standards in countries outside the EU. The policy of TEGoVA in education is the following:

1. Standard-setting in European education.
2. Harmonization of different education systems in Europe.
3. Client protection guarantee with high quality valuation standards.
4. Supporting the members of TEGoVA in obtaining high level education.
5. Preparation of valuers for cross-boarder valuation.

Estonian Appraisers' Association participates in the activities of the Education Steering Group of TEGoVA, which provides quality-training opportunities for valuers.

7. Conclusions

The harmonization of real estate valuation must be carried out in co-operation with international valuation organizations. Estonian Appraisers' Association has chosen to co-operate with international valuation organizations, in particular with TEGoVA. TEGoVA's objective is to harmonize real estate valuation activities across Europe. This is to be achieved by establishing common valuation standards, harmonized and mutually recognized educational programmes and a common certification system of valuers. The activities of IVSC involve only the harmonization of valuation standards.

According to the authors' opinion, the main areas of harmonization with European valuation standards during the transition period in Estonia are the following:

1) Promoting and conforming to European Valuation Standards and International Valuation Standards;
2) Participating in the harmonization process of education systems in Europe to guarantee a high qualification of valuers.
3) Continuing co-operation with international valuers associations and associations from different countries;
4) Formalizing development programmes for certified valuers;
5) Apply for the mark of excellence "Approved by TEGoVA";
6) Guarantee the quality of real estate valuation in Estonia, by recognizing only certified valuers' valuations, so as to encourage all valuers to obtain relevant certificates.

References

1. **Adair, A.; Downie, M. L.; McGreal, S.; Vos, G.** European Valuation Practice: Theory and Tecniques. E & FN Spon, 1996, 337 pp.
2. **Downie, M.-L.** Valuation Process for Commercial Property in the EC. RICS Research, May 1998.

3. European Valuation Standards. Materials of international conference. Brussels, 8.11.2000.

4. **Hordijk, A. C.; Condit, J. C.** Will investors standardize appraisal practices in the European Union? The ROZ/IPD Netherlands index experience. *Journal of Property Valuation & Investment*, Vol. 15, No. 5, 1997, pp. 479–496.

5. Pan European Certification of Valuers. Materials of TEGoVA's seminar. Brussels**,** 26.01.2000.

6. RICS Research Findings. No 19: Valuation practice for commercial property in Europe. May 1998. [http://193.114.233.253/ricsmedia/find_temp.html?cnt=18]

7. TEGoVA homepage [www.tegova.org]

Appendix 1. The List of Translated Standards.

1. International Valuation Standards. IVSC 1 – 4. EKHÜ. Tallinn, 1997.
2. Going Concern Concept of Valuation. IVSC Guidance Note No.1. EKHÜ. Tallinn, 1999.
3. Consideration of Hazardous and Toxic Substamces in Valuation. IVSC Guidance Note No. 2. EKHÜ. Tallinn, 2000.
4. Valuation of Plant and Equipment. IVSC Guidance Note No. 3. EKHÜ. Tallinn, 2000.
5. Business Valuation. IVSC Guidance Note No.4. EKHÜ. Tallinn, 2000.

Kokkuvõte

KINNISVARA HINDAMINE EESTIS JA SELLE VASTAVUSSE VIIMINE EUROOPA STANDARDITEGA

Ene Kolbre
Tallinna Tehnikaülikool
Kaia Kask
Tartu Ülikool

Euroopa tasandil muutus kinnisvara hindamine ja hindajate pädevus eriti oluliseks peale ülemaailmsel kinnisvaraturul aset leidnud langust 1990. aastate alguses. Samas on nii kapitaliturgude globaliseerumine kui ka investeeringute vabam liikumine tinginud vajaduse ühtsete ning vastastikku tunnustatud hindamisreeglite ja –meetodite järele.

Eestis tekkis vajadus kvalifitseeritud hindajate järele kümmekond aastat tagasi, mil sai alguse pangandussüsteemi areng ning alates maareformi käivitumisest elavnes märgatavalt ka kinnisvaraturg. Mainitud valdkondade kiire areng ning kogu Eesti üldine avatud majandussüsteem on tinginud vajaduse püsida professionaalses konkurentsis teiste riikide hindajatega. Seetõttu on esmalt oluline Eesti hindajate tegevuse koordineerimine ja vastavusse viimine nii rahvusvaheliste kui ka Euroopas kehtestatud vastavate normide ja hindamise kvaliteediga.

Eespool mainitud kinnisvara hindamisreeglite ühtlustamise probleemile lahenduse leidmine ei oleks võimalik ilma vastavate rahvusvaheliste organisatsioonideta. Hetkel on juhtivad rahvusvahelised kinnisvarahindajate organisatsioonid Euroopa Hindajate Ühingute Grupp

(TEGoVA) ja Rahvusvaheline Varade Hindamisstandardite Komitee (IVSC). Neist esimese eesmärgiks on harmoneerida hindamise protsessi Euroopas, anda välja hindamisstandardid vastavuses Euroopa Liidu seadusandlusega ja luua eeldused kinnisvara hindamiseks Ida- ja Kesk-Euroopa maades vastavalt Euroopas kehtivatele nõuetele ja hindamisstandardile. Rahvusvahelise Varade Hindamisstandardite Komitee eesmärgiks on välja töötada üldised hindamisalused, ülemaailmses ulatuses kasutatavad hindamisstandardid.

Eestis loodud ja siin tegutsev Kinnisvara Hindajate Ühing (EKHÜ) on oma eesmärgiks seadnud kinnisvara hindamistegevuse korrastamise ja arendamise Eestis. EKHÜ on nii TEGoVA kui ka IVSC assotseerunud liige ning teeb eriti aktiivset koostööd Euroopa Hindajate Ühingute Grupiga. Osalemine nimetatud rahvusvahelistes organisatsioonides ja EKHÜ aktiivne tegevus loovad eeldused hindamistegevuse kvaliteedi tagamiseks Eestis ning selle harmoneerimiseks nii Euroopas kui ka rahvusvaheliselt tunnustatud standardiga järgmiste tegevussuundade kaudu:

- rahvusvaheliste ja Euroopa hindamisstandardite kasutamine;
- kinnisvara hindajate atesteerimine Pan Euroopa atesteerimissüsteemi alusel;
- hindaja kvaliteedi märgi ”Tunnustatud TEGoVA poolt” taotlemine TEGoVA-lt Eesti kinnisvarahindajate atesteerimissüsteemile ja atesteeritud hindajatele ning vaid atesteeritud hindajate tegevuse tunnustamine Eestis;
- kinnisvarahindajate haridusnõuete ühtlustamine ja vastavate õppekavade ning aineprog-rammide vastatikune tunnustamine üle-Euroopaliselt.

EUROOPALIKU REGULATSIOONI MÕJU EESTI ETTEVÕTLUSKESKKONNALE

Arvi Kuura
Tartu Ülikooli Pärnu kolledž

Sissejuhatus

Käesoleva aasta 1. septembril möödub kuus aastat äriseadustiku kehtestamisest Eestis. Autori arvates seisneb selle tähendus ja tähtsus just Euroopa Liidu maade (eriti Saksamaa) omale sarnaneva ettevõtjate tegevust reguleeriva normistiku kehtestamises ehk harmoniseerimises. Artiklis käsitletakse äriseadustiku kehtestamisest tingitud muutusi Eesti ettevõtluskeskkonnas, eeskätt (väike)ettevõtluse, mõnevõrra vähem ka majanduspoliitika regionaalseid aspekte. Õiguse majanduslikus analüüsis levinud positiivse ja normatiivse analüüsiga püütakse selgitada õigusnormide mõju ratsionaalselt otsustavate subjektide käitumisele ning tuletada õiguspoliitilisi soovitusi. Kuna ammendav ülevaade mahukast (enam kui viiesajast paragrahvist koosnevast) seadustikust ühte artiklisse ei mahu, piirdutakse ettevõtluse olemuslikku külge puudutavate ja/või varem kehtinuist oluliselt erinevate regulatsioonidega.

Ettevõtluse põhikategooriate — ettevõtja ja ettevõte — eristamine

Üheks olulisemaks äriseadustiku (edaspidi ÄS) kehtestamisega toimunud muudatuseks võib pidada selget vahetegemist kahe ettevõtluse põhikategooria — ettevõtja ja ettevõtte — vahel, samuti nende selget määratlemist. ÄS määratleb ettevõtjat kui ettevõtlusega tegelevat isikut, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid, mille müük on talle püsivaks tegevuseks (ÄS, §1). Kasutatud soomõiste isik rõhutab ettevõtja subjektsust, mis võimaldab ettevõtlust määratleda kui isikute (ehk ettevõtluse subjektide) spetsiifilist käitumist. Isiku mõiste alla mahuvad nii füüsilised kui juriidilised isikud. Juriidilise isiku kategooriat vajavad eelkõige juristid, et lihtsustada isikute ühenduste ehk organisatsioonide käsitlemist õiguslikes suhetes. Ettevõte on ÄS tähenduses majandusüksus, mille kaudu ettevõtja tegutseb. Ettevõte koosneb ettevõtjale kuuluvatest asjadest, õigustest ja kohustustest, mis on või olemuselt peaks olema määratud ettevõtte tegevuseks (ÄS, §5 lg1). Sageli on ettevõte samastatav tegevuskohaga. Nii populaarses kui ka teaduskirjanduses, eriti kõnepruugis on mõiste ettevõte levinud tunduvalt laiemas tähenduses kui ÄS määratletud majandusüksus. Mõiste laiem tähendus hõlmab subjekti (ettevõtja kui isiku), tegevuse (ettevõtluse) ning objekti (majandusüksuse ehk ettevõtte). Seega võib öelda, et mõiste ettevõte esineb kitsamas ning laiemas tähenduses (joonis 1).

Joonis 1 Ettevõtte mõiste kitsamas ja laiemas tähenduses

ETTEVÕTE (*firm …*) — laiemas (ettevõttemajandusõpetuses üldlevinud) tähenduses

ETTEVÕTJA (*entrepreneur*) kui **isik** (*subjekt*)	**ETTEVÕTLUS** (*entrepreneurship*) kui **tegevus**	**ETTEVÕTE** (kitsamas tähenduses) (*firm, …, company … enterprise*) kui **majandusüksus** (*objekt*)

Allikas: Kuura, 2001: 19 (täiendatud ingliskeelsete vastetega)

Ettevõttemajandusõpetuses levinud laiemas tähenduses on ettevõte igasugune plaanipäraselt organiseeritud majandusüksus, mis toodab ja turustab materiaalseid esemeid või teenuseid (Reiljan, 1997: 36). Kuigi soomõisteks on majandusüksus, sisaldab see määratlus viited ka ettevõtlusele kui tegevusele (tootmine ja turustamine) ning ettevõtjale kui subjektile (üksnes viimane saab omada plaanipärase organiseerimise võimet). Seega on eeltoodud definitsioon piisavalt lai, võimaldades hõlmata kõikvõimalikke ettevõtlusega tegelevaid majandusüksusi (sh avalikku ja mittetulundussektorisse kuuluvad, mille tegevus vastab ettevõtluse tunnustele) ning piisavalt kitsas, jättes välja tarbivad majandusüksused ehk majapidamised.

Ettevõttemajandusõpetuse alases kirjanduses levinud ettevõtte määratlused sarnanevad toodud mõistega laiemas tähenduses. Kitsamas tähenduses ettevõtte mõistet vajavad eelkõige juristid, kuid selle kasutamine on vajalik ka (suuremate) organisatsioonide puhul, kus ühele ettevõtjale (äriühingule) kuulub mitu ruumiliselt ja/või organisatsiooniliselt eraldatud majandusüksust. Mõiste ettevõte sageli (eriti kõnekeeles) kasutatav sünonüüm on ***firma***, kuid ÄS järgi tuleks firma mõistet kasutada sootuks teisiti — nimelt ärinime sünonüümina.

Ettevõte kui asjade kogum võib kuuluda korraga mitmele omanikule ehk ettevõtjale. Taoline olukord võib tekkida näiteks füüsilisest isikust ettevõtja surma korral, kui tema vara (sh ettevõte) läheb üle kahele või enamale pärijale. Kuna ettevõtte ühine majandamine ja juhtimine eeldab omanike kooskõlastatud tegutsemist, tuleks taolisi olukordi vältida. Ettevõtte kaasomanikud peaksid reguleerima omavahelised suhted ehk looma organisatsiooni — asutama äriühingu või sõlmima ühise tegutsemise lepingu. Viimasega luuakse ajutisi ühendusi[1] ehk konsortsiume (mis lõpevad tähtaja saabumisel vm tingimusel), mida kasutatakse ühekordsete ja ajaliselt piiratud ettevõtmiste ehk projektide teostamiseks. Mitme teostajaga ühisprojektide puhul soovitatakse lõpetamist liitmisega, mis tähendab projektiga seotud vara ja inimeste siirdamist spetsiaalselt loodavale struktuuriüksusele. Kui loodav üksus on projekti teostanute tütar- või sidusorganisatsioon ja vormiks (äritegevuse eeldusel) äriühing, siis võib konsortsiumi ehk tsiviilõiguslikku organisatsiooni käsitleda kui äriõigusliku organisatsiooni (st äriühingu) eelvormi. Tavaliselt tehakse järgmine samm siis, kui projekt on olnud edukas.

Ettevõtte ja ettevõtja selge eristamise sissetoomisse võib suhtuda kaheti, kuid autori arvamus on valdavalt positiivne. **Negatiivseks** võib pidada teatava terminoloogilise segaduse tekkimist mõiste ***ettevõte*** kitsama ja laiema tähenduse koos kasutamisel. Nende eristamise vajadust on eestikeelses kirjanduses rõhutatud juba ammu (Fählmann, 1933: 22)[2] ja pakutud ka lahendus terminoloogilisele probleemile: "Ettevõte võib koosneda paljudest käitistest ja filiaalidest sise- ja välismaal. Ettevõte on ikka pea, käitised keha ja osad …" (samas). Seega tuleks laiemas tähenduses (joonis 1) kasutada mõistet ettevõte, kitsamas tähenduses aga ***käitis***. Autor tunnistab eristamise vajadust ja peab Fählmanni terminit üldiselt sobivaks, kuid näeb olulise probleemina selle kaasajal uuesti kasutusele võtmisel asjaolu, et ÄS autorid on defineerinud Fählmanni käsitluses käitise tähendusele vastava objekti ettevõttena. Nüüdseks üle viie aasta kehtinud ÄS ühe põhimõiste ümberdefineerimine tingiks paljude seonduvate õigusaktide muutmise vajaduse. **Positiivseid** momente on autori arvates siiski rohkem. Kuna positiivsed momendid puudutavad paljusid valdkondi, käsitletakse neid artikli järgnevates osades.

Muudatused registrikorralduses

1980-ndate lõpul N. Liidus alanud reformidega (taas)loodi ühinemis- ja koondumisvabadus ning seda hakati kohe kasutama nii eraettevõtluseks kui ka kodanikuinitsiatiivi ilmutamiseks. See tekitas vajaduse luua ettevõtete ning kodanikuühenduste registreerimise süsteem. Kuna registreerimisega hakkasid tegelema erinevad omavalitsus- ja riigiorganid, ei kujunenud välja ühtset registrikorraldust. N. Liidu ja Eesti NSV ettevõtteseaduste (viimane võeti vastu 1989. aastal) alusel kehtestas valitsus põhimäärused, millega määratleti erinevate ettevõtteliikide asutamise ja registreerimise, samuti juhtimise ja tegusemise põhimõtted. Tänagi kasutatavate ja maailmas üldtuntud liikide (ehk ÄS-s sätestatud ühinguvormidele) kõrval olid enne ÄS

---

[1] Ajutise iseloomuga äriühendusi käsitletakse ka kui ***tsiviilõiguslikku firmat*** (*Company in Civil Code*), sest ühise tegutsemise lepingutega seonduv kuulub tavaliselt tsiviilõiguse reguleerimisvaldkonda

[2] Autor peab viidatud allikat esimeseks süsteemseks eestikeelseks ettevõttemajanduse õpikuks, pealkiri **Eramajanduse süsteem** on vaid märk ilmumise ajal valitsenud suundumustest (vt Reiljan, 1997: 32)

kehtestamist Eestis seadustatud ka tüüpilised varase üleminekuaja nähtused nagu rendiettevõtted, rahvaettevõtted, munitsipaalettevõtted, väikeettevõtted jne. Lisaks kujunes enesestmõistetavaks, et ärilise tegevuse tarvis pidi olema juriidiline isik ja üksikettevõtja (st füüsilise isiku) vormis tegutsemine muutus harjumatuks (Peep, 2000).

1990. aastal loodi Statistikaameti juurde **ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide register** (lühendatult ettevõtteregister), kusjuures silmas peeti peamiselt statistilisi eesmärke (samas). Autori arvates oli positiivne see, et tegutsenud ettevõtteregister hõlmas ka ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide eraldiasuvaid struktuuriüksusi (st filiaale, osakondi jne), kuid sel registril oli kaks olulist puudust (Peep, 2000):

- registriandmetel puudus igasugune õiguslik tähendus;
- register oli kahetasandiline — registrit pidav keskasutus haldas vaid keskset andmebaasi, registreerimise üle otsustasid aga kohalikud omavalitsused ja maavalitsused. Sellega avati tee kohalikule isetegevusele, mistõttu paljudes kohtades registreeriti seaduses sätestamata ettevõtteliike, mille kohta õiguslik regulatsioon puudus — nt erafirmad ja eraettevõtted.

Kuna registreerimise üle otsustamine oli hajutatud väga erinevate institutsioonide vahel (neist suure osa haldussuutlikkus on probleem tänapäevalgi, rääkimata taasiseseisvumise aastatest), ilmnesid registripraktikas (eriti Eesti taolise väikeriigi jaoks) lubamatult suured erinevused. Eesti avalikus poliitikas valitsenud ettevõtjasõbralik hoiak võimaldas ettevõtjatel ametnikele survet avaldada ning sundida neid otsima ettevõtjatele soodsaid “auke” üleminekumaa alles kujunevas äriõiguses. Üldine soosiv suhtumine mõjus Eesti tärkavale eraettevõtlusele hästi ja seda kinnitavad ka üldkättesaadavad statistilised andmed, samuti uuringud (nt PHARE, 1999).

Teisalt tuleb tõdeda, et puudulikud regulatsioonid ning nende (sõltuvalt kohast) rohkem või vähem puudulik rakendamine põhjustasid ka mitmesuguseid negatiivseid nähtusi — nt tulu varjamist ja maksudest hoidumist, mittetegutsevate (nn riiulifirmade) esinemist ja kasutamist kahtlaste tehingute varjamiseks, võlausaldajate, klientide ning töötajate petmist jms. Sellised ilmingud hakkasid kahjustama ettevõtluskeskkonda ja Eesti rahvusvahelist mainet. Poliitika kujundajates süvenes arusaam, et kurssi Lääne-Euroopa eeskujudele vastava turumajanduse kujundamisele pole võimalik hoida ilma äriõiguse harmoniseerimiseta.

1995. aasta 1. septembril jõustunud uus äriõigus nõudis ka uut registrisüsteemi. ÄS-s sätestatu annab äriregistrile avaliku usaldatavuse ning paljudel juhtudel ka registrikandele õigustloova tähenduse (nt põhikirja, osa- ja aktsiakapitali muutmine jms). Olulisim muutus oli äriregistri pidamise andmine kohtutele (täpsemalt nende registriosakondadele). Lähtuti sellest, et tugeva õigusliku jõuga register eeldab registripidaja juriidilist asjatundlikkust ja sõltumatust (kohtuasutus vastab sellele tingimusele kõige paremini), kohtunike järelevalve vähendab võimalike kohtuvaidluste arvu (on seetõttu ühiskonnale odavam), registriasutuste liitmine kohtute külge aitab kokku hoida halduskulusid. Silmas peeti ka Eesti 1920-ndate aastate traditsioone ning välismaiseid eeskujusid (Peep, 2000).

Regulatsioonide karmistamist ning registrite korralduses tehtud muudatusi (sh eraldi registrite loomist eraõiguslikele äri- ja mittetulundusorganisatsioonidele kohtute juurde ning avalike asutuste registri loomist Rahandusministeeriumi juurde) võib pidada üldiselt positiivseks, sest sellega pidurdati eelnimetatud negatiivseid tendentse. ÄS jõustumise mõju ettevõtete (ettevõtjate) registreerimistele ja tegevuse käivitamisele kajastavad andmed on esitatud joonisel 2. Kõnekaimalt väljendavad uute regulatsioonide mõju 1996. aasta andmed (1995. aasta esimese kaheksa kuu jooksul kehtisid veel vanad regulatsioonid). Märgatav tõus järgmisel (1997.) aastal on aga kinnituseks teesile, mille järgi enamus (väike)ettevõtteid on kohanemissuutlikud organisatsioonid (Vesalainen, 1995: 12).

Joonis 2 Ettevõtete registreerimine ja tegevuse käivitamine aastatel 1994 – 1997

Allikas: PHARE, 1999: 54

Enne ÄS jõustumist hõlmas ettevõtteregister kõik majandusüksused, seal hulgas ettevõtlusega mittetegelevad mittetulundusorganisatsioonid ning avalikud asutused. ÄS jõustumisel hakati eristama ettevõtjaid ja ettevõtteid ning mindi üksnes isikute (st ettevõtjate) registreerimisele. Autori arvates on probleem selles, et käesoleval ajal pole Eestis ettevõtete (tegevuskohtade, filiaalide) registrit. Seetõttu puudub neist ka täpne ülevaade. See aga vähendab regionaalse statistika usaldatavust. Märkimisväärne osa suuremates keskustes registreeritud äriühingute tegevusest toimub ka teistes piirkondades, mistõttu keskuste osatähtsus näib statistikas sageli tegelikust tunduvalt suuremana (Ettevõtteregister, 2000: 5). Kuigi mitme ettevõttega ettevõtja asukoht langeb tavaliselt kokku ühe ettevõttega, on võimalik, et ettevõtja asukohas ettevõtlust sisuliselt ei toimu. Autori arvates tuleks Eestis **taastada ettevõtete** (filiaalide) **register**. See ei tingi isegi õigusliku pretsedendi loomist — ÄS järgi kantakse registrisse välismaa äriühingute filiaalid, mis on ettevõtted, mitte ettevõtjad (st äriühingud või füüsilisest isikust ettevõtjad). Kuigi seni kodumaiseid ettevõtteid (st eraldiasuvaid tegevuskohti) äriregistrisse ei kanta, ei näe autor siin ületamatuid õiguslikke vm laadi probleeme, vaid välismaa äriühingute filiaalide puhul rakendatut tuleks laiendada ja kohandada ka Eesti ettevõtjate filiaalidele. Eestile kui infoühiskonda ja Euroopa Liitu pürgivale riigile ei tee au kohatine tehnoloogiast (või inimtegurist?) tingitud küündimatus registriasjanduses — näiteks peab igal käibemaksu kohustuslasel lisaks äriregistri koodile olema veel spetsiaalne lisakood (Rajangu, 2000).

Regulatsioonide ja nõuete karmistamine

ÄS-i jõustumine karmistas tuntavalt pea kõiki ettevõtjate tegevust puudutavaid norme ja neist ülevaate andmine pole siinkohal võimalik. Seetõttu käsitletakse vaid üht, kuid olulist ja palju kõneainet andnud aspekti — **omakapitali miinimumnõudeid**. Omakapitali miinimumnõuded toimivad barjääridena ettevõtlusse sisenemisel ning mõjutavad ettevõtja õigusliku vormi valikut. Enne ÄS jõustumist oli Eestis kõige rohkem aktsiaseltse — üle 70% kõigist ettevõtetest (vt tabel 1). Ilmselt oli põhjus selles, et 1989. aastal kehtestatud põhimääruse järgi piisas aktsiaseltsi asutamiseks vaid 3000 rubla suurusest aktsiakapitalist. Juba kehtestamise ajal oli see nõue suhteliselt madal ning 1991. aastal alanud hüperinflatsioon viis selle peagi keskmise töötaja kuusissetuleku tasemele. 1992. aastal toimunud rahareformi järel tõlgendati miinimumkapitali nõuet 300 kroonisena, mille reaalväärtust kahandas jätkuv (kuigi stabiliseerumise tendentsiga) inflatsioon. Kuna seda nõuet ei korrigeeritud ÄS-i jõustumiseni, kujunes mujal maailmas levinust kardinaalselt erinev olukord — mujal vaid suurettevõtjatele jõukohase vormi võis Eestis valida ka üht kioski pidav ettevõtja ning igal "tõsisel" ärimehel oli tavaliselt mitu aktsiaseltsi (osa neist tõenäoliselt mittetegutsevad ehk nn riiulifirmad).

Tabel 1 Ühinguvormide levik — muutused Eestis ja võrdlus Suurbritanniaga (GB)

		Eesti 01.01.1995		Eesti 01.01.1999		GB 1990
Õiguslik vorm	*Legal form*	**Arv**	**%**	**Arv**	**%**	**%**
(1) Füüsiline isik	*Physical person*[3]	0	0,0%	10 251	20,0%	41%
(2) Tulundusühistu	*Co-operative*	1 902	2,8%	830	1,6%	2%
(3) Täisühing	*Full partnership*	54	0,1%	228	0,4%	
(4) Usaldusühing	*Limited partnership*	51	0,1%	128	0,3%	
(5) Partnerlused	*Partnerships* (=3+4)	*105*	*0,2%*	*356*	*0,7%*	*27%*
(6) Osaühing	*Private limited comp.*	1 276	1,9%	31 733	62,0%	
(7) Aktsiaselts	*Public limited comp.*	47 627	70,2%	8 020	15,7%	
(8) Korporatsioonid	*Corporations* (=6+7)	*48 903*	*72,1%*	*39 753*	*77,7%*	*30%*
(9) Muud	*Other*	16 960	25,0%	0	0,0%	
KOKKU	*TOTAL*	**67 870**	**100,0%**	**51 190**	**100,0%**	

Andmed: Eesti — Ettevõtteregister (1999); Suurbritannia (*GB*) — Barrow (1998: 44)

ÄS-i kehtimise aastatel on märgatavalt vähenenud aktsiaseltside ja suurenenud osaühingute osakaal. Tabeli 1 viimases veerus toodud võrdlusandmed[4] näitavad Eesti ettevõtjate lembust nende suhtes ning täis- ja usaldusühingute (nn partnerluste ehk personaalühingute) äärmiselt tagasihoidlikku osatähtsust. Ühinguvormide valikut mõjutavaid tegureid on ilmselt mitmeid, kuid oluliseks mõjuriks võib olla ka asjaolu, et Eestis eristatakse osaühinguid ja aktsiaseltse. Eristamise tava, mis pärineb Saksa (ehk Mandri-Euroopa) õigusruumist, on heaks kiidetud ka Euroopa Liidu dokumentides[5]. Inglise-Ameerika õigusruumis neid ei eristata — ühisnimetaja on piiratud vastutusega ühing ehk korporatsioon. Suurest aktsionäride arvust, piiratud vastutusest, kaasaktsionäride ja kolmandate isikute huvide kaitse vajadusest ning muudest teguritest tulenevalt kehtestatakse korporatsioonidele (eriti aktsiaseltsidele) tavaliselt rangemad nõuded nii asutamise kui ka juhtimise osas. Üks olulisemaid ongi vaadeldav miinimumkapitali nõue.

Rangemad nõuded ja ettekirjutused teevad aktsiaseltsi vormi kasutamise tülikaks ja kulukaks, mistõttu väike- ja keskettevõtjad seda üldiselt ei kasuta. Osaühingus on nõuded mõnevõrra pehmemad ning seda vormi kasutavad paljud kesk- ja väikeettevõtjad. Loomulikult on see võimalik maades, kus osaühingu vorm on seadustatud. Ettevõtteregistri (2000: 58) andmetel kuulus 1998. aasta lõpus 94,6% Eesti ettevõtjatest väikeettevõtjate[6] hulka. Ilmselt on see üks oluline osaühingute populaarsuse põhjustaja. Paraku ei seleta see partnerluste ebapopulaarsust Eesti ettevõtjate hulgas. Autori arvates põhjustab partnerluste[7] väga vähest levikut Eesti kui üleminekumaa riskantne ettevõtluskeskkond[8], mistõttu enamik ettevõtjaid eelistab tegutsemist piiratud vastutusega vaatamata seetõttu lisanduvatele raskustele ja kuludele.

---

[3] Füüsilisest isikust ettevõtja tõlkevastena on kasutusel ka *sole proprietor(ship)*

[4] Kuigi võrdlusandmed on Suurbritannia kohta ja 1990. aastast, märgitakse viidatud allikas, et need on iseloomulikud enamikule arenenud tööstusmaadele ning muutuvad ajas minimaalset

[5] *Twelfth Council Company Law Directive of 21 December 1989* (89/667/EEC)

[6] Lähtutud on Euroopa Statistikaameti (*Eurostat*) kriteeriumitest (Siimon, 1999: 297-298), millega kooskõlas olevad ametlikud kriteeriumid kehtestati Eestis 2000. aasta maikuus Vabariigi Valitsuse määrusega nr 156 "Väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele suunatud riigiabi andmise tingimused"

[7] Need on piiramata ehk täisvastutusega ühingud, mille täisosanikud vastutavad ühingu kohustuste eest kogu oma varaga solidaarselt (ÄS § 79)

[8] Väide Eesti ettevõtluskeskkonna riskantsusest tugineb Lumiste (1999: 162 – 167) seisukohtadele

Tabelit 1 vaadeldes näib olulisima muutusena füüsilisest isikust ettevõtjate arvukuse kasv nullist ligi pooleni arenenud maade tasemest. Paraku on põhjus enne ÄS jõustumist kehtinud regulatsioonides — nende mõjul kujunes enesestmõistetavaks, et ärilise tegevuse tarvis pidi olema juriidilisest isikust ettevõte, ning üksikettevõtja (st füüsilise isiku) vormis tegutsemine muutus harjumatuks (Peep, 2000). Lisaks meenutame, et ettevõtteregister oli sellel perioodil kahetasandiline. See avas tee kohalikule isetegevusele ja paljud omavalitsused registreerisid seaduses sätestamata ettevõtteliike, sh erafirmasid ja eraettevõtteid (samas). Ilmselt oli nende puhul tegemist füüsilisest isikust ettevõtjatega, kes tegutsesid nende poolt sobivamaks peetud "sildi" all. Taolised moodustised peaksid tabelis 1 olema kirje "muud" all, mille täpsema sisu kohta andmeid pole. Seega ei saa rääkida kasvust 25% tasemelt (siis oleks tegemist hoopiski vähenemisega!) ega ka 0-tasemelt, sest nimetatud varimoodustisi mingil määral siiski esines.

Tulundusühistuste osatähtsus on suhteliselt väike ka arenenud maades. Asjaolu, et Eestis on ühistute osatähtsus võrreldav ühistegevuse sünnimaa[9] ja teiste hästi arenenud ühistegevusega maades, näib üllatav. Ilmselt on põhjus selles, et Eestis kasutatakse ühistu vormi ka juhtudel, kus see hästi ei sobi. Ühistu oli esimene eraõigusliku tulundusühingu vorm, mida sai hakata kasutama endise N. Liidu territooriumil ning paljud väikeettevõtjad alustasidki selles vormis. Need tulundusühistud, mis ei muutnud oma vormi enne ÄS jõustumist, ei saagi sundseisus valitud õiguslikku vormi muuta, kuna ÄS seda ei luba. Seega peab osa ettevõtjaid (ilmselt on paljud neist Eesti eraettevõtluse "pioneerid"), jääma kunagi valitud õigusliku vormi juurde, kuigi paljudel juhtudel on ühistuline vorm vastuolus ettevõtja tegevuse eesmärkide ja sisuga.

Väikeettevõtlus, -ettevõtja ja -ettevõte

Väikeettevõtete kvalitatiivsel ja kvantitatiivsel piiritlemisel on aluseks nende iseloomulikud tunnused — omanikepoolne juhtimine, sõltumatus ning suhteline väiksus tööstusharu või turu suhtes, mida iseloomustavad töötajate arv ning käive ja/või bilansimaht. (Vesalainen, 1995: 18). Paraku erinevad kriteeriumid riigiti ja majandusharuti tuntavalt ja vaatamata püüdlustele pole suudetud määratleda kriteeriume, mida aktsepteeriks enamus maailma riike ning rahvusvahelisi majandusorganisatsioone. Suurt varieerumist põhjustab see, et väikesteks loetakse majandusharus mittedomineerivad ettevõtted. Erinevate riikide majandused on aga niivõrd erinevad, et universaalsed (st kõigile sobivad) kriteeriumid sobiksid tegelikult väga vähestele.

Võib väita, et 2000. aasta maini (vt joonealust märkust 6) polnud Eestis ametlikke (*de jure*) kriteeriume väike- ja keskettevõtete piiritlemiseks. 1994. aastast kehtivas ettevõtluse riikliku toetamise seadus (edaspidi ERTS) on sätestatud toetamise kriteeriumid, kuid selles ei räägita otseselt väikestest ega keskettevõtetest. Kuna maailmapraktikas on ettevõtlustoetuste saajad just väike- ja keskettevõtted ning ERTS sätestatud olemuselt tüüpilised mastaabikriteeriumid, võib ERTS sätestatut käsitleda kui mitteametlike (*de facto*) kriteeriume. Ilmselt jõuti ka Eestis arusaamisele, et ametlike kriteeriumite puudumine ettevõtete liigitamiseks suuruse alusel hakkab pidurdama eurointegratsiooni taotlusi. Sellele viitab ka *Eurostat*'i skaala sisuline ülevõtmine. Nüüd on Eestis ametlik skaala, mis loodetavalt kujuneb ka üldiselt tunnustatuks.

Kehtestatud ametlik skaala käib ettevõtjate (st äriühingute või füüsiliste isikute) kohta. Autori arvates aga tuleks ja saaks rääkida ka väike- ja kesk**ettevõtetest**, mis võimaldaks toetada ka suuremates keskustes registreeritud ettevõtjate üldistele huvidele vastavat tegevust regionaalabi kaardile kantavates piirkondades. Kuna kasutatav sõltumatuse kriteerium on rakendatav ka ettevõtete puhul, võimaldab see välistada riigiabi jõudmise sinna, kuhu see jõuda ei tohiks.

---

[9] Enamik uurijaid seostab kaasaegse ühistegevuse teket Rochdale ühistuga, mis asutati 1844. aastal Inglismaal (Leetsar, 1996: 14).

Autori arvates sisaldub eelnevas täiendav põhjus, miks tuleks registreerida ka ettevõtteid või tegevuskohti. Kuigi väikeettevõtjatel langeb ettevõtja (st selle juhatuse) ja ettevõtte asukoht enamasti, aga mitte alati, kokku, on see aspekt siin oluline väikeettevõtetele suunatud riiklike toetusmeetmete (riigiabi) tõttu. Maailmapraktikas on (väike)ettevõtlustoetuse saamine ja/või selle konkreetne määr üldjuhul seotud tegevuskohaga. Sellega taotletakse piirkonniti erinevate tegutsemistingimuste mõju vähendamist, mis on tähtis aspekt regionaalpoliitika teostamisel. Ettevõtete registreerimine lihtsustaks märgatavalt toetuste kasutamise kontrolli korraldamist.

Regulatsioonide mõju ettevõtluse arengule

1995. aastal kehtestatud euroopalike regulatsioonide mõju Eesti ettevõtluse (millest üle 90% moodustab väike- ja keskettevõtlus) arengule on olnud sedavõrd tuntav, et saab eristada kaht — **varase** (kvantitatiivse) ja **küpse** (kvalitatiivse) **arengu perioodi** (tabel 2).

Tabel 2 Eesti väike- ja keskettevõtluse arengu periodiseering

Perioodid	Aastad	Põhitunnused
Varane areng	1988 – 1995	(taas)teke ja kvantitatiivne areng
Küps areng	1995 – –	kvalitatiivne areng ja korrektsioon

Allikas: Kuura, 2001: 59

Nagu nähtub, langeb perioodide eraldusjoon ühte euroopalike regulatsioonide kehtestamisega. Esimene ehk varase arengu periood algas Eesti eraettevõtluse (taas)tekkega[10], selle lõpuks oli kujunenud üsnagi arvukas ettevõtlussektor. Perioodi märksõna on seega kvantitatiivne areng. Teist perioodi aga iseloomustab valdavalt kvalitatiivne areng. Kuigi kvantitatiivsed muutused jätkuvad, ei ole siin enam tegemist põhinäitajate pideva ja kiire kasvuga ning ajuti ilmneb ka langusi — st toimuvad arenenud majandustega sarnased perioodilised korrektsioonid. Autori arvates seisneb teise perioodi tähtsus just regulatsioonide ja seeläbi ka ettevõtluskeskkonna harmoniseerimises Euroopa Liidu maadega. Järjelikult lõpetab teise perioodi Eesti ühinemine Euroopa Liiduga. Võrdluseks võib tuua Läti ja Leedu, kus kehtivad veel esimesel perioodil Eestis kehtinutega sarnased regulatsioonid. Seetõttu on nende maade puhul veel raske rääkida kvalitatiivse arengu perioodi siirdumisest, samuti harmoniseerimisest Euroopa Liiduga.

Kokkuvõte

Lõpetuseks tahab autor rõhutada ka ettevõtjate ja ettevõtete eristamise tähtsust ning osutada võimalusele ja vajadusele astuda selles samm edasi — luua Eestis ettevõtete (tegevuskohtade) register. Õiguslik alus selleks on loodud äriseadustikus antud ettevõtte mõiste määratlusega, mida võiks ja saaks sellekohases (nt ettevõtteregistri vm) õigusaktis täpsustada. Ettevõtete registrisse tuleks kanda kõik ettevõtjate tegevuskohad, sh äriregistrisse kandmise kohustuseta füüsilistest isikutest ettevõtjatele kuuluvad ettevõtted. Õiguslik analoogia selleks on olemas, kuna äriregistrisse kantakse välismaa äriühingute filiaale. Uuenduse positiivsete aspektidena näeb autor võimalust tõsta ettevõtlust ja regionaalarengut kajastava statistika adekvaatsust, piirata "riiulifirmade" arvukust, suurendada (väike)ettevõtluse toetusmeetmete piirkondlikku diferentseeritust ning tagada nende kasutamisel selgus, läbipaistvus ja tõhusus, mis on oluline kogu ühiskonnale. Oluline vastuargument on kindlasti bürokraatia suurenemine, kuid autori arvates kaalub positiivne efekt negatiivse üles.

[10] Küsimus tekkest või taastekkest on analoogne suhtumisega Eesti omariikluse taastamisse.

Kasutatud kirjandus

1. **Barrow, C.** The Essence of Small Business. Prentice Hall Europe: 1998
2. Ettevõtteregister. Eesti äriühingute 1998. aasta aruandlusnäitajad. Tallinn: 2000
3. Ettevõtteregister. Ettevõtlus arvudes 1994 – 1999. Tallinn: 1999
4. **Fählmann, E.** Eramajanduse süsteem. Tartu: 1933
6. **Kuura, A.** Väikeettevõtlus. Tartu: 2001
6. **Leetsar, J.** Kaasaegne ühistegevus ja maamajandus. Tallinn: 1996
7. **Lumiste, R.** Eesti riigi poliitika ettevõtluskeskkonna korrastamisel ja ettevõtjate riskide vähendamiseks // Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit, Tartu – Värska: 1999
8. **Peep, V.** Äri- ja ühinguõigus ning registrid 1980.-te lõpust 1995. aastani. http://www.just.ee/Registrid/
9. PHARE väikeettevõtluse toetamise programm Eestis. Väikeettevõtluse olukorrast Eestis. Aruanne 1998. a. kohta. Tallinn: 1999
10. **Rajangu, V.** Eesti riik näitab oma infotehnoloogilist abitust. // Äripäev, 10. mai 2000
11. **Reiljan, A.** Ettevõttemajandus. Tartu: 1997
12. **Siimon, A.** Eesti Vabariigi väikeettevõtluspoliitikast Euroopa Liidu kontekstis // Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit, Tartu – Värska: 1999
13. **Vesalainen, J.** The small firm as an adaptive organization. Organizational adaptation versus environmental selection within environmental change. Vaasa: 1995
14. Äriseadustik RTI 1998, 91, 1500

Summary

THE INFLUENCE OF EUROPEAN REGULATIONS ON THE BUSINESS ENVIRONMENT OF ESTONIA

Arvi Kuura
Pärnu College of the University of Tartu

This article discusses some selected issues concerning the influence of European regulations on the business environment of a transition economy like Estonia. These regulations (mostly based on German regulations) have been in force since September 1995. Their influence has been so strong that it makes it possible to divide the development of private entrepreneurship in Estonia into two main phases — the breakpoint between them coincides with the enforcement of the aforementioned regulations. The main phases (Table 2) are referred to as the ***early development phase*** and the ***mature development phase*** respectively. The importance of the second phase consists in harmonisation of regulations and business environment with EU.

The second main issue is dealing with the essence of the main categories of entrepreneurship: the ***entrepreneur*** (as the subject) and the ***enterprise*** or ***firm*** (as the object). Analysis of the practice of the Commercial Register in Estonia before and after the enforcement of European regulations shows that it should be useful to (re)establish a register for enterprises. This could improve the accuracy of regional statistics and the control over the usage of public support.

STANDARDISEERIMISPOLIITIKA TEENUSTE KVALITEEDI KUJUNDAMISEL

Rein Lumiste
Tallinna Tehnikaülikool

1. Sissejuhatus

Eesti majanduse rahvusvahelistumise protsessi on haaratud ka teenindussektor. Teenused, mida pakutakse rahvusvahelisele turule ja rahvusvahelisele tarbijale Eestis, peavad vastama tarbija nõudmistele. Üks abinõu selle eesmärgi saavutamisel on Eesti ettevõtete ja nende liitude poolt vabatahtlikult valitud eneseregulatsioon – teenuste standardite väljatöötamine ja kehtestamine. Euroopa Liidu maades on teenuste standardiseerimise protsess juba käivitunud, Eestis veel mitte, kui üksikud erandid – Eestis tegutsevate rahvusvaheliste ettevõtete tütarettevõtted ja filiaalid – välja jätta. Artikli eesmärgiks on analüüsida teenuste standardiseerimise vajalikkust ja võimalikkust ning Euroopa Liidu maade kogemusi selles valdkonnas ja pakkuda välja esmased sammud teenuste standardite väljatöötamisel.

2. Teenindussektori osa majanduses

Teenused ehk kolmas sektor on Euroopas kasvujärgus ja iseloomustab kõige paremini postindustriaalset majandust. Eurostati aruandes 22. juunist 1998 märgitakse, et teenindussektor annab pool Euroopa Liidu maade SKTst, kuigi veel 1970ndatel oli see näitaja 37 %. 1998. aasta 18. septembri aruandes lisab Eurostat, et 65 % kogu ELi tööhõivest tuleb läbi teenindussektori, mõnedes maades on see protsent veelgi kõrgem (Hongler 1998:88). Samuti on huvitav märkida, et 80 % naiste tööhõivest langeb selle sektori arvele (Hongler 1998:88).

Eestis on teenindussektori kasv turumajandusele ülemineku ajajärgul olnud veelgi kiirem ja riigi konkurentsivõime tõstmisel olulisem kui paljudes Lääne-Euroopa arenenud riikides (Lumiste &Lumiste 2000). Kui 1989. a. domineeris Eesti majanduse struktuuris tööstus ja põllumajandus, siis kümne viimase aastaga on olukord põhjalikult muutunud – nüüd annab 63,5 % Eesti SKTst teenindussektor (tabel 1).

Tabel 1. Eesti majanduse erinevate sektorite osatähtsus sisemajanduse kogutoodangus aastatel 1989, 1994 ja 1999, protsentides

	1989	1994	1999	1999. a. võrrelduna 1989. a. + –
Primaarsektor (põllumajandus, metsamajandus, kalandus, mäetööstus)	23,7	10,1	8,3	–15,4
Sekundaarsektor (töötlev tööstus, energeetika, ehitus)	46,3	26,8	28,2	–18,1
Tertsiaarsektor (teenindussektor)	30,0	63,1	63,5	+33,5
Kokku	100,0	100,0	100,0	0,0

Allikas: ESA, Eesti Pank

Viimastel aastatel on teenindussektoris toimunud ulatuslik privatiseerimine, mille tulemusel on läinud või lähevad erakätesse ka varem riigi poolt pakutavad raudtee-, vee- ja

elektrivarustuse teenused. Veelgi enam, neis harudes on kavatsus tekitada konkurents, mis seal varem puudus. Sellega seoses tekib küsimus, milline osa praeguses majandussituatsioonis peab olema standardiseerimisel.

3. Teenused on olemuselt mittemateriaalsed

Teenuste standardiseerimise keerukus tuleneb nende omapärast. Teenused on valdavalt mittemateriaalsed, millest tuleneb, et neid ei saa varuda ja valmiskujul eksponeerida, samuti ei ole nad patenteeritavad. Teenuste tootmine ja tarbimine on samaaegne, teenindamisprotsessi lõpuks on teenused hävinud ja neid ei saa enam edasi müüa. Teenused on oma olemuselt heterogeensed, mis teeb nende standardiseerimise keerukaks. Majanduse globaliseerumise protsess on haaranud ka teenindussektori, teenuste liikumine on üks neljast vabadusest, mis on Euroopa lepingutega ette nähtud.

Vastupidiselt tööstustoodetele ei ole teenused mõeldud niivõrd ärilt ärile kui lõpptarbijale. Teenuste osutamise protsessis lisandub neile kohalikke kombeid ja traditsioone, kohalik kultuuritaust on tuntavam, nn. pehmete tegurite osatähtsus on suurem, mida tuleb arvestada ka teenuste standardiseerimisel.

4. Tarbijate rahulolu ja teenuste kvaliteet

Viimastel aastatel on tarbijate rahulolu kujunenud tarbijakäitumise uuringute peateemaks. Tarbijad on rahul või tunnetavad teenuste head kvaliteeti, kui teenuste osutamine vastab standardile või ületab seda (Liljander 1995:1).
1980ndate aastate alguses defineeris Grönroos (1982) teenuse tunnetatud kvaliteeti kui erinevust teenuse kvaliteedi ootuse ja tegelikult osutatud teenuse vahel. Ootusele vastav või seda ületav teenuse osutamine tähendab teenuse head tunnetatud kvaliteeti. Sageli on raske hinnangutes võrrelda ja ühendada tarbijate rahulolu ja teenuste tunnetatud kvaliteeti. Tarbijate rahulolu hindamisel tekib küsimus, millised standardid on hindamise aluseks. Võrdlusstandardeid on pakkunud Parasuraman, Zeithaml ja Berry (1991), kusjuures neil on ühendatud nii tarbijate rahulolu kui ka teenuse kvaliteedi kontseptsioon.

Kui tarbijad võivad kasutada hindamisel erinevaid standardeid, siis mida lugeda rahuldavaks kvaliteediks ja milliseid standardeid kasutada kvaliteedi hindamiseks?
Eesti on lahendanud edukalt teenuste kvantiteedi küsimused: teenusteturul on palju pakkujaid ning Eesti ettevõtete teenuseid tarbivad ka arvukad välisturistid, samuti Eestis tegutsevad välisfirmad. Samal ajal ei rahulda paljusid tarbijaid aga pakutavate teenuste kvaliteet. Teenuste kvaliteet on probleemiks ka Eestist arenenumates riikides. Vaatamata edusammudele tootmises vohab ka Ameerika Ühendriikides Oliva (2001) arvates kehv teenus. Nigel teenindamine on seal jätkuvalt meedia tähelepanu keskpunktis. Isegi majandusbuumi aastatel suurenes rahulolematus teenindamise tasemega: Ameerika Ühendriikides langes tarbijate rahulolu indeks 1994. a. 74,4 %-lt 69,4 %-le 1999. a. (Oliva 2001:6).

Tähtsaim teenuste kvaliteeti reguleeriv dokument Eestis on Vabariigi Valitsuse kinnitatud teeninduseeskiri (1998), mis on välja töötatud tarbijakaitse seadusest tulenevalt. Teeninduseeskiri reguleerib selliseid teenuste kvaliteeti mõjutavaid tegureid nagu nõuded teenindusruumidele, tellimuste vormistamine, teenindamise tüüptingimused, garantii, hinna määramine ja informatsioon, arvelduste kord, tellimuse täitmise tähtaeg, puuduste

kõrvaldamine. Teeninduseeskiri ei ole standard, kuid ta on teenindamisprotsessi reguleeriv dokument, mille kehtestamine on aidanud kaasa teenuste kvaliteedi tõusule. Eestis tarbijate rahulolu indekseid ei koostata, kuid tarbijate rahulolu üheks näitajaks on kaebused teenuste halva kvaliteedi üle. Tarbijakaitseameti andmetel on teeninduseeskirja rakendamine ja tõhus kontroll vähendanud kaebuste hulka (tabel 2).

Tabel 2. Tarbijakaitseametile esitatud kaebuste arv aastatel 1998–2000

Teenuse liik	Kaebusi 2000. a.		Kaebusi 1999. a.		Kaebusi 1998. a.		Kaebusi 2000. a. võrreldes 1998. a. %
	Arv	Osa-tähtsus %	Arv	Osa-tähtsus %	Arv	Osa-tähtsus %	
Kommunaalteenused	309	33,8	498	43,4	837	55,8	36,9
Elektri- ja sideteenused	199	21,7	201	17,5	224	14,9	88,4
Lepingulised teenustööd	176	19,2	197	17,2	218	14,5	80,7
Finantsteenused	72	7,9	41	3,6	26	1,7	276,9
Turismiteenused	53	5,8	36	3,1	18	1,2	294,4
Muud teenused	106	11,6	174	15,2	178	11,9	59,5
Kokku	915	100,0	1147	100,0	1501	100,0	60,9

Allikas: Tarbijakaitseamet

Finantsteenuste osas hõlmasid kaebused põhiliselt pangateenuseid (sh. väärtpaberi- ja laenulepingud), kaebuste kasv viitab tarbijate rahulolematuse suurenemisele nende teenuste osas. Konkurents pangateenuste turul on vähenenud, mis on võimaldanud monopoolses seisundis olevatel pankadel tarbijate huve vähem arvestada. Turismiteenuste osas võib rahulolematuse põhjuseks olla ka see, et turg ei ole veel korrastunud ja tegutsemas on vähese professionaalsusega teenusepakkujaid. Tarbijate rahulolematuse positiivne pool on, et see võib anda tõuke teenuste kvaliteedi tõusuks ja tagasisideks tarbijatega.
Uurimused on näidanud, et enamik kaebusi teenindussektoris ei ole sugugi tingitud põhiteenuse ebaõnnestumisest või selle hinnast – sageli on põhjuseks kontaktpersonali ehk nn. eesliini töötajate ebakompetentsus ja jäme käitumine (Iacobucci 1998:9).

5. Standardiseerimise vajalikkus ja võimalikkus

Teenused on Euroopa ühiskonna ja majanduse võtmeks. Teenindussektor on Euroopa majanduse kõige dünaamilisem sektor ja selline trend jätkub tulevikuski. Tiheneb Euroopa-sisene koostöö, millesse on haaratud ka Eesti. Standardid peavad tagama toodete ja teenuste kvaliteedi, ühtesobivuse, ohutuse ja usaldusväärsuse. Vastavalt WTO põhimõtetele ei tohi standardid luua mittevajalikke kaubandusbarjääre.
Euroopas tegeleb standardiseerimisega CEN (*Comité Européen de Normalisation*), mis garanteerib standardite ühtlase rakendamise liikmete poolt tingimustes, kus kaubanduse tehnilised barjäärid on edukalt kõrvaldatud. CENi lootused ja ambitsioonid, mis puudutavad standardiseerimise rahvuslikku, regionaalset ja globaalset võrku, on resümeeritavad ühte sõnasse: kooperatsioon, seda ka teeninduses, kus on olemas rahvuslikud vajadused, regionaalne ja rahvusvaheline kaubandus.

Teenuste standardiseerimise teeb keerukaks nende mittemateriaalsus. Teenindamisprotsessi tulemusel ei teki materiaalset toodet, mida saaks standardiseerida. Teiseks on teenused liialt heterogeensed ja mõjutatavad teenindaja ja tarbija vastastikusest suhtest teenindamise protsessis. Samal ajal tingib teeninduse rahvusvahelistumine vajaduse teenindusprotsessi üksikute osade ja sisendite standardiseerimiseks, et saada rahvusvaheliselt võrreldavat teenust.
Standardiseerimise kaudu on võimalik vähendada lõhet tarbijate ootuste ja pakutava teenuse kvaliteedi vahel, luua ühtlasemad tingimused teenindamisprotsessi toimumiseks. Teenuste püsiva kvaliteedi ülesehitamine sõltub püsivast nõudlusest regulaarselt osutatavate teenuste järele. Standardiseerimisprotsess hõlmab regulaarselt osutatavaid teenuseid.

Teenuste standardiseerimine peaks hõlmama selliseid abinõusid nagu teenuse definitsiooni, terminoloogia, nõudluse ja pakkumise tingimuste, kvaliteedi mõõtmismeetodite, teenuse osutamise korra, personali kompetentsuse ja ettevõtte tehnilise taseme nõuete väljatöötamise ning praktikasse rakendamise.
Teenuse standardiseerimine saab olla edukas ainult demokraatliku protsessina, kus standard töötatakse välja kõigi huvitatud osapoolte konsensusel. Kollektiivseid standardeid on võimalik välja töötada siis, kui teenuste pakkujail tekib nende järele vajadus ning teenuste pakkujad ja tarbijad on valmis neid tunnustama.
Tegelikult on standardiseerimine ühiskonnasisene eneseregulatsioon, kas rahvuslikul, regionaalsel või rahvusvahelisel tasandil. Eneseregulatsiooni tähtsaim aspekt, rahvusvahelise standardiseerimise atraktiivsus, tuleneb tema võimalusest kõrvaldada kaubandusbarjääre laias geograafilises piirkonnas (Hongler 1998:90).

6. Euroopa Liidu eeskuju teenuste standardiseerimisel

Viimasel ajal on suurenenud nõudmine Euroopa standardite järele äritegevuse sellistes valdkondades nagu transport, postside, turism ja äriteenused.
Transporditeenuste osas on CENi Tehniline Komitee välja töötanud kaks standardit, mis reguleerivad ohtlike ainete transporti ja eraisikutele kuuluva mööbli transporti. Mööblitranspordi standardiseerimise eesmärgiks on tagada selge suhe kliendiga (näit. terminoloogia, miinimum- ja lisateenused) ja teenuste kvaliteet (näit. kvaliteedijuhend, tehnilised ja inimvahendid).

Postiteenuste standardiseerimine on toimunud koostöös riiklike postiasutustega, eraoperaatoritega, postiteenuste kasutajatega ja tarbijatega ning tähelepanu keskmes on olnud teenuste kvaliteet (näit. kaebuste käsitlemine posti kaotsiminekul, ümberadresseerimise protseduurid), postkastid, aadressi struktuur (näit. aadressi andmebaasid), informatsioonisüsteemid. Euroopa Parlament ja Euroopa Komisjon on vastu võtnud ELi postiteenuste siseturu reeglid ja pöördunud CENi poole standardite harmoniseerimiseks.

Standardiseerimise väljavaated Euroopas on lootustandvad. Mõned sektorid, näiteks turism, vajavad Hongleri (1998:91) arvates edasist veenmist standardiseerimise vajalikkuses, teised valdkonnad, kus see veendumus on olemas (VKE-d), vajavad aga ulatuslikku poliitilist toetust. Esimesed sammud selles suunas on toimunud. Euroopa Parlamendi resolutsioon 31. märtsist 1998 turismiteenuste ohutuse parandamise, tarbijate õiguste ja kauplemise standardite kohta kutsub Euroopa Komisjoni CENi tegevuse baasil esitama ettepaneku turismi infrastruktuuri ja reisiagentuuride poolt kasutatava terminoloogia, klassifikatsiooni ja kvaliteedi kriteeriumide kohta.

Huvitavaid kogemusi on pakkunud turu-uuringute standardiseerimine Suurbritannias (Morgan 1998). Vajadust turu-uuringute standardiseerimiseks tunnetasid eelkõige uuringute tellijad, kes soovisid eristada professionaalsete äriteenusepakkujate kvaliteetseid pakkumisi vähem kvaliteetsetest pakkumistest. See vajadus oli aluseks turu-uuringute standardi väljatöötamisel.

Turu-uuringute protsess sarnaneb tööstusliku liiniprotsessiga, kus mitmed kvaliteedi kontrolli punktid annavad teenuste pakkujale võimaluse tarbijaga kontakteeruda. Näiteks arvandmete valik analüüsiks, lepinguliste alltäitjate valik, intervjuudega kogutud andmete kasutamine, sõnaliste vastuste (struktureerimata küsimused) rühmitamine ja kodeerimine, andmete viimine elektroonilisse formaati.

Turu-uuringute kvaliteedi standardite komitee moodustati Suurbritannias 1993. a., et välja töötada teenuse standard turu-uuringuid teostavate organisatsioonide jaoks.

Kvaliteedistandardi eesmärk oli:

- identifitseerida olulised elemendid turu-uuringute teenuse osutamisel,
- jõuda konsensuseni teenindusharu teenuse miinimumtasemetes,
- avaldada trükis turu-uuringute teenuse kvaliteedi standard.

1996.a. publitseeriti turu-uuringute teenuse kvaliteedi standard kui eradokument, millest edasise arendamise käigus sai riiklik dokument. 1998. a. jaanuaris publitseeriti esimene ametlik teenusestandard maailmas (BS 7911) turu-uuringuid tegevate organisatsioonide jaoks. Paljud maad on nõudnud selle standardi koopiaid, et ka seda rakendada. Suurbritannias oli 1998. a. selle standardi kohaselt sertifitseeritud 20 turu-uurimisorganisatsiooni, ka ülejäänud organisatsioonid kavatsevad kohandada oma tegevuse vastavalt standardile. Seega loodi mudel, mida teisedki teenindusharud saavad järgida.

Kokkuvõtteks

Eesti kui ELi kandidaatriigi esmased sammud teenuste standardiseerimisel võiksid olla:

- selgitada välja, millistele valdkondadele oleks otstarbekas välja töötada rahvuslikud teenuste standardid, millistes aga kasutada regionaalseid ja rahvusvahelisi standardeid,
- arendada teenuste standardeid ning toetada kvaliteedialast kollektiivset lähenemist ja koostööd,
- teavitada üldsust ja koolitada teenindusprotsessi osalisi,
- varustada Vabariigi Valitsust standardiseerimise abinõudega,
- kaasata Vabariigi Valitsus standardiseerimisprotsessi seal, kus on vajadus asendada ettevõtetevahelised kokkuleppelised standardid riiklike standarditega.

Kasutatud kirjandus

1. **Grönroos, C.** (1982). *Strategic management and marketing in the service sector*. Research Reports No 8, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsinki.

2. **Hongler, M.** G. (1998). *The European standardisation ambition.* ISO/OMC Seminar “Service standards for opening global markets”. Paris – November 4 and 5, 1998, pp. 88–92.

3. **Iacobucci, D.** (1998). *Golden rules for customer service.* Financial Times. Oct. 26, 1998. Mastering Marketing, pp. 9–10.

4. **Liljander, V.** (1995). *Comparison standards in perceived service quality.* Publications of the Swedish School of Economics and Business Administration, No. 63, Helsinki.

5. **Lumiste, Rein; Lumiste, Rünno** (2000). *Eesti vabariigi poliitika teenindussektori konkurentsivõime tõstmiseks.* Kogumikus "Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit. VIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid" (Tartu–Värska, 29. juuni – 1. juuli 2000), Mattimar, Tallinn, lk. 221–227.
6. **Morgan, R.** (1998). *British approach for market research standardisation.* ISO/OMC Seminar "Service standards for opening global markets". Paris – November 4 and 5, 1998, pp. 42–45.
7. **Oliva, R.** (2001). *The essence of service lies in focus.* Financial Times. January 15, 2001. Mastering Management, pp. 6–7.
8. **Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. and Berry, L. L.** (1991). *Refinement and reassessment of SERVQUAL Scale.* Journal of Retailing, Volume 67, No. 4 (Winter), pp. 420–450.

Summary

THE ROLE OF STANDARDISATION POLICY IN THE FORMATION OF THE QUALITY OF SERVICES

Rein Lumiste
Tallinn Technical University

Services have become an essential part of the Estonian economy. The growth of GDP depends significantly on the quantity and quality of services.

The value of a service is created by the interaction of the server and the consumer (the process itself). Service establishments generate value through the delivery of an intangible interaction. Intangible services are difficult to describe and it is also difficult for customers to specify, what they expect. Quality can only be evaluated by comparing customers' expectations with their perception of the service. Production and consumption are inseparable, there is no time lag during which quality can be assessed and, if necessary, improved.
Services are labour-intensive and service employees play a dominant role in a process in which value is added by personal exchange between consumer and provider.

This paper discusses the practice of the Consumer Protection Board in controlling the service quality and protecting the interests of consumers. Complaints of consumers and their causes are analysed. Documentation that regulates the service process is analysed.

Standardisation is political and social process rather than technical. Checking the quality of service is a difficult task. The process involves both customers and suppliers. The necessity and possibilities of standardisation are different depending on service industry. Standardisation of services contains different activities: terminology, needs and offer requirements, measurement methods, service definition, service specification and performance, staff competences, standards guide books, corporate technical qualification.

The theory and the practice of standardization in the EU countries and possibilities of using their experiences are studied.

REGULATSIOONIMEHHANISM JA SELLE TOIMIMINE ÜLEMINEKUMAJANDUSE TINGIMUSTES (EESTI NÄITEL)

Kaja Lutsoja
Tallinna Tehnikaülikool

Tegelikkuses ei ole olemas "puhast" turumajandust, s.t. majandust, kus kõik juhtimisotsused tehakse vabal turul. Kuigi turumajanduses osalejad omavad tavaliselt palju suuremat tegevusvabadust kui plaanimajanduses, peab riik tagama, et vastav ametiasutuste võrk oleks olemas. See hõlmab vastavat seadusandlikku raamistikku, mis muuhulgas tagab selle, et isik on vaba rajama oma ettevõtet. Kui riik majandab ametkondliku "võrku" ja ärisektori mängureegleid, on oluline arvestada majandustegevuse negatiivseid kõrvalmõjusid, tähtsusetu ei ole ka keskkonnale tekitatav kahju. Vaatamata vabale turumajandusele ei saa alahinnata riigi rolli normaalset äritegevust tagava seadusandliku raamistiku loomisel, toimiva jõustamismehhanismi kujundamisel ning äritegevust toetavate struktuuride väljatöötamisel /6/.
Valitsus püüab majandustegevuse reguleerimisega kaitsta töötajaid, tarbijaid ja keskkonda, takistada konkurentsivastaste võtete kasutamist ja vältida diskrimineerimist. Lisaks otsestele väljamaksetele subsiidiumideks ja toetusteks kulutab valitsus raha ka regulatsiooniorganitele – riigiametitele, kelle ülesandeks on majandustegevuse toimumise üle kontrolli teostada. Valitsus ei saa kõrvaldada kõiki ettevõtete ees seisvaid takistusi, kuid riigi koordineeriv roll võib oluliselt kergendada ettevõtete laienemist ja konkurentsivõimet. Siia kuulub eelkõige seadusandliku baasi loomine. Ameerika majandusteadlaste hulgas domineerib tänapäeval seisukoht, et valituse piiratud sekkumine saaks kõige raskemaid probleeme ainult leevendada, kuid mitte täielikult lahendada.

Majandusteaduse roll valitsuse majanduspoliitika mõjutamisel ja kujundamisel seisneb empiirilise materjali alusel tehtud teoreetiliste üldistuste tegemises ja vastavate ettepanekute formuleerimises. Alates prantsuse merkantilistidest ning Adam Smithist on olnud erinevaid teooriaid valitsuse osast majanduses. Smith oma raamatus "Rahvuste rikkus" tõi välja "nähtamatu käe" mõiste. Praeguseks teatakse, et oletus turumajanduse toimimise efektiivsuse kohta kehtib vaid üsna piiratud eelduste korral.

Eesti poliitikud ise on sunnitud korduvalt tunnistama eurointegratsiooni koordineerimatust just seadusaktide harmoniseerimise vallas. Eestil ei ole raskuspunkt mitte niivõrd olemasolevate seadusandlike aktide harmoniseerimises, kuivõrd seni veel puuduvate seadusandlike aktide vastuvõtmises, mis vastaksid kõigile esitatavatele tingimustele. Euroopa Komisjon on Eestile varasematel aegadel konkreetselt ette heitnud näiteks rahapesuvastase seaduse puudumist. Majandusharu kui terviku konkurentsivõime määratakse oluliselt majanduspoliitiliselt kujundatavate raamtingimustega. Majandusharu konkurentsivõimet kujundavatest teguritest tuleks eelkõige vaadelda sellele majandusharule sise- ja välismaal loodud tingimusi: makse, otseseid ja kaudseid toetusi, samuti sisse- ja väljaveo tingimusi riigiti /11/. Konkurentsivõime tõus loob potentsiaalse võimaluse ühiskonna heaolu suurendamiseks, kuid see ei realiseeru ilma teadliku suunamiseta.

Eesti Vabariigis ei sekku valitsus otseselt konkurentsi vaid piirdub äritegevust reguleeriva ja jälgiva funktsiooniga. Seadusandlik ja institutsiooniline keskkond on üleminekumajanduse tingimustes pidevas muutumises. Kuna Eestis puuduvad turumajanduse reguleerimise pikaajalised kogemused, siis on majanduse arengu seisukohalt eriliselt suure tähtsusega hästi läbimõeldud ja efektiivselt toimivad seadused. Vähetähtis ei ole ka seaduste

jõustamismehhanism. Majandusteaduses on kolm põhilist mudelit, kuidas bürokraadid ja ettevõtjad omavahel toimivad nii tavalises kui ka üleminekumajanduses. “Nähtamatu käe” mudelis on valitsus hästi organiseeritud, põhiliselt mittekorruptiivne ja suhteliselt heatahtlik. Valitsus piirab end põhiliste avalike hüvede pakkumisega, nagu seadus ja kord, lepingute jõustamine, mõningased regulatsioonid, ja ta jätab enamus määravaid otsuseid ettevõtete teha /1/. Sellist mudelit kasutavad oma majandusreformides paljud Ida-Euroopa maad, eriti need, kes soovivad ühineda Euroopa Liiduga. Selleks, et nähtamatu käsi toimiks, peab valitsema konkurents. Teatud majandusharudes, kus on arvuliselt vähe firmasid, ei tähenda firmade vähesus tingimata seda, et nad omavahel ei konkureeriks. Kui on olemas arvukalt potentsiaalseid turule astujaid, võib monopolistlik käitumine olemasolevatele firmadele võimatuks osutuda. Niipea kui olemasolevad firmad püüavad monopoolseid kasumeid lõigata, saab potentsiaalne turule astuja tegevust alustada ja hinna alla suruda /7, lk.71/. Konkurentsiturud võivad tulusid väga ebaefektiivselt jaotada, mis võib jätta mõnedele inimestele ressursse elamiseks ebapiisavalt. Valitsuse üheks tähtsamaks ülesandeks ongi ressursside ümberjaotamine ning majanduse funktsioneerimise tagamine. Turutõrke olemasolu ei pea ilmtingimata tähendama, et valitsus peaks otseselt sekkuma. Selle asemel, et tootmist otseselt oma kontrolli alla võtta, võib ta püüda seda kaudselt mõjutada erinevate regulatsioonide abil.

Postsotsialistliku riigina on Eesti püüelnud riikliku reguleerimise vähendamise poole, kuid ei ole suudetud käivitada institutsioone, mis on vajalikud riikliku regulatsiooni asendamiseks tururegulatsiooniga. Mida mitmekesisemad on regulatsioonimehhanismid, seda kohanemisvõimelisem on majandussüsteem. Turgu ja riiki peetakse tavaarusaamade kohaselt teineteist välistavateks majanduse regulatsioonimehhanismideks. Tegelikult ei eksisteeri ühte teiseta ning parima lahenduse tagab nimetatud institutsioonide optimaalne kombinatsioon. Mida enam tegusaid regulatsioonimehhanisme majanduses eksisteerib, seda konkurentsivõimelisem on majandussüsteem paratamatult muutuvates oludes.

Majanduse reguleerimise vajaduse põhjendamine ja ka selle eitamine on olnud paljude ajaloost tuntud majandusteoreetikute uurimisobjektiks. Vaba ettevõtluse teooriad on üheks vanimaks suunaks poliitilises ökonoomias. Selle suuna varasemad esindajad arvasid, et vaba konkurents kindlustab ühiskonna harmoonilise arengu ning aitab kaasa tootlike jõudude arengule. Tänapäeva majandusteaduses võib tuua välja kaks põhisuunda: reguleerimisteooriad ja vaba ettevõtluse teooriad /3/.
Keinsism kui 20.sajandi levinumaid majandusteooriaid pakkus abinõusid nii pikaajaliseks sotsiaalpoliitikaks kui ka kriisiprobleemide koheseks lahendamiseks. USA valitsuse poolt kavandatav süsteem majanduskriisi ületamiseks ja turumajanduse stabiliseerimiseks kujutaski endast Keynesi ideede rakendust. Selleks rakendati majanduse riiklikku reguleerimist vastavate föderaalseadustega ning riiklike kapitaalmahutuste ja subsiidiumidega. I etapi (1933-1934) reformid taotlesid esmajoones tööstuse ja põllumajanduse stabiliseerimist hindade stabiliseerimise, turgude jaotamise ja ostujõu tõstmisega. II etapil asetati rõhk sotsiaalsetele probleemidele: ametiühingud said ametliku tunnustuse, kehtestati töötasu alammäär, võeti vastu USA esimene sotsiaalkindlustus-seadus /9/. Keinsism ei ole ainuke kaasaegne levinud reguleerimisteooria, reguleeritava majanduse prantsuse variandiks on dirizism. Dirizismi ideaaliks on kooskõlastatud majandus, pikaajaline programmeerimine ja perspektiivplaanide koostamine. Nende ideede praktiline rakendamine on võimalik suure riikliku sektori olemasolu korral.

Majanduse reguleerimise ideede kritiseerijana on ülemaailmse tunnustuse saanud Friedrich August von Hayek (1899-1992). Hayek ründas riigi sekkumist majandusellu, väites, et

riiklikud stabiliseerimisprogrammid üksnes süvendavad majanduselu raskusi. Tema arvates mõjub reguleerimine või planeerimine majanduselus negatiivselt ettevõtlikkusele, sest piirab tegutsemisvõimalusi ja halvab süsteemi võimet kohaneda muutunud tingimustega /10, lk 193/. Vaba ettevõtluse teooriate peamiseks teoreetikuks võib pidada Milton Friedmani (s. 1912). Friedmani arvates tuleb majandusraskustest väljapääsemiseks pöörduda riigikapitalismilt tagasi vaba eraettevõtluse juurde. Tema ja tema pooldajate arvates peab riik eraettevõtluse õitsengu tagamiseks olema orienteeritud ainult ühele peamise eesmärgile - tagama pikaajalised stabiilsed hinnad isereguleeruvas süsteemis. Kuna teoreetikute seisukohad on niivõrd erinevad, siis on võrdlemisi raske võtta ühest seisukohta teooria ja tegelikkuse kooskõla kohta üleminekumajanduses. Üleminekumajandus on olnud samuti mitmete majandusteadlaste uurimisobjektiks, kuid kuna vastavad protsessid ei ole veel lõpule jõudnud, ei saa veel kindlalt rääkida regulatsioonide vähendamise poolt või vastu /13/.

Majanduse arenguga on muutunud mitmed regulatsioonid vähemoluliseks, sest turu reguleeriv mõju on asunud tegevusse. Selle tõttu võib väita, et Eesti on jõudnud üleminekumajandusest tegelikku turumajandusse koos selle heade ja halbade külgedega. Samas ei ole olemas universaalset ja kindlalt toimivat regulatsiooni. Igasugune avalik kontroll majanduse üle, kas siis planeerimise või otsese kontrolli näol, muutub teatud aja möödudes ebaefektiivseks. Tuleb tunnistada, et arvestades tootjate suhteliselt väikest arvu ning nende ühesuguseid finantshuvisid, on neil lihtne teha lobitööd ja saavutada hinnad, mis reeglina ületavad tootmiskulusid. Teisest küljest, mida laialivalguvamad on tarbijate huvid, seda suuremate kuludega on seotud nende organiseerumine ja seda ebaefektiivsem on monopolidevastase võitluse organiseerimine. Tulemusena suudavad juhid sageli kasutada poliitilist protsessi, et kindlustada endale soodsad regulatsioonid, nagu otsesed subsiidiumid, kontroll uute firmade sisenemise üle turule, piirangud sisendhindadele ning seaduslikud skeemid soodsaks hinnakujunduseks /5/. Majanduse areng ei saa oluliselt kiireneda kui eraomaniku vahekorrad riigiga kui omanikuga on ebamäärased ja eraomand kui institutsioon ei funktsioneeri sihipäraselt.

Et välja selgitada riikliku sekkumise vajadus soodsa majanduskeskkonna loomisel, on vaja teada kitsaskohti, mis ettevõtjatele kõige enam probleeme valmistavad. Tegelikult toimiva regulatsioonimehhanismi mõju väljaselgitamiseks ettevõtjatele saab tugineda objektiivsetele andmetele, mida annab piisavalt esinduslik ja pikaajaline statistiline vaatlus.

Ettevõtluskeskkonna Monitooring

Ettevõtluskeskkonna Monitooringut on alates 1994. aastast viinud läbi TTÜ uurimisgrupp eesotsas prof. Vello Venseliga. Nimetatud uuring oli üheks osaks suuremahulises ühisuurimisprojektis finantssektori reformi analüüsimise valdkonnast Kesk- ja Ida-Euroopa siirdemajandustes. Uuringut finantseeriti koostöös EL Phare ACE programmiga ning Sihtasutus Eesti Teadusfondi arendustoetusega. Eestis riiklike institutsioonide poolt kogutav andmete hulk ei edasta kahjuks detailset informatsiooni ettevõtete finantssuhete arengu, regulatsioonimehhanismi efektiivsuse (või ka ebaefektiivsuse) ning ettevõtjate hinnangute kohta.

Küsimustiku koostamisel oli silmas peetud fakti, et siirdemajanduses olev keskkond on kogu aeg pidevas muutumises ning turumajanduslikud suhted ei ole lõplikult välja arenenud. Tuginedes seitsme aasta jooksul kogutud andmetele ning ettevõtete juhtide hinnangutele, saame Eesti ettevõtluskeskkonnast ja selle arengust suhteliselt hea ettekujutuse, mida võib valimi struktuuri ja vaatlusmetoodikat hinnates pidada võrdlemisi usaldatavaks /8/.

Rohkem kui poolte küsitletud firmade juhtide arvates ei ole EV seadusandlus konfliktide lahendamise meetmete poolest piisav. Vastajatest keskmiselt 40,2% pidas olemasolevat seadusandlust tekkivate konfliktide lahendamiseks piisavaks ning analüüsitaval ajavahemikul 1994-2000 on see hinnang olnud suhteliselt väikese varieeruvusega. /12/
Põhilisi vajakajäämisi nähti järgmistes valdkondades:

- seadused on vastuolulised ja muutuvad liiga sageli;
- seadustes on mitmeid erinevaid tõlgendamisvõimalusi, tekst ei ole sõnastatud üheselt mõistetavana;
- puudub ettevõtjate kaitse riigiametnike omavoli vastu;
- puuduvad riikidevahelised lepingud võlglaste leidmiseks ning võlgade sissenõudmiseks.

Samuti peavad ettevõtjad ebapiisavaks seaduste jõustamisemehhanismi. Küsitletud ettevõtete juhtidest oli seaduste jõustamismehhanismiga rahul keskmiselt 47,3%. Näiteks konkurentsiseadust on kommenteerinud ettevõtjad kui lõtva ja mitmeti tõlgendatavat. Ebaausa konkurentsi vastu ei nähta kaitset mitte konkurentsiametis, vaid piirivalve ja tolli töö tõhustamises. Ettevõtjad heidavad ministeeriumile ja tolliametile ette tollikorralduse muudatuste vähest ettevalmistatust ning leiavad, et ministeerium oleks pidanud ettevõtlusringkondadega enne tollikorralduse muudatuste sisseviimist enam suhtlema. Vastajate kriitika alla on langenud ka Äriseadustik ja Pankrotiseadus.

Olulisemateks vajakajäämisteks seaduste jõustamismehhanismis peeti kohtuprotsesside aeglust ja tulemuste etteaimamatust, kahtlusi kohtu erapooletuses ja kompetentsuses, juriidilise informatsiooni rasket kättesaadavust ning mitmete seaduste (nagu näiteks pankrotiseadus ja tööseadusandlus) mitterakendatavust. Enamus firmadest (keskmiselt 66,1%) leidis, et konflikte on võimalik lahendada ka seadusandliku aluseta, näiteks vahetute kokkulepete teel.

Eesti seadusandluse väljatöötamisel ja parandamisel tuleb arvestada sellega, et koos keerulistes siirdeoludes oleva ühiskonna - ja majanduselu korrastamisega tuleb silmas pidada ka kujundatavate majandus-, sotsiaal-, keskkonna-, monetaar-, fiskaal-jt. poliitikate vastavusse viimist Euroopa Liidu regulatsioonidele, standartidele ja nõuetele.

Töösuhteid puudutavad regulatsioonid on valdkond, mis erinevalt arenenud turumajandusega riikidest on Eestis suhteliselt reguleerimata.
Ankeedis oli põhitähelepanu selles valdkonnas pööratud peamiselt miinimumpalgale, töötajate vallandamisele, töötajate ajutisel palkamisele, äritegevuse lõpetamisele ja ametiühingutele.

Küsitluse tulemuste analüüsimisel selgus, et kehtiv miinimumpalk praktikas regulatsioonina tegelikult ei toimi. Miinimumpalka võib pidada töötaja palkamise seisukohalt poolikuks lahenduseks ning see omab mõningast tähtsust üksnes riigisektori töötajatele. Miinimumpalga alandamine ei muudaks keskmiselt 95,2% vastajate arvates tööjõu palkamises midagi, keskmiselt 3,3% vastajates arvas, et nad palkaksid juurde mõned uued töötajad ning ainult 1,5% oleks sellisel juhul valmis palkama juurde palju uusi töötajaid. Tunduvalt suuremat tähtsust omab palga alammäär füüsilisest isikust ettevõtjate puhul, kelle sotsiaalmaksu ning ravikindlustuse maksed on seadusega pandud sõltuvusse miinimumpalgast. Maksed teostatakse vastavalt tegelikult saadud tulule, kuid mitte vähem kui kehtivalt miinimumpalgalt.

Keskmiselt 10,1% vastajatest palkaks juurde rohkem töötajaid, kui välistööjõu liikumine oleks paindlikum. Huvitav on siinkohal asjaolu, et välistööjõudu kasutada soovivate ettevõtete osakaal on võrreldes 1994. aastaga pidevalt vähenenud ning 2000. aastal oli see vaid 3,9%. Välismaalaste palkamise piirangud mõjutavad peamiselt välisosalusega ettevõtteid ning teatud spetsiifilist tööjõudu nõudvaid ettevõtteid. Kuna paljude ettevõtete tegevus on vähem või rohkem hooajaline, palkaksid paljud ettevõtted meelsasti kõrghooajal lisatööjõudu. Vastustest selgus, et töötajate vallandamisele ja hüvitiste maksmisele seatud piirangute kadumisel säilitaks keskmiselt 78% firmadest alaliste töötajate arvu samal tasemel, 18% vastajatest vähendaks alaliste töötajate arvu ning 4% suurendaksid alaliste töötajate arvu.

Töötajate ajutise vallandamise ja hüvituse maksmise piirangutele antud hinnangud erinevad miinimumpalgale antud hinnangutest ning neid peab enamik vastanutest ettevõtetele suhteliselt tõsiseks takistuseks. Selgus, et suurimaks takistuseks peavad ettevõtted ajutise tootmise vähendamise puhul töötajate vallandamisega seotud suuri finantskulusid, sellele järgnevad valitsuse määrused ning viimasena ametiühingute piirangud.

Äritegevuse lõpetamisel peeti suurimaks takistusteks vallandamise kulukust, piiranguid töötajate vallandamisel ning juriidiliste protseduuride tülikust. Tunduvalt väiksemate takistustena nähti valitsuse piiranguid ettevõtte müümisele ning ametiühingute piiranguid. Ametiühingute mõju märkisid ainult suured firmad, väikeettevõtete jaoks oli ametiühingute roll peaaegu olematu. Erinevalt EL liikmesriikidest, kus on tugevalt välja kujunenud ametiühingute süsteem ei saa ettevõtete hinnangutel Eesti ametiühinguid pidada töötajate huvide kaitsmisel arvestatavaks jõuks. Tööjõudu puudutavad regulatsioonid on vastajate arvates valdkond, mis vajaks täiustamist, samal ajal kardetakse ka ettevõtete jaoks täiendavate piirangute kehtestamist. Majandusteadlased on tavaliselt kriitilised miinimumpalka puudutava seadusandluse suhtes, kuna miinimumpalga tõstmisega nõudlus tööjõu järele langeb. Samuti sõltub miinimumpalga nõude efektiivsus mitmest asjaolust. Esitaks, seadusandlus ei hõlma kõiki võimalikke juhtumeid, vaid ainult osa nendest. Teiseks ei ole karistused seaduse rikkujatele kuigi karmid /2,lk.132 – 133/.

Küsitletud firmade vastustest jäi mulje, et litsentside ja sertifikaatide küsimused on praktikas võrdlemisi segased. Paljud ettevõtetest ei osanud anda korrektset vastust omatavate litsentside kohta. Samuti ei pidanud vastajad oluliseks takistuseks ettevõtte registreerimisega seotud probleeme. Kokkuvõttes võib öelda, et litsentside hankimise protseduur ettevõtetele raskusi ei valmista ning paljud ettevõtted said litsentside hankimisega hakkama omal jõul (s.t. kasutamata vahendajaid).

Ka põhimõtteliselt vabade turgude korral on olemas teatud kaubad, mille hinnad on mõjutatud hinnakontrollist. Need on mitmesugused monopoolsed või poliitilis/sotsiaalselt tundlikud kaubad, Eestis näiteks elekter ja põlevkivi. Nende kaupade hinnad mõjutavad tavaliselt kas väga oluliselt kõiki teisi kaupu või on mingi erakordselt tugeva poliitilise huvigrupi kontrolli all. Ligi pooled küsitletud firmadest olid arvamusel, et hinnakontroll teatud sisenditele, nagu näiteks energia, tooraine jms., mõjutab oluliselt nende äritegevust.
Keskmiselt 14% firmadest arvab, et hinnakontroll firma toodangule mõjutab oluliselt nende tegevust. Tavaliselt vaadatakse ettevõtetes toodangu hindu üle kaks korda aastas ning hindade kinnitamise protsess võtab aega ühest nädalast kuni ühe kuuni. Keskmiselt kiideti heaks 66% hinnatõstmise taotlusi.

Regulatsioonide mõju on hinnanud tugevamaks riigiettevõtete ja kodumaiste ettevõtete tütarettevõtete esindajad. Riigiettevõtete puhul on arusaadav võimaliku täiendava aruandluse

mõju hinnangutele, kuid kodumaiste ettevõtete tütarettevõtetel ei ole mingeid täiendavaid lisaregulatsioone. Arvata võib, et hinnanguid on mõjutanud otsustamise piiratus seoses emaettevõtte poolse täiendava kontrolliga.

Hinnates võimalikke seoseid erinevate regulatsioonide vahel, selgub, et tugevaid seoseid ei esine. Kõige tugevam seos ilmnes tegevusala piirangute ja litsentside saamise raskuste vahel, kus oli tegemist üle keskmise tugevusega samasuunalise seosega. Tulemus oli oodatav, kuna tegevusalade piiramiseks kasutatakse enamasti litsentse.

Analüüsides keskmisi hinnanguid ettevõtte laienemist takistavatele regulatsioonidele regiooniti ei ole antud keskmised hinnangud võrdsed. Hinnangute erinevus on mingil määral seletatav ettevõtluskeskkonna arengutasemete erinevusega, samuti võivad suhteliselt halvemas olukorras olevad ettevõtjad ja firmajuhid olla ka üldiselt kriitilisemad. Tõenäoline on ka vastajate soov oma olukorda põhjendada riigi nõrkuse või kontrolli segava mõjuga. Kokkuvõttes märgiti kõige enam ettevõtte tegevusele ja laienemisele mõju avaldava tegurina ära investeerimissoodustuste saamist – vastavalt 17.4% vastajatest, järgnesid maksud - 15.9 % vastajatest ning krediitide kättesaadavus - 11.9% vastajatest.

Suhteliselt olulisteks probleemideks osutusid ka nõudluse puudumine - 9% vastajatest, konkurents importkaupadega - 7% vastajatest ning oskustööjõu puudumine -6.5 % vastajatest. Ükski vastajatest ei näinud firma laienemisele olulise takistusena välisvaluuta piiranguid, alla ühe protsendi vastajate arvates on oluliseks takistusteks valitsuse piirangud tegevusalade osas, tööjõudu puudutavad regulatsioonid ning korruptsioon. Samuti võib oluliste takistuste loetelust välja jätta turvalisuse probleemid, äritegevust toetavate teenuste puudumise ja litsentside saamise raskused.

Ei ole olemas universaalseid ja kindlalt toimivaid regulatsioone. Igasugune avalik kontroll majanduse üle, kas siis planeerimise või otsese kontrolli näol, muutub teatud aja möödudes ebaefektiivseks. Erinevate majandusharude ettevõtete hinnanguid analüüsides selgub, et iga majandusharu tähtsustab erinevaid probleeme. Praktiliselt kõikide ettevõtete puhul võiks üheselt kõige tugevamaks takistuseks pidada investeerimissoodustuste saamist, mõjult teiseks asetasid vastajad maksud ning kolmandaks krediitide kättesaadavuse.

Erinevalt teiste majandusharude ettevõtetest hindasid toiduainetööstuse ettevõtted hinnakontrolli suhteliselt oluliseks takistuseks ettevõtte laiendamisel, puidutööstuse ettevõtted leidsid, et konkurents importkaupadega pole probleemiks. Ehitus on võrreldes teiste majandusharudega ebatüüpiline, vastajad leidsid, et suhteliselt suuri probleeme tekitavad litsentside saamine, kommunaalteenuste hinnad, infrastruktuuri puudulikkus ning valitsuse piirangud tegevusaladele. Keemiaettevõtted tähtsustavad erinevalt teistest asukohta puudutavaid regulatsioone.

Küsitletute poolt antud hinnangute põhjal võib väita, et üldised regulatsioonid toimivad, Eestis on tehtud palju turumajanduse ja “nähtamatu käe” efektiivsuse tõstmiseks. Ettevõtjate hinnangul on suuremad probleemid seotud mitte niivõrd regulatsioonide puudumise, kui nende tõhusamaks muutumisega ja jõustamisega.

Eesti haldussuutlikkus on probleem ka siseriiklikult. Seaduste jõustamiseks ei ole piisavat riiklikku struktuuri, kohtusüsteemi prestiiž on madal ning efektiivsus väike. Riikliku sektori töötajate kogemused ning haridus ei vasta sageli nende funktsioonide olulisusele üldises majandussüsteemis. Riigi poolt tuleks toetada kohtuvõimu prestiiži taastamist ja ametnike

pädevuse tõstmist. Ametnike arv võiks olla väiksem, kuid nende volitused suuremad ning riiklik järelvalve seaduste toimimise üle pidev ka majanduses (näiteks äriseaduse osas). Käesoleva artikli autor on arvamusel, et üheks otstarbekamaks mooduseks hinnata seadusandlikku raamistikku ja kehtestatud regulatsioonide tegelikku mõju ettevõtlusele on toetuda majanduses aktiivselt osalejate arvamusele. Kui majandussüsteemi prioriteediks on ettevõtete laienemine ja areng, siis tuleks pöörata põhitähelepanu eelkõige nende regulatsioonide täiustamisele, mis on ettevõtetele antud regioonis oluliseks probleemiks, nii et reguleerimine ei hakkaks ettevõtete laienemist liigselt piirama. Üleminekumajandus on võrdlemisi tundlik kõikvõimalike muutuste suhtes ning tegelik areng ei pruugi traditsioonilist majandusteooriat ja mudeleid järgida. Seega tuleks majanduspoliitika efektiivsust analüüsides majanduse arengut üldiselt kirjeldavatele arvandmetele lisada ka ettevõtjate otsesed hinnangud valitsuse majanduspoliitikale ja seadusandlusele.

Kasutatud kirjandus

1. **Frye, T., Shleife, A.,**’’The Invisible Hand and the Grabbing Hand’’.*The American Ecomomic Review,87,2,May 1997,pp.354-358.*
2. **Lloyd G. Reinolds, Stanley H. Masters, Colletta H.Moser** . Economics of Labor, Prentice-Hall, Inc., 1987, 518 p.
3. **Hahne Rima, I.,** Development of Economic Analysis. Routledge , London, 1996, 603 lk.
4. **Liikane, K., A. Tammeraid, A. Teearu, V. Vensel.** "Preliminary Results of the Interview Study of Firms Financial Contractual Relations in EME`s: An Overview". Gothenburg Studies in Financial Economics, Study No. 1993;1.
5. **Rosen, Harvey S.** Public Finance. Richard D. Irwin, 1988, 613 lk.
6. **Stigler, G.J.,** The Theory of Economic Regulation.- Bell Journal of Economics 2 (Spring 1971)
7. **Stiglitz, E.Joseph.** Ühiskondliku sektori ökonoomika. EHI, Tallinn,1995,692 lk
8. **Tammeraid, A. ,A. Teearu, V. Vensel.** "Enterprice Restructuring and Changes in the Business Environment in Estonia". In:Andrew W. Mullineux and Christopher J. Green, eds. Economic Performance and and Financial Sector Reform in Central and Eastern Europe: Capital Flows, Bank and Enterprise Restructuring. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 1999, pp. 47-73.
9. **Krinal, V.** Majandusteaduse ajaloost. Tallinn, 1998, 415 lk.
10. **Spechler, M.** Perspectives in Economic Tought. . McGraw-Hill Book Company. New York, 1990, 275 p.
11. Eesti majanduse konkurentsivõime. Toim. Kaldaru, H. Tartu, TÜ, 1999
12. **Victor Murinde, Aita Tammeraid, Asta Teearu and Vello Vensel.** “Evidence on the Evolution of Corporation Financial Relationships during Enterprise Restructuring in Estonia”.In: Proceedings of the ACE/Phare Conference on Building Financial Institutions in Transition Economies, 14-15 May, Poznan. Christopher Green, Tadeuz Kowalski and Robert Lensink, eds. Poznan University of Economics, pp. 11-44.
13. **Lavigne, M.** The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy.St. Martin`s Press, New York, 1999

Summary

OPERATION OF REGULATORY MECHANISM IN TRANSITION ECONOMY

Kaja Lutsoja
Tallinn Technical University

Change in business environment is one of the main factors in the transformation process from former centrally planned economies in Central an Eastern Europe into well-functioning market economies. A key component of the business environment relates to government regulations of the activities of enterprises during economic reform. The main objective of the current study was to assess regulatory mechanisms and the influence to transition economy. The study is based on data collected during the monitoring of Estonian Economical environment performed by Tallinn Technical University from 1994 to 2000. Author of the study has actively participated in the abovementioned monitoring.

Government regulations do not affect seriously Estonian manufacturing firms operating, expansion or closing down the business. Some more relevant exceptions are large financial costs of firing workers in case of reducing production or competition with exports, influence of taxes and getting investment facilities. In terms of labour relations, most of interviewed firms were of the opinion that labour regulations did not affect their hiring and firing decisions. There exist a number of disputes and conflicts between economic agents, but Estonian legislation is not sufficient for resolving these disputes, enforcement mechanism is not well working and many firms support the usage of self-enforcement mechanisms. Estonian legislation is not enough sufficient for resolving these disputes (opinion of 42.4% of responded firms on the average in 1994-2000), enforcement mechanism is not well-working (52.7% of respondents), and at an average 66.1% of respondents supported the usage of self-enforcement mechanisms. Direct bargaining with the other party was mostly used, quite often disputes were not settled, and firms were not satisfied with the outcome. Firms did not trust the court system and policy, rarely they used services of a lawyer. Someone may conclude that the overall development of the legal system and supporting institutional environment is not yet on satisfactory level.

The problems of the development of the business environment and restructuring the whole economy are suitable to study in the framework of Estonian desire to join the EU. 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. Conflict resolution mechanism and regulatory mechanism are both important components of the legal infrastructure, and economical policy outcomes in this field reflect directly on firms level.

It is quite clear, that to become a member of EU, Estonia must introduce its legislation and all economical, social, monetary, fiscal, environmental etc. policies corresponding to EU requirements.

EUROOPA LIIDUGA LIITUMISE PROBLEEME KOHALIKU OMAVALITSUSE TASANDIL

Sulev Mäeltsemees
Tallinna Tehnikaülikool

Kohaliku omavalitsuse kohast riigi liitumisel Euroopa Liiduga

Euroopa Liiduga (EL) liitumise eelsel etapil on Eestis seni põhitähelepanu olnud riigi kesktasandi tegevusel seaduste ja muude õigusaktide harmoniseerimisel ning juhtimisstruktuuride täiustamisel. Paraku ei liitu EL-ga mitte ainult riigi kesktasand vaid riik tervikuna. Euroopa Komisjoni etteheited Eesti ebapiisava haldussuutlikkuse kohta kehtivad ka kohaliku tasandi kohta ja neid ei kõrvalda üksnes haldusterritoriaalse reformi läbiviimisega. Seosed kohaliku omavalitsuse ja EL vahel on aga hoopis mitmekülgsemad kui märgitud haldussuutlikkus. Olgu siinkohal viidatud ainult CEEC – LOGON projekti raames kirjutatud aruandes [1, lk 80] esitatud seisukohale:***"Piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi tuleb veenda selles, et kohalik ja regionaalne tasand saavad EL-ga liitumisest potentsiaalselt kõige enam kasu. See puudutab nii liitumise ettevalmistust, mille eesmärgiks on parima võimaliku liitumislepingu kindlustamine kui ka liikmelisust ennast, kus eesmärgiks on võimaluse korral kindlustada, et EL normide rakendamine tooks kasu kohalikule ja regionaalsele tasandile."***

Rootsi Maakondade Liidu rahvusvaheline direktor Lars Öhrman on Läänemere Linnade Liidu ajakirjas [2] ilmunud artiklis "*EL liikmelisuse mõju munitsipaliteetidele ja regioonidele*" kirjutanud: "*Euroopa Liidu liikmeks astumisel ja aquis communitaire omaks võtmisel on märkimisväärne mõju ühiskonna kõigile tasanditele, kaasa arvatud regionaalne ja kohalik tasand, kus poliitilised otsustused ja regulatsioonid otseselt mõjutavad üksikuid kodanikke.*"

Käesoleva artikli eesmärk ongi analüüsida, kuidas EL-ga liitumine võib mõjutada meie kohalikku omavalitsust. See tähendab peaasjalikult kohalikku omavalitsust otseselt mõjutavate EL regulatsioonide ja nende täitmisega kaasnevate probleemide analüüsi. Otstarbekas on seejuures tutvuda välisriikide vastavate kogemustega. Eriti kehtib öeldu EL-ga viimasena liitunud riikide (Austria, Soome ja Rootsi) kohta ning nende hulgast omakorda (nagu hiljem märgitud) eelkõige Austria kohta.

Välisriikides kohalikku omavalitsust seonduvalt EL-ga uurides tuleb meeles pidada, et kuigi Euroopa kohalikul omavalitsusel on pikaajalised traditsioonid, mis ulatuvad ajaloos kaugemale kui rahvusriigid, pole Euroopas kohaliku omavalitsuse ühtset mudelit. Siiski ei tohi unustada, et on suudetud välja töötada ja 1985. aastal Strasbourgis Euroopa kohaliku omavalitsuse harta näol heaks kiita kohaliku omavalitsuse universaalsed printsiibid. Seda tehti ajal kui Euroopa Nõukogu oli umbes sama suur nagu praegu EL. Seetõttu räägitakse palju uue taolise harta vajadusest. Samal ajal toimub Maailma kohaliku omavalitsuse harta ettevalmistamine. 1997. aastal kiitis Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress heaks Euroopa regionaalse omavalitsuse harta, aga sellega seonduvad probleemid on isegi keerulisemad kui kohaliku omavalitsuse hartaga, sest regionaalsel tasandil on juhtimismudelid riigiti veelgi erinevamad. Ehkki EL liikmesriikides on kohalike omavalitsuste ülesanded, õigused ja ressursid väga erinevad, on kohalik omavalitsus vähemalt mõistena siiski arusaadavam kui regionaalne avaliku halduse tasand..

Eesti kohaliku omavalitsuse kohast eurointegratsioonis

Peale 13. detsembril 1997. aastal Luxembourgi tippkohtumisel tehtud otsust arvata Eesti kandidaatriikide esimesse ringi kinnitas Vabariigi Valitsus 3. veebruaril 1998. aastal oma korraldusega nr 56-k EL-ga läbirääkimiste delegatsiooni ning moodustas 31 töögruppi. Neist üks oli regionaalpoliitika ja struktuurivahendite töögrupp, mille koosseisu kinnitas siseminister 13. veebruaril 1998. aastal 13-liikmelisena. Viimaste hulgas oli ka üks kohaliku omavalitsuse esindaja. Teistesse töögruppidesse kohaliku omavalitsuse poliitikuid või ametnikke kahjuks ei nimetatud.

Tagasihoidlikult on eesti keeles ilmunud EL ja kohaliku omavalitsuse seoseid isegi üldiselt tutvustavat kirjandust, kuigi 2000. aastal siin olukord mõnevõrra paranes [3,4]. Varasemal perioodil on otseselt teemaga seonduvalt ilmunud brošüür [5], kuid sealt ei leia informatsiooni Euroopa Liidu mõjust kohalikule tasandile. Hea ja suhteliselt tervikliku ülevaate selles valdkonnas on aga koostanud Utrechti Ülikooli professor Bart Hessel, kelle tekst *"EÜ õigusaktid ja nende mõju riigitasandist madalamatele võimuorganitele"* on kättesaadav internetis. Samas peaaegu puudub ülivajalik analüüs selle kohta, mida EL-ga liitumine Eesti valdadele ja linnadele sisuliselt (eelkõige rahaliselt) kaasa toob. Viimase probleemi aktuaalsus ilmneb kasvõi Austria kui ühena viimastest (1995. aastast) EL-ga liitunud riigi kogemustest. [6]. Väärib rõhutamist, et EL-ga seni liitunud riikidest olid just Austrias kohalikud omavalitsused kõige aktiivsemad läbirääkimiste protsessis. Ja näiteks "piltpostkaardiriigile" Austriale pidi ainuüksi puhta vee, heitvete ja jäätmemajanduse EL direktiivide täitmine nõudma 15 aasta jooksul investeeringuid umbes 250 miljardit šillingit[6, lk 63], s.o 35 miljardit krooni ehk rohkem kui ühe aasta Eesti riigi kogu eelarve.

Positiivse sammuna Eestis senitehtust väärib märkimist fakt, et 1999. aasta riigieelarvest alates on meie kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele eraldatud sihtotstarbeliselt raha eurointegratsiooniks.

Euroopa Liidu üldisi regulatsioone ning kohalik ja regionaalne tasand

Euroopa viimaste aastakümnete suundumus on olnud regionaliseerumine ning subsidiaarsus-printsiibi järgimine. Vahemärkusena olgu öeldud, et selle printsiibi tõlkimine eesti keelde on tekitanud aeg-ajalt raskusi. Seda on kahjuks mõistetud eelkõige subideerimisena, abistavana, toetavana. [7].

Subsidiaarsusprintsiip võeti sisuliselt esmakordselt kasutusele 1985. aastal Euroopa Nõukogus heaks kiidetud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklis 4, lõige 3, mille kohaselt: *"Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid."* [RT II 1994, 26, 95]. Alates Maastrichti lepingust on aga subsidiaarsusprintsiip üks EL enimkasutatavaid märksõnu. Lepingu preambulas on märgitud, et 12 riigi (lepingu sõlmimise aegne liikmesriikide arv) juhid on *"otsustanud jätkata Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomise protsessi, kus otsuseid tehakse kooskõlas subsidiaarsusprintsiibiga, nii kodanikulähedaselt kui võimalik."* Maastrichti lepinguga täiendati ka Euroopa Ühenduse asutamislepingut, mille artiklis 3b on sätestatud: *"Valdkondades, mis ei kuulu Ühenduse ainupädevusse, toimib Ühendus kooskõlas subsidiaarsusprintsiibiga ainult siis ja niisuguses ulatuses, milles kavatsetava aktsiooni eesmärgid ei ole piisavalt saavutatavad liikmesriikide poolt ning võivad seetõttu kavatsetava aktsiooni ulatuse või toime tõttu olla paremini saavutatavad Ühenduse poolt."*

Võib märkida, et enamik EL harukondlikest poliitikatest mõjutavad liikmesriikide regionaalset ja kohalikku tasandit. See mõju toimib juba ajal, mil riik on alles kandidaatriigi seisuses ning tegeleb õigusaktide harmoniseerimisega. Vahe on muidugi selles, et kui liikmesriigi kohaliku omavalitsuse organid peavad ise hoolikalt jälgima EL määrusi ja otsuseid, millel neile on otsene mõju ning ka Euroopa Kohtu praktikat, siis kandidaatriigi kohaliku omavalitsuse organid võivad selles osas esialgu loota riigile ning järgida EL põhimõtetele vastavaks kohandatud riigi seadusandlust, kuna enne liitumist EL-ga *acquis* regionaalsele ja kohalikule tasandile otsest mõju ei avalda.

Riigi kesktasandist madalamad institutsioonid on keeruliste probleemide ees, kui nad soovivad kindlaks määrata EL esmaste õigusallikate ja teiseste õigusaktide mõju oma tegevusele. Suurimad raskused on just teiseste õigusaktidega, sest Brüsselis võetakse vastu järjest uusi määrusi ja direktiive, mis muudavad olemaolevaid õigusakte või käsitlevad uusi teemasid. Raske on omada ülevaadet õigusaktide muudatuste üle, sest Euroopa Liidu Teataja (L-seeria) ei avalda üldjuhul kõrvuti algset õigusakti ja selle muudatust, konsolideeritud tekstid pole aga üldjuhul kättesaadavad. Lisaks on EL õiguse esmaallikate ja teiseste õigusaktide tõlgendamiseks vaja tunda Luksemburgis asuva Euroopa Kohtu ulatuslikku kohtupraktikat.

Regionaalse tasandi ja kohaliku omavalitsuse ametnikelt võib mõni kord kuulda arvamusi, et need avaliku halduse tasandid on EL õigusaktide eest suhteliselt kaitstud, sest EL regulatsioonid tulevad kõigepealt kohandada siseriiklikeks õigusaktideks. Siseriiklikud õigusaktid toimiksid nagu teatava puhvrina nende aluseks olevate EL õigusaktide suhtes. See arvamus ei ole aga millegagi põhjendatud. Siseriiklik õigussüsteem ei paku kaitset ei EL esmaste õigusallikate vahetut mõju omavate sätete ega ka EL teiseste õigusaktide eest. Määruste eest ei paku siseriiklikud õigusaktid mingit kaitset ja direktiivide puhul võivad riigi kesktasandist madalama tasandi avaliku halduse institutsioonid olla sunnitud mõnedel juhtudel kohaldama direktiivide vahetut mõju omavaid sätteid ja seetõttu hoopis eirama siseriiklikke õigusakte, kui need pole kooskõlla viidud EL õigusaktidega. Ka Eesti Vabariigi põhiseadus (§ 123), sätestab: *"Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid."*

Isegi kui EL direktiivid on õigesti üle võetud, ei saa riigi kesktasandist madalama avaliku halduse tasandi institutsioonid piirduda nende siseriiklike normide rakendamisega, millega need õigusaktid üle võeti. Näiteks jäävad keskkonnapoliitika ja riigihangete lepingute sõlmimise alal lisaks asjakohastele EL direktiividele ja määrustele alati jõusse ka Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätted.

Kohaliku omavalitsuse majandusküsimused ja Euroopa Liidu regulatsioonid

EL on seni põhiliselt olnud majandusliit ning seetõttu ka regulatsioonid, mida kohaliku omavalitsuse organid peavad arvestama, seonduvad eelkõige majandustegevusega. Seonduvalt EL-ga mõistavad kahjuks paljud kohaliku omavalitsuse esindajad eelkõige EL struktuurifondidest saadavat abi. Need struktuurifondid on aga üks paljudest (kuigi olulised) EL õigusaktide *(acquis communautaire)* elementidest, mis riigisiseseid avaliku halduse tasandeid mõjutavad. Kohaliku omavalitsuse seisukohalt võib EL regulatsioonid jagada kolme kategooriasse:

1) üldaktid, mis pole adresseeritud konkreetselt kohalikule omavalitsusele (näiteks tööõigus);
2) avaliku sektori õigusaktid (näiteks riigihangete alased aktid);

3) õigusaktid, mille täitmise jälgimine on otseselt kohaliku omavalitsuse organite ülesanne.
EL määrustel on teatavasti vahetu mõju. Ehkki neid ei võeta üle siseriiklikku õigussüsteemi, võib juhtuda, et liikmesriikide seadusandjad peavad määruse kohaldamise ja rakendamise tegema ülesandeks mõnele riigiorganile. Näiteks EL määrus struktuurifondide tegevuse koordineerimise kohta seab liikmesriikidele kohustuse määrata institutsioonid, kes koostaksid toetusavaldused (artikkel 14) ja kellele Euroopa Komisjon saaks eraldada toetusi. Soome näiteks võttis 30. detsembril 1999. aastal vastu struktuurifondide programmide rahvusliku haldamise seaduse, kus oluline koht on nende fondide rahade kasutamise regionaalsel koordineerimisel ja kontrollil.

Riigi kesktasandist madalamaid institutsioone mõjutavad paljud EL direktiivid. Näiteks direktiivid riigihangete korra kohta, aga samuti paljud keskkonnakaitsealased direktiivid (näiteks direktiiv 91/271 linnade reovee töötlemise kohta, direktiiv 85/337 keskkonnamõjude hindamise kohta, direktiiv 75/400 joogivee tootmiseks kasutatava pinnavee nõutava kvaliteedi kohta, direktiiv 76/160 suplusvee kvaliteedi kohta jms). Keskkonnakaitse poliitilisi või tehnilisi aspekte rakendab või mõjutab ligi 200 EL direktiivi. Neil on tähelepanuväärne mõju just kohalikule ja regionaalsele tasandile, kes peavad võtma arvesse neid keskkonnakaitselisi aspekte. Samuti tuleb märkida, direktiivi 75/117 mees- ja naistöötajatele võrdse töötasu maksmise kohta ja direktiivi 76/207 meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive, kutseõppe ja edutamise ning töötingimuste suhtes. Need direktiivid tulevad liikmesriikides üldjuhul kohandada siseriiklikeks õigusaktideks. Kohaliku omavalitsuse esindusorganite osa selles jääb liikmesriigi otsustada.

Vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 169 peab Euroopa Komisjon EL õigusaktide mittetäitmise eest vastutavaks liikmesriike, mitte aga riigi kesktasandist madalama avaliku halduse tasandi institutsioone. Liikmesriik võtab muidugi asjaomase institutsiooni vastutusele, kuid see toimub vastavalt liikmesriigi seadustele. Riigi kesktasandist madalamate avaliku halduse institutsioonide suhtes on Euroopa Ühenduse õigusaktid mõnevõrra kahemõttelised, sest institutsioonid peavad ühendusele ustavaks jäämise põhimõtte kohaselt (artikkel 5) EL õiguse esmaallikaid ja teiseseid õigusakte järgima. Nad peavad oma kohustuste täitmiseks tegutsema omaalgatuslikult. Seetõttu on riigi kesktasandist madalama avaliku halduse tasandite institutsioonid ise kohustatud järgima asutamislepingu sätteid nelja vabaduse ja konkurentsi kohta, samuti nende juurde kuuluvaid ühtlustamisakte.

EL regulatsioonide neutraalsus liikmesriikide avaliku halduse tasandite vaheliste suhete suhtes ei välista nende suhete allumist Euroopa integratsiooni mõjule. Juba asjaolu, et liikmesriiki võib Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 169 alusel vastutusele võtta riigi kesktasandist madalama avaliku halduse tasandi institutsiooni poolt EL-s sooritatud eksimuse eest, põhjustab sageli riigi keskvõimu mõju tugevnemist kesktasandist madalamate avaliku halduse tasandite institutsioonide üle.

EL õigusaktide rikkumise eest vastutusele võtmise kohtupraktika näitab, et riigi kesktasandist madalamad avaliku halduse institutsioonid peavad EL õigusaktidega aga üha enam arvestama. EL õigusaktide ülevõtmine peab toimuma õigeaegselt. Näiteks ülevõetud keskkonnaalased õigusaktid peavad kehtima kogu riigi territooriumil. Peab ka arvestama, et ühe artikli alusel tehtud kohtuotsus võib olla asjakohane ka mõne teise artikli tõlgendamisel ning et ühe liikmesriigi riigi kesktasandist madalama avaliku halduse tasandi institutsioone puudutav kohtupraktika võib mõjutada samasuguseid institutsioone ka teistes liikmesriikides.

Kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vaba liikumise kaitsmiseks peab riigihange olema avatud vabale konkurentsile. Avaliku tarne ja teenuse lepingute puhul on piirmääraks 200 000 eurot ning avalike tööde lepingu puhul 5 miljonit eurot. Praktikas tähendab see, et antud piirmäära ületavate lepingute puhul tuleb korraldada konkurss, mis kataks kogu EL territooriumi. Kui varem said ametiasutused kasutada lepingute määramisel lisatingimusi, sooviga kasutada eelkõige oma regiooni ettevõtteid ja seega toetades kohalikku tööhõivet, siis nüüd tuleb arvesse võtta kõiki EL konkurente. Probleemide vältimiseks on tehtavad teenused/tööd täpselt kirjeldatud.

Olulisel kohal seonduvalt kohaliku omavalitsusega on riigiabi kasutamine. EL õigusaktid keelavad riiklikud subsiidiumid, mis võivad häirida või takistada vaba konkurentsi. Iga subsiidiumi kohta tuleb anda aru Euroopa Komisjonile, mis uurib seda ja otsustab, kas see on lubatav ja millisel tasandil. Põhimõtteliselt tuleb era- ja riiklikku sektorit võrdselt kohelda. Kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende energeetika, veevarustuse, avaliku transpordi jms munitsipaalettevõtete puhul viib see märkimisväärsete muutuste ja piiranguteni. Eriti kehtib see suuremahuliste investeeringute puhul ja sisemiste subsiidiumide süsteemi rakendamisel, millega võidakse näiteks elektrijaama võimsuse ülejääki kasutada selleks, et katta avaliku sektori transpordi puudujääki vms. Eestis valdadele ja linnadele antav riigiabi reguleeriti 2000. aastal vastu võetud valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve seaduse muudatusega [RT I 2000, 7, 40], mille alusel rahandusminister kehtestas “Valla- või linnaeelarve projektis ettenähtud riigiabist teatamise vormi”

Töötajate vaba liikumise raames on töötajal, kes on ühe liikmesriigi kodanik ja töötab teises liikmesriigis, samad õigused eluaseme soetamisel, kui selle töökoha asukohajärgse liikmesriigi kodanikul. Töötajate vaba liikumine võimaldab teiste liikmesriikide töötajatel muretseda teises riigis elamiseks maad. Kapitali liikumise direktiiv (88/36), mis võeti vastu kapitali vaba liikumise rakendamiseks, võimaldab iga liikmesriigi kodanikul investeerida kinnisvarasse samas ulatuses kui antud liikmesriigi kodanikul. Kapitali vaba liikumine võib siiski tekitada liikmesriikides nn teise kodu probleeme. Tingituna olulisest hinnaerinevusest võib väiksema ostujõuga kohalikel elanikel tekkida siin raskusi, mida ka Eesti puhul mõnikord kardetakse. Selle tõttu on liikmesriigid võtnud vastu õigussätteid maa omandamiseks liidu kodanike poolt teise kodu loomiseks. Kuid keelatud on liidu kodaniku poolse investeeringu eesmärgil kapitali omandamise takistamine.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 6 keelab igasuguse diskrimineerimise kodakondsuse alusel. See hõlmab ka “varjatud” diskrimineerimist, mis ilmneb kui õigussätted on seotud tingimustega, mida saavad regulaarselt täita või vähemalt märgatavalt kergemini täita vaid liikmesriigi kodanikud. Seetõttu ei saa takistada liidu kodanikel, kel on juriidiline õigus püsida pikemat aega liikmesriigi territooriumil (need on vastavalt 1990. aasta “elukoha direktiivile” pensionärid ja majanduslikult sõltumatud isikud koos oma peredega), omandada selles liikmesriigis nende peamiseks elupaigaks maad. Riigi, sh olulisel määral kohaliku omavalitsuse käsutusse jäävad maakasutust piiravate sätete kehtestamine, näiteks vastavalt arengukavale või üldplaneeringule maa tsoonideks jagamine, kuid neid peavad võrdselt täitma nii antud riigi kui ka teise liikmesriigi kodanikud. See tähendab, et teise kodu piirangud kehtivad nii liidu kui ka antud riigi kodanikele, nii nagu on sätestatud diskrimineerimise keelus.

Kuigi hariduspoliitikaga EL seni peaaegu ei ole tegelenud, on ühinemisel siiski ka haridusele oluline mõju. EL liikmelisus mõjutab kohaliku omavalitsuse haridusosakondi mitmel viisil. Koolid ja teised haridusasutused, nende õpilased ja personal võivad kõik osaleda rahvus-

vahelistes programmides, lihtsam on korraldada väliskoolitust, kvalifikatsioonide tunnustamise süsteem kindlustab, et liikmesriigi teaduslikke kraade ja diplomeid tunnustatakse teistes liikmesriikides ja vastupidi. Haridus ja koolitus on ühed peamised võtmevahendid EL struktuuripoliitika elluviimisel. Paljud sotsiaalfondi programmid sisaldavad kutsekoolitust ja teiste oskuste ja kvalifikatsiooni tõstmist.

Euroopa Liidu poliitilised küsimused ja kohalik omavalitsus

EL-ga liitumisel tuleb meil arvestada kõigi liikmesriikide kodanike valimisõigust mitte ainult Euroopa Parlamendi vaid ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 8b sätestab kõikide liidu kodanike võrdse kohtlemise printsiibi lõikes 1 järgmiselt: *"Igal liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, on õigus hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel selles liikmesriigis, kus ta elab, samadel tingimustel kui selle riigi kodanikud."* See põhimõte on käesoleva artikli autori ettepanekul leidnud arvestamist ka Siseministeeriumis 2000. aasta sügisel välja töötatud kohaliku omavalitsuse reformi strateegias. Tegelikult pole artikkel 8b suunatud liikmesriikide õigusaktide harmoniseerimisele; see on mõeldud pigem liikmesriikides võimalike õiguslike takistuste kõrvaldamiseks. Kvantitatiivselt on sellel põhimõttel erinevalt sageli kardetust olnud siiski suhteliselt tähtsusetud tagajärjed. Umbes 1,1 miljonist Viini valimisõiguslikust kodanikust on üksnes 15 000 valimisõigusega EL kodanikku, kusjuures Viinis elab kokku umbes 250 000 välismaalast[1, lk 46].

Omaette probleem seondub sellega, et Eestis kavandatakse ka kohalikel valimistel valimisliidud keelustada. Seda suunda võib toetada, kuid ei saa ignoreerida tõsiasja, et meie põhiseaduse § 48 kohaselt võivad erakonda kuuluda ainult Eesti Vabariigi kodanikud. Kuigi erakonna valimisnimekirja võib kuuluda ka erakonda mittekuuluvaid isikuid (seega ka EL liikmesriikide kodanikke), võib see siiski tekitada küsimusi isikute võrdse kohtlemise aspektist, millele autor juhtis tähelepanu 2000. aasta sügisel Siseministeeriumis koostatud kohaliku omavalitsuse reformi strateegias.

Maastrichti lepinguga (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 4) loodi EL tasandil kohalike ja regionaalsete huvide esindamiseks ja kaitsmiseks Regioonide Komitee *(Committee of Regions – CoR).* Sinna kuulub 15 liikmesriigist kokku 222 liiget ja samapalju asendusliikmeid. Kui Regioonide Komitee moodustati, siis teatas Euroopa Komisjon, et kogu EL-s üldkehtivat regiooni määratlust pole kavas sisse viia, sest liikmesriikide vastavad organisatsioonilised ja poliitilised struktuurid on ajaloo jooksul väga erinevalt välja kujunenud ning kuuluvad liikmesriikide endi pädevusse. Sellest hoolimata oleks liikmesriikidel regioonide arendamisel otstarbekas EL õigusaktidega arvestada, eeskätt seoses struktuurifondidega, mis toimivad koos territoriaalse jaotusega NUTS (*Nomenclature of Territorial Statistical Units* - Territoriaalüksuste Statistiline Nomenklatuur) alusel.

Seonduvalt kohaliku omavalitsusega on vaja analüüsida ja tunda EL-ga liitumise temaatikat ka demokraatia ja sotsiaalse arengu seisukohalt. EL rajamise protsess on alati peegeldanud vajadust säilitada majandusliku ja sotsiaalse mõõtme tasakaalu. Tasakaal sotsiaalpoliitika ja majanduspoliitika vahel määrati juba Euroopa Ühenduse asutamislepingus. Euroopa arengumudel on teinud võimalikuks ühendada majandusliku kasvu sotsiaalse õigluse küsimustega. Soome president Tarja Halonen ütles oma esimeses intervjuus riigi presidendina 1. märtsil 2000. aastal "Eesti Päevalehele": *"Euroopa Liit on selle liikmesriikide moodustatud liit. Liikmeks pürgivatelt riikidelt nõutakse nii-öelda Kopenhageni kriteeriumide täitmist. Ei piisa, et majandus on vajalikul tasemel arenenud, vaid kandidaatriigid peavad*

täitma ka demokraatia, inimõiguste ja õigusriigi nõudeid." Euroopa Komisjoni president Romano Prodi ütles oma intervjuus ajalehele "Die Welt" 7. veebruaril 2001, et meie eesmärk on kogu maailma mastaabis mudeliks teha Euroopa ühiskond, mitte ainult majandus. Kohalikul omavalitsusel on selle eesmärgi täitmisel kindlasti väga oluline roll. Oluline on tõdeda, et 1992. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse XIV peatükis järgitakse Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtteid.

Kasutatud kirjandus

1. Euroopa Liidu laienemine – uus väljakutse kohalikule tasandile. Austria, Soome ja Rootsi kohalike ja piirkondlike omavalitsuste liitude poolt koostatud aruanded kogemustest. Kirjastanud CEEC – LOGON Start Conference. Viin, 1999. 117 lk.
2. "Baltic Cities" 1999, nr 2.
3. Euroopa Liidu seadusandluse mõju kohalikus omavalitsuses. Hollandi MATRA – projekt "EL dimensioon Eesti kohaliku omavalitsuse poliitikas". Tööhõive, jäätmetöötlus, maaeluareng ja kohalike omavalitsuste finantseerimine ning fondid. Koostaja Tuuli Paaksi. Tallinn, 2000. 103 lk.
4. Euroopa Liidu struktuurifondid. Sissejuhatus Euroopa Liidu struktuuripoliitikasse ja struktuurifondidesse. Tallinn, Rahandusministeerium, 2000. 133 lk.
5. Omavalitsused ja Euroopa Liit. Projekti materjalid. Peipsi Piirkonna Arendusfond. Jõgeva 1998. 95 lk.
6. **Ly Kukk, Sulev Mäeltsemees.** Austria kohalik omavalitsus. Tallinna Tehnikaülikooli humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut, 1999. 78 lk.
7. Võõrsõnastik, 2. trükk, TEA Kirjastus, 1999, lk 539.

Zusammenfassung

PROBLEME DER LOKALEN SELBSTVERWALTUNG BEIM BEITRITT ZUR EUROPÄISCHEN UNION

Sulev Mäeltsemees
Technische Universität Tallinn

Seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit hat Estland sich um eine Mitgliedschaft in der EU bemüht. Dabei hat das Subsidiaritätsprinzip eine grosse Bedeutung in der politischen, sozialen, wirtschaftlichen und organisatorischen Entwicklung auf der Ebene der lokalen Selbstverwaltung erlangt. In der Präambel des EU-Vertrages ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten sich entschlossen haben, in einem kontinuierlichen Prozess eine immer engere Union der Völker Europas zu schaffen, in welcher die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden. Im Vertrag von Maastricht (Art 3b) heisst es dann: "In den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

In Estland wurde bisher leider wenig untersucht, welche Bedetung der Beitritt zur EU für die Gemeinden und Städte hat. Sehr oft wird mit diesem Beitritt nur die Einführung der EU Regionalpolitik und Mittelzuflüsse aus den Strukturfonds der EU verbunden. Wir müssen jedoch auch die Einflüsse des Beitritts auf die estnische Sozialpolitik, den Umweltschutz, die

Wettbewerbspolitik usw. analysieren. Auch die politischen Probleme dürfen nicht übersehen werden, denn jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen. Dabei gelten für ihn dieselben Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Auch muss Estland die Beziehungen mit dem Ausschuss der Regionen verbessern.

Eine gute Voraussetzung für Estlands Beitritt zur EU ist sicherlich unsere demokratisch strukturierte lokale Selbstverwaltung. Nach der Verfassung beschliessen und regeln die lokalen Selbstverwaltungen alle Fragen des örtlichen Lebens. Laut Gesetz können sie selbständig handeln. Jede lokale Selbstverwaltungseinheit hat einen selbständigen Haushaltsplan. Die Kosten, die sich aus den lokalen Selbstverwaltungen gesetzlich auferlegten Pflichten ergeben, sind im Staatshaushaltsplan vorgesehen und werden vom Staat getragen.

Der Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, hat einmal gesagt: “Unser Ziel sollte es sein, die europäische Gesellschaft, nicht nur die Wirtschaft, weltweit zum Modell zu machen.” („Die Welt“, 07. 02. 2001). Dieses Ziel steht auch mit der lokalen Selbstverwaltung in engem Zusammenhang und sollte bei der Verwaltungsreform befolgt sein.

THE INTEGRATION OF ESTONIAN SME POLICY WITH THE EUROPEAN UNION SME POLICY

Kristel Oitmaa
Tallinn Technical University

Introduction

The role of the small and medium-size enterprises (hereafter SME)[1] in economy, their survival and growth depend on several factors strongly influenced by the activities of the government. In spite of difficult environmental conditions, the SMEs have shown their ability to survive and create new jobs, increase their sales turnover and develop the amount of sales in international markets. During the times of general decline in GNP and employment we can look at the SMEs as a dynamic factor in the development of Estonian economy. The growth of SMEs has been supported by the intensive changes in economy, but there have also been several hindrances diminishing their developing potential.

The article will analyse the integration of Estonian SME policy with the European Union (hereafter EU) SME policy. Also will be analysed the recent trends of SME policy and legislation in Estonia. Furthermore, the article gives an overview of the transformation of the foundations, which purpose was to increase the efficiency of the work of the institutional infrastructure created for the purpose of developing enterpreneurship.

In attempting to draw on the EU countries experience in these field two key points should be kept in mind. Firstly, it is important to look critically at the EU experience in the field of SME policy because it is a mistake to think that they have necessarily "got it right". This is where an academic perspective is important alongside that of the practitioner or consultant in order to try to present an independent and objective view. With this in mind it is just as important to learn from unsuccessful policy experiences as well as from success. Although politicians are often be slow to admit it, we can learn lessons from policies that have been tried and failed as well as from those that appear to have been successful. Secondly, in any discussion of possible policy transfer, it is important to recognise the nature and extent of any economic, social, political and institutional differences, that may affect the impact a given policy has, and its chances of being successful. With these qualifications in mind, the paper will examine the recent experience of Estonia, to try draw out some of the lessons and issues concerning the contribution of SMEs to economic development and the types of policy that may help to maximise this.

Characterising the year 2000, it can be said that the Estonian SME policy has been greatly improved and the Estonian Government has created different measures to support SMEs.

The article will serve as a useful source of information about the trends of SME policy in Estonia.

[1] European Commission's current definition of SME includes independent enterprises (not more than 25% owned by one or more enterprises which are not themselves SMEs), which employ less than 250 employees, and with an annual turnover of less than EUR 40million or balance sheet total of EUR 27million.

How can government influence the nature and pace of SME development?

Before considering the case for policies that are specially aimed at assisting SME development (i.e. measures which governments introduce to assist small firms directly), it is important to recognise that government can affect the development of the SME sector in different ways. For example, through macro-economic policy which affects the economic climate for all businesses (including SMEs). This refers to the fact that "policies which are neutral in intention and in administration may be far from neutral in their effects because of the different circumstances of large and small firms". Two broad types of cost, which government places on business may be identified: firstly those direct costs, which fall on firms such as the costs of employers social security contributions or other taxes; secondly, the compliance costs of meeting particular legislative requirements. Compliance costs result from the time needed to understand the legal requirements of legislation, to deal with the necessary paperwork and to train and pay staff to carry out any additional work.

One issue that appears particularly relevant in an Estonian context is that government regulations are one of the main factors encouraging entrepreneurs to move into the informal sector or shadow economy. Whilst a growth in the latter may be viewed as a policy problem to be reduced through stronger policing and controls, it may also be viewed positively as a potential source of entrepreneurs. However, in such circumstances, the level of regulations imposed on small firms may need to be examined to ensure that it is compatible with the encouragement of enterprise in the formal economy and not placing too many burdens on emergent entrepreneurs.

Whilst regulation and legislative exemptions may be popular with small business owners and their lobby groups, and may be justified by politicians as contributing to the development of an environment in which enterprise can thrive, there are inevitable conflicts with other areas of policy (such as social policy), which do need to be recognised. There has been argued that the net welfare benefits of such deregulation remain unproved. It can also be argued that there are economic dangers in going too far down that the deregulation route in terms of the type of strategies it can encourage SME managers to adopt.

The current status of SME sector in Estonia and the major obstacles to growth

The SME sector in Estonia has developed very quickly and has greatly contributed to economic growth throughout the 1990s. SMEs, or businesses with fewer than 250 employees, comprises over 99% of the total business population in Estonia. The number of active operating SMEs has been continuously growing and reached a total number of about 27,500 units in 1999. In 1998, however, for the first time since the transition to the market economy, the total number of operating businesses decreased.

In 1996-1999 Estonia had about 20 operating enterprises per 1,000 inhabitants, which puts it in front of many East- and Central European countries. In 1999 the SME sector employed 324,350 people. SMEs' contribution to employment measured as a percentage of employment in all enterprises was 73 % in 1999. The share of SMEs in the total number of salaried jobs in Estonia (overall employment) in 1999 counted 55%. *(Based on the data of Estonian Statistical Office, 1999).*
The major obstacles to growth identified by different surveys are too high taxes, financing problems, bureaucracy, the lack of availability of skilled labour and the fact that solvent domestic market is too small *(Oitmaa, K ., 2000).*

SME Policy measures in Estonia, transformation of the Foundation

From November 1999, the Estonian Government decided to tackle the transformation of seven foundations, which were engaged with the enterprise support (Estonian Investment and Trade Development Foundation, Foundation for Enterprising Credits, Export Credit an Guarantee Foundation, Foundation "Estonian Home", Foundation "Innovation Fund", Estonian Regional Development Agency, Estonian Infrastructure and Transport Development Foundation).

The objective of transformation of the foundations was to increase the efficiency of the work of the institutional infrastructure created for the purpose of developing enterprising. The precondition was that this could be achieved in case the following sub-objectives are kept in mind:

- Bringing the principles of the work of the institutional infrastructure closer to the relevant principles of the European Union and through this creation of the possibility for inclusion of international means in the support of the development of Estonian enterprising;
- Abandoning the copying of the activities of the private sector;
- Increase of the transparency of the instruments used to support enterprising;
- Improvement of the accessibility of the information that concerns enterprising support offered by the state through more developed commercial structures;
- Creation of a synergy through concentration of the management of target areas.

Two new foundations was created as the result of the reform: Enterprise Estonia (EAS) and Business Guarantee Foundation (KredEx). Creation of two independent foundations was practical because of two aspects:

1.) In order to isolate the possible financial risks arising from guarantees, i.e. should the amount of possible losses arising from guarantees exceed the owners' equity of the foundation, then in case of one foundation the activity of the entire structure would be paralysed;
2.) Giving the state guarantee to a separate foundation would be easier and more transparent than giving it to the sub-unit of a foundation.

The agencies that act by the EAS use all possibilities to perform the project prepared and co-ordinated by them with the assistance of the private sector, enterprise umbrella organisations and associations. The Regional Development Agency creates three regional centres and advisory councils formed by the representatives of county governments and local administrations and entrepreneurs, who will act in these centres. Creation of regional centre in Ida-Virumaa, South Estonia and West Estonia must strengthen the business support system outside Tallinn and at the same time guarantee the fulfilment of the tasks that Estonia has taken upon itself in relation to joining the European Union. This concerns mostly the efficient and purposeful use of (pre)structural means. KredEx was created as a uniform structure that offers different guarantee products (guarantees to loans for small and medium-size enterprises, guarantees to loans for young families, etc.). KredEx uses the services of commercial structures (banks, insurance companies) as much as possible and do not give direct loans any more with itself and the activities of KredEx are basically insurance technical. Creation of a state venture capital instrument is extremely important, but this will be created outside of the foundation reform whereas commercial and non-commercial activities will be kept separated. The given instrument is necessary in order to tie the activities of the agency of technology of the EAS and on the other hand to offer possibilities for solution of the "owners' equity" problem and capitalisation of enterprises with high

market potential (not only in the sector of high technology). The Venture Capital Fund would offer investments mostly to SMEs in the initial and early stages, where risks with regard to expected income are too high, the amount of investment too small and the processing costs too high for private capital based funds. In the management of foundations it is important to transfer to the principle of strategic management where the process of budget formation has an important role. Strategic management and financing of foundations is based on state development plans and introduction of the policies developed on the basis thereof (e.g. industrial policy, export policy, SME support policy, etc.).

The harmonisation of laws and standardisation with the EU

Estonia has no problems with transposing the *acquis* in the SME chapter. At the present moment Estonia has no additional comments to what has already been forwarded to the Commission Services. Estonian Government has declared that it will be able to implement the *acquis* by 1 January 2003 (CONF- EE 12/98). The existing "*acquis*" in this chapter does not require transposition into the national legal order as it consists largely of conceptual documents concerning policy priorities and Decisions setting up programs and consultative committees.

There is a very limited number of legally binding measures in the area of SME policy (including tourism, distributive trades and social economy) in EU. The majority of the *acquis* consists of a list of other measures that have a bearing on SME policy in broad terms. The part concerning the legislation can be divided into the following groups:

1. Binding measures
2. Recommendations
3. Decisions of the Association Councils regarding the participation of associated countries of Central and Eastern Europe in the Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship 2001-2005.

The main SME regulations in the EU are as follows:

- present SME framework conditions, existence of SME specific legislation and recent reforms made therein;
- intermediaries supporting SME: who, how many, what support;
- the existence of legal framework for co-operatives and foundations;
- the existence of a format for accounting.

Like in many EU Member States the Estonian SME policy has quite a general nature, this means that general promotion is directed to all enterprises despite of their size. The aim of the state is to create good business climate and equal opportunities for all enterprises. However, there is one SME specific law in Estonia - The Law of State Support for Entrepreneurship *(Ettevõtluse Riikliku Toetamise Seadus, Riigi Teataja I 1994, No 40, Art 652), amended RT I 1995, No 5, Art 39)*. This law stipulates state support to SMEs and also defines the target group, which are enterprises, where are employees less than 80.

SME Policy basic principles in Estonia

According to the Estonian SME Policy Draft Version, 2000, Estonia has been considered expedient to support SME's in the following spheres:

- Supporting the internationalisation of enterprises. In doing this the main activities include advancing the Estonian enterprises' export capacity and supporting the involvement of foreign investments;
- Development of the regional business support system concentrates primarily on the co-ordination and expansion of business centre's activities;
- In supporting the development of innovation and technological development the activities of greatest importance are backing the creation of industrial, technological and science parks as well as co-ordinating work in the mentioned sphere, also supporting new technologies and rooting new products.

In the coming years it is planned to continue the support to small businesses taking into account the principles of regional development, pay special attention to the development of less developed and monofunctional regions considering also general structural policy of Estonia. In relation with that, it is necessary to bring the objectives, priorities and relevant supporting measures of small business policy into compliance with the structural policy of Estonia and the European Union.

SME policy priorities of the Government are as following:

- Implementation of SME policy on the assumption of the general structural policy and regional policy;
- Improvement of institutional arrangement of the support of small business;
- Continuation of the elaboration of the SME policy development plan with the strategic planning method on the basis of the National Development Plan;
- Development of international co-operation of SME-s with the help of supporting measures of national export and foreign investments, and by participation in the activities of the "Multiannual Programme for Enterprise and Enterpreneurship 2001-2005";
- Engagement of the representatives of SME-s, associations and local experts in the policy development process, co-operation with social partners through the SME Board and created mailing list;
- Establishment of a database enabling the analysis of small business development, which would be a basis of comparison analysis with the other European countries.

Within the framework of the EU Special Preparatory Programme for the Structural Funds (SPP) the National Development Plan was prepared. The overall objective of the National Development Plan is to achieve sustainable economic growth and social stability by strengthening competitiveness of the Estonian economy all over the country.

The drafting and subsequent implementation of this document helps make Estonian administration ready for participation in the EU structural funds. The design of the development plan follows the principles of similar EU strategy documents. The National Development Plan will serve as a basis for investment projects to be financed out of the pre-accession funds.

Crowding-in the social partners to the judgement process

Besides of the state support to entrepreneurs, it has been considered increasingly important to involve social partners in the process of elaborating democratic policy and development plans. Already for a year the Estonian SME Board has been active. It serves as an advisory body of the Ministry of Economic Affairs and its tasks include exchanging direct opinions between economic stakeholders, trade associations and the ministry.

The goal of the Board is to provide a wider basis for the important issues concerning the SME sector, in particular the following:

- more sound co-operation between the governmental bodies and the SME sector;
- promotion of consensus on SME policy and measures to enact the named policy;
- influencing the enactment of laws and regulations affecting the SME sector.

Additionally, the mailing list for wider group of social partners (NGOs, regional business clubs, representatives from the county government etc.) has created, to get direct respond from the entrepreneurs and their representatives.

The future prospects of SME policy in Estonia

In this context, the aims, priorities and supportive steps of SME politics must be adjusted to correspond to the present demands of Estonian and European Union structural politics.

Therefore, the SME policy of Estonian Government should be moving in the following directions:

- improving and simplifying legislation concerning enterprising politics;
- determining the role of small enterprise politics within the general political structure;
- improving institutional organisation of small enterprise politics;
- working out medium-length action program for SME politics by using strategical planning method;
- developing (international) co-operation for small enterprises;
- encompassing the small enterprises into the politics planning process.

European Union SME Policy context

DG Enterprise has been operation for a decade and has overall responsibility for co-ordinating policy in favour of SMEs. The action programmes now form the cornerstone of Community policy for SMEs. The most recent has been the development of a new multiannual programme for enterprise and entrepreneurship to run until 2005. The programme has five policies:

1) Promoting entrepreneurship as a valuable and productive life skill;
2) Encouraging a business environment in which enterprise, entrepreneurship and innovation can flourish;
3) Improving access to finance for SMEs;
4) Enhancing the competitiveness of SMEs in a knowledge-based economy;
5) Ensuring that business support networks and services to enterprises are sufficiently provided.

The Commission will also continue providing access to information and advice services. Much of this will be done through the network of Euro Info Centres, which were originally appointed “first-stop shops” by the Commission under the 1997-2000 SME Action Programme. Joint Venture Programme (JOP) was operated, to promote joint ventures between EU SMEs and SMEs based in the Central and Eastern European Countries (CEEC). JOP has two primary aims: to facilitate productive EU investment in CEEC and to encourage the development of a competitive private sector in those countries.

However, the EU programmes, which (financially) benefit SMEs most do not fall under the heading of enterprise policy, and therefore have their own wider objectives like balanced regional development and job creation.

Conclusions

The present article analysed the integration of SME policy with the EU SME policy and tries to find out the factors influencing the development of the process. The general aim of SME policy is to promote SMEs and thus improve employment as well as the competitiveness and growth of the society. In Estonia the main responsibility of SME policy related matters lies on the Ministry of Economic Affairs (MoEA). MoEA implements SME policy in close co-operation with other relevant ministries and organisations. In Estonia the general objectives can be divided into the following categories

- Supporting the internationalisation of enterprises;
- Development of the regional business support system;
- Development of innovation and technological development

Multiannual Programme of Enterprise DG has given guidelines for EU SME policy in 1997-2000. However, the influence of the mentioned programme to the national SME policies in European countries is still some what unclear. National measures might relate to this programme, but they have not been implemented because of it. The Commission has given some recommendations in order to foster entrepreneurship in Europe. These recommendations continue and extent ongoing programmes by giving special emphasis on the following strategies:

- Encouraging individuals to become entrepreneurs;
- Creating a favourable business environment for start-up, growth and the successful transfer of businesses.

These elements can also be found from the objectives of Estonian SME Policy. In spite of the fact that in Estonia there is neither a formal/legal definition of an SME, nor any legal act specifically targeting such businesses. There is also no official SME policy document, except a chapter in the National Programme for Integration with the EU, indicating the main areas of public support to SME development. This does not mean, however, that Estonian SMEs are living in a hostile environment - on the contrary, the limited intervention and regulation in the SME sector might be one of the main results for its growth and success. This approach, however, yields positive results only up to a certain limit. When it comes to such issues as improved access to capital, international competitiveness, regional development, fighting unemployment, etc., the solutions are not produced by self-regulatory market forces alone, no matter how liberal an economic system a country has. Nowadays the Estonian Government has recognised the importance of the SME sector for economic and social development, and the need for a well-structured policy. The objective of transformation of the foundations was to increase the efficiency of the work of the institutional infrastructure created for the purpose of developing enterprising. Good example is the transformation of the foundations, which objective was to increase the efficiency of the work of the institutional infrastructure created for the purpose of developing enterprising.

Estonia still has to improve the enterprise support system more efficient to grip existing support programmes and organisations.

Estonian SME policy is essentially in harmony with the Community *acquis*, and hence implies no temporary relief/exemption request. To stimulate the competitiveness of Estonian entrepreneurs and their ability to co-operate with the EU entrepreneurs Estonia in 2001 will start participation in the "Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship 2001-2005. Greater importance in the future will be devoted to the development of highly technological SME which is of interest also for the EU. For this purpose the process of creation of business incubators and innovation centres will be promoted allowing SMEs to start activities in already equipped premises and with lower costs.

References

1. Ministry of Economic Affairs of the Republic of Estonia. 1999 "Estonian Economy 1999"
2. Phare Support to SME Development in Estonia. Report 1998. "The State of Small Business in Estonia"
3. OECD Policy guidelines and Recommendations. 2000 "Entrepreneurship and Enterprise Development in the Baltic Region"
4. Bolton Committee (1971) "Report of the Committee of Inquiry on Small Firms", HMSO: London
5. **Oitmaa, K.** Master Thesis "The Necessity of State Support of SMEs in Estonia and European Union", 2000, Tallinn Technical University
6. **Bannock, G. & Peacock, A.** (1989) "Government and Small Business", London
7. **De Koning, A. & Snijders** (1992) "Policies on Small and Medium Enterprises in Countries of the European Community" International Small Business Journal 10, 3,
8. Final report to the European Commission DG Enterprise. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung in co-operation with European Policies research Centre, University of Stratchclyde Glasgow. 2000. "Impact of the Enlargement of the European Union on Small and Medium-sized Enterprises in the Union" Essen and Glasgow

Kokkuvõte

EESTI VÄIKE- JA KESKMISE SUURUSEGA ETTEVÕTLUSPOLIITIKA INTEGREERUMINE EUROOPA LIIDU VÄIKE- JA KESKMISE SUURUSEGA ETTEVÕTLUSPOLIITIKAGA

Kristel Oitmaa
Tallinna Tehnikaülikool

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtete (VKE) potentsiaali realiseerumise ulatus majanduses, nende turul püsimajäämine ja kasv sõltuvad paljudest teguritest, mida oluliselt mõjutab valitsuse tegevus ettevõtluskeskkonna kujundamisel läbi ettevõtluspoliitika. Euroopa riikide kogemused näitavad, et VKE-de toetamine on vajalik nende panuse suurendamiseks majanduse arengusse. Eesti puhul tuleb arvestada liberaalse majanduspoliitika mõju, mis on kaasa toonud tugeva konkurentsi koduturul, kuid samas suurendanud ettevõtete võimalusi toodangu müümiseks või koostööpartnerite leidmsieks välisturul. Vaatamata uutele võimalustele, mida majanduspoliitika, kasvav rahvusvahelistumine ja integreerumine Euroopasse kaasa toob, tuleb tunnistada VKE poliitika arendamise vajadust.

Käesoleva artikli eesmärgiks oli analüüsida Eesti ja EL-i VKE poliitikat. Arenenud riikide väitel on valitsusel mitmeid võimalusi VKE arengu mõjutamiseks. Nendest tähtsamad on

seadusandlik regulatsioon ja makromajanduspoliitika, institutsioonide arendamine, VKE otsene toetamine nende väiksusest tingitud puuduste ületamisel ning ettevõtte ja ettevõtluse väärtustamine ühiskonnas. Eestil nagu ka teistel üleminekumaadel on vaja arendada VKE sektorit, mille peamine roll seisneb uute töökohtade loomises, majandusstruktuuri paindlikumaks muutmises ja esinemises innovatsiooniallikana.

Analüüsides VKE poliitika arendamise lähtekohti Eestis, tuleks vaadelda kolme aspekti:

- Mis on VKE potensiaalne roll Eesti riigi majanduse arengus?
- Kuidas saab riik mõjutada VKE arengu iseloomu ja selle ulatust?
- Missugused poliitilised meetmed on vajalikud, et maksimaalselt ära kasutada VKE panust majanduse arengule pikemas perspektiivis?

Eesti ettevõtluse tugisüsteem koosneb kahest suuremast sihtasutusest (Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ja Ettevõtluse Krediteerimise ja Garanteerimise Sihtasutus), 15 regionaalsest ettevõtluskeskuset ja teistest ettevõtlust toetavatest üksustest.

Eesti VKE poliitika on kooskõlas Euroopa Liidu VKE poliitikaga, pakkudes sarnaseid toetusmeetmeid, arvestades seejuures ettevõtjate vajadustega ja ettevõtluskeskkonna üldise arnguga.

MÕNED MAA TOOTMISPOTENTSIAALI JA REGIONAALPOLIITIKA ASPEKTID EESTIS

Matti Raudjärv
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Harmoniseerimine ja vabadus Eesti Vabariigi majanduspoliitikas integreerumisel Euroopa Liiduga tähendavad kõige muu juures ka seda perspektiivset vajadust, et Euroopa Liidus tegutsemine annaks lisavõimalusi suhteliselt lühikese ajaga regionaalseid erinevusi Eestis vähendada. Täna on need Euroopa Liidu võimalused Eesti jaoks paraku teoreetilised, sest tegelik majanduspoliitika Eestis on pigem erinevusi soodustav kui tasandav ning elanikkonna seas on kahjuks täheldatav eeskätt pessimismi, mitte aga optimismi suurenemine.

Harmoniseerimine tähendab kindlasti seda, et liikmesmaades on kasutusel sarnased õigusaktid ja tehnilised normid ning tegutsemisel lähtutakse ühesugustest või lähedastest tingimustest ja põhimõtetest. Isegi kui Eesti ei peaks Euroopa Liiduga liituma, oleks liikmesriikidega edukaks majanduslikuks koostööks ja suhtlemiseks ikkagi vajalik ja kasulik võimalikult ulatuslikult Euroopa Liidus kasutatavaid reegleid, tingimusi ja seisukohti arvestada.

Eesti majanduspoliitika harmoniseerimisel Euroopa Liidu seisukohtadega peab meile jääma vabadus otsustamiseks, milliseid majanduse valdkondi arendada. Kindlasti tuleb perspektiivseteks ja (või) arendamist vajavateks kõiki rahvamajanduse valdkondi lugeda, kuid tootmisega seotud valdkonnad peaksid küll senisest suurema tähelepanu all olema, kuna tootmine on sageli kõige otsesemalt baasiks uute väärtuste loomisel. See võimaldaks oluliselt paremini ja tulemuslikumalt ka regionaalpoliitiliste küsimustega tegeleda. Eeskätt tuleks siin silmas pidada neid tootmisega seotud harusid, mis on otseselt maaga seotud (põllumajandus ja metsamajandus) ning töötleva tööstuse harusid. Selle kõrval on oluline osa ka energia, põlevkivi ja turba tootmise arengul. Eestis ei saa rahuldavalt ja piisavalt arenenuks paraku ühtegi neist harudest lugeda.

Käesoleva artikli eesmärgiks on võrrelda Eesti põllumajanduses ja metsamajanduses esinevaid regionaalseid erinevusi, kusjuures mitte kõik artiklis toodud statistiline materjal ei leia alljärgnevalt analüüsimist, vaid seda käsitletakse ja vastavaid seoseid kommenteeritakse suulise esitluse puhul. Statistilised andmed on esitatud suhteliselt suurel hulgal veel sel eesmärgil, et ka lugejal endal oleks võimalus olukorra üle mõtiskleda! Maakondade vahelisi erinevusi iseloomustavates tabelites ei ole ruumi kokkuhoiu vajadusest esitatud andmeid kõigi maakondade osas, vaid üldjuhul pingereas esimese viie ja kahe viimase maakonna andmed.

1. Tootmise tulemuslikkuse suurendamise vajadus ja maa tootmispotentsiaal

Maa on seotud maaeluga ning maa tootmispotentsiaal sõltub suuresti sellest, millises seisukorras on maaga seonduv, millised inimesed maal elavad (või kas üldse elavad), kuidas nad maasse suhtuvad ning maapiirkondade arengut mõjutavad. Maaga seonduv on tihedalt seotud nii regionaalse kui kohaliku majanduse olukorraga ning arenguperspektiividega.

Euroopa Liidu maapiirkondi mõjutavate ebasoodsate trendide tõttu on maaelu arengu tähtsus liikmesriikide jaoks oluliselt tõusnud. Vaatamata piirkondade eripärale on nad kõik siiski suuremal või vähemal määral mõjutatud sarnastest muutustest (Euroopa Liidu Struktuurifondid…2000, lk. 26):

- töökohtade kadumine ja põllumajanduse osakaalu vähenemine (talude arv vähenes Euroopa Liidus vahemikus 1989–1995 *ca* 1.300.000 võrra);
- naiste ja suure osa hea väljaõppe ning haridusega noorte äravool;
- kasvav tööpuudus;
- ettevõtete ning riiklike teenistuste arvu vähenemine;
- keskkonnakahjustused, mis muudavad maapiirkonnad elanikkonnale väheatraktiivseks.

Ollakse arvamusel, et vajalik on rakendada väga aktiivse iseloomuga regionaal- ja maaelu arengupoliitikat, mille abil oleks võimalik mahajäänud piirkondi taaselustada ning kohaliku elanikkonna arvu säilitada. Inimeste olemasolu on nii majandusarengu kui ka keskkonnakaitse ja loodushoiu üheks eelduseks. Samuti eeldab see maa käsitlemist arengut mõjutava tegurina (*maakasutuspoliitika*), kuna maapiirkonnad moodustavad kuni 80% kogu territooriumist ning on samaaegselt kohaks, kus saavad kokku mitmed erinevad meetmed (Euroopa Liidu Struktuurifondid...2000, lk. 26). Üldeesmärgiks peaks olema:

- konkurentsivõime suurendamine;
- turustamiseks sobiva kvaliteediga toodangumahu suurendamine;
- looduskeskkonna parendamine;
- elujõulise maaelanikkonna olemasolu tagamine.

Eeltoodud Euroopa Liidus täheldatud probleemid ja nende lahendused on sarnased ning aktuaalsed ka Eesti ühiskonnale, kusjuures selle taustaks on kindlasti Eesti maakasutuspoliitika.

Kui Eesti võetakse näiteks aastal 2003 Euroopa Liidu liikmeks (eeldatavalt, et ka rahvaküsitlus annab selleks eelnevalt jaatava vastuse), siis kehtiva korra kohaselt laieneb Eestile nn. 7-aastane üleminekuaeg tööjõu vabaks liikumiseks. See tähendab, et Eestil on aega kuni aastani 2010 oma majandust selliselt arendada, et kohalik töötajate tippkaader (spetsialistid, oskustöölised jt.) leiaks enesele Eestis innovaatilise, arendava ning sissetulekute näol tasuva töö. Vastasel juhul on paljudel kõrge kvalifikatsiooni ning aktiivse suhtumisega inimestel võimalik endale vabalt ka teistes Euroopa Liidu riikides sobiv töökoht leida. Seda olukorras kus Eesti rahva ja töötajate arv on niigi väike (kokku ca 1,4 miljonit inimest, kellest tööealisi ca 1,0 miljon ning tööga hõivatuid ca 0,6 miljonit)!

Seega on meil maksimaalselt 8-9 aastat aega sellise majandusliku olukorra ja heaolu taseme loomiseks, et Eesti kodanikud oleksid valmis eeskätt oma riigi arengu saavutamiseks töötama. Vastasel juhul võime rääkida Eesti riigi tegutsemisest suures osas selles suunas, et tema kvalifitseeritum ja aktiivsem osa elanikkonnast on oma kodumaast võõrdunud (vähemalt osaliselt), s.t., et kodumaa (Eesti Vabariik) ei suuda oma kodanikele neile vajalikku (eeskätt huvitavat, võimetele vastavat ja kõrget kvalifikatsiooni nõudvat ning seega ka teiste Euroopa Liidu riikide töötajatega võrdset sissetulekut võimaldavat tööd) pakkuda. Sel juhul võime rääkida ka sellest, et kodanikud ei usalda oma riiki, pole temaga rahul ning võivad seetõttu enesele teistes riikides rakendust otsida. Regionaalsed erinevused, mis Eesti majanduses kipuvad piirkondade vahel süvenema, soodustavad omakorda kodanike võõrdumist. Tihti võime sel juhul rääkida, et riigivõim ja otsustajad on riigi kodanikest võõrandunud. Arenenud turumajandusriikide majandamistingimuste arvestamine ja Eesti majanduspoliitika harmoniseerimine vastavalt Euroopa Liidu tingimustele peaks meie

inimeste kindlustunnet aga hoopiski suurendama. Tänane inimeste ebakindlus (eriti sageli just maapiirkondades) ei soodusta Eesti riigi kui terviku harmoonilist arengut.

Põllumajanduse ja metsamajanduse arendamise vajaduse tingib asjaolu, et maa kui oluline tootmisvahend ja rahvuslik rikkus, nõuab võimalikult paremat kasutamist. Tööstuse roll on võimalikult kasulikumalt nii põllumajanduses kui metsamajanduses toodetud ressurssi, aga ka mitmesugust teist mujalt hangitud ressursse, töödelda. Siit tulenevad mõned olulised tegurid, mida peab efektiivse ja tulemusliku majanduspoliitika s.h. regionaalpoliitika kavandamisel ning elluviimisel arvestama:

- tootmisvahendite s.h. maa võimalikult efektiivsem kasutamine (maa puhul ka maaomanduse suurem kontsentratsioon) on tulemusliku majandamise üks eeldusi;
- tootmise laienemine võimaldab luua täiendavaid töökohti;
- täiendavate töökohtade loomine ning kõrgem tööhõive võimaldab suurendada nii riigi kui kohalikku eelarvesse laekuvaid makse;
- täiendavate töökohtade loomine ning kõrgem tööhõive võimaldab vähendada koormust eelarvest makstavate toetuse osas;
- täiendavate töökohtade loomine ning kõrgem tööhõive võimaldab vähendada kuritegevust;
- harimiseks kõlbuliku maa kasutusele võtmine, metsade korrastamine ja hooldamine (s.h. ka uuendamine) võimaldab suurendada toodangu mahtu (põllumajandusliku saagikuse ning puidu juurdekasvu suurenemine);
- eelnevast tulenevalt suurenevad võimalused kvaliteetse ning ekspordiks kõlbuliku ja konkurentsivõimelise toodangu juurdekasvuks;
- korras põllud, karja- ja heinamaad ning metsad suurendavad peremehetunnet, mõjuvad esteetiliselt ning parandavad keskkonda, tõstavad riigi ning tema rahva prestiiži.

Milline on siis Eestis kasutatava maa hulk ja sellest tulenev tootmise potentsiaal? Eesti Vabariigi maafond, mida on 4 522,7 tuhat hektarit, jagunes 1999. aastal Eesti Statistikaameti andmetel (Eesti piirkondlik statistika …. 2000, lk.137) järgmiselt:

- haritav maa – 25,1% (1 134,4 tuhat ha);
- looduslik rohumaa – 6,6% (298,7 tuhat ha);
- metsamaa – 44,6% (2 015,5 tuhat ha);
- vee all olev ja muu maa – 23,7% (1 074,1 tuhat ha).

Võrdluseks: haritava maa osatähtsus riigi pindalas (1993) oli näiteks Ungaris 51%, Poolas 45,7%, Leedus 34,6%, Lätis 26,2%, Iirimaal 13,1% ja Soomes 7,6% (vt. Reiljan 2000, lk.13). Eesti maafondist on potentsiaalse põllumajandusliku ja metsamajandusliku tootmisega (haritav maa, looduslik rohumaa, metsamaa) seotud 76,3% (3 448,6 tuhat ha) maast.

Maakasutuse osakaal erinevate majandamisvormide vahel (ettevõtted, talud, elaniku majapidamine) ja mitmed põllumajandustoodangu näitajad huvitaksid meid olukorra hindamisel. Kahjuks on Eesti Statistikaameti poolt välja antavad allikad puudulikud ja ebaühtlased, mistõttu pole alati võimalik võrreldavaid andmeid kasutada (seega, ka Eesti Statistikaamet peaks harmoniseerima Eesti statistika!). Nii esitatakse põllumajandusstatistika (põllukultuuride kasvupind, kogusaak, saagikus, loomade arv, loomakasvatustoodang, loomade produktiivsus) kolmes jaotuses, nimelt

- **ettevõte**, mis on põllumajandusliku põhi- või kõrvaltegevusega Eesti äriregistris registreeritud juriidiline isik;
- **talu**, mis on sellise maal või linnas elava pere majapidamine, kelle maakasutus on registreeritud maakatastris ja kelle omanduses on vähemalt üks hektar põllumajandus- või metsamaad;

- **elaniku majapidamine**, mis on sellise maal või linnas elava pere majapidamine, kellel on maakasutusõigus kuni ühele hektarile põllumajandus- või metsamaale või kellel on põllumajandusloomi või kelle maakasutus on maakatastris registreerimata.

Kuid maakasutus (maafondi liigenduse sarnaselt) pole mitte eeltoodud kolmes jaotuses, vaid ainult talude kohta (01.01.2000 oli Eestis 51 081 talu) esitatud:

- kokku talude maakasutus – 1 064 647 ha (23,5% Eesti maafondist);
- sellest:
- haritav maa – 404 843 ha (38,0% talude maakasutusest ning 35,7% Eesti maafondi haritavast maast);
- looduslik rohumaa – 93 785 ha (8,8% talude maakasutusest ning 31,3% Eesti maafondi looduslikust rohumaast);
- metsamaa – 457 261 ha (43,0% talude maakasutusest ning 22,7% Eesti maafondi metsamaast);
- vee all olev ja muu maa – 108 758 ha (10,2% talude maakasutusest ning 10,1% Eesti maafondi vee all olevast ja muust maast).

Regionaalselt (näiteks maakonniti) on Eesti põllumajanduse ja metsamajanduse erinevused märkimisväärsed. Põllumajanduses ja metsamajanduses on majandustulemuste erinevuste osaliseks põhjuseks kindlasti looduslikud, s.h. mullaviljakuse erinevused, aga samuti varasemad kogemused, traditsioonid ja kohalik infrastruktuur. Regionaalsete erinevuste leevendamisel on oluline osa riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandi tegevuse tõhususel ja konstruktiivsel koostööl, mida peab toetama funktsioonide otstarbekas jaotamine ning ühelt poolt õiguste-vabaduse-iseseisvuse ning teiselt poolt kohustuste-vastutuse järgimine ja tasakaalustatus. Teisiti: eesmärgiks peaks olema selline regionaalpoliitika ja kogu majanduspoliitika mis ei suurenda erinevusi, vaid esialgu pidurdab ning ajapikku hakkaks erinevusi hoopiski vähendama.

Siinkohal on otstarbekas rõhutada, et regioonide majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste tasandamine ning tasakaalustatud areng on Euroopa Liidu üks peamisi prioriteete (Eesti ja Euroopa Liit … lk.1). Eeskätt on siin mõeldud riikide ja riikide gruppide vahelisi erinevusi. Harmoonia seisukohalt on erinevuste tasandamine ja tasakaalustatud areng hädavajalik ka Euroopa Liidu riikides siseselt. On üldtuntud Euroopa Liidu regionaalpoliitiline seisukoht, et majandustegevuse arendamisel tuleb tugevdada detsentraliseeritud asustust. Selle kindlustamiseks oleks vajalik nii igakülgse tootmistegevuse kui infrastruktuuri arendamine. Eesti puhul on oluline just selline regionaalpoliitika, mille üheks eesmärgiks on maaga seotud tootmispotentsiaali selline parem kasutamine ja tootmise tulemuslikkuse suurendamine, mis aitab kaasa majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamisele.

2. Põllumajandusliku tootmise olukord

Põllumajanduslik tootmine, mida üldiselt teatavasti kahe suure osana vaadeldakse (esiteks, taimekasvatus, s.h. puuvilja- ja marjakasvatus ning teiseks loomakasvatus) on Eestis viimase kümne aasta jooksul meie rahvamajanduse jaoks väga tugevalt vähenenud (vt. järgnevad tabelid). Põllumajandustoodang vähenes oluliselt 90-ndate aastate alguses, aastail 1994-1996 see stabiliseerus, kuid hakkas 1997. aastast uuesti vähenema. Põllumajanduse kogutoodang oli 1999. aastal 1995. aasta hindades 4,8 miljardit krooni, s.o. 8% väiksem kui 1998. aastal (Eesti statistika aastaraamat 2000, lk.275).

Tabelis 1 esitatud andmetest on näha, et põllukultuuride kasvupind kokku moodustas 1999. aastal ainult 73% 1990. aastal kasutusel olnud kasvupinnast, s.t. et 27% kasvupinnast oli kasutusest välja langenud. Sellest tulenevalt on igati loomulik, et vähenes ka erinevate

põllukultuuride kogusaak. Nii moodustas 1999. aastal näiteks kaun- ja teravilja kogusaak 42%, kartulil 65%, avamaaköögiviljal 44%, heinal 94% 1990. aasta tasemest. Rapsi puhul oli aga tegemist ainsa põllukultuuriga mille tootmine on suurenenud ning seda lausa 27,1 korda. Viimane on seletatav turustamisvõimaluste olulise avardumisega. Ka saagikus on vähenenud: tera- ja kaunvilja puhul oli see 1990. aasta tasemest vaid 51%, kartulil 95%, kartulil 95%, avamaaköögiviljal 58%, rapsil 69% ja heina puhul 62%.

Tabel 1

Eesti taimekasvatus 1999. aastal ning taseme võrdlus 1990. aastaga (1990 = 1,0)

	Tera- ja kaunvili	Kartul	Avamaa-köögivili	Tehnilised kultuurid (raps)	Sööda-kultuurid (hein)	Kokku
1. Põllu-kultuuride kasvupind (ha)	323 951	31 124	3 873	24 607	435 191	818 746
1a. Võrdlus 1990. aastaga:	0,82	0,68	0,75	40,3	0,66	0,73
2. Põllu-kultuuride kogusaak (tonni)	404 654	403 687	37 537	29 800	354 332	
2a. Võrdlus 1990. aastaga:	0,42	0,65	0,44	27,1	0,94	
3. Põllu-kultuuride saagikus (kg ha-lt)	1 249	12 970	9 698	1 232	2 189	
3a. Võrdlus 1990. aastaga:	0,51	0,95	0,58	0,69	0,62	

Viljapuude ja marjakultuuride istandike pindala on perioodil 1990-1999 kokkuvõttes samaks jäänud, kuid kogusaak ja saagikus on langenud eeskätt marjakultuuride arvel. Kirsi- ja ploomipuude puhul on nii kogusaak kui saagikus ca 1,5 korda isegi suurenenud (vt. tabel 1a).

Tabel 1a

Puuviljade ja marjade kasvatus Eestis 1999. aastal ning taseme võrdlus 1990. aastaga (1990 = 1,0)

	Õuna- ja pirnipuud	Kirsi- ja ploomipuud	Marja-kultuurid	Kokku
1. Viljapuude ja marjakultuuride istandike pindala (tuhat ha)	7,1	1,1	3,3	11,5
1a. Võrdlus 1990. aastaga	0,91	0,91	1,32	1,0
2. Puuvilja- ja marjasaak (tuhat t)	11,4	1,1	4,1	16,6
2a. Võrdlus 1990. aastaga	1,18	1,57	0,35	0,75
3. Viljapuude ja marjakultuuride saagikus (kg / ha-lt)	1818	1189	1506	1668
3a. Võrdlus 1990. aastaga:	1,21	1,42	0,25	0,70

Allikad: Eesti piirkondlik statistika 1999/ Regional Statistics of Estonia 1999. Tallinn, Statistikaamet, 2000; Eesti statistika aastaraamat 2000/ Statistical Yearbook of Estonia 2000. Tallinn, Statistikaamet, Tallinn 2000; autori arvutused.

Vaadeldes tänaseid majandustulemusi loomakasvatuses näeme, et nii loomade kui lindude arvukus on väga tugevasti kahanenud (vt. tabel 2). Siit tulenevalt on vähenenud lihatoodang

ligi kolm korda ning ka kogu loomakasvatussaaduste toodang. Nii moodustasid lihasaadused 1999. aastal võrreldes 1990. aastaga vaid 33%, piim 52%, munad 50%, vill 23% ja mesi 55%.

Tabel 2

Eesti loomakasvatus 1999. aastal ning taseme võrdlus 1990. aastaga (1990 = 1,0)

	Veised		Sead	Lambad ja kitsed	Hobused	Linnud
	lehmad					
1. Loomad ja linnud (aasta lõpus, tuhat)	267,3	138,4	285,7	30,9	3,9	2461,8
1a. Võrdlus 1990. aastaga:	0,35	0,49	0,30	0,22	0,45	0,38
2. Lihatoodang (tapakaalus, tuhat tonni):	21,7		31,3	0,4	…	7,7
2a. Võrdlus 1990. aastaga:	0,34		0,33	0,16	…	0,36

3. Loomakasvatussaaduste toodang:				
Liha tapakaalus (tuhat tonni)	Piim (tuhat tonni)	Munad (mln tk)	Vill, füüsilises kaalus (tonni)	Mesi (tonni)
61,1	626,1	275,4	48	336
3a. Võrdlus 1990. aastaga:				
0,33	0,52	0,50	0,23	0,55

Allikad: Eesti piirkondlik statistika 1999/ Regional Statistics of Estonia 1999. Tallinn, Statistikaamet, 2000; Eesti statistika aastaraamat 2000/ Statistical Yearbook of Estonia 2000. Tallinn, Statistikaamet, Tallinn 2000; autori arvutused.

Olukorras, kus põllumajandusliku tootmise baas ja sellest sõltuv toodang on sedavõrd palju vähenenud, ei ole imestada, et paljud inimesed on jäänud tööta, jätnud maha oma endised elukohad ning eeskätt linnades tööd leida püüdnud. Siit ka paljude inimeste elujärje halvenemine, suurenenud kuritegevus jms. Nimetatud tegurid on omakorda mõjutanud ka regionaalsete erinevuste suurenemist. Põhjuseks sellise situatsiooni tekkimiseks saab suurel määral pidada valesid otsuseid ning ebaõnnestunud majanduspoliitikat.

3. Põllumajandusliku tootmise regionaalsed erinevused

Regionaalsed erinevused maakondade vahel on kohati märkimisväärselt suured, isegi väga suured. Mõnedel juhtudel on erinevuste põhjusteks looduslikud, nagu erinev mullaviljakus, suured soode- ja metsaalad, kaevandused-karjäärid, suhteliselt suur maapinna reljeefsus, veekogud, kaitsealad jm. Selle kõrval on ka muud põhjused: asustustihedus, teedevõrk ja muu infrastruktuur, traditsioonid, kaugused tõmbekeskustest ja transpordisõlmedest jm. Mõningad erinevused on ka majandamisvormide tulemuslikkuse vahel. Põllumajandusettevõtete tootmistulemused on üldjuhul paremad kui taludel, sest ettevõtetel on suuremad tootmispinnad, parem kasutatav tehnika ning soodsamad võimalused selle uuendamiseks, kohati ka kvalifitseeritum tööjõud ja kogemused jms.

3.1. Taimekasvatus

Analüüsides põllukultuuride saagikust regionaalselt ning võrreldes erinevaid maakondi (vt. tabel 3), siis selgub, et põllumajandusettevõtete puhul on parima saagikusega maakonna

ettevõtete tulemused kõige madalama saagikusega maakonna ettevõtete tulemustest näiteks tera- ja kaunvilja puhul 2,11 korda (Jõgeva maakond ja Ida-Viru maakond), kartuli puhul 2,58 korda (Lääne maakond ja Hiiu maakond), avamaaköögivilja puhul 4,58 korda (Pärnu maakond ja Rapla maakond) ja heina puhul 1,74 korda (Järva maakond ja Ida-Viru maakond) suuremad.

Talude puhul on parima saagikusega maakonna näitajatest kõige madalama saagikusega maakonna näitajatest tera- ja kaunvilja puhul 2,34 korda (Viljandi maakond ja Lääne maakond), kartuli puhul 2,31 (Rapla maakond ja Harju maakond), avamaaköögivilja puhul 6,18 (Hiiu maakond ja Jõgeva maakond) ja heina puhul 1,81 korda (Järva maakond ja Rapla maakond) suuremad.

Tabel 3

Põllukultuuride saagikuse (kg ha-lt) erinevused Eesti maakondades 1999. aastal

Majandamis-vorm	Tera- ja kaunvili	Kartul	Avamaa-köögivili	Tehnilised kultuurid (raps)*	Sööda-kultuurid (hein)
Ettevõtetes:	1. Jõgeva (1 645)	1. Lääne (20 643)	1. Pärnu (27 396)	…	1. Järva (2 829)
	2. Järva (1 579)	2. Pärnu (15 451)	2. Harju (24 375)	…	2. Viljandi (2 784)
	3. Tartu (1 373)	3. Jõgeva (15 291)	3.Hiiu (23 000)	…	3. Pärnu (2 573)
	4. Põlva (1 328)	4. Võru (13 563)	4. Lääne (21 000)	…	4. Lääne-Viru (2 530)
	5. Viljandi (1 295)	5. Ida-Viru (13 472)	5. Võru (19 667)	…	5. Jõgeva (2 472)
	.....	.....	.....		.....
	14. Lääne (937)	14. Põlva (8 545)	14. Viljandi (11 750)	…	14. Lääne (1 846)
	15. Ida-Viru (779)	15. Hiiu (8 000)	15. Rapla (5 854)	…	15. Ida-Viru (1 627)
Taludes:	1. Viljandi (1 607)	1. Rapla (19 571)	1. Hiiu (21 981)	…	1. Järva (2 684)
	2. Põlva (1 471)	2. Viljandi (13 990)	2. Rapla (14 900)	…	2. Lääne-Viru (2 514)
	3. Järva (1 429)	3. Lääne-Viru (13 691)	3. Tartu (12 585)	…	3. Pärnu (2 499)
	4. Jõgeva (1 277)	4. Jõgeva (13 559)	4. Saare (8 781)	…	4. Valga (2 400)
	5. Lääne-Viru (1 251)	5. Võru (13 201)	5. Võru (8 654)	…	5. Saare (2 209)
	.....	.....	.....		.....
	14. Harju (690)	14. Lääne (10 351)	14. Lääne-Viru (4 688)	…	14. Hiiu (1 584)
	15. Lääne (686)	15. Harju (8 482)	15. Jõgeva (3 559)	…	15. Rapla (1 486)

* Märkus: rapsi osas andmed maakondade jaotuses puuduvad

Allikad: Eesti piirkondlik statistika 1999/Regional Statistics of Estonia 1999. Tallinn, Statistikaamet, 2000; Eesti statistika aastaraamat 2000/ Statistical Yearbook of Estonia 2000. Tallinn, Statistikaamet, Tallinn 2000

3.2. Loomakasvatus

Analüüsides loomakasvatuse produktiivsust regionaalselt ning võrreldes erinevusi maakondade vahel (vt. tabel 4), võime öelda, et põllumajandusettevõtete osas keskmist piimatoodangut lehma kohta regionaalselt võrreldes on vahe kõrgeima piimatoodanguga maakonna ja madalama piimatoodanguga maakonna vahel 1,54 kordne (Järva maakond ja Valga maakond). Talude puhul on vahe maakondade piimatoodangus 1,31 kordne (Saare maakond ja Valga maakond).

Tabel 4

Loomakasvatuse produktiivsuse erinevused Eesti maakondades 1999. aastal

Keskmine piimatoodang lehma kohta aastas, kg		Tapaveise keskmine eluskaal, kg		Tapasea keskmine eluskaal, kg	
Eestis kokku:	4 171	300		100	
Ettevõtetes:					
1. Järva	4 751	1. Lääne	372	1. Järva	106
2. Põlva	4 517	2. Järva	359	2. Põlva	102
3. Rapla	4 301	3. Jõgeva	342	3.-5. Lääne-Viru	101
4. Jõgeva	4 218	4. Lääne-Viru	338	3.-5. Rapla	101
5. Lääne-Viru	4 061	5. Põlva	321	3.-5. Viljandi	101
……		……		……	
14. Ida-Viru	3 397	14. Pärnu	265	14. Jõgeva	91
15. Valga	3 076	15. Ida-Viru	253	15. Lääne	86
Taludes:					
1. Saare	4 709	1. Jõgeva	439	1. Pärnu	123
2. Võru	4 681	2. Ida-Viru	416	2. Lääne	117
3. Lääne-Viru	4 649	3. Valga	410	3.-4. Ida-Viru	111
4. Järva	4 585	4. Põlva	337	3.-4. Põlva	111
5. Rapla	4 478	5. Järva	335	5. Järva	110
……		……		……	
14. Lääne	3 714	14.-15. Harju	252	12.-14. Harju, Hiiu, Saare	97
15. Valga	3 594	14.-15. Võru	252	15. Tartu	90

Allikad: Eesti piirkondlik statistika 1999/ Regional Statistics of Estonia 1999. Tallinn, Statistikaamet, 2000; Eesti statistika aastaraamat 2000/ Statistical Yearbook of Estonia 2000. Tallinn, Statistikaamet, Tallinn 2000

Samast tabelist 4 saame võrrelda regionaalselt veiste ja sigade keskmist kaalu. Ettevõtete osas on kõrgema ja madalama kaalu vahe veiste puhul 1,47 kordne (Lääne maakond ja Ida-Viru maakond) ning talude osas on kõrgema ja madalama kaalu veiste vahe 1,74 kordne (Jõgeva maakond ja Harju ning Võru maakond). Sigade produktiivsust regionaalselt hinnates saame väita, et põllumajandusettevõtete puhul on kõrgeima ja madalama kaaluga loomade vahe 1,23

kordne (Jõgeva maakond ja Lääne maakond) ning talude puhul on kõrgeima ja madalaima kaaluga sigade vahe 1,37 kordne (Pärnu maakond ja Tartu maakond).

Huvitav on võrrelda maakondi liha- ja piimatootmisel ühe maaelaniku ja ühe maakonna elaniku kohta. Need näitajad on teatud määral tinglikud, sest ei ole arvestatud maakonna linnaelanike kaudseid sidemaid põllumajandusliku tootmisega. Küll on aga maaelanikud maakonnas see potentsiaal, kes võiksid ja peaksid maa kasutamise ja sellelt toodangu saamisega tegelema. On selge, et suur osa maal elavatest inimestest ei osale selles protsessis, kuna töötavad linnas, on töötud, osalevad vaid aeg-ajalt juhutöödel või ei tegele tööga (heitunud, asotsiaalid jt.). Vaatamata järgnevate andmete tinglikkusele (vt. tabel 5), annavad need siiski teatud ülevaate maakondade panusest liha- ja piimatootmisel Eestis. Tabelis 5 arvutatud tootmise näitajad hõlmavad maakonna ettevõtete ja talude tulemused. Elanike majapidamistes toodetud liha- ja piimatootmise tulemusi ei olnud võimalik arvutustes kasutada kuna Eesti Statistikaamet ei esita nende kohta andmeid maakondade arvestuses, vaid ainult tervikuna Eesti kohta.

Lihatootmise erinevus maakonna ühe maaelaniku kohta kõrgemate ja madalamate tootmistulemuste vahel maakondade puhul oli 6,78 kordne (Viljandi maakond ja Võru maakond), esimese viie maakonna vahe aga 1,95 kordne (Viljandi maakond ja Lääne-Viru maakond). Maakonna ühe elaniku kohta oli lihatoodangu erinevus kõrgeima ja madalama tulemusega maakondade puhul 46 kordne (Järva maakond ja Ida-Viru maakond; vahe Järva maakonna ja eelviimase Harju maakonna vahel oli 10,82 kordne), esimese viie maakonna puhul oli erinevus 2,79 kordne (Järva maakond ja Lääne-Viru maakond).

Piimatootmise erinevus maakonna ühe maaelaniku kohta kõrgeimate ja madalamate tootmistulemuste vahel maakondade puhul oli 7,85 kordne (Järva maakond ja Hiiu maakond), esimese viie maakonna vahe oli 2,57 kordne (Järva maakond ja Hiiu maakond). Maakonna ühe elaniku kohta oli piimatoodangu erinevus kõrgeima ja madalama tulemusega maakonna vahel 39,55 korda (Järva maakond ja Ida-Viru maakond), eelviimase maakonnaga (Harju) oli Järva maakonnal erinevus 30,38 kordne. Esimese viie maakonna erinevuste vahe oli 2,84 kordne.

Tabel 5

Liha- ja piimatootmise erinevused Eesti maakondades 1999. aastal

Lihatoodang (kg) maakonna ühe maaelaniku kohta		Lihatoodang (kg) maakonna ühe elaniku kohta		Piimatoodang (kg) maakonna ühe maaelaniku kohta		Piimatoodang (kg) maakonna ühe elaniku kohta	
1. Viljandi	244	1. Järva	184	1. Järva	3 508	1. Järva	2 096
2. Järva	228	2. Viljandi	127	2. Jõgeva	1 866	2. Jõgeva	1 255
3. Rapla	153	3. Jõgeva	101	3. Rapla	1 474	3. Rapla	903
4. Jõgeva	151	4. Rapla	94	4. L.-Viru	1 397	4. Põlva	820
5. L.-Viru	125	5. L.-Viru	66	5. Pärnu	1 364	5. L.-Viru	738
……		……		……		……	
11. Pärnu	76	11. Hiiu	26	11. Lääne	710	11. Valga	343
12. Tartu	68	12. Võru	21	12. Tartu	635	12. Hiiu	283
13. Hiiu	41	13. Tartu	19	13. Ida-Viru	461	13. Tartu	178
14. Ida-Viru	38	14. Harju	17	14. Harju	457	14. Harju	69
15. Võru	36	15. Ida-Viru	4	15. Hiiu	447	15. Ida-Viru	53

Märkus: Eesti maakondade ettevõtetes ja taludes toodeti liha ühe maaelaniku kohta 115 kg ning kogu Eesti vastavas tootmises kokku ühe maaelaniku kohta 137 kg (vahe 22 kg liha toodeti nn. elanike majapidamistes, mida Statistikaamet aga maakondade lõikes ei arvesta); maakondade ettevõtetes ja taludes toodeti liha aga ühe elaniku kohta (s.t. nii maa- kui linnaelanikud kokku võetuna) 36 kg ning kogu Eesti lihatootmises ühe elaniku kohta 42 kg (vahe 6 kg liha toodeti nn. elanike majapidamistes, mida ametlik statistika maakondade lõikes ei kajasta).

Maakondade ettevõtetes ja taludes toodeti piima ühe maaelaniku kohta 1 131 kg ning kogu Eesti vastavas tootmises kokku ühe maaelaniku kohta 1 409 kg (vahe 278 kg piima tootmist langes jällegi nn. elanike majapidamistele, mida maakondade lõikes ei arvestata); maakondade ettevõtetes ja taludes toodeti piima ühe elaniku kohta (s.t. maa- ja linnaelanikud koos arvestatuna) 349 kg ning kogu Eesti piimatootmises 435 kg (vahe 86 kg toodeti elanike majapidamistes).

Allikas: Eesti piirkondlik statistika 1999/ Regional Statistics of Estonia 1999. Tallinn, Statistikaamet, 2000; autori arvutused.

Liha- ja piimatootmise madalamate tootmistulemustega maakonnad eeskätt Harju ja Ida-Viru maakond on oma kindlate põhjustega. Mõlema puhul suur linnaelanike arv ja vähene põllumajandustootmisega tegelejate hulk. Harju puhul ka asjaolu, et Tallinn tõmbab tööjõu linna. Ida-Virumaa on aga suures osas metsade ja soode piirkond, millele lisanduvad suured territooriumid kaevanduste ja karjääride all ning seega ei ole põllumajanduslik tegevus nii suure ulatusega kui paljudes teistes maakondades.

4. Metsamajanduse regionaalsed erinevused

Eesti Metsakorralduskeskuse andmetel oli Eesti territooriumi metsasus 1999. aastal 47,4%, puistute üldtagavara 352,7 miljonit tihumeetrit ning puistute keskmine hektaritagavara 171,3 tihumeetrit hektari kohta (tm / ha). Tagavara puude liigiti oli järgmine: mänd – 139,5 mln tm (39,6%, puistute pindalast 38,5%); kuusk – 82,1 mln tm (23,3%, puistute pindalast 22,0%); kask – 96,1 mln tm (27,2%, puistute pindalast 29,2%); haab – 11,2 mln tm (3,2%, puistute pindalast 2,5%); sanglepp – 5,8 mln tm (1,6%, puistute pindalast 1,7%); hall lepp – 15,5 mln tm (4,4%, puistute pindalast 5,2%) ja muud puuliigid – 2,5 mln tm (0,7%, puistute pindalast 0,9%), (Metsamajandus 1 /2000, lk.11 ja autori arvutused).

Võrreldes metsamajandust regionaalselt maakondade lõikes (vt. tabel 6) näeme, et metsamaa pindala järgi on maakondade vahel olulised erinevused. Suurima metsamaa pindalaga on Pärnu maakond ning väikseimaga Hiiu maakond (erinevus 3,56 korda). Viie suurima metsasusega maakonna vahel on erinevus 1,42 kordne (Pärnu maakond ja Viljandi maakond). Ka metsraiel on märkimisväärsed erinevused: 1999. aastal raiuti kõige enam metsa Pärnu maakonnas ning kõige vähem Lääne maakonnas (erinevus 11,3 kordne), viie enim metsaraiet teinud maakonna vahel on erinevus aga 2,09 kordne (Pärnu maakond ja Ida-Viru maakond). Raie intensiivsuste puhul on suurim erinevus 6,22 kordne (Põlva maakond ja Saare maakond) ning viie esimese maakonna raie intensiivsuste erinevus on 1,36 kordne (Põlva maakond ja Tartu maakond).

Tabel 6

Metsamajanduse erinevused Eesti maakondades 1999. aastal

Metsamaa pindala, tuhat ha (seisuga 01.01.1997)		Metsaraie, tuhat tm ja osatähtsus (%)		Raie intensiivsus tm/ha	
1. Pärnu	230,8 (11,4)	1. Pärnu	1 087,2 (16,2)	1. Põlva	5,54
2. Harju	205,2 (10,2)	2. Viljandi	673,9 (10,0)	2. Pärnu	4,71
3. Ida-Viru	176,6 (8,8)	3. Lääne-Viru	540,6 (8,1)	3. Võru	4,48
4. L-Viru	163,3 (8,1)	4. Põlva	536,3 (8,0)	4. Viljandi	4,30
5. Viljandi	156,7 (7,8)	5. Ida-Viru	520,5 (7,8)	5. Tartu	4,07
……		……		……	
14. Lääne	92,1 (4,6)	14. Saare	116,6 (1,7)	14. Lääne	1,04
15. Hiiu	64,8 (3,2)	15. Lääne	96,1 (1,4)	15. Saare	0,89
KOKKU	2 015,5 (100,0)	KOKKU	6 704,0 (100,0)	KESKMINE	3,33

Allikas: Eesti piirkondlik statistika 1999/ Regional Statistics of Estonia 1999. Tallinn, Statistikaamet, 2000; autori arvutused.

Samas tuleb rõhutada, et metsamajandus ei tähenda ainult metsaraiet, vaid väga suures ulatuses ka muid tegevusi nagu metsaseemne varumine, seemnekülv taimlatesse, seemikute istutamine puukoolidesse, maapinna ettevalmistamine metsauuendusteks, metsa külv ja istutus, looduslikule uuenemisele kaasaaitamine, võimalike ja tegelike puidukahjustuste vastane tegevus-tõrje, metsahooldus jpm. Näiteks 1999. aastal valmistati maapinda ette 5 922,9 ha, metsa külvi ja istutust tehti vastavalt 1 622,5 ha ja 4 513,1 ha ning looduslikule uuenemisele aidati kaasa 1 999,2 ha (Metsamajandus 1 / 2000, lk.15-17).

5. Riigi ja kohaliku omavalitsuse roll maa ratsionaalsel kasutamisel

Regionaalsed erinevused maakonniti ning riiklik erineva kaaluga lähenemine põllumajanduslikule tootmisele ja metsandusele, kuigi mõlemad sõltuvad maast, seab need erinevad primaarsektori harud ebavõrdsesse olukorda. See ei soodusta nende kahe haru vahel parimate proportsioonide väljakujunemist, sest ka omaniku suhtumine jätkusuutlikkuse ja arengu võimalustesse on erinev.

Ilmselt on teatud määral selline olukord sõltuv ka sellest, et erinevate tasandite (riik, kohalik omavalitsus, ettevõtted-talud-majapidamised) funktsioonid pole piisavalt läbi töötatud. Eriti oluliseks tuleb siin pidada riigi ja kohaliku omavalitsuse omavahelisi suhteid. Kavandatud haldus-territoriaalse reformi edukuses tuleb kahelda kui reformi rõhuasetus on pandud omavalitsusüksuste perspektiivsete ühendamiste ja liitumiste ning sellega seotud piiride määratlemisele (sisuliselt kontuurkaartide joonistamine, sageli funktsionääride “unenägude” alusel), mitte aga funktsioonide ja suhete kindlaksmääramisele. Samas on teada, et tegelikult tegeleb riigitasand kohaliku omavalitsuse üksustega võimust, mitte demokraatiast lähtudes. Tänase tegevuse juures on vägagi ebaselge kuivõrd meie haldusreformi puhul arvestatakse Euroopa kohaliku omavalitsuse harta seisukohti. Tuleb arvestada, et hinnates iga Euroopa Liidu kandidaatriigi valmisolekut liitumiseks, võetakse kõige muu kõrval arvesse, mil määral näiteks Eesti arvestab Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtteid.

Järgnevalt toome selgituseks mõned olulisemad põhimõtted Hartast kui ka Eesti Vabariigi Põhiseadusest, kuna need on tihedas seoses ka Eesti haldusreformi ja regionaalpoliitikaga, aga lõppkokkuvõttes ka maa kui olulise tootmisvahendi parema kasutamisega. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sissejuhatuses on fikseeritud, et

- kohalik omavalitsus on üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid;
- tõelise vastutusega kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada efektiivse ja kodanikule lähedal seisva juhtimise;
- kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamine annab olulise panuse demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele;
- selleks on tarvis kohalikke omavalitsusasutusi, millel on oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning selleks tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia.

Hartas (artikkel 4, punkt 6) on rõhutatud, et kohalike omavalitsusorganitega konsulteeritaks õigeaegselt ja sobival viisil neid otseselt puudutavate küsimuste plaanimise ja otsustamise osas niipalju kui võimalik.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 158 on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalituste arvamust ära kuulamata.
Euroopa Liidu struktuuripoliitika alusel on ette nähtud, et mitmefunktsioonilisuse paremaks ärakasutamiseks tuleks struktuurseid meetmeid kasutada regionaalse ning kohaliku arengu toetamise järgmistel eesmärkidel (Euroopa Liidu Struktuurifondid…2000, lk. 27.):
- maapiirkondade infrastruktuuride ja teiste maapiirkondade tühjenemist vältida aitavate tegurite arendamine;
- majanduse mitmekesistamine, eriti turuniššidega sobivate toodete, töökohtade ja mikroettevõtete loomine;
- kultuuripärandi kaitsmine ja säilitamine, kaasa arvatud mets;
- valdavalt külade integreeritud arengust lähtuv kohalik areng (alt-üles lähenemine), mille kaudu on võimalik maapiirkondasid ligitõmbavamaks muuta, tõsta elukvaliteeti ning toetada mitmekesistamist;
- ökoturismi arendamine maapiirkondades;
- keskkonnatingimuste, biotüüpide ja puhkevõimaluste säilitamine;
- loodusvarade kaitsmine;
- investeeringute soodustamine taastootvasse energiasse.

Kindlasti peaks nii Eesti riiklikel institutsioonidel kui kohaliku omavalitsuse organitel olema kohustus ka Eestis eelnimetatud suundades tegutsemiseks ja selle soodustamiseks. Pealegi on need suunad tihedalt seotud ka maa kui tootmisvahendi sihipärase kasutamise ning maaga seotud tootmise ja teenuste efektiivsuse suurendamisega.

Tänased regionaalsed erinevused võivad edaspidi veelgi suureneda, kuna praeguse haldusreformi käik võib suure tõenäosusega viia selleni, et võim kaugeneb rahvast veelgi. Seega nõrgeneks ka kohapealne (tänane vald, küla) huvi majandustegevuse vastu maal, mis tähendab aga ebaratsionaalsuse suurenemist maa kasutamisel ja tootmispotentsiaali mittetäielikku kasutamist. Riik peab aga tingimused looma ja kohalik omavalitsus sellest tulenevalt võimalikult paremat maa kasutamist soodustama. Selline olukord oleks siis ka eelduseks efektiivsema tootmise korraldamiseks ning regionaalpoliitika küsimuste edukamaks lahendamiseks.

6. Mõned probleemid ja järeldused

Maa kasutamise efektiivsuse suurendamist ning maaelu arengut ja regionaalpoliitika tõhusust ei soodusta täiel määral isegi Riigikogu otsused. Nimelt võttis Riigikogu 13.märtsil 2001 vastu talu mõistega seotud muudatused Asjaõigusseaduse ja Äriseadustiku muutmise seaduses (RT I 2001, 34, 185):

- Asjaõigusseaduse §21 muudatus: "(2) Talu on kõik ühe valdaja poolt põllumajandussaaduste tootmiseks kasutatavad maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasjad koos päraldistega."
- Äriseadustiku §4 muudatus: "(4) Talupidaja on ettevõtja, kelle tegevusalaks on põllumajandussaaduste tootmine ja kes selleks otstarbeks kasutab enda valduses olevat talu."

Talu mõiste defineerimisel ei tuleks piirduda vaid põllumajandusliku tootmisega (Riigikogu levinuim versioon), vaid tuleks arvestada ka näiteks metsanduslikku tegevust ehk teisiti – talu mõiste defineerimisel tuleks lähtuda maa kasutamisest tootmise eesmärgil ning kus tootmine on otseselt seotud mullaga-taimestikuga ning selle viljakusest sõltuva tegevusega. Oma koht peab olema ka metsatalul, turismitalul jt.

Euroopa Liidu seisukohast kujutab metsandus endast maaelu lahutamatut osa ning metsandusega seotud meetmed peaksid seega moodustama ühe osa kõigist maaelu arengukavadest (Euroopa Liidu Struktuurifondid…2000, lk. 29). Eestis see paraku nii veel ei ole.

Metsandusalane statistika on ilmselt piiratud ja ebapiisav ehk teisiti, metsandusalase teadaoleva info puudulikkus seab metsanduse võrreldes põllumajandusega halvemasse olukorda. On ju levinud arusaam (ka tippotsustajate hulgas), et metsandusliku tegevuse finantseerimiseks ning headeks tulemusteks tuleb vaid olemasolevat metsa raiuda. Metsa vaadeldakse riigi võimutasandil sageli mitte kui rahvuslikku rikkust vaid kui tavalist maksevahendit. See pole aga kaugeltki nii!

Mitmesugused maa harimisega seotud riigi eelarvest tehtavad finantstoetused on ette nähtud peaasjalikult põllumajanduslikule tootmisele. Ka näiteks Euroopa Liidu Maaelu ja Põllumajanduse Arendamise programm (SAPARD), mille koosseisus olev meede M8 (metsandus, alates 2003.aastast) näeb ette, et toetatakse kasutusest väljajäänud põllumajandusmaade metsastamist kattes kuni 50% istikute ostmise kuludest (seega ei toetata olemasoleva metsa kasvatamist!). Toetussummade jaotus aastatel 2003-2006 on 1-3% kogu SAPARD-i toetussummadest. Võrdluseks: meetmele M1 (põllumajandustootmine, aastatel 2000-2006) on toetussummadest koguni 42-45% kavandatud (SAPARD-i …).

Eesti Vabariigi regionaalselt senisest tasakaalustatuma majanduspoliitika väljatöötamiseks ning elluviimiseks oleks maa kompleksse ja efektiivse kasutamise eesmärgil otstarbekas tänase Keskkonnaministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi asemel moodustada üks ministeerium, kus tegeletaks keskkonna, metsanduse ja põllumajanduse küsimustega. Nende küsimuste kompleksel käsitlemisel oleks võimalik senisest märksa edukamalt ka regionaalpoliitikat kavandada ja ellu viia.

Kasutatud kirjandus

1. Asjaõigusseaduse ja Äriseadustiku muutmise seadus talu mõiste määratlemiseks. Riigi Teataja I, 2001, 34, 185.
2. Eesti ja Euroopa Liit, nr. 7. Euroopa Liidu Infosekretariaat, veebruar 2000.
3. Eesti piirkondlik statistika 1999/ Regional Statistics of Estonia 1999. Tallinn, Statistikaamet, 2000.
4. Eesti statistika aastaraamat 2000/ Statistical Yearbook of Estonia 2000. Tallinn, Statistikaamet, 2000.
5. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Tallinn, RT, 1994.
6. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Rmt.: Kohaliku omavalitsuse teatmik. Tallinn, EMI, 1994.
7. Euroopa Liidu Struktuurifondid: Sissejuhatus Euroopa Liidu struktuuripoliitikasse ja struktuurifondidesse. Tallinn, NTI, 2000.
8. Metsamajandus 1/2000 // Forestry 1/2000. Tallinn, Statistikaamet, 2000.
9. **Reiljan, J.** Eesti Põllumajanduse areng ja konkurentsivõime Euroopa Liiduga ühinemise eel/ Euroopa Kolledzi Loengud. Vihik nr. 4. Tartu, 2000.
10. SAPARD-i dokumentatsioon (http://agri.ee/SAPARD/)

Zusammenfassung

EINIGE ASPEKTE DER LEISTUNGSFÄHIGKEIT DES BODENS UND DER REGIONALPOLITIK

Matti Raudjärv
Universität Tartu

Bei der Harmonisierung der estnischen Wirtschaftspolitik mit der Europäischen Union muss uns die Entscheidungsfreiheit darüber bleiben, welche Wirtschaftsbereiche wir entwickeln werden. Bestimmt haben alle Bereiche der Volkswirtschaft Perspektiven, doch den mit der Produktion verbundenen Bereichen sollte mehr Aufmerksamkeit zugewendet werden als bisher. Dies würde uns auch die Möglichkeit geben, uns bedeutend besser und erfolgreicher mit regionalpolitischen Fragen zu beschäftigen. In erster Linie müssten hier diejenigen Produktionsbereiche berücksichtigt werden, die direkt mit dem Boden verbunden sind (Landwirtschaft und Forstwirtschaft). In Estland haben sich diese beiden Bereiche leider nicht befriedigend entwickelt, ausserdem gibt es grosse regionale Unterschiede innerhalb Estlands.

Der Bodenbestand von 4.522,700 ha der Republik Estland ist nach Angaben des Estnischen Statistikamtes im Jahre 1999 wie folgt verteilt gewesen: Ackerboden – 25,1% (1.134,400 ha); natürliches Grünland – 6,6% (298,700 ha); Waldboden – 44,6% (2.015,500 ha); unbrauchbarer und sonstiger Boden – 23,7% (1.074,100 ha). Damit sind in Estland mit der landwirtschaftlichen oder forstwirschaftlichen Produktion 76,3% (3.448,600 ha) des Bodens potentiell verbunden.

Wenn wir die Lage der Landwirtschaft im Jahre 1999 mit der im Jahre 1990 vergleichen, zeigt sich, dass die Anbaufläche der Feldkulturen im Jahre 1999 insgesamt nur 73% von der im Jahre 1990 bildete, d. h. 27% von der Anbaufläche waren aus der Benutzung ausgeschieden. Damit ist es klar, dass sich auch der Bruttoertrag der verschiedenen Feldkulturen vermindert hat. So bildete zum Beispiel im Jahre 1999 der Bruttoertrag von

Hülsenfrüchten und Getreide 42%, von Kartoffel 65%, von Gemüse 44% und von Heu 94% der Bruttoerträge von 1990. Raps ist die einzige Feldkultur, deren Produktion sich vergrössert hat, und dies sogar 27,1 fach. Dies ist mit der wesentlichen Erweiterung der Vermarktungsmöglichkeiten zu erklären. Auch der Nettoertrag hat sich verringert: bei Getreide und Hülsenfrüchten betrug er nur 51%, bei Kartoffeln 95%, bei Gemüse 58%, bei Raps 69% und bei Heu 62% von dem Stand des Jahres 1990.

In bezug auf die heutigen Wirtschaftsergebnisse sehen wir auch, dass sich die Anzahl von Tieren und Geflügel in Estland seit 1990 stark verringert hat. Im Jahre 1999 betrug die Anzahl des gehaltenen Rindviehs nur 35%, der Schweine 30%, der Schafe und Ziegen 16%, der Pferde 45% und des Geflügels 38% von der Haltung im Jahre 1990. So wurden 1999 Fleischprodukte im Vergleich zum Jahr 1990 nur noch im Umfang von 33%, Milch im Umfang von 52%, Eier 50%, Wolle 23% und Honig 55% produziert.

Auch regional gibt es grosse Unterschiede im Ertrag der Feldkulturen im Jahr 1999. In Estland gibt es 15 Kreise. Die Ergebnisse des Kreises mit dem besten Ertrag waren im Vergleich zu den Ergebnissen des Kreises mit dem niedrigsten Ertrag bei Korn und Hülsenfrüchten 2,34fach höher, bei Kartoffel 2,58fach, bei Gemüse 6,18fach und bei Heu 1,81fach.

Die Produktivität in der Viehzucht war im Jahr 1999 nach Regionen ebenso bemerkenswert unterschiedlich. So überstieg die durchschnittliche Milchproduktion pro Kuh des besten Kreises die Milchproduktion pro Kuh des schlechtenstens Kreises um das 1,54fache. Wenn wir das durchschnittliche Gewicht der Rinder und Schweine vergleichen, so stellt sich heraus, dass der Unterschied bei Rindvieh 1,74fach und bei Schweinen 1,37fach gewesen ist.

Der Unterschied der Fleischproduktion pro Einwohner des Kreises ist hinsichtlich der höchsten und niedrigsten Produktionsergebnissen der Kreise 6,78mal und der Unterschied der Milchproduktion 7,85mal gewesen.

Wenn wir die Forstwirtschaft regional nach Kreisen vergleichen, so sehen wir, dass der Unterschied zwischen den Kreisen mit den grössten und kleinsten Waldflächen 3,56fach ist. Ebenso gibt es grosse Unterschiede hinsichtlich des Holzschlags: im Jahr 1999 war der Unterschied zwischen den Kreisen mit dem kleinsten und dem grössten Holzschlag 6,22fach. Dabei ist zu bemerken, dass die Aufmerksamkeit des Staates auf die Landwirtschaft bedeutend grösser als auf die Forstwirtschaft gewesen ist.

Die heutigen regionalen Unterschiede können in der Zukunft noch grösser werden, weil die jetzige Verwaltungsreform mit grosser Wahrscheinlichkeit dazu führen wird, dass die Staatsgewalt sich immer mehr vom Volk entfernt. Dadurch würde sich auch das örtliche Interesse in den Gemeinden für die wirtschaftliche Tätigkeit auf dem Lande verringern, was aber die Vergrösserung der Unverhältnismässigkeit hinsichtlich der Benutzung des Bodens und die unvollständige Ausnutzung des Produktionspotentials bedeutet. Der Staat muss aber die Bedingungen schaffen und die Kommunalverwaltung muss auf dieser Grundllage eine bessere Benutzung des Bodens fördern. Solch eine Situation wäre dann auch die Voraussetzung für eine bessere Entwicklung der Produktion und für die erfolgreichere Lösung der regionalpolitischen Fragen.

EESTI HALDUSKORRALDUSE ARENGU SÕLMPROBLEEMID

Janno Reiljan, Kadi Timpmann
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti areng Euroopa Liiduga ühinemise suunas esitab uusi nõudmisi ka riigi halduskorraldusele. Kõrgeltarenenud demokraatlikus riigis on haldussüsteemil täita vastutusrikkad ülesanded nii demokraatia arendamisel, regionaalse arengu tasakaalustatuse tagamisel kui ka igapäevaste avalike teenuste pakkumisel. Regionaalse arengu aspekt muutub eriti kaalukaks seoses ettevalmistustega integratsiooniks EL-ga, sest ca 80 protsenti EL eelarvest suunatakse ühise põllumajanduspoliitika (CAP) ja struktuurifondide kaudu maaelu ja regionaalse arengu toetamiseks liikmesriikides. Praeguse seisuga ei ole Eesti haldussüsteem talle EL poolt pandavate ülesannete täitmiseks veel valmis. Eesti ebapiisavat haldussuutlikkust on oma hinnangutes pidevalt rõhutanud ka Euroopa Komisjon.

Põhiprobleem ei peitu aga sugugi Eesti halduskorralduse vastavuses EL poolt esitatavatele nõuetele, vaid selle võimes luua soodne keskkond rahvusriigi arenguülesannete täitmiseks. Järjest suurenev regionaalne tasakaalustamatus, aga ka järjest süvenev lõhe linna ja maa arengutasemete vahel annavad tunnistust sellest, et Eesti keskvõim ei suuda veel rahuldaval tasemel täita oma ülesandeid ja kohalikul võimul puuduvad sageli võimalused omavalitsusüksuse elanike huvisid mõjusalt esindada. Eesti ei vasta oma arenguloogikalt praegu EL põhimõtetele: EL-s vastavad rahvusriigid riikidevahelise integratsiooni süvenemisele kasvava hoolitsusega enda tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest. Eestis tuleb EL-ga liitumisküpsuse saavutamiseks halduskorraldust oluliselt edasi arendada ja tugevdada, et olla valmis oma rahvuslike huvide kaitsmiseks nii enne kui ka pärast EL liikmeks saamist.

Juhtimise teooriast ja praktikast on teada, et edukas reform nõuab põhjalikku eeltööd. Reformi alustades peavad selged olema ümberkorralduste eesmärgid, nende saavutamiseks olemasolevad võimalused ja vajalikud ressursid, ressursside allikad ja nende suunamise mehhanismid, rakendatavate abinõude otsese ja kaudse mõju tagajärjed ühiskonnaelu erinevates valdkondades. Demokraatlikus ühiskonnas lisandub ülaltoodule tähtsa eeldusena veel rahva poolehoid ümberkorraldustele. Rahvas peab olema veendunud, et ümberkorraldused parandavad tema heaolu. Inimeste ebakindlus oma tuleviku suhtes tekitab psühholoogilise barjääri, mis raskendab reformide teostamist ja kahandab nende tulemuslikkust.

Haldusreformi ettevalmistamine on eriti vastutusrikas ülesanne, sest see puudutab nii iga kodaniku igapäevast elu kui ka demokraatliku riigi eksistentsi alustalasid. Ühekülgsus haldusprobleemide käsitlemisel ja lahenduste poolikus võivad põhjustada riigile ja rahvale suuri majanduslikke, sotsiaalseid ja poliitilisi kahjusid. Eestis on haldusreformi sõlmprobleemid senini veel kompleksselt läbi analüüsimata.

Käesoleva artikli eesmärgiks ongi analüüsida Eesti halduskorralduse arendamise sõlm-probleeme ja nende lahendamise võimalusi. Peamine tähelepanu pööratakse keskvõimu ja kohalike omavalitsuste suhete korraldamisele. Kõigepealt käsitletakse demokraatliku haldus-mõtte tekkimisega seotud probleeme. Teiseks vaadeldakse kohalike omavalitsuste rolli ühis-konnas. Seejärel analüüsitakse haldusreformi läbiviimise vajalikkust. Lõpuks vaadeldakse Eestis palju kõneainet pakkunud haldusterritoriaalse reformi vajalikkust ja probleeme.

1. Demokraatliku haldusmõtte defitsiit Eestis

1.1. Eesti halduskorralduse ajalooline areng

Enne II maailmasõda kehtis Eestis kahetasandiline kohalike omavalitsuste süsteem. 1939. aastal oli Eestis 281 esimese tasandi kohalikku omavalitsust (248 valda ja 33 linna) ning 11 maakonda teise tasandi omavalitsustena (Ulst 2000). Esmatasandi kohalike omavalitsuste (vallavalitsuste) vastutusala oli piiratud, ulatuslikumaid teadmisi ja ressursse nõudvad ülesanded olid maakonnavalitsuste kanda. Neljas esimese järgu linnas – Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Narvas – olid kaks omavalitsustasandit ühendatud (Preem 2000).

Okupatsiooniperioodil loodi kõigepealt valdade allüksustena külanõukogud, seejärel aga vallad ja maakonnad seoses rajoonide moodustamisega likvideeriti (Ulst 2000).

Eesti taasiseseisvumise järel nimetati rajoonid ümber maakondadeks ning enamik külanõukogusid valdadeks, säilitades sellega Nõukogude Liidu aegadest pärit halduskorralduse ideoloogilised alused ja organisatsiooni. 1993. aastal kehtestati ühetasandiline omavalitsussüsteem. Kohalike omavalitsuste üksusteks said võrdse õigusliku staatusega linnad ja vallad, administratiivsete üksustena säilinud maakonnad on sisuliselt riikliku keskvõimu esindajad. Praeguse seisuga on Eestis 247 kohaliku omavalitsuse üksust (42 linna ning 205 valda) ning 15 maakonda (Siseministeeriumi koduleheküig). Enamik tänaseid valdu on nõukogudeaegsete külanõukogude järglased, mille suurus ja territoriaalne organisatsioon on korduvate ja sageli juhuslikku laadi muudatuste tulemus (Haldusreform… 2000). Valdade kujundamise käigus pole tihtipeale arvestatud loomulikke tõmbekeskusi, väikelinnad on jäetud lahku neid ümbritsevast maa-alast (Preem 2000).

Kümnenda iseseisvusaasta künnisel on turu valitsemise tingimustes majandusliku ellujäämise probleemid Eestis enamasti lahendatud. Turg ei täida oma funktsioone Eestis küll veel hästi, aga siiski vähemalt rahuldavalt. Turuvabaduse põhimõte juba toimib, turuvastutuse põhimõte mitte veel täielikult. Piisavalt ei ole välja arendatud ka tururegulatsioonile halvasti alluvate valdkondade arengut tagavad mehhanismid. See tähendab aga, et riik ei ole Eestis veel piisavalt haldussuutlik ning keskvõim ei ole suutnud kogu ühiskonna arengut tagavat poliitikat välja töötada.

Eesti keskvalitsus on sisuliselt loobunud otseste majanduslike funktsioonide kandmisest, kuna enamus riigiettevõtteid on erastatud. Varsti on erastatud ka omavalitsuste käes olevad infrastruktuuri ettevõtted. See tähendab, et riigile on jäänudki peamiselt ainult haldusfunktsioonid.

Ühetasandilise omavalitsussüsteemi kehtestamisega püüti võim üksikisikule võimalikult lähedale tuua ning tagada selle kaudu demokraatia areng ühiskonnas. Seejuures lähtuti teiste demokraatlike riikide eeskujul subsidiaarsusprintsiibist, mille kohaselt peavad riigi kohustusi täitma eelistatumalt elanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Subsidiaarsusprintsiibi rakendamist nõuab ka Euroopa Nõukogu liikmesriikide poolt 1985. aastal sõlmitud ja Eesti poolt 1994. aastal täies mahus ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT2 1994, 26, 95). Paraku ei suudetud Eestis adekvaatselt käsitleda omavalitsusüksuste haldussuutlikkuse tagamise probleeme. Halduskorralduses ei arvestatud piisavalt riigi erinevate piirkondade majandusliku arengutaseme ja -tempo ebaühtlusest tulenevaid probleeme. Loodud kohalike omavalitsuste rahastamise mehhanism võtab enamikult kohalikest omavalitsustest võimaluse valla või linna majanduslikku arengut tõhusalt toetada, valdade areng on muudetud sõltuvaks keskvalitsuse rahaeraldistest.

1.2. Halduskorralduse reform Eestis

Eestis on kujunenud olukord, kus suur osa valdu ei suuda nõutaval tasemel täita kõiki kohalikele omavalitsustele pandud ülesandeid, sealhulgas tagada arendustegevust piirkonnas ning pakkuda elanikele kvaliteetselt, kättesaadavalt ja otstarbekal viisil avalikke teenuseid (Haldusreform… 2000). Seega on üha selgemaks saanud haldusreformi vajadus.

Haldusreformist on püütud eraldi välja tuua haldusterritoriaalse korralduse muutmist. Juba 1995. a. loodi seadusega võimalus valdade liitumiseks. Hiljem üritati liitumist ergutada, lubades igale ühinevale vallale miljon krooni reformikulude katteks. Neid lubadusi aga ei täidetud ja peamine osa ühinemiskuludest jäi valdade kanda. Seetõttu on edusammud olnud kasinad – ühinenud on kaheksa paari omavalitsusüksusi (enamasti keskus + rõngasvald) (Haldusreform… 2000). On selge, et kompleksse reformikavata jätkates ei ole Eesti halduskorralduse keerulisi ja vastuolulisi probleeme võimalik lahendada.

Käimasoleva haldusreformi peamiseks puuduseks on peatähelepanu pööramine mitte kohaliku omavalitsuse organisatsioonilise struktuuri kujundamisele vajadusi ja võimalusi paremini arvestavaks, vaid eelkõige administratiivsele ümberkorraldamisele. Sellest ka soov tegeleda haldusreformi sildi all ametnike ümberpaigutamisega – nn. haldusterritoriaalse reformiga. Demokraatliku riigi arengu seisukohalt on ametnike paigutamisel teisejärguline tähtsus, sest see paigutus peaks tulenema ühiskonna arenguvajadusi parimal viisil rahuldava halduskorralduse organisatsioonilisest struktuurist.

EV siseministeeriumi esialgne haldusreformi projekt nägigi ette kehtiva süsteemi täiustamist järgmistes valdkondades: kohaliku omavalitsuse organisatsiooniline, eelarveline ja haldusterritoriaalne korraldus ning kohaliku omavalitsuse funktsioonid ja vastavate ressursside maht. Kuigi projektis rõhutati spetsiaalselt, et kõik need valdkonnad on kohalike omavalitsuste haldussuutlikkuse tagamisel omavahel seotud ning seetõttu tuleb neid vaadelda koostoimes ja rakendada omavalitsussüsteemi täiustamisel paralleelselt (Haldusreform… 2000), käivad käesoleval ajal vaidlused peamiselt valdade arvu ning suuruse üle.

Demokraatlike põhimõtete kohaselt peaks vallapiiride üle otsustamine olema asjaomaste omavalitsuste kompetentsis ning keskvõim esineks üksnes nõustaja ja abistaja rollis. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (RT1 1995, 29, 356) annab haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise õiguse valdade ja linnade osas aga nii asjaomastele volikogudele kui ka keskvalitsusele. Seadus nõuab küll haldusterritoriaalsete muudatuste korral kõigi asjaomaste omavalitsusüksuste elanike arvamuse väljaselgitamist, kuid elanike arvamuse arvessevõtmise kohustust ei sätestata. Ka Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349) ei luba kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta ilma vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata, kuid ei nõua samuti selle arvamuse arvestamist. Demokraatliku mõtteviisi kohaselt tähendab eeltoodu, et keskvalitsus on kohustatud algatatud territoriaalsete reformide läbiviimise eeltingimusena veenma nende kasulikkuses nii valdade-linnade elanikkonda kui ka omavalitsusi. Keskvalitsus tõlgendab aga ülaltoodud seadusesätteid õigusena valdu-linnu ka elanikkonna ja omavalitsuste tahte vastaselt liita. Halduskorralduse sisuliste probleemide ja vastuolude lahendamiseta võib haldusterritoriaalne reform tuua kohalikul tasandil aga pigem kahju kui kasu, millest ongi tingitud kahe võimutasandi tegelik konflikt.

Seega valitseb Eestis praegu ühiskonna arengut ohustav demokraatliku haldusmõtte defitsiit. Keskvõim püüab säilitada kohalike omavalitsuste suhtes käsutaja õigusi, arvestamata kohalikele omavalitsustele põhiseadusega antud õigust otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Demokraatlikus ühiskonnas peaks eesmärgiks olema kahe

haldusvõimu tasandi teineteisest sõltumatuse ja tasakaalustatuse tagamine, arvestades seejuures eespool nimetatud subsidiaarsuse printsiipi.

2. Kohaliku omavalitsuse koht ühiskonnas

2.1. Halduskorralduse detsentraliseerituse aste

Fiskaalpoliitika kolme põhifunktsiooni – allokatsiooni-, jaotus- ja stabilisatsioonifunktsiooni – on võimalik valitsustasandite vahel mitmeti jagada. Traditsiooniline fiskaalföderalismi teooria leiab, et jaotus- ja stabilisatsioonifunktsioon peaksid olema tsentraliseeritud. Allokatsioonifunktsiooni tsentraliseerimisel või detsentraliseerimisel tuleb arvesse võtta elanikkonna eelistuste homogeensust/heterogeensust ning mastaabisäästu võimalikkust. Kui elanikkonna eelistused riigi poolt pakutavate teenuste osas on piirkonniti väga erinevad, on kasulikum nende teenuste pakkumine detsentraliseerida. Kui aga teenuse tootmisega keskvalitsuse tasandil kaasneb ulatuslik mastaabisääst, tuleks kaaluda tsentraliseerimist. (Cangiano, Mottu 1998, lk. 5-6) Seega tuleb leida teatav optimum (kompromiss) mastaabisäästu realiseerimise ja kohalikke eelistusi arvestavate avalike hüviste pakkumise vahel.

Viimastel aastatel on paljudes riikides üle maailma (nii arenenud riikides kui ka transformatsiooni- ja arengumaades) käivitatud ulatuslikud fiskaalse detsentraliseerimise programmid, mille käigus on omavalitsustele üle antud nii täiendavaid funktsioone kui nende rahastamiseks vajalikke tuluallikaid. Detsentraliseerimisega on kaasnenud ka kohalike omavalitsuste autonoomia suurenemine sellistes valdkondades nagu laenutegevus, maksude administreerimine ja eelarvestamine. (de Mello 2000, lk. 365) Detsentraliseerimise peamisteks eelisteks peetakse efektiivsuse suurenemist avalike teenuste osutamisel ning informatsiooni- ja transaktsioonikulude alanemist (World Development… 1997), kuna kohalikul omavalitsusel on keskvalitsusest lihtsam ja odavam koguda infot kohalike eelistuste ja vajaduste kohta ning tagada vastavate teenuste jõudmine elanikeni. Siinkohal kerkib muidugi küsimus, kui erinevad on Eesti eri piirkondade (valdade) elanike eelistused avalike hüviste üldise mahu ja struktuuri osas. Tõenäoliselt sõltuvad eelistused rohkem teistsugustest teguritest (sissetulek, vanus, haridustase jne.) kui elukoht, kuigi vastavate uuringute puudumisel on raske midagi kindlat väita.

Detsentraliseerimisega võivad kaasneda ka mitmed probleemid. Kohalike omavalitsuste liigne autonoomia ning piisava koordinatsiooni puudumine võimutasandite vahel võimaldab omavalitsustel teha ebaefektiivseid kulutusi ning elada üle oma võimete, mille tulemuseks on eelarvedefitsiit ning omavalitsuste poolt võetavate laenude kallinemine nõutava riskipreemia suurenemise tõttu. Tekkiv fiskaalne tasakaalustamatus võib ohtu seada kogu riigi makromajandusliku stabiilsuse. Seega võib öelda, et eduka detsentraliseerimise eeldusteks on rangete piirangute seadmine kohalike omavalitsuste laenutegevusele, kohalike eelarvete tasakaalu jälgimine keskvalitsuse poolt ning omavalitsuste nõustamine ja koolitamine laienenud tulubaasi ja funktsioonidega edukaks toimetulekuks. (de Mello 2000, lk. 366)

Halduskorralduse detsentraliseerituse aste on riigiti väga erinev. Mingil määral on võimalik seda hinnata kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse käsutuses olevate eelarvevahendite suhte alusel. EL liikmesriikides moodustavad kohalike omavalitsuste kulud valitsussektori üldkuludest 10-45 %. Suurim on kohalike eelarvete osakaal Põhjamaades (Taani, Soome, Rootsi), samuti Saksamaal, Austrias ja Hispaanias (kõigis üle 30 % üldvalitsuse eelarve kogukuludest). Seevastu Belgias ja Portugalis on kohalike eelarvete osatähtsus vaid 10 % tasemel. (Government Finance… 1999) Ülaltoodust võib teha järelduse, et halduskorralduse

aluseks oleva subsidiaarsusprintsiibi rakendamine ei sõltu otseselt avalike hüvede pakkumise rahastamise korrast. Ühel juhul (Belgia, Portugal) on kohaliku omavalitsuse käsutuses ainult peamiselt halduskuludeks vajalikud summad, teisel juhul (Põhjamaad) käsutavad kohalikud omavalitsused ka ollist osa avalike hüviste rahastamiseks ettenähtud summadest.

Otseseid seoseid avaliku sektori kulude detsentraliseerituse taseme ja selle sektori üldise suuruse (üldvalitsuse eelarve kulude osakaal SKP-s) vahel EL liikmesriikides välja tuua ei saa. Kui Taanis, Rootsis ja Austrias kaasneb kõrge detsentraliseerituse astmega suur valitsussektor (52-57 % SKP-st), siis Soomes ja Saksamaal on valitsussektori osakaal EL keskmise taseme lähedal (47 % SKP-st) ning Hispaanias keskmisest madalam (vaid 41 % SKP-st). Tsentraliseeritud fiskaalpoliitikaga riikidest on Portugalis valitsussektori osakaal Soome ja Saksamaaga ühel tasemel (48 % SKP-st), Belgias aga ulatub 51 %-ni SKP-st. (European Economy No. 69/1999, lk. 432-433)

Eestis moodustasid kohalike omavalitsuste kulud valitsussektori kogukuludest 1999. aastal 23 % (Eesti Statistika… 2000, lk. 223), mis jääb Euroopa Liidu keskmisele (26 %) mõnevõrra alla. Samas on detsentraliseerituse aste Eestis suurem kui Belgias, Prantsusmaal, Luksemburgis ja Portugalis ning umbes samal tasemel Suurbritannia ja Hollandiga (European Economy No. 69/1999, lk. 432-433). Arenguperspektiive hinnates peaks aga arvestama Eesti kultuurilist ja poliitilist lähedust Põhjamaadega, kus valitsussektori kulude detsentraliseerituse aste on praegu oluliselt suurem kui Eestis.

Eesti valitsussektori kulude osakaal SKP-st oli 1999. aastal ligi 41 % (Eesti Statistika… 2000, lk. 213, 223), mis on samuti madalam kui Euroopa Liidus keskmiselt (47 %), kuid ületab Iirimaa ja Suurbritannia vastavaid näitajaid (European Economy No. 69/1999, lk. 432-433).

Ka kohalike omavalitsuste funktsioonide osas esineb Euroopa Liidus riigiti küllalt suuri erinevusi. Valdavalt kulutavad kohalikud omavalitsused enim siiski sellistele valdkondadele nagu haridus, tervishoid, sotsiaalsfäär ja kommunaalteenused (Government Finance… 1999). Eestis on kohaliku omavalitsuse vastutusvaldkonnad kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (RT I 1999, 82, 755). Kohalikule omavalitsusele on pandud ülesandeid järgmistes valdkondades: haridus (alg-, põhi- ja keskkoolide tegevuskulud ning 2001. aastast ka õpetajate palgad, õpilastranspordi tagamine), kultuur ja sport (kohaliku omavalitsuse omanduses olevate raamatukogude, kultuurimajade, muuseumide, spordirajatiste jms. ülalpidamine, ürituste korraldamine), sotsiaalhoolekanne (vanadekodude, turvakodude ja teiste sotsiaalhoolekandeasutuste ülalpidamine, sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine), tervishoid (vastutus esmatasandi tervishoiu eest – valla/linnaarst, velskripunktid – ning omavalitsuse territooriumil asuvate tervishoiuasutuste ülalpidamise korraldamine), kommunaalmajandus ja infrastruktuuri korrashoid (elamu- ja kommunaalmajanduse ning ühistranspordi korraldamine, teede ja tänavate korrashoid), keskkonnakaitse ja jäätmemajandus (loodusressursside kasutamise ning jäätmemajanduse korraldamine), planeerimis- ja ehitustegevus (üld- ja detailplaneeringu koostamine, ehituslubade väljastamine, ehitusjärelvalve teostamine), korrakaitse ja päästeteenistus (avaliku korra järelvalve ja kodanikukaitse korraldamine) ning muud riigifunktsioonid (omandi- ja maareformi läbiviimine, riigiregistrite jaoks andmete kogumine). (Siseministeeriumi kodulehekülg)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1999, 82, 755) lubab kohalikel omavalitsustel teenuste osutamiseks asutada asutusi, olla teenuste osutamiseks asutatud äriühingutes aktsionäriks või osanikuks ning sihtasutuse või mittetulundusühingu liikmeks. Teenuste

osutamise üleandmine era- või kolmandale sektorile ning kohaliku omavalitsuse poolne asutuste või ettevõtete asutamine teenuste osutamiseks on kõige rohkem levinud kommunaalteenuste ja infrastruktuuri valdkonnas, kus suur osa teenuste osutamisega seotud kuludest kaetakse teenuste tarbimise eest maksmisega.

2.2. Kohaliku omavalitsuse kulude ja tulude struktuur

Eesti kohalike omavalitsuste kulude ja tulude struktuur on toodud joonisel 1. Eesti kohalike omavalitsuste suurimaks kuluartikliks oli 1999. aastal konkurentsitult haridus. Seoses õpetajate palkade maksmise üleminekuga riigilt kohalike omavalitsuste pädevusse 2001. aastast alates suureneb hariduskulude osakaal veelgi. Tähtsuselt järgmiseks kulukategooriaks oli kohalikel omavalitsustel majandus (infrastruktuur, kommunaalteenused, planeerimis- ja ehitustegevus jms.). Üldvalitsemise, kultuuri ja spordi ning sotsiaalhoolekande osakaalud olid võrdselt 10 %, tervishoiule läks vaid veidi üle ühe protsendi kulude üldmahust. Muude kulude hulgas olid suurima osakaaluga laenude teenindamise kulud (6.4 % kogukuludest), millest omakorda laenude tagasimaksmine moodustas 74 % ning intresside tasumine 24 % (Kohalike omavalitsuste… 1999).

Joonis 1. Kohalike eelarvete kulude ja tulude struktuur 1999. a. (Kohalike omavalitsuste… 1999; autorite arvutused).

Kohalike omavalitsuste funktsioonide finantseerimine erineb reeglina oluliselt finantseerimisest keskvalitsuse tasandil. Maksubaase, mida on kohalikel omavalitsustel lihtne ja odav administreerida, on vähe ning nad on reeglina kitsad. (de Mello 2000, lk. 366) Mobiilsete tootmistegurite (kapital) maksustamisel surub omavalitsustevaheline maksukonkurents maksumäärad alla. Tulemuseks on maksutulude vähenemine kogu riigis, mis võib kaasa tuua elanikkonna ebapiisava varustamise avalike hüvistega. Seetõttu on enamiku maksude kehtestamine ja administreerimine tavaliselt keskvalitsuse kontrolli all. Maksukorralduse tsentraliseerimise eelisteks on mastaabisäästu realiseerimine, liigse maksukonkurentsi vältimine kohalike omavalitsuste vahel ning kõigi maksumaksjate võrdse kohtlemise tagamine (Cangiano, Mottu 1998, lk. 6). Maksustamise täielikku tsentraliseerimist ei peeta siiski vajalikuks ega kasulikuks, kuna see piirab liigselt kohalike omavalitsuste autonoomiat. Liigse maksukonkurentsi vältimiseks soovitatakse detsentraliseerida immobiilsete tegurite maksustamine (peamiselt maa- ja kinnisvaramaksud).

Kohalikele omavalitsustele delegeeritud funktsioonide täitmisega kaasnevad kulud ületavad sageli tulusid neile otseselt kinnistatud maksuallikatest (nn. omatulusid), kuna haldusüksused erinevad oluliselt maksutulude taset mõjutava ettevõtluse arengutaseme ja elanike sissetulekutaseme poolest. Mida suuremad on erinevused omavalitsusüksuste majanduslikus arengus, seda raskem on leida kõigi omavalitsuste vajadusi rahuldavat ühtset maksubaasi. Tulusiirded on vajalikud horisontaalsete tuluerisuste kõrvaldamiseks kohalike omavalitsuste

vahel, mis tulenevad omavalitsuste erinevast võimest tulusid mobiliseerida (de Mello 2000, lk. 366), s.t. keskvalitsus peab maksutulude ümberjagamise teel tagama kõigile omavalitsustele neile delegeeritud funktsioonide täitmiseks vajaliku tulude taseme. Seega sõltub kohaliku omavalitsuse kulude suurus omavalitsuse enda poolt kogutud tuludest (maksud ja muud tulud) ning vertikaalsete ja/või horisontaalsete tulusiirete suurusest.

2.3. Kohaliku omavalitsuse autonoomia

Kohaliku omavalitsuse tulude struktuur mõjutab oluliselt omavalitsuse autonoomiat nende tulude kasutamisel. Võimalus tugineda oma tuluallikatele annab omavalitsusele vabaduse otsustada, milleks kogutud tulusid kasutatakse. Seevastu tulusiirete puhul on nende kasutusotstarve tavaliselt kindlaks määratud, mis vähendab kohalike omavalitsuste autonoomiat oma kulude struktuuri kujundamisel. (de Mello 2000, lk. 367) Kui kohalikud omavalitsused sõltuvad olulisel määral keskvalitsuse otsuse alusel saadavatest tulusiiretest, siis muutuvad nad sisuliselt keskvalitsuse käepikendusteks, kes järgivad etteantud juhiseid kohalikke eelistusi ja vajadusi piisavalt arvesse võtmata.

Kohalike omavalitsuste autonoomiat vähendab ka nende laenutegevuse piiratus, mis võib tuleneda nii institutsionaalsetest teguritest (seadusandlikult kehtestatud piirangud) kui ka turujõududest. Kohalike omavalitsuste laenutegevuse seadusandlikuks piiramiseks on mitmeid võimalusi: eelarvedefitsiidi keelamine, laenukoormuse limiteerimine jne. Kuna omavalitsuste poolt emiteeritud võlakirjade vastu laiem huvi reeglina puudub, on nende peamiseks ostjaks tihti keskvalitsus. Juhul kui omavalitsuste võlakirjad on siiski vabalt kaubeldavad, kindlustab laenukoormuse püsimise mõõdukates piirides turudistsipliin. (de Mello 2000, lk. 367-368)

Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatust iseloomustab maksutulude osakaal omavalitsuste kogutuludes (de Mello 2000, lk. 372). Euroopa Liidu liikmesriikides ulatub see 6 %-st Iirimaal 70 %-ni Rootsis, mis näitab kohalike omavalitsuste tulude struktuuri äärmiselt suuri erinevusi Euroopa riikides. Keskmiselt saavad EL liikmesriigid maksudest 37 % kogutuludest. Riikides, kus maksutulude osakaal kohalikes eelarvetes on väike, on peamiseks tuluallikaks eraldised riigieelarvest. Tulusiirete osakaal omavalitsuste kogutuludest ulatub 19 %-st Rootsis 73 %-ni Iirimaal, EL keskmine tase on 45 %. Seega on enamiku Euroopa riikide omavalitsuste fiskaalautonoomia omatulude osatähtsuse aspektist vaadatuna küllaltki piiratud. Kohalike omavalitsuste sõltumatus keskvõimust oleneb lisaks omatulude osakaalule siiski ka tulusiirete eraldamise põhimõtetest ja korrast. Maksutulud ja riigieelarvest saadavad toetused annavadki põhilise osa omavalitsuste kasutada olevatest vahenditest. Muudest allikatest saadav tulu moodustab EL liikmesriikides 9 - 33 % kogutuludest, keskmiselt 18 %. (Government Finance… 1999)

Eestis moodustasid 1999. aastal maksutulud kohalike omavalitsuste kogutuludest 52.7 % ning tulusiirded 26.1 % (Kohalike omavalitsuste… 1999). Seega on Eestis kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia omatulude osatähtsuse aspektist ulatuslikum kui enamikus EL riikides. Maksutulude osakaal omavalitsuste eelarves on Eesti vastavast näitajast suurem vaid Rootsis ja Saksamaal, tulusiirete osakaal väiksem vaid Rootsis, Soomes ning Saksamaal (Government Finance… 1999). Samal ajal pärsib keskvalitsuse tulusiirete mahu pöördvõrdeline sõltuvus omavalitsuse omatulude tasemest enamiku Eesti omavalitsuste initsiatiivi omatulude suurendamisel. Keskvalitsuse toetusfondist sõltumatuid kõrge omatulude tasemega omavalitsusi on Eestis vähem kui kümnendik kõigist omavalitsusüksuste arvust.

Eesti kohalike omavalitsuste suurimaks tuluallikaks olevad maksutulud jagunevad kaheks:

- riiklikud maksud, mis tervikuna või osaliselt laekuvad kohalikesse eelarvetesse;
- kohalike volikogude poolt kehtestatud kohalikud maksud.

Riiklikest maksudest laekuvad omavalitsuste eelarvetesse üksikisiku tulumaks 56 % ulatuses ning maamaks sajaprotsendiliselt. Maamaks moodustab 0.8 - 2 % maa maksustamishinnast, konkreetse määra kehtestab volikogu. Vahel arvestatakse kohalikesse eelarvetesse laekuvate riigimaksude hulka ka nn. ressursimaks, mis ei ole aga oma olemuselt tegelikult maks, vaid tasu maavarade kasutamise eest ning vee kasutamise eritasu. Antud tululiigi osakaal on aga tühine. (Siseministeeriumi koduleheküIg) Kohalike maksude seadus (RT1 1994, 68, 1169) lubab omavalitsusüksuse volikogul kehtestada järgmiseid kohalikke makse: isiku-, müügi-, paadi-, reklaami- ja kuulutuse-, mootorsõiduki-, loomapidamis- ja lõbustusmaks ning teede ja tänavate sulgemise maks. 1999. aastal ei leidnud ühegi omavalitsuse poolt kasutamist vaid isiku- ning lõbustusmaks (Kohalike omavalitsuste… 1999).

Kohalike omavalitsuste suurimaks tuluallikaks Eestis on üksikisiku tulumaks, mis annab 47.8 % kogutuludest (vt. joonis 1). Maamaksust saadakse 4.1 % ning kohalikest maksudest vaid 0.8 % tuludest (Kohalike omavalitsuste… 1999). Kohalike maksude vähese rakendamise põhjuseid on mitu. Kohalike maksude administreerimine on tülikas ja kallis, maksudest kõrvalehoidmist on raske vältida. Selle tulemusel jäävad kohaliku maksu rakendamisest saadavad tulud reeglina väikeseks. Omavalitsuste initsiatiivi kohalike maksude kehtestamisel pärsib oluliselt asjaolu, et maksutulude suurenemisel väheneb neile riigieelarvest eraldatav toetus.

Valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seaduse (RT1 1995, 94, 1627) alusel saavad kohalikud omavalitsused riigieelarvest vahendeid eelarvete toetusfondi kaudu ning sihtotstarbeliste eraldistena. Keskvalitsuse toetusfondi jaotamisel võetakse aluseks eeldatavad laekumised kohalikesse eelarvetesse riiklikest maksudest, omavalitsuse alaliste elanike arv ning omavalitsuste erisused. Sisuliselt on toetusfondi eesmärgiks omavalitsuste tuluerisuste nivelleerimine. Toetusfondi suuruse ja jaotuse määramisel lähtutakse omavalitsuste ja valitsuse vahelisest kokkuleppest. Toetusfond moodustas 1999. aastal ligi 37 % kõigist omavalitsuste poolt saadud tulusiiretest. Sihtotstarbelised eraldised olid määratud üldhooldekodude, õpilaste transpordi jms. toetamiseks ning olid suhteliselt väikesemahulised (alla 6 % tulusiiretest). (Kohalike omavalitsuste… 1999) 2000. aasta riigieelarvest omavalitsustele sihtotstarbelisi eraldisi ei tehtud. (Siseministeeriumi koduleheküIg)

Lisaks nimetatutele kuuluvad tulusiirete alla ka riikliku investeeringute programmi kaudu omavalitsustele antav investeeringute toetus (20 % tulusiiretest) ning eraldised ministeeriumide kaudu (22 % tulusiiretest, peamiselt sotsiaalministeeriumi kaudu eraldatavad vahendid toimetulekutoetuste maksmiseks). Peale nende veel eraldised maakondlikest toetusfondidest, laekumised teistelt omavalitsustelt neile osutatud teenuste eest, laekumised eelarvevälistest ja muudest fondidest jms., mis kokku moodustasid 15 % tulusiiretest. (Kohalike omavalitsuste… 1999) Seega on ka omavalitsusüksustes tehtavad investeeringud analoogselt jooksvate kuludega suures osas keskvalitsuse kontrolli all.

Maksude ja tulusiirete järel olid 1999. aastal tähtsuselt järgmiseks omavalitsuste tuluallikaks laenud (vt. joonis 1). Piirangud omavalitsustele laenude võtmisel, andmisel ja tagamisel on kehtestatud valla- ja linnaeelarve seadusega (RT1 1993, 42, 615). 1999. aastal laenatud summast pool saadi võlakirjade emiteerimisest ning 45 % pikaajaliste pangalaenudena vabariigi krediidiasutustelt. Tulud varadelt (1999. aastal 5.6 % omavalitsuste kogutuludest) koosnesid peamiselt laekumisest varade võõrandamisest (ligi 2 % omavalitsuste kogutuludest) ning vara kasutamisest saadud tuludest (1.6 % kogutuludest). Laekumised

majandustegevusest (1999. aastal 3.6 % kogutuludest) kätkevad endas peamiselt erinevate munitsipaalasutuste (koolid, hooldusasutused jne.) omatulusid, kusjuures peamise osa moodustasid haridus- ja teadusasutuste omatulud. (Kohalike omavalitsuste… 1999) Laenud on Eestis üks väheseid finantsallikaid, mida kohalik omavalitsus saab seadusega kehtestatud laenukoormuse limiidi piires rakendada autonoomsete arenguotsuste tegemiseks.

3. Haldusreformi vajalikkus

3.1. Kesk- ja kohaliku võimu sõltumatuse probleem

Eesti halduskorralduse üheks suuremaks probleemiks on peetud riigi funktsioonide ebaotstarbekat jaotust keskvõimu ja kohaliku omavalitsuse vahel ning keskvõimu liigset sekkumist kohalike omavalitsuste tegevusse, mille tulemuseks on liigne fiskaaltsentralism ning kohalike omavalitsuste vähene autonoomia. Antud seisukohast lähtudes vajab Eesti haldusreformi selleks, et tegelikkuses teostada kahe võimutasandi sõltumatus teineteisest, sundida keskvõimu tegelema oma ülesannetega ning võimaldada kohalikul omavalitsusel täita talle pandud funktsioone. Seega tuleb haldusreformi käigus haldussuutlikkuse tõstmiseks reformida nii keskvalitsust kui kohalikke omavalitsusi ning paremini organiseerida kahe võimutasandi omavahelisi suhteid. Praegu vastutab kohaliku omavalitsuse korralduse valdkonna eest siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakond. Kohalike omavalitsuste funktsioonide problemaatika kuulub aga rahandusministeeriumi kompetentsi. Peale nende kahe tegelevad kohaliku omavalitsuse küsimustega veel regionaal- ja rahvastikuminister ning riigikantselei avaliku halduse büroo. Selline ülesannete killustatus tekitab segadust ning põhjustab probleeme vastutuse määratlemisel. See killustatus on ka haldusreformi kavade lünklikkuse, eklektilisuse ja vastuolulisuse põhjuseks.

Eesti võrdlemisel EL liikmesriikidega näib alul (kui autonoomia hindamisel võtta aluseks maksutulude suhe omavalitsuste kogutuludesse), et fiskaaltsentralismi aste Eestis ületab EL keskmist vaid vähesel määral ning siinsete omavalitsuste autonoomia on suurem kui enamikus EL liikmesriikides. Tegelikult on maksukorraldus Eestis äärmiselt tsentraliseeritud. Keskvalitsus kehtestab kõigi peamiste maksuliikide maksubaasid ja –määrad ning administreerib makse. Maamaksu määra on kohalikel omavalitsustel võimalik väikeses vahemikus muuta, üksikisiku tulumaksu osas puudub omavalitsustel aga igasugune maksuautonoomia. Omavalitsuste eeldatavaid laekumisi riiklikest maksudest prognoosib rahandusministeerium ning nende prognooside alusel saab omavalitsus omatuludega pöördvõrdeliselt eraldisi toetusfondist. Seega toimub suure osa omavalitsuse tulude planeerimine keskvõimu, mitte kohalikul tasandil.

Üks lihtsamaid võimalusi omavalitsuste tulude suurendamiseks oleks maksude parema laekumise tagamine. Kuna maksude administreerimine on tsentraliseeritud, puudub kohalikel omavalitsustel sisuliselt võimalus maksude laekumist parandada. Kohalikel omavalitsustel puudub ka initsiatiiv majandusliku arengu toetuseks investeerida ning maareformi kiirendada, sest maksutulude kasv toob kaasa antud omavalitsusele toetusfondist eraldatava dotatsiooni vähenemise, mille tulemusel omavalitsuse tulud kokkuvõttes ei muutu.

Kuna kohalike maksude osa omavalitsuste tuludes jääb ka edaspidi tõenäoliselt tagasihoidlikuks, tuleks tõsta omavalitsuste autonoomiat riigimaksude osas ning suurendada nende huvi maksulaekumiste parandamise vastu. Üheks võimaluseks oleks omavalitsustele suurema vabaduse andmine maamaksu määra osas. Teiseks võimaluseks oleks anda omavalitsustele õigus kehtestada üksikisiku tulumaksule nn. kohalik lisa (teatud etteantud piirides). Et tõsta omavalitsuste huvitatust oma territooriumil loodud maksustatava tulu

suurendamise vastu, peaks oluline osa maksutulude juurdekasvust jääma omavalitsuse käsutusse. Mõlemad nimetatud võimalused suurendaksid tulubaasi eelkõige linnades ning rikkamates valdades. Vaesemate maapiirkondade probleeme need ei lahendaks. Vaesemate valdade oluliseks tuluallikaks jääb ka edaspidi dotatsioon eelarve toetusfondist, mille peaeesmärgiks ongi ju tuluerisuste tasakaalustamine. Samas tuleks toetusfondist dotatsioonide määramist muuta nii, et see ei pärsiks omavalitsuste initsiatiivi oma piirkonna arendamiseks maksutulude suurendamise eesmärgil.

Toetusfondi eeliseks on asjaolu, et sealt saadavaid summasid võivad omavalitsused oma äranägemisel kasutada, mistõttu ei piira see omavalitsuste fiskaalautonoomiat nii palju kui sihtfinantseerimine, mis on ette nähtud konkreetsete valdkondade kulude katmiseks ja mille kasutamist kontrollib keskvalitsus. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT2 1994, 26, 95) nõuab, et võimaluse korral ei seostataks omavalitsustele eraldatavaid toetusi konkreetsete projektide finantseerimisega, et toetuste saamine ei võtaks omavalitsuselt tema põhivabadust tegutseda oma jurisdiktsiooni piires omal äranägemisel. Samas ei nõua aga toetusfondist dotatsiooni saamine omavalitsuselt mingisugust omapoolset tegutsemist. Pigem võib öelda, et mida vähem aktiivne on omavalitsus muude tuluallikate otsimisel, seda rohkem toetust ta toetusfondi kaudu saab. Seevastu sihtfinantseerimise või investeeringutoetuste saamine eeldab omavalitsusepoolset initsiatiivi, oma vajaduste ja võimaluste hindamist ning projekti vajalikkuse põhjendamist.

3.2. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid

Haldusreformi läbiviimisel on üheks tähtsamaks tööks kohalike omavalitsuste funktsioonide analüüs. Ühelt poolt tuleks üle vaadata omavalitsuste senised ülesanded ning anda hinnang nende täitmisele omavalitsuste poolt. Kui selgub, et mõne funktsiooni delegeerimine pole ennast õigustanud, tuleb see uuesti tsentraliseerida. Teiselt poolt tuleks välja selgitada edasise detsentraliseerimise vajadus, st. kas mõne praegu keskvalitsuse pädevusse kuuluva ülesandega ei tuleks paremini toime kohalik omavalitsus. Seejärel on vajalik kohalikule omavalitsusele delegeeritud funktsioonid täpselt defineerida ning hinnata nendega kaasnevat kuluvajadust. Vastavalt kuluvajadusele tuleb üle vaadata omavalitsuste tulubaas ning teha praegusesse omavalitsuste rahastamise süsteemi vajalikud korrektiivid.

Analüüsida tuleks era- ja kolmanda sektori kaasamise võimalusi ja otstarbekust avalike teenuste pakkumisse. Seejuures tuleb hoolitseda selle eest, et avalikud teenused tarbijale kallimaks ei muutuks. Hinnastabiilsuse garanteerimisel saaks erasektor siseneda avalike teenuste turule ainult kõrgema efektiivsuse (madalamate kulude) toel. Üks valdkond, mille arendamiseks omavalitsuse vahenditest ei piisa ning mille puhul lisaks laenukapitali kasutamisele võiks erasektorit ulatuslikumalt kaasata, on investeeringud infrastruktuuri. Samas tuleb silmas pidada, et privatiseerimine iseenesest ei garanteeri efektiivsuse tõusu avalike hüviste tootmisel, kui erakätesse läinud ettevõte säilitab monopoolse seisundi ning lepingud ei suuda tagada omavalitsuse piisavat kontrolli ettevõtte tegevuse (eelkõige hüviste hinna) üle. Vajalik on ka omavalitsuste tunnustus ja toetus kolmanda sektori poolt erinevates sotsiaalsfääri valdkondades (tänavalaste probleem, narkomaaniavastane võitlus ja ennetustegevus jne.) senini tehtud tööle. Tihti pole omavalitsustel endil nende valdkondadega tegelemiseks piisavalt vahendeid. Koostööd tuleks tihendada ka omavalitsuse elanikega ning omavalitsuse territooriumil tegutsevate ettevõtetega, kaasates nad oluliste küsimuste otsustamisse. Selline lähenemisviis tagaks omavalitsusüksuse arendamise elanike vajadustest, huvidest ja võimalustest lähtuvalt.

Ulatuslikku reformimist vajab Eestis valitsussektori tööhõivepoliitika. Mitmed uurimused on näidanud, et avaliku sektori ebaefektiivsus tuleneb paljudes riikides liiga suurest hulgast madalapalgalisest ning alakvalifitseeritud tööjõust. Elanikkonnale vajalike avalike hüviste pakkumiseks madala hinna ning nõutava kvaliteediga tuleb luua väikesekoosseisuline, hästi tasustatud ja motiveeritud administratsioon, kes teab oma ülesandeid ning vastutab täielikult nende täitmise eest. (Tanzi 1997, Kim 1997) Selleks tuleb Eestis avaliku halduse töötajate koolitust oluliselt edasi arendada. Peale selle kavatsetakse ministeeriumides sellest aastast ametnike tasustamisel hakata arvestama nende poolt konkreetselt saavutatud tulemusi. Probleemiks on, et mingit metoodikat tulemuslikkuse hindamiseks ja tulemustasu maksmiseks avalikus sektoris senini välja töötatud ei ole.

Probleeme on tööjõuga aga ka omavalitsuste tasandil. Paljudes valdades ja väikelinnades napib kvalifitseeritud spetsialiste või puudub võimalus spetsialiste täistööajaga rakendada. Mahajäänud piirkondades on omavalitsus tihtipeale üks olulisemaid tööandjaid ning soov tööpuudust veidigi leevendada võib viia liigsete ametnikukohtade loomiseni. Selline lähenemine tööhõive probleemidele ei ole aga õigustatud. Omavalitsus peab suutma täita talle pandud funktsioone, tegema seda optimaalsete kuludega, garanteerides samas pakutavate teenuste nõutava kvaliteedi. Selle saavutamiseks on vaja viia omavalitsusametnike arv optimaalsele tasemele, oluliselt tõhustada koolitust, parandada tasustamist ning muuta ametnikud vastutavaks oma tegude ja tegematajätmiste eest.

Ülaltoodust järeldub, et sisuline haldusreform kujutab endast keerulist ülesannete kompleksi. Praegusel hetkel ei ole isegi reformi kõige üldisemaid põhimõtteid veel selgelt formuleeritud ega kõigi asjaosalistega läbi arutatud. Reformi peamiseks eesmärgiks peaks olema omavalitsuste autonoomia suurendamine, et tagada kahe võimutasandi parem tasakaalustatus. Et omavalitsuste ulatuslikum fiskaalautonoomia ei seaks ohtu riigi makromajanduslikku stabiilsust, on mõningase kontrolli säilitamine omavalitsuste tegevuse üle siiski vajalik. Rahvusvahelisele praktikale ja ka Eesti varasematele kogemustele tuginedes tuleks säilitada kohalike eelarvete tasakaalustatuse nõue ning piirangud omavalitsuste laenutegevusele.

4. Haldusterritoriaalse reformi koht

4.1. Omavalitsusüksuste suurus

Avaliku sektori funktsioonide jaotuse ja rahastamise põhimõtete reformimise järel on võimalik otsustada: 1) mitme tasandiline omavalitsussüsteem on antud tingimustes optimaalne, 2) milline on omavalitsusüksuste optimaalne suurus ja sellest tulenevalt optimaalne arv (Gilbert, Picard 1996, lk. 20). Eestis on otsustatud ühetasandilise omavalitsussüsteemi kasuks. Eesti kohalike omavalitsuste jaotus elanikkonna arvu järgi on esitatud tabelis 1. Hõreda asustustiheduse tõttu on suur osa omavalitsusüksusi suhteliselt väikesed – rohkem kui pooltes valdades ning neljas linnas on elanike arv alla 2000.

Kulude aspektist hinnatuna toimivad suuremad üksused tänu mastaabisäästuefektile üldjuhul majanduslikult efektiivsemalt kui väiksemad ning administratiivkulude osakaal kogukuludes on nende puhul väiksem (Kalseth, Rattsø 1995, lk. 240). Tuleb aga arvestada, et kohalik omavalitsus ei ole majanduslikule efektiivsusele orienteeruv äriettevõte, vaid valitsusasutus, mis peab tagama riigivõimu kohaloleku ja demokraatia arengu omavalitsusüksuses. Kulude suurusest ja efektiivsusest saab rääkida ainult riigivõimu kohaloleku ja demokraatia arengu tagatuse piires.

T a b e l 1

Eesti kohalike omavalitsuste jagunemine elanike arvu alusel

Elanike arv	Omavalitsusüksuste arv		
	Linnad	Vallad	Kokku
0 – 1000	-	22	22
1001 – 2000	4	92	96
2001 – 5000	15	78	93
5001 – 10000	8	13	21
10001 – 20000	9	-	9
20001 – 50000	1	-	1
50001 – 100000	3	-	3
>100000	2	-	2

Allikas: Siseministeeriumi kodulehekülg

Kulusid on omavalitsusüksustel võimalik vähendada omavahelise koostöö abil teenuste pakkumisel. Eriti oluline on omavalitsustevaheline koostöö sel juhul, kui omavalitsused on väikesed. (Kim 1997, lk. 25) Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1999, 82, 755) annab omavalitsustele õiguse teha koostööd ühiste huvide väljendamiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks. Ühistegevuse vormideks on ühiselt tegutsemine, teistelt omavalitsustelt teenuste ostmine ja neile teenuste müümine ning omavalitsusliitude moodustamine. Kohalikud omavalitsused teevad koostööd näiteks kommunaalteenuste osutamisel. Haridus-, sotsiaalhoolekande- ja tervishoiusfääris ostavad omavalitsused, kellel antud institutsioonid puuduvad (kool, haigla, hoolekodu jne.) teistelt omavalitsustelt vastavat teenust. (Siseministeeriumi kodulehekülg) Majanduslikku kokkuhoidu on võimalik saavutada ka mitut omavalitsusüksust läbiva tee hoolduse ühisel tellimisel, mitme omavalitsuse rahvast teenindava spordi- ja tervisekeskuse ühisel doteerimisel, ühiste spordi- ja kultuuriürituste korraldamisel jne. Omavalitsuste koostöö aitab sageli kaasa ettevõtluskeskkonna arendamisele, näiteks turismi valdkonnas ühise infoteenistuse rajamine ja mitut omavalitsust hõlmavate turismimarsruutide koostamine. Koostöö tihenemisel võib otstarbekaks muutuda sisuliselt ühtekasvanud omavalitsuste ühinemine.

Senise praktika kohaselt ei ole omavalitsustevaheline koostöö Eestis siiski viinud nende ühinemiseni. Omavalitsuste liitmine nõuab sageli küllaltki suuri kulutusi, mida vallad ei ole suutelised tegema. Väikestel omavalitsusüksustel on ka omad eelised. Demokraatia arendamise seisukohalt on tähtis, et madalaim võimutasand asuks kodanikule võimalikult lähedal. Optimaalne võimutasandi distants rahvast oleneb kodanike demokraatliku mõtteviisi arengutasemest ja kogemuste ulatusest. Mida vähem on inimestel demokraatiaalast teadlikkust ja kogemust, seda lähemal peaks esmane võimutasand neile olema, seda väiksem on optimaalse suurusega kohalik omavalitsusüksus. Vallas ja linnas harjutavad inimesed valija ja valitava rolli, omandavad kogemusi ühiselu korraldamisel, õpivad vastuolulisi huve tasakaalustama. Kohalik omavalitsus kujutab keskvõimu seisukohalt endast demokraatia kooli, mis kindlustab demokraatlike põhimõtete omaksvõtu ja arengu kodanikkonna hulgas. Väikesed omavalitsusüksused võimaldavad ka avalike teenuste pakkumisel paremini arvestada kohalike elanikega, kuna info nende soovide ja vajaduste kohta on kergemini ja odavamalt kättesaadav kui suure omavalitsuse puhul. Seega tuleb jälgida, et haldusreform ei tooks kaasa võimu liigset kaugenemist rahvast, vaid hoopis suurendaks elanikkonna kaasamist kohalike asjade üle otsustamisse.

4.2. Omavalitsusüksuse ülalpidamiskulude tase

Väikeste omavalitsusüksustega seoses tõstatub nende ülalpidamise suhtelise kalliduse probleem. Mida väiksem on omavalitsusüksus, seda kallim on reeglina tema ülalpidamine ning seda suurem võib olla administratiivkulude osakaal tema kogukuludest. Mida suurem osa omavalitsuse tuludest läheb administratiivkulude katteks, seda väiksem osa jääb aga muude funktsioonide täitmiseks, sh. piirkonna arengusse investeerimiseks. Üldvalitsemiskulude ja investeeringute osakaal omavalitsuste kogukuludest on toodud tabelis 2. Omavalitsuste grupeerimisel on antud juhul arvesse võetud nii omavalitsuse liiki (linn/alev või vald) kui elanike arvu.

T a b e l 2

Omavalitsuste üldvalitsemiskulud ja investeeringud 1999. a.

(% omavalitsuse kogukuludest)

Nr.	KOM tüüp, elanike arv	Üldvalitsemiskulud			Investeeringud		
		keskmine	max.	min.	keskmine	max.	min.
1.	Tallinn	7,41			28,13		
2.	Linnad/alevid, >10000	8,92	15,72	5,86	8,91	18,76	0,5
3.	Linnad/alevid, <10000	13,24	28,82	6,75	6,47	43,25	0
4.	Vallad, >3000	13,17	21,01	8,94	4,8	31,73	0
5.	Vallad, 1500-3000	14,19	32,52	7,25	6,67	48,48	0
6.	Vallad, <1500	19,16	45,28	8,2	10,16	62,43	0

Allikas: Kohalike omavalitsuste… 1999; autorite arvutused.

Tabelist 2 võib välja lugeda, et elanike arvu suurenedes üldvalitsuskulude osakaal kogukuludes väheneb (suuremate omavalitsusüksuste ülalpidamine oleks nagu suhteliselt vähem kulukas). Sellise järelduse tegemisel tuleb aga arvestada, et:

- leidub Tallinnast väiksemaid linnu, mille suhteline administratiivkulude tase on Tallinna omast väiksem;
- suuremaid valdu (elanikke üle 3000) suudetakse majandada keskmiselt odavamalt kui väikelinnu ja aleveid elanike arvuga alla 10 000
- leidub väikevaldu (alla 1500 elaniku), mille administratiivkulud on suhteliselt väiksemad suurvaldade (üle 3000 elaniku) omast.

Mida väiksemate omavalitsustega on tegu, seda suurem on erinevus üldvalitsuskulude maksimaalse ja minimaalse osakaalu vahel (jällegi v.a. võrdlus suuremate valdade ja väikelinnade vahel). See tähendab, et elanikkonna struktuurist, ajaloolistest traditsioonidest ja muudest teguritest lähtudes varieerub avalikele teenustele suunatud kulude tase valdade lõikes oluliselt, põhjustades riigivõimu kohalolekut tagavate administratiivkulude osatähtsuse varieerumist. Väikeste valdade hulgas leidub enim ka erandliku staatusega valdu (näiteks saartel). Samad järeldused kehtivad ka juhul, kui vaadelda üldvalitsemiskulude taset elaniku kohta (vt. tabel 3). Niivõrd suured erinevused administratiivkulude osas ka ühe grupi piires viitavad vajadusele põhjalikult analüüsida erinevate omavalitsusüksuste administratiivkulude mahtu ja struktuuri, et selgitada välja nende erinevuste põhjused.

Investeeringute osatähtsusest omavalitsusüksuste kuludes on raske mingeid järeldusi teha, sest suur osa investeeringuid liiguvad omavalitsustele keskvalitsuse otsuste alusel. Esialgu võib üllatavaks pidada asjaolu, et väikevaldades on investeeringute osakaal kogukuludest keskmiselt suurem kui suuremates valdades ning ületab isegi linnade taset. Tegemist on siiski illusiooniga. Väikevaldade investeeringute keskmise taseme viivad kõrgele mõnedes valdades toimunud suurinvesteeringud, mille rahastajaks oli suures osas riik. Enamiku

viiendasse ja kuuendasse gruppi kuuluvate valdade puhul jääb investeeringute osakaal kogukuludes 5 % piiresse, 18 % keskmise suurusega valdade puhul (grupp 5) ning koguni 34 % väikevaldade puhul (grupp 6) puuduvad aga investeeringud täielikult. Väikelinnadest ei teinud 1999. a. jooksul investeeringuid 15 %, suurematest valdadest 10 % (Kohalike omavalitsuste… 1999).

T a b e l 3

Üldvalitsemiskulud elaniku kohta 1999. a.

Nr.	KOM tüüp, elanike arv	Keskmine	Maksimum	Miinimum
1.	Tallinn	407,79		
2.	Linnad/alevid, >10000	449,57	733,09 (Maardu)	270,93 (Kohtla-Järve)
3.	Linnad/alevid, <10000	693,88	1684,69 (Paldiski)	322,11 (Tapa)
4.	Vallad, >3000	627,68	1180,59 (Viimsi)	426,36 (Võru)
5.	Vallad, 1500-3000	783,46	2524,86 (Vaivara)	379,05 (Urvaste)
6.	Vallad, <1500	1198,96	7333,33 (Ruhnu)	630,58 (Põdrala)

Allikas: Kohalike omavalitsuste… 1999; autorite arvutused.

4.3. Omavalitsusüksuste optimaalne suurus

Väikeste omavalitsusüksuste suureks probleemiks on nende autonoomia tagamine, sest keskvalitsuselt saadavate tulusiirete osakaal on suhteliselt suur. Omavalitsuste tulude struktuur tuluallikate lõikes on toodud tabelis 4. Nagu tabelist 4 näha, on üldiselt maksutulud seda suuremad ning tulusiirded seda väiksemad, mida suurem on omavalitsusüksus, kuigi erinevused maksimaalsete ja minimaalsete näitajate vahel on kõigis gruppides peale suuremate linnade (grupp 2) väga suured. Jällegi tuleb märkida, et suuremate valdade (grupp 4) näitajad on paremad kui väikelinnade (grupp 3) omad, mis näitab, et suuremad vallad on omatulude osas väikelinnadest paremas seisus ning sõltuvad vähem tulusiiretest. Mõnevõrra erinev on valdade ja linnade puhul tulusiirete koosseis. Vallad on riigieelarve toetusfondist keskmiselt rohkem sõltuvad kui linnad: laekumised toetusfondist moodustavad suurte ja keskmiste valdade puhul (grupid 4 ja 5) rohkem kui 45 % ning väikevaldade puhul (grupp 6) 40 % tulusiirete üldmahust. Linnade puhul (v.a. Tallinn) on see näitaja keskmiselt kuni 35 %. (Kohalike omavalitsuste… 1999)

T a b e l 4

Omavalitsuste maksutulud, tulusiirded ja laenud 1999. a.

(% omavalitsuste kogutuludest)

Nr.	Maksutulud			Tulusiirded			Laenud		
	keskmine	max.	min.	keskmine	max.	min.	keskmine	max.	min.
1.	71,6			1,12			16,47		
2.	48,73	64,85	34,58	29,45	49,42	17,92	8,45	27,73	0
3.	41,11	77,08	17,59	42,20	71,64	11,07	3,36	17,79	0
4.	48,68	80,18	26,07	34,86	60,14	5,87	4,42	23,78	0
5.	37,27	70,29	13,51	47,39	73,75	4,66	2,86	16,63	0
6.	33,29	52,88	4,04	52,02	85,52	15,69	1,94	33,78	0

Allikas: Kohalike omavalitsuste… 1999; autorite arvutused.

Kõigis gruppides leidub ka kõrge sissetulekutasemega omavalitsusüksusi, kes toetusfondist eraldisi ei saa. Lisaks Tallinnale on nendeks peamiselt rikkamad Harjumaa vallad ning mõned Ida-Virumaa vallad, kes saavad suurt tulu nn. ressursimaksust. Üldjuhul on ka laenude

võtmise võime väiksematel omavalitsustel piiratum kui suurematel, mis vähendab nende autonoomiat veelgi.

Seega ei ole toodud andmete põhjal võimalik kinnitada ega ümber lükata eeldust, et omavalitsuste ühendamisega on võimalik saavutada omavalitsuste autonoomia suurenemist, kulude kokkuhoidu ning sellest tulenevalt piirkonna arendamiseks tehtavate investeeringute hoogustumist. Selleks on vaja põhjalikku uuringut. Halduskorralduse sisuliste probleemide (funktsioonide täpne määratlemine ja rahastamismehhanismide väljatöötamine) lahendamiseta ei saa kohalik omavalitsusüksus kujuneda keskvõimust sõltumatuks oma valla arenguprobleeme otstarbekuse printsiibil lahendavaks võimuüksuseks. Haldusterritoriaalse reformi kavandamisel tuleb arvestada Eesti suhteliselt väikest rahvastiku tihedust ja asustustiheduse suuri piirkondlikke erinevusi, keskuste rohkust ja nende seotust tagamaaga, samuti märkimisväärseid regionaalseid erinevusi asustuse struktuuris ning olemasolevate omavalitsusüksuste äärmiselt erinevat kujunemislugu ja territoriaalseid iseärasusi (Haldusreform… 2000). Haldusterritoriaalset reformi ei tohi mingil juhul käsitleda mehaanilise liitmisprotsessina.

Omavalitsuste optimaalse suuruse leidmine pole lihtne. Väljakujunenud demokraatia ja kõrge sissetulekute tasemega Rootsis on kommuuni minimaalseks suuruseks üldjuhul 8000 elanikku. Hõredalt asustatud põhjapiirkondades on kommuunid küll väiksemad (isegi ainult 2000 elanikku), kuid need eristaatuses kommuunid täidavad oma funktsioone ulatusliku riigipoolse eriabi toel. Soome hõreda asustuse juures on omavalitsusüksuse elanike väikseimaks arvuks 4000. (Preem 2000) Milliseks kujuneb Eesti kohaliku omavalitsuse optimaalne suurus, on praegu võimatu määratleda, sest see sõltub omavalitsuse funktsioonide määratlusest. Praegustes tingimustes võib Eestis elujõulisteks pidada valdu elanike arvuga üle 3000, kuna selle grupi suhtelised kulunäitajad olid reeglina paremad isegi väikelinnade omadest. Väikelinnade probleemi oleks võimalik lahendada, ühendades nad oma tagamaaga ühtseks omavalitsusüksuseks. Erandlikes tingimustes valdade (väikesaared, väga hõreda asustusega alad jms.) jaoks ei ole ilmselt üldine rahastamismehhanism rakendatav, nende puhul tuleb arvestada suure riigipoolse abi vajadusega.

Kuigi see vähendab omavalitsuste autonoomiat oma prioriteetide määratlemisel, peaks keskvalitsus siiski jälgima nende tegevust selles osas, mis puudutab riigi asustuspoliitikat, et vältida maapiirkondade tühjenemist inimestest. Väikesel külakoolil, -kultuurimajal või – raamatukogul ei ole küll tavaliselt majanduslikku õigustust eksistentsiks, kuid neil on suur asustuspoliitiline tähtsus. Seetõttu tuleb jälgida, et haldusterritoriaalsete üksuste arvu vähendamine ei tooks kaasa elanikkonna üha suuremat kontsentreerumist linnadesse ja nende lähiümbrusse. Kuna Eesti oma suhteliselt väikese asustustihedusega on sellise ohu suhtes eriti tundlik, peaks keskvõim nii välise kui ka sisemise julgeoleku tagamise seisukohalt taotlema asustuse stabiliseerimist maapiirkondades.

Omavalitsuste ühendamise alternatiiviks võiks olla ka kahetasandilise omavalitsussüsteemi taastamine Eestis, kus põhiosa riigivõimu funktsioone kannaks maakond ning kohalike omavalitsuste ülesanded oleksid senisest oluliselt piiratumad. Lisaks omavalitsuste ühendamisele võib mõnikord otstarbekaks osutuda ka nõrgalt seotud osade erinevate huvide pidevast konfrontatsioonist lõhestatud valla jaotumine mitmeks haldusterritoriaalseks üksuseks. Vastandlike huvidega osade vägisi kooshoidmine toob kasu asemel pigem kahju. Haldusfunktsioonide põhjendatud normatiivse rahastamismehhanismi korral ei sõltu ühistest maksutuludest saadava osa suhe täidetavate ülesannete mahuga mingilgi määral halduspiiride paiknemisest.

Kokkuvõtteks

Eesti senise halduskorralduse tulemusena on kujunenud olukord, kus suur osa kohalikke omavalitsusi ei suuda nõutaval tasemel täita kõiki omavalitsustele pandud ülesandeid, sealhulgas tagada arendustegevust piirkonnas ning pakkuda elanikele kvaliteetselt, kättesaadavalt ja otstarbekal viisil avalikke teenuseid. Seega on tekkinud vajadus haldusreformi järele. Haldusreformi eesmärgiks peaks olema kahe valitsustasandi sisulise sõltumatuse tagamine, et võimaldada mõlemal tasandil täita talle pandud funktsioone. Selleks tuleb reformida nii keskvalitsust kui kohalikke omavalitsusi ning paremini organiseerida kahe valitsustasandi omavahelisi suhteid.

Senini on välja töötamata, seadusandlikult ja finantsiliselt tagamata keskvõimu ülesandeks olev hariduspoliitika, kultuuripoliitika, kommunikatsiooni arendamise strateegia jt. Ebatõhusalt funktsioneerib maksukorraldus, mistõttu avaliku sektori ülesannete täitmiseks vajalik raha ei laeku. Eesti perspektiivseks arenguks vajalike strateegiliste investeeringute rahastamise kava on välja töötamata. Samal ajal jagab keskvõim kohalikele omavalitsustele rahalise katteta ülesandeid. Keskvõimu tegematajätmiste tõttu on konkreetsete ülesannete lahendamine kohalikul tasandil raske või koguni võimatu.

Üks tähtsamaid punkte haldusreformi läbiviimisel peaks olema kohalike omavalitsuste funktsioonide analüüs ning nendega kaasneva kuluvajaduse hindamine. Vastavalt kuluvajadusele tuleb üle vaadata omavalitsuste tulubaas. Praegusesse omavalitsuste rahastamise süsteemi korrektiive tehes tuleb eesmärgiks võtta omavalitsuste initsiatiivi stimuleeriva rahastamismehhanismi loomine. See võimaldaks tagada omavalitsuste õiguste ja kohustuste, võimaluste ja vastutuse tasakaalustatuse.

Kohalik omavalitsus peaks olema keskvõimust sõltumatu võimutasand, mis täidab oma ülesandeid inimeste elu ja töö korraldamisel seadustega antud volituste ja vahendite abil. Tegelikult on vallad Eestis muudetud aga keskvõimust sõltuvaks. Ilma stabiilse (seadustes fikseeritud normatiivide ja rahastamiskorra alusel kujuneva) tulubaasita kohalik võim sõltumatuks muutuda ei saa.

Haldusterritoriaalse ümberkorralduse probleemidega saab sisuliselt tegelema hakata pärast kohalike omavalitsuste ülesannete ja nende täitmise rahastamise skeemide korrastamist. Üheks võimaluseks hoida kokku kulusid ning tagada avalike teenuste parem kvaliteet, on omavalitsustevahelise koostöö arendamine, mis edaspidi viiks omavalitsuste vabatahtliku ühinemiseni. Senine praktika sellist asjade käiku kahjuks ei toeta.

Eesti andmeid analüüsides selgus, et probleeme on suhteliselt vähem valdadel elanike arvuga üle 3000, kuna selle grupi keskmised kulunäitajad olid reeglina paremad isegi väikelinnade omadest. Väikelinnade probleemide lahendust võib otsida nende ühendamises oma tagamaaga (rõngasvallaga) ühtseks omavalitsusüksuseks. Erandlikes tingimustes (väikesaared, väga hõreda asustusega alad jms.) omavalitsusüksuste puhul tuleb arvestada suure riigipoolse spetsiaalabi vajadusega.

Omavalitsuste ühendamise alternatiiviks võiks olla näiteks kahetasandilise omavalitsussüsteemi taastamine Eestis, kus põhiosa haldusfunktsioone kannaks maakond. Kohalike omavalitsuste ülesanded oleksid sel juhul senisest oluliselt piiratumad. Omavalitsusüksuse suurus sõltub eelkõige haldusfunktsioonide jaotusest keskvõimu ja kohaliku võimutasandi vahel, aga samuti paljudest teistest teguritest (asustustihedus, teedevõrk, tõmbekeskuste tugevus jpt.).

Kasutatud kirjandus

1. **Cangiano, M., Mottu, E.** Will fiscal policy be effective Under EMU? IMF Working Paper WP/98/176, International Monetary Fund, 1998, 32 p.
2. **de Mello, Jr, L. R.** Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. – World Development 2000, Vol. 28, No. 2, pp. 365-380.
3. Eesti Statistika Aastaraamat 2000. Tallinn: Statistikaamet, 2000, 445 lk.
4. European Economy No. 69/1999. European Communities, 2000, 488 p.
5. **Gilbert, G., Picard, P.** Incentives and optimal size of local jurisdictions. – European Economic Review 1996, No. 40, pp. 19-41.
6. Government Finance Statistics Yearbook 1999. Washington: International Monetary Fund, 1999, 477 p.
7. Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Siseministeerium, aprill 2000. [http://www.sisemin.gov.ee/docs/haldusreform.htm] 25.01.01.
8. **Kalseth, J., Rattsø, J.** Spending and overspending in local government administration: a minimum requirement approach applied to Norway. - European Journal of Political Economy 1995, Vol. 11, pp. 239-251.
9. **Kim, K.-H.** Improving local government finance in a changing environment. – Habitat Intl. 1997, Vol. 21, No. 1, pp. 17-28.
10. Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise aruanne seisuga 31. dets. 1999. a.
11. **Preem, M.** Uljalt ja umbropsu. – Luup, 24. nov. 2000, nr. 17.
12. Riigi Teatajad 1992-1999.
13. Siseministeeriumi koduleheküig. [http://www.sisemin.gov.ee/omavalitsus/] 25.01.01.
14. **Tanzi, V.** The changing role of the state in the economy: a historical perspective. IMF Working Paper WP/97/114, International Monetary Fund, 1997, 28 p.
15. **Ulst, E.** Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs. Leping LMJRI 10699, EMFA komponent PA-3 lõpparuanne, okt. 2000.
16. World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press, 1997, 354 p.

Summary

FOCAL POINTS IN THE DEVELOPMENT OF ESTONIAN PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Janno Reiljan, Kadi Timpmann
University of Tartu

Development of Estonia towards integration to the European Union poses new challenges to our public administration system. Approximately eighty percent of the EU budget expenditures are directed through CAP and structural funds to promote rural life and cohesion between different regions in the member states of the EU. At present Estonian administration is not ready to face the challenges posed by the EU. European Commission has repeatedly emphasized the need for raising administrative capacity in Estonia.

In Estonia differences in economic conditions between regions and also between towns and rural areas are growing. Central government has not been able to stop this process and also local governments have not been able to protect the interests of their inhabitants. The aim of this article is to analyze the development of public administration system in Estonia and the need for administrative reform.

In recent years, a growing number of countries around the world have embarked on ambitious fiscal decentralisation programs consisting of reassigning expenditure functions and devolving revenue sources to subnational governments. The potential benefits of decentralisation are increased efficiency in service delivery and reduced information and transaction costs associated with the provision of public goods and services. A key issue in decentralisation is the co-ordination of intergovernmental fiscal relations, because co-ordination failures may induce subnational governments to spend inefficiently and beyond their means. Fiscal decentralisation may therefore aggravate fiscal imbalances and consequently endanger overall macroeconomic stability. That is why the imposition of stringent constraints on subnational indebtedness and effective monitoring of subnational fiscal positions are important prerequisites for successful fiscal decentralisation in addition to the availability of expertise at the subnational level to manage efficiently an increased volume of resources.

In Estonia, there are 247 local jurisdictions at the moment (42 towns and 205 parishes), most of them very small – more than half of the parishes and four towns have less than 2000 inhabitants. This has lead to a situation where many local governments are not capable of performing effectively all their functions.

In Estonia the subnational share of total government spending was 23 % in 1999, which is only slightly smaller than the EU average (26 %). The main expenditure functions of subnational governments in Estonia are education (36.7 % of subnational spending), economy (infrastructure, housing and community amenities and so on) (22.9 %), administration, culture and sport, social security (all 10 %).

The degree of fiscal autonomy at the subnational level, measured as the share of taxes in total subnational revenues, is quite noteworthy in Estonia (52.7 %) compared to the EU average (37 %), but actually the tax system is very centralized in Estonia. 47.8 % of total revenues at the subnational level came from personal income tax and 4.1 % from land tax, which are both state taxes administered at the central level. Local taxes gave only 0.8 % of total revenues in 1999. Although local governments have the right to change land tax rate in a given interval, they have no autonomy in the field of personal income tax.

The most fundamental element of administrative reform should be redefining responsibilities and financial resource base for subnational governments, striking a balance between them and insuring greater autonomy of local governments in expenditure management and revenue mobilization. Engaging the private and the non-profit sector in local service delivery should be continued. Staffing should be streamlined to avoid over-employment of unskilled labour. Competitive salaries and decent career prospects are necessary to insure competent staff and increase efficiency. As there is a large number of small local authorities in Estonia, joint service arrangements among neighbouring jurisdictions could cut costs by exploiting economies of scale.

Analysis of the performance of Estonian local authorities showed that parishes with more than 3000 inhabitants perform usually better than smaller ones. Smaller jurisdictions with exceptional circumstances (small islands, areas with extremely low population density and so on) can survive in the case of substantial revenue sharing. Alternative to the consolidation of local jurisdictions is re-establishment of a three-stage hierarchy (central government, counties and local jurisdictions).

BUSINESS NETWORKS AND INTERNALIZATION AS TOOLS FOR HARMONIZATION IN ACCESSION TO THE EU

Tõnu Roolaht
University of Tartu

Introduction

For decades international business research has been advocating for proprietary control over differentiated activities as a measure that leads to better coordination and greater efficiency. During last fifteen years, however, the concept of business networking has became a prominent issue in discussion. This approach follows the changes in the competition and in the global market. Instead of ownership ties, mutual trust and longevity of the relationship are stressed. Increased tendency to globalization leads also to the need for integration, at the same time, administrative complexity and costs within organizations are growing concerns. Those issues are now under consideration in Central and Eastern European (CEE) countries that are about to join the European Union (EU).

The purpose of this research is to discuss the dynamics of modern business environment in terms of network relationships *versus* internalization, while showing that those concepts could also be synthesized. The special attention is drawn to issues related with impact of the EU enlargement towards CEE countries. In other words, author intends to look at the role of those two concepts in the process of harmonization of the production standards and condition with those applied in the EU.

The paper starts with a short discussion of theoretical underpinnings of both concepts. In the following section the synthesis of internalization and network approaches will be offered. After those more theoretical issues, author intends to investigate how firms from Eastern Europe could benefit from integrating the elements of these concepts into their process of internationalization. In this section the EU enlargement process is considered to be the general framework for discussion.

Theoretical framework of internalization and business networking

According to John Cantwell the internalization concept emerged in the middle of 70s with a work of Hymer (1976), where in his theory of the firm Hymer indicated the means firms use to gain market power (Cantwell 1991). Mergers and capacity extension, first in domestic and then in foreign market, are focal in this concept. This kind of approach was viewed as a way of retaining the profit margins. Although due to the monopoly power gained in the process the efficiency in the foreign plants could even be reduced (*Ibid.*). Due to this non-efficiency seeking nature of market power concept, the transaction cost approach of internalization has been more generaly accepted than the early ideas of Hymer. In this view organizations tend to grow via mergers and aquisitions because of the strategic efforts to reduce transaction cost by internalizing transactions, as opposed to external market relationship. It has been argued by Williamson that market relationship or in other words arms-length relationship is more opportunistic than hierarchical relationship within organization (Johanson and Mattson 1987).

In the process of theory development the internalization concept has also been incorporated within John Dunning's OLI paradigm of foreign direct investments. This paradigm shows that foreign direct investments are caused by ownership, location, and internalization advantages (Dunning 1991). Although in this view ownership and internalization are

separable concepts, even Dunning himself has acknowledged the fact that they are very closely related and one may lead to other (*Ibid.*). The author of this research has a view that, although there could be many sources for internalization of the relationship, in most cases it involves some form of proprietary control (ownership of assets, ownership of rights or other kind of rights on property). In some cases internalization could also occur by the use of licencing agreements (Buckley and Casson 1998a).

Some concepts discuss the relationship between location advantages and internalization. Moon makes a distinction between country-specific advantages (cheap labor, natural resources and market) and firms-specific advantages (certain firm's ability to internalize location advantages better than other firms in a target country). He stresses also the issue of complementarities between the resources of entrant and the local firm. Firm-specific location advantages and high complementarities make the use of strategic alliances or joint ventures beneficial, whereas country-specific advantages point, in the case of market failure, towards inter-industry trade or wholly owned subsidiary (Moon 1997). Therefore, this concept indicates that market failure in host country could lead to the internalization of operations via foreign direct investment. Approach gives also more specific description of when internalization or in other words integration of operations is recommendable.

There are cases when vertical integration, in terms of mergers with suppliers or retailers, is inappropriate. For example if transactions are only occational and involve very specific assets (Johanson and Mattson 1987). In those cases firms have to find other ways of cooperation. The network approach offers one solution.

The first element of the network approach to emerge was the relationship marketing concept, describing the long-term relationship between customer and supplier, one form of which is also key account management. It has been defined as a way of achieving maximum sales from a identified group of external and internal customers (Wong 1998). Although having many features of network approach, this kind of works look only into the relationship between two parties, whereas the network involves awareness about other involved actors.

The network approach has three main features: actor bonds, shared resources and integrated actions (Johanson and Mattson 1988). Actor bonds determine also the actor's network position. Network position has been defined as a semi-autonomous and disaggregable decision center, that in most cases coincides with a firm, a strategic business unit or a profit center (Thorelli 1986). This position in network can also change when competitive situation or market environment develops. Firm's position in network determines its power in network and *vice versa*. Shared resources indicate that actors' success in operating depends on other participants choices. Inside the network, there could be competition for the use of common resource (*Ibid.*). Integrated actions imply that networks can be viewed as an economic entities although much more complex than organizations.

In addition to three main dimensions, one aspect often mentioned is mutual trust. In many respect networking is about building and reinforcing trustworthy connection between actors. This aspect of networks is especially important in Asian networks as indicated by several authors (Wong 1998, Haley and Tan 1999). Mutual trust is a basis for cooperation between competitors forming therefore links of co-opetition (Bengtsson and Kock 1999).

From the viewpoint of each actor, the network has its network horizon. When we define network as a complex set of integrated relationships, then within the horizon are those connections in network, which are considered important by the actor. This forms its network

context (Johanson and Johanson 1999). Therefore, although networks are separable, the network boundaries are very hard to define. In the next section, we discuss the relationships between internalization concept and network approach.

Common features of internalization and network approach

Although it is argued that the network approach helps to remedy many problems related with for example transaction cost concept (see Johanson and Mattson 1987), the author of current research believes that under certain assumptions those two concepts are not as different as they often are considered to be. In some instances, it is up to terminological differences. For example, Ghoshal and Bartlett differentiate between multinational network and external network (Ghoshal and Bartlett 1990). Under multinational or interorganizational network, they mean 'a group of geographically dispersed and goal-disparate organizations that include its headquarters and different national subsidiaries' (Ghoshal and Bartlett 1990,p. 603). This notion is obviously closer to the internalization concept than to the network approach. Some sources (Peng and Heath 1996) treat mergers and acquisitions as strategic choices differentiated from interorganizational or network relationships. This separation stems from the definition of network as an external network by Ghoshal and Bartlett. Mergers and acquisitions are in turn related with internalization and corporate networks. These definitions depend somewhat on the extent of managerial control gained in process as well, where the network describes less controlled situation and acquisitions higher ability to direct actions.

On the other hand it has been argued that network approach within corporate structure could lead towards more specialized, coordinated and integrated structure than for example decentralized organizations that use polycentric strategies (Malnight 1996). Although this view relays again upon the definitions of Ghoshal and Bartlett, we can see that sometimes the network approach might mean better coordination than internalized but still quasi-autonomous activities.

More essential connection between these concepts has been introduced by John Dunning. Dunning himself has reappraised his paradigm. He argues, that because the hierarchical capitalism, where an intra-firm hierarchy was the core feature of business structures, is being replaced by alliance capitalism that is dominated by inter-firm network relationships or alliances and characterized by numerous mergers and acquisitions and very flexible/dynamic business structures, also the concept of OLI has to be adjusted (Dunning 1995). The ownership-specific advantages should explicitly take into account the cost and benefits of inter-firm relationships. The location advantages should include the issues of territorial embeddedness of interdependent immobile assets in particular geographic areas; the increasing need for spatial integration of complex and rapidly changing economic activities; the conditions under which alliances could be successful; and the supportive role of authorities in creating that local excellence (*Ibid.*). The internalization concept should include network or alliance relationships; therefore, internalization would mean internal operation within larger web of connections, not just within a firm. In other words, classical paradigm about the firm is suitable for describing the networks as entities as well.

Buckley and Casson offer another interesting concept. They argue that as economy does not grow as fast as it was decades ago, competition has posed new requirements on firms' effectiveness. Therefore, organizations tend to be not as fixed as they were or in other words organizations have 'fuzzy boundaries' (Buckley and Casson 1998b), meaning that even large and diverse corporations tend to use third party suppliers and joint venture agreements, while having similar operations in-house, in order to keep internal suppliers competitive and

increase effectiveness. Sometimes external partners may be internalized via mergers and some subsidiaries sold. In addition to that, corporations' supplier networks have many levels, so that it is very hard to determine what constitutes internal and what external network. This example shows that both approaches are interwoven even on the corporate level.

Johanson and Mattson have investigated the relationship between the network approach, internalization and the internationalization process of the firm (Johanson and Mattson 1988). They offered a matrix describing the different stages in the development of the firm and market environment (see Table 1).

Table 1. Internationalization and the network model

Degree of internationalization of the market (the production net)			
Degree of internationalization of the firm		**Low**	**High**
	Low	**The Early Starter**	**The Late Starter**
	High	**The Lonely International**	**The International Among Others**

Source: adapted from Johanson and Mattson 1988

The authors indicate that internalization approach has better explanatory power for describing the situation of 'lonely international' where there is a need for a transfer, exploitation, and protection of a firm-specific advantage. In order to apply it to 'early starter' situations, exporting should be viewed as internal conduct as well. However, if environment is highly internationalized, the network approach is preferable to internalization because of the speed-to-the-market and other dynamics of the situation (*Ibid*).

In conclusion, to that section we could say that, while (external) network approach helps to avoid the concentration of administrative complexities that is characteristic to highly integrated hierarchies, it retains many elements of control and coordination. Thus, networked operations help to achieve more effective and more competitive solutions in a higher level than intra-firm operations. At the same time specialization within the network helps to avoid organizational problems and to facilitate the changes needed in modern business environment.

Internationalization of firms of CEE countries and EU enlargement

In terms of table 1 it is evident that most of the firms from CEE countries belong to the group of 'late starters', because European market may be considered to be highly internationalized, although in some respect network ties between member countries are in relatively infant state. Considering suggestions given above, this indicates that there is a need for network bonds with foreign actors. The network bonds of the firm or the lack of them can hamper or facilitate the foreign market entry process. It is argued that structural diversity, that is the variety in a firm's transnational relationships, will build its international network and hence stimulate exports (Tyebjee 1994). At the same time, it is very hard to succeed fast as a stand-alone venture that has no close ties with other agents. Given the fact that multinational corporations are moving towards network-based operational models (Malnight 1996), in

which integrated and interdependent actions, actors and resources are paramount, also smaller international firms should seek the ways of attaching themselves to those very dynamic sets of interactions.

Belonging just to the external network, in terms of market and contractual relations, does give to the firms from Eastern Europe some new opportunities, although financial position remains unstable. The internationalization process of firms from new emerging markets is much more triggered by acquisitions made by foreign corporations. Therefore, given the eminent need for additional financing characteristic for many CEE countries' firms, internalization into foreign corporation is in some situations even preferable to relatively loose network ties.

In the context of the EU enlargement, acquisition by foreign firm helps to foster reorganization according to the standards on quality of products and production processes posed by the EU institutions. This facilitates the process of internationalization. Although in the case when host country firm gets only the position of 'local implementer' (Sundaram & Black 1992), internalization by foreign firm could also be potentially harmful to its international ambitions.Therefore, internalization functions as facilitator of acquired firm's internationalization only in case of resource complementarities. The role of the local firm receiving investment may seem somewhat questionable, but given the changing structure of foreign corporations, from hierarchies to horizontal lateral relations and to dynamic structures, the local turns to focal. This means that even Eastern European enterprises, like Hansabank in Estonia, might find themselves in an important position as integral parts of expanding corporate network. The general role of networks and internalization in the Internationalization process of Eastern European enterprises is summarized on figure 1.

* could include import-export, contractual relations etc.

Figure 1. The role of FDI in the internationalization process of Eastern European (Baltic) firms (*Source:* authors figure)

Networked relationships and internalization by foreign enterprises both foster the EU integration. In most cases, ties with incumbent EU firms, who have long experience in the EU internal market, are created. In case of Estonia, Nordic firms dominate as investors as well as customers for subcontracting works and contractual production (used here as a proxy for

networking). In case of inward FDI estimated in September 2000, Swedish firms contributed (39,2%) and Finnish firms (31,1%) of foreign direct investments (Direct investment stock by countries- Bank of Estonia, 2000). In 1999, the similar situation was characteristic to Hungary towards Netherlands (29,5%) and Germany (26,2%) (based on FDI Equity…,2000). The Swedish investments were mostly related with two major acquisitions in banking sector. Now those banks are making outward investments to Baltic region. In 1998, Estonian FDI recipients exported on average about 46.9 % of their output (Study 'Top Investor '99' (2000)).

Study 'Top Exporter 98' made in spring 1999 indicated that 32 % of firms responding to the question used subcontracting work as main mode of export, 3 % used this method often, and another 13 % considerably (Study 'Top Exporter '98' (1999)). During last two years, similar indicators have increased considerably, although comparable data are not available.

These illustrative figures show that both internalization and networking with EU firms have considerable role in the internationalization process of CEE country enterprises, at the same time creating strong and permanent links with EU business structures.

Conclusions and policy implications

Internalization approach, that embeds market power and transaction cost concepts, and classical or external network approach are in many respects interwoven. Although initially internalization concept was appropriate in relatively stable environment, modern changes in dynamics of business have introduced the need for extensive non-ownership ties between actors. Resources are now mostly controlled by networks and not by hierarchies, but many features of internal transactions are present on the network level.

During 90s, considerable network bonds with western firms have been created in CEE countries. Many western firms have acquired proprietary control over firms in Eastern Europe. The integrated impact of these processes has considerably facilitated the internationalization process of enterprises from CEE countries while also helping to harmonize local standards of production with those of the EU. There is considerable regional clustering in the formation of network ties.

In terms of economic policy in CEE countries more coordination in the efforts of foreign investors and countries governments is needed. One way to achieve that is to increase the role of joint institutions, for example similar to Estonian Export Board, in determination of the conditions of local business environment, according to the needs of enterprises. In that respect the governmental institutions like ministries should become more involved as important coordinative and supportive members of the international business networks.

In order to facilitate the transfer of capital and technology, and thus increase the pace of the harmonization in the business sector, close cooperation with universities and other scientific institutions is needed in order to facilitate R&D oriented network relationships with other European countries. This aspect has paramount long-term importance because of the erosion of present competitive advantage, due to the increase in costs of labor as well as other inputs.

Thirdly, the facilitation of FDI should continue and intencify, but even more attention has to be devoted to the non-equity related network relationships, like subcontracting and contractual manufacturing. For that purpose additional investments into general infrastructure and into removal of administrative obstacles are needed. Although more unstable in nature than FDI, contractual relationships help to gather foreign market experience needed for

introduction of producer's own brand at the later stage. At the same time, some control over resources is retained and local producer is more flexible in finding new opportunities. In combination with R&D facilitation this may help to build up more autonomous competitive advantages, while being integrated with other members of the EU.

References

1. **Bengtsson, Maria; Kock, Sören** "Cooperation and Competition in Relationships Between Competitors in Business Networks" *Journal of Business & Industrial Marketing*, Volume 14, Number 3 1999 pp. 178-193 MCB University Press
2. **Buckley, Peter J.; Casson, Mark C.** "Analyzing Foreign Market Entry Strategies: Extending the Internationalization Approach" *Journal of International Business Studies*, Third Quarter 1998a, Volume 29 Number 3 Academy of International Business- Press, pp.539-562
3. **Buckley, Peter J.; Casson, Mark C.** "Models of the Multinational Enterprise" *Journal of International Business Studies*, First Quarter 1998b, Volume 29 Number 1 Academy of International Business- Press, pp.21-44
4. **Cantwell, John** "A Survey of Theories of International Production" Chapter 2 in: *The Nature of the Transnational Firm* Eds. C.N. Pitelis and R. Sugden London: Routledge 1991 pp. 10-56
5. FDI Equity In Hungary Broken Down by The Investors Country (Geographic region), net 1999 – National Bank of Hungary ,2000- http://www.mnb.hu/english/4_public/2000/10/tablak/tables.zip-et3-34
6. Direct investment stock by countries – Bank of Estonia, 2000 - http://www.ee/epbe/fdi/4b.html.en
7. **Dunning, John H.** "Reappraising the Eclectic Paradigm in an Age of Alliance Capitalism" *Journal of International Business Studies*, Third Quarter 1995, Volume 26 Number 3 Academy of International Business- Press, pp.461-491
8. **Dunning, John H.** "The Eclectic Paradigm of International Production: A Personal Perspective" Chapter 5 In: *The Nature of the Transnational Firm* Eds. C.N. Pitelis and R. Sugden London: Routledge 1991 pp. 119-139
9. **Ghoshal, Sumantra; Bartlett, Christopher A.** "The Multinational Corporation as an Interorganizational Network" *Academy of Management Review*, Volume 15, Number 4, 1990 pp. 603-625
10. **Haley, George T.; Tan, Chin-Tiong** "East vs. West: Strategic Marketing Management Meets the Asian Networks" *Journal of Business & Industrial Marketing*, Volume 14, Number 2 1999 pp. 91-101 MCB University Press
11. **Malnight, Thomas W.** "The Transition from Decentralized to Network-Based MNC Structures: An Evolutionary Process" *Journal of International Business Studies*, First Quarter 1996, Volume 27 Number 1 Academy of International Business- Press, pp.43-65
12. **Johanson, Jan; Johanson, Martin** "Developing Business in Eastern European Networks" Chapter 3 in: Business Entry in Eastern Europe: A Network and Learning Approach with Case Studies Eds. Jan-Ake Törnroos and Jarmo Nieminen Helsinki 1999 pp.46-71
13. **Johanson, Jan; Mattson, Lars-Gunnar** "Internationalization in Industrial Systems- a Network Approach" *Strategies in Global Competition* 1988 pp. 287-314
14. **Johanson, Jan; Mattson, Lars-Gunnar** "Interorganizational Relations in Industrial Systems: A Network Approach Compared with Transaction Cost Approach"

International Studies of Management and Organization, Volume 17, Number 1 1987 pp. 34-48
15. **Moon, H. Chang** "The Choice of the Entry Modes and Theories of Foreign Direct Investment" *Journal of Global Marketing*, Volume 11, Number 2 1997 the Haworth Press, Inc. pp. 43-64
16. **Peng, Mike W.; Heath, Peggy Sue** "The Growth of the Firm in Planned Economies in Transition: Institutions, Organizations, and Strategic Choice" *Academy of Management Review*, Volume 21, Number 2, 1996 pp. 492-528
17. **Sundaram, Anant K.; Black, J. Stewart** "The Environment and Internal Organization of Multinational Enterprises" *Academy of Management Review*, Volume 17, Number 4, 1992 pp. 729-757
18. The Study data "Top Exporter '98" collected by research group from University of Tartu in cooperation with Estonian Export Agency, spring 1999
19. The Study data "Top Investor '99" collected by research group from University of Tartu in cooperation with Estonian Investment Agency, Spring 2000
20. **Thorelli, H. B.** " Networks: Between Markets and Hierarchies" *Strategic Management Journal*, Volume 7, 1986 pp. 37-51 John Wiley and Sons
21. **Tyebjee, Tyzoon J.** "Internationalization of High Tech Firms: Initial vs. Extended Involvement" *Journal of Global Marketing*, Volume 7, Number 4 1994 pp. 59-80
22. **Wong, Y.H.** "Key to Key Account Management: Relationship (*Quanxi*) Model" *International Marketing Review Volume* 15 Number 3 1998, pp. 215-231 MCB University Press

Kokkuvõte

ETTEVÕTLUSVÕRGUSTIKUD JA INTERNALISEERIMINE KUI HARMONEERIMISVAHENDID EUROOPA LIIDUGA LIITUMISEL

Tõnu Roolaht
Tartu Ülikool

Aastakümneid oli rahvusvahelise äritegevuse uuringutes kesksel kohal tegevuse parema koordineerituse ja suurema efektiivsuse saavutamine läbi mitmelaadsete osategevuste internaliseerimise ehk omandamisega ühtsesse struktuuri liitmise. Viimase viieteistkümne aasta jooksul on diskursuses üha suuremat rolli omandanud aga nn. võrgustiklähenemine. See käsitlus arvestab viimasel ajal konkurentsitingimustes ja maailmaturul toimunud muutustega. Omandisuhte asemel asetatakse põhirõhk vastastikusele usaldusele ning osapoolte vahelise seose pikaajalisele kestvusele. Järjest enam avalduv globaliseerumise tendents suurendab integratsiooni vajadust, samas on aga üha suuremaks probleemiks tõusmas organisatsiooni-sisese juhtimise kasvav keerukus ning sellega seonduv juhtimiskulude kasv.

Käesoleva uurimuse sihiks on käsitleda kaasaegses ärikeskkonnas toimuvaid muutusi võrgustiklähenemise ja internaliseerimise võrdluse taustal, näitamaks, et neid lähenemisi on võimalik vaadelda ka seostatuna. Seejuures langeb peatähelepanu aspektidele, mis on seotud Euroopa Liidu laienemisega Kesk- ja Ida-Euroopa riikide suunas. Teisisõnu, vaadeldakse kahe nimetatud kontseptsiooni rolli tootmistingimuste ja standardite harmoneerimisel Euroopa Liidu vastavate nõuetega.

Internaliseerimise lähenemine, mis hõlmab turujõu ja transaktsioonikulude käsitlusi, ning klassikaline ehk välise võrgustiku käsitlus on mitmeti läbipõimunud. Kuigi stabiilses

turukeskkonnas osutus internaliseerimine igati õigustatuks, on kaasaegsed muutused ärikeskkonnas loonud vajaduse ulatuslike omandiväliste sidemete loomiseks osaliste vahel. Tootmisressursse kontrollivad kaasajal ettevõtlusvõrgustikud, kuid mitmed ettevõttesisesele transaktsioonile omased tunnused kajastuvad ka uuel võrgustiktasandil.

90ndatel on Kesk-ja Ida-Euroopa riikides kujunenud välja mitmed võrgustikseosed lääne ettevõtetega. Mitmed neist on omandanud ka domineeriva osaluse regiooni ettevõtetes. Nende protsesside koosmõju on aidanud kaasa nii Kesk- ja Ida-Euroopa ettevõtete rahvusvahelistumisele kui ka kohalike standardite lähendamisele Euroopa Liidu omadele. Võrgustiksidemete väljakujunemisel võib samas täheldada olulist regionaalset klasterdumist, mille käigus Eestil tekivad sidemed eeskätt Põhjamaade ettevõtetega.

Majanduspoliitika vallas tuleks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, sealhulgas eeskätt Eestis, pöörata suuremat tähelepanu välisinvestorite ja valitsuste jõupingutuste koordineerimisele. Selle üheks teeks on valitsuse ja ettevõtjate koostööorganite rolli suurendamine ärikeskkonna tingimuste määratlemisel lähtuvalt ettevõtjate vajadustest. Selles plaanis peaks suurenema ka ministeeriumite ja valitsusasutuste osalus rahvusvahelistes ettevõtlusvõrgustikes koordineerivate ning toetavate liikmetena. Eeltoodu kõrval tuleks teha intensiivsemat koostööd ülikoolide ja uurimisasutustega, et luua tingimusi uurimis- ja arendustööga seotud võrgustikseoste tekkimiseks teiste Euroopa riikidega. Lisaks välisinvesteeringute soodustamise jätkamisele ja suurendamisele tuleks infrastruktuuri arendamise ja administratiivsete tõkendite kaotamise läbi soodustada ka lepingulist laadi rahvusvahelist koostööd. See on vajalik tagamaks koostoimes uurimistegevuse arenguga suhteliselt autonoomsema konkurentsieelise kujunemist, olles samas integreeritud Euroopa Liitu.

ENERGIATURU LIBERALISEERIMINE EUROOPAS JA EESTIS

Jüri Sepp
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Euroopa elektri- ja gaasimajandus oli aastakümneid konkurentsile suletud. Veel 1990. aastatel domineerisid enamikus riikides riiklikud või kohalikud monopolid.[1] Riiklik reguleerimine välistas nende suhtes ka potentsiaalse konkurentsi surve. Tarbijatel puudus valikuvabadus. Tööstusettevõtetele jäi vaid omatootmise alternatiiv. Üksnes gaasimajanduses võis soojaturgudel rääkida asenduskonkurentsist teiste energiakandjate poolt.

1980. aastate lõpus võttis liberaliseerimisprotsessi juhtohjad EL-s enda kätte Suurbritannia. Tulemuseks oli turusüsteem, kus oli võimalik harusisene konkurents. 1990. aastate keskel järgnesid Rootsi ja Soome. Ülejäänud riikides oli vaja välist survet eurodirektiivi poolt. Ehkki ka EL tasandil oli liberaliseerimisele olulisi vastujõude. Esimesest eelnõust möödus rida aastaid, enne kui elektri siseturu direktiiv (ESD) 1997. a. veebruaris jõustus. Veel kauem võttis aega gaasituru direktiiv. See kehtib alates 1998. aastast. Rahvuslikud rakendused pidid jõustuma reeglina kahe aasta jooksul. Järgnevalt piirdutakse vaid elektrituru arengutega.

Artiklil on kaks omavahel seotud eesmärki:

- Võrrelda ja hinnata elektrituru liberaliseerimise regulatiivset külge EL-s ja Eestis. Lisaks ESD põhisätetele tuuakse väljavõtteid ka liikmesriikide praktikast Saksamaa näitel ja kõrvutatakse neid Eesti olukorraga. Muuhulgas hinnatakse Eesti võimalusi teiste majanduspoliitiliste prioriteetide (põlevkivienergeetika arendamine) järgimise võimalusi turu avamise kõrval.
- Uurida turu avamise aspektist AS-i Narva Elektrijaamad (NE) strateegilise investori kaasamisega seostuvaid probleeme ja nende võimalikke lahendusteid. Eelkõige seostuvad probleemid strateegilise investori kaasamise põhitingimuste kokkuleppe ning selles ette nähtud NE ja Eesti Energia AS-i (EE) vahel sõlmitava elektri pikaajalise ostu-müügi-lepinguga. Neist esimese on Eesti valitsus heaks kiitnud, teine eksisteerib eelnõuna.

Kokkuvõttes püütakse vastata mõnedele Eestis tõstatatud küsimustele (püstitatud hüpoteesidele):

1. Eestisuguses väikeriigis elektriturgu avada võimalik ei ole.
2. Strateegilise investori kaasamine kavandatud kujul on vastuolus turu avamise ja üldiste konkurentsireeglitega.
3. Eesti tururegulaatorid on võimetud täitma oma funktsioone hinna kujundamisel, konkurentsi küsimustes ja tarbijakaitsel.
4. Energiaturu avanemine on seotud EE kui 100% riigi omandis oleva aktsiaseltsi olulise tururiskiga, millest tulenevad tagajärjed võivad olla negatiivsed.

[1] Üksikasjaliku ülevaate EL elektrituru ja –poliitika arengust 90-ndate keskpaigani annab Klom, A.M. Electricity Deregulation in the European Union. 1996. Http://www.europa.eu.int/en/comm/dg17/27klom.htm

Elektrituru avamine

ESD kohustab liimesriike turgude järk-järguliseks avamiseks. Avatus on siin mõistetud tarbijate õigusena vabalt valida elektritarnijaid. Rahvuslikele elektriturgudele määratab art.19 avatuse miinimumnõuded, mida aja jooksul tõstetakse. Aluseks on siin teatud tarbimismahtu ületavate tarbijate keskmine osatähtsus EL-s. Tuginetakse ideele, et esmalt tuleb turg avada suurtarbijatele. Direktiivi jõustumisel oli normi arvestamise aluseks üle 40 GWh aastas tarbivate ettevõtete keskmine osatähtsus. Hinnanguliselt[2] ulatus see 22-25%-ni kogu elektriturust. ESD nägi ette alandada kolme aasta jooksul (seega 2000. aasta veebruariks) vaba valiku õiguse orienteeruvat piiri 20 GWh ja kuue aasta jooksul (2003. a. veebruariks) 9 GWh-ni. See tähendab avatuse normi tõusmist vastavalt 27 ja 33%-ni. Viimase arvu asemel on pakutud ka 35% ning 1999. a. normiks 26.48%[3].

Liikmesriigid peavad igal aastal andma aru, millised ettevõtted seda vaba valiku (avatuse) normi antud riigis täidavad. Igal juhul kuuluvad voolutarbijad mahus vähemalt 100 GWh nende hulka, kes peavad saama vabalt elektritarnijaid valida. Täiendavalt tuleb arvata vabade tarbijate hulka nii palju tarbijaid tarbimismahu järjekorras, kuni miinimumkvoot on täidetud. Samuti tuleb avalikustada need kriteeriumid, mille alusel liikmesriigid oma tarbijatele valikuvabaduse annavad. Saksamaal on seadusandja võtnud näiteks radikaalse positsiooni ja tunnustanud põhimõtteliselt kõigi tarbijagruppide valikuvabadust.

Eesti energiaseadus (ES) kasutab vaba valiku subjekti tähistamiseks suurtarbija mõistet, mis on valitsuse poolt 1999. a. juunis piiritletud elektritarbimisega vähemalt 40 GWh mahus. Valitsuskomisjoni hinnangul on neid Eestis kümme. Kas sellega on täidetud avatuse norm, sõltub Eesti elektritarbimise struktuurist tarbijate suuruse järgi. Selle kohta autoril momendil andmed puuduvad.

Loomulikult on Eestisuguses väikeriigis reaalne võimalus valida tarnijaid oluliselt erinev formaal-juriidilisest õigusest. Tingimustes, kus 98% siseturu vajadustest toodetakse ühe ettevõtja (NE) poolt, on reaalne avatus tagatav vaid elektri impordi võimaldamise kaudu. ES § 9 seostab impordi loa andmise ettevõtja majandusliku usaldatavuse ja riigi majanduspoliitiliste huvidega. See on siiki legitiimne vaid EL-i mittekuuluvate riikide suhtes.

Konkurents mingis võrgupiirkonnas asuvate tarbijate pärast saab põhimõtteliselt kujuneda kahel teel:

- alternatiivsete ühenduste ehitamisega,
- võrguettevõtja olemasoleva võrgu kasutamisega

konkureerivate energiaettevõtete poolt.

Otseliinide rajamist reguleerib ESD art. 21. Liikmesriigid peavad tagama igale õigustatud tarbijale võimaluse otseühenduse loomiseks tarnijaga ja vastupidi. Luba otseliinide rajamiseks võib seostada raskustega olemasoleva võrgu kasutamisel. ES seda küsimust otseselt ei reguleeri.

Kuivõrd alternatiivsete ühenduste loomine on majanduslikult õigustatud vaid erandjuhtudel, sõltub reaalne turu avamine siiski ligipääsust olemasolevatele võrkudele. Võrguettevõtjatele kehtestab ESD diskrimineerimiskeelu (art. 7 ja 11). Eelkõige ei tohi nad eelistada oma ema-

[2] http://eur-op.eu.int/opnews/197/en/r332.htm
[3] Soosaar, S. Energiaturu riiklikust regulatsioonist. ETI. 3.08.1999.

ja tütarettevõtteid teistele võrgukasutajatele. Eesti tingimustes tähendab see kohustust Eesti Energiale (EE) mitte eelistada ülekannetes NE energiat. Selline (võrgu) omaniku õiguste piiramine oma omandi kasutamisel on esile kutsunud põhjalikke õigus- ja majandusteaduslikke diskussioone, mille järeldus on lühidalt kokku võetav sõnadesse "omand kohustab".[4] Õiguslikult tugineb võrgu ühiskasutamisel rajanev konkurents USA-s väljaarendatud olulise infrastruktuuri (*essential facilities*) doktriinil.[5]

Võrkude kasutamiseks mitteomanike poolt pakub ESD välja kaks võimalikku korraldust:

- teenindussüsteem (art. 17),
- ainuostusüsteem (art. 18).

Teenindussüsteem võib omakorda olla kas vaba või reguleeritud. Mõlemad variandid lubavad tarnesuhteid ühte võrku ühendatud elektritootjate ja -tarbijate vahel. Tarned toimuvad võõra võrgu kaudu ülekandeteenuse abil. Vaba variandi korral lepitakse teenuse hinnas ja muudes lepingutingimustes kokku asjaosaliste vahel. Reguleeritud teenindus tähendab aga konkreetsete teenustariifide avaldamist võrguettevõtja poolt.

Ainuostusüsteem tähendab elektri ostmist üksnes võrguettevõtjalt. Sellele vaatamata võib tarbija siingi kasutada nn. kolmnurktehingute kaudu soodsamaid alternatiivpakkumisi. Ta sõlmib vastava energiaettevõttega tarnelepingu. Seejärel saab ta "oma" võrguettevõtjalt selle tavahinnaga soovitud elektrikoguse. Ainuostja jätab endale teenustasu ja edastab ülejäänud summa tarnijale. Viimane tarnib omakorda võrguettevõtjale kokkulepitud elektrikoguse. Lõpuks siirdab tarnija tarbijale vahe võrguettevõtjalt saadud tasu ja oma soodsama pakkumishinna vahel. Seega maksab tarbija kokkuvõttes madalamat elektrihinda ja kannab võrguettevõtja teenustasu. Ainuostja ei saa seejuures mingit infot konkureerivate pakkujate hindadest.

Ainuostjat ei tohi siiski segamini ajada vastutava võrguoperaatoriga, kellele riigid panevad vastutuse ülekandevõrgu eest kindlas piirkonnas (art. 7). Ainuostjateks on pigem jaotusvõrgu ettevõtjad. Saksamaal peavad nad selleks näiteks liidumaade järelvalveasutustelt loa taotlema (esialgu rakendatakse seda süsteemi vaid 2005. aastani). Viimaste ülesandeks on ka võrgukasutustariifide kooskõlastamine. Seejärel tariifid avaldatakse (vt ka ESD art. 18). Teenindussüsteemi korral, mis Saksamaal on kasutusel vabana, peavad võrguettevõtjad avaldama vaid aastakeskmised teenustasud (ESD art. 17).

ES ei täpsusta, kumba võrgukasutussüsteemi Eesti rakendab. §15 sätestab vaid võrguettevõtja kohustuse müüa elektrit või edastamise või jaotamise teenust. Siiski viitab edastamistariifide kehtestamise kord reguleeritud teenindussüsteemi kasutamisele. Suurtarbijate suhtes võib sellega seoses rääkida ülereguleerimisest.

Turu avamisega on seotud ka uute tootmisvõimsuste loomise regulatsioon. ESD pakub jällegi kahte võimalust:

- loamenetlus,
- konkursimenetlus.

---

[4] Vt. Büdenbender, U. Durchleitungen in der Elektrizitätswirtschaft und Eigentumsschutz. – Wirtschaft und Wettbewerb. 2/2000. Lk. 119-135.

[5] Vt. Schwintowski, H.-P. Der Zugang zu wesentlichen Einrichtungen. - Wirtschaft und Wettbewerb. 2/2000. Lk. 842-853.

Esimesel juhul saab õiguse elektritootmiseks iga selleks soovi avaldav kindlatele mittediskrimineerivatele tingimustele vastav ettevõtja. Teine variant tähendab riigi kõrgemat sekkumisintensiivsust ja lubab investeeringute riiklikku planeerimist. Riik kuulutab siin välja konkursi kindlatele tootmismahtudele ettemääratud tingimustel. ESD art. 4 järgi võivad liikmesriigid valida, kas nad eelistavad ühte kahest meetodist või nende kombinatsiooni.

Elektrituru avamise piirangud

Turu avamise nõuet piiravad reeglid võivad olla tähtajatud või tähtajalised. Tähtajatud erandid:

- Võrguettevõtjad võivad ligipääsu võrkudele piirata võimsuse puudumise tõttu (art. 17 ja 18). Eestis on võrgule ligipääsu keelamise tingimused sätestatud juba konkurentsiseaduse (KS) § 18 lg 2.
- Kui võrguettevõtjale on pandud avalikus huvis mingeid kohustusi, ei pruugi liikmesriigid turu avamise nõuet järgida (art. 3). Seda küll ainult juhul, kui avamine takistab avaliku teenuse osutamist.
- Samas artiklis on lubatud avamisnõudeid eirata ka juhul, kui see mõjutab kaubanduse arengut määral, mis kahjustab ühenduse huve.

Tähtajaliselt (aastani 2006) on määratletud riikidevaheline tasakaalustusklausel art.19. Välismaine pakkuja peab saama juurdepääsu võrgule vaid siis, kui sisemaine tarbija oleks õigustatud tarnijat valima ka vastavas välisriigis. ESD peab silmas ikkagi suhteid EL raames.[6] Kohustus avada turg kehtib vaid liikmesriikide vahel, mitte aga kolmandate riikide suhtes. Seega peab ka Eesti võimaldama tarneid näiteks Soomest, mitte aga Venemaalt. Suhted viimasega sõltuvad enne ühinemist EL-ga kahepoolsetest kokkulepetest.[7]

Lisaks lubab ESD art. 8 üldjuhul liimesriikidele õiguse tagada 15% elektritarbimise katmine kodumaiste energiakandjatega ning diskrimineerida tarnijaid kombineeritud elektri-sooja tootjate ja taastuvate energiaallikate kasutajate kasuks. Esimene säte ei ole muidugi piisav põlevkivienergeetika arengu tagamiseks. Tähelepanuväärne on siinkohal Saksamaale võimaldatud erand Ida-Saksa elektritarbijate valikuvabaduse piiramiseks. Nende puhul on tarnijate ligipääsu otsustamisel lubatud arvestada kohaliku pruunsöe tootmise huvidega. Tõsi-küll, vaid ülimalt 2005. aastani. Teadaolevalt ei ole Eesti analoogilist küsimust liitumisläbirääkimistel tõstatanud. Art. 24 näeb sellise võimaluse ette vähemalt liikmesriikide varasemate kohustustega seoses.

Erandid on võimalikud ka väikeste isoleeritud võrkude jaoks (art. 25). Kuigi Eesti on EL võrkudest seni isoleeritud, ei mahu ta suuruse poolest siiski erandi piiridesse (kuni 2500 GWh aastas).

Hinna- ja kvaliteediregulatsioon elektriturul.

Üldnormiks on juba nimetatud ESD art.3. Seal mainitud "kohustused avalikes huvides" legaliseerivad ka kehtestatavad hinna-, kvaliteedi- ja keskkonnanõuded. Art. 10 toonitab liikmesriikide õigust panna elektri jaotusastmel võrguettevõtjatele varustuskohustust ja

[6] Reaalselt on riikidevaheline kaubandus oluline vaid Luksemburgile, kes impordib 95% koguvajadusest. Teistes liikmesriikides jääb see alla 15%. Suurim eksportöör on Prantsusmaa (16% tarbimisest). Vt. http://www.europa.eu.int/en/comm/dg17/27klom.htm

[7] Üldised raamid annab siin ette 1991. a. sõlmitud Energiaharta.
Vt. http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l27028.htm

kehtestada vastavaid tariife. Lisaks näevad art. 7 ja 11 ette kindlate tehniliste kvaliteedinõuete kehtestamist ülekande- ja jaotusvõrkudele. Esimesel juhul on nõutud koguni konkreetsete kvaliteedistandardite väljatöötamist.

Erinevalt näiteks Saksamaast on Eestis hinnaregulatsioon elektriturul ülepingutatud ESD nõuetega võrreldes. ES § 19 sunnib kõiki turgu valitsevaid energiaettevõtteid oma elektri- ja edastamisteenuste hindu kooskõlastama Energiaturu Inspektsiooniga. Erand on tehtud vaid gaasi suurtarbijatele. Loomulik oleks allutada kõik turgu valitsevate energiaettevõtjate tehingud suurtarbijatega mitte hinnaregulatsioonile (kooskõlastamisele *ex ante*), vaid tavalisele kuritarvitusjärelvalvele *ex post* KS § 14 alusel. Sellega aga ei peaks tegelema enam spetsiaalregulaator, vaid konkurentsiamet.

Erialakirjanduses on avaldatud arvamust[8], et varem või hiljem muutub ebaoluliseks ka väiketarbijate elektrihindade riiklik regulatsioon *ex ante*. See eeldab siiski nii turgude reaalset avanemist kui ka mõõtmistehnoloogia arengut. Siis tõusetub riigi ette analoogiliselt telekommunikatsiooniturugа mitte niivõrd elektrihindade, kuivõrd tarnijate vahetamise tasude reguleerimise ülesanne.

Peamiseks probleemiks jääb aga ka edaspidi võrgukasutustasu reguleerimine või järelevalve (vaba teenindussüsteemi korral). Eriti keeruline on see vertikaalselt integreeritud energiaettevõtete puhul. Arvestades asjaolu, et info asümmeetria regulaatori ja reguleeritava ettevõtte puhul on paratamatu (esimese kahjuks), on kirjanduses eelistatud Saksa süsteemi[9]. Siin kujundatakse teenustariifid asjassepuutuvate, elektri müüjaid ja ostjaid esindavate ettevõtlusorganisatsioonide kokkuleppel. Sisuliselt loodetakse, et elektriostjate ühendatud läbirääkimisjõud suudab hindu paremini kontrollida kui riiklik järelevalve.

Vertikaalne integratsioon ja konkurents elektriturul

Praeguse seisuga on Eestis tegemist ühe vertikaalselt maksimaalselt integreeritud energiaettevõttega, mis ühendab kõiki väärtusloome keti astmeid alates kohaliku energiakandja (põlevkivi) kaevandamisest ja lõpetades lõpptarbijate elektriga varustamise ja neile täiendavate teenuste osutamisega. Teatavasti kuulub 51% AS Eesti Põlevkivi (EP) aktsiatest NE-le. Viimase aktsiad kuuluvad omakorda EE-le. Et 49% EP ja 100% EE aktsiatest kuuluvad lisaks ühele omanikule (Eesti riigile) võibki rääkida täielikult integreeritud energiaketist, mis väljaspoole toimib KS § 2 lg 3 mõttes ühe ettevõttena.[10]

Vertikaalse keti tegevuse regulatsioon vastab Eestis praegu ESD nõuetele. Nagu juba ülal mainitud, on võrguettevõtjatel selgesõnaliselt keelatud võrgukasutajaid diskrimineerida. Et seda aspekti saaks vertikaalsete ühenduste korral kontrollida, peab olema tagatud erinevate tegevusastmete (tootmine, ülekanne ja jaotus) eraldatud majandusarvestus (ESD art. 14). Peale arvestuse läbipaistvuse peab olema tagatud kõrgepingeülekande (põhivõrgu) organisatsiooniline eraldatus (art. 7). Samuti on kehtestatud teatud eripiirangud ainuostjatena tegevatele osakondadele info edastamisel ettevõtte eel- ja järelastmetele (art.15).[11] Eestis on erinevad keti astmed lahutatud mitte üksnes raamatupidamislikult (vastav nõue sisaldub nii

[8] Eickhof, N., Kreikenbaum, D. Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien. - Wirtschaft und Wettbewerb. 7,8/1998. Lk. 674.
[9] Samas, lk. 676.
[10] Seda ei muuda ka valitsuse kavatsus EE vähemusosaluse müügiks ja ettevõtte viimiseks börsile.
[11] Vt. diskussiooni Theobald, Ch. Wettbewerb in Netzen als Ziel effizienten Rechts. – Wirtschaft und Wettbewerb. 3/2000. Lk. 231-244.

ES-s kui ka KS-s), vaid ka organisatsiooniliselt. Otseselt nõutud ülekandevõrkude eraldatus on tagatud EE raames põhi- ja jaotusvõrgu viimisega omaette struktuuriüksustesse.

Suuremates riikides toimubki reaalne konkurents turgude avamisel just eri kettide vahel. Näiteks Saksamaa kartelliamet ei pea ühinemiskontrolli teostamisel elektrimajanduses väliskonkurentsi veel oluliseks teguriks ning peab siseturu struktuuri regulatsiooni endiselt vajalikuks.[12] Püütakse säilitada vähemalt 3-4 keti tegevus Saksa elektriturul. Eestis pole see ilmselt suuruseeliste kaotsimineku tõttu võimalik. Ehkki konkreetseid arvutusi kahe suurema elektrijaama ühendamise põhjustest NE-ks pole õnnestunud näha, võib ainuüksi Saksamaa arengute alusel arvata, et elektriketi vähimoptimaalne suurus ületab praeguse tehnoloogia korral Eesti turu suuruse.

Tähelepanuväärne on ka vertikaalse integratsiooni hindamise ambivalentsus turuvorme käsitlevas majandusteoorias.[13] Kui oligopoolsetel turgudel on otstarbekas hoida turu erinevad astmed lahus, et vältida mitteintegreerunud ettevõtete ahistamist integreerunud ettevõtete poolt, siis monopoolsete astmete korral on eelistatum nende vertikaalne ühendamine. Vastasel korral on tõenäoline mitmekordse marginaliseerimise oht, s.t. iga monopoolne aste üritab kehtestada monopoolset hinda, mis viib järjekordse hinnatõusu ja koguse vähenemiseni. Eesti näite korral on kindlasti otstarbekas põlevkivi kaevandamise ja sellest elektri tootmise ühendamine. Samal ajal sõltub elektritootmise (NE) ja ülekande (EE) ühendamise otstarbekus sellest, kas on prognoositav alternatiivsete elektripakkujate tekkimine. Kui on oodata alternatiivse tootmise või impordi kujunemist, peaks eelistama lahutamist, kui aga mitte, võiks parem olla nende ühendamine.

Eesti siseturul on ainsaks tõsiseltvõetavaks vertikaalsele monopolile konkurentsi pakkuvaks jõuks elektri võimalik[14] import. Nii on see olnud tegelikult valdava osa Eesti majandusega. Praegu ei ole importkonkurents veel möödapääsmatu kahel põhjusel:

- Import Läänest (Põhjamaadest) ei ole võimalik. Esiteks on merekaabli rajamine Soome tehniliselt ja majanduslikult keerukas. Vastava ühenduse väljaarendamise kuludeks on valitsuskomisjon hinnanud *ca* 10 miljardit krooni kuue aasta jooksul. Ja mis veelgi olulisem - praegu on hinnaerinevused veel nii suured, et teevad impordi mõttetuks. Eestis maksis elekter kodukliendile 1997. a. 0.60, Taanis 2.59, Rootsis 1.82, Soomes 1.60 ja Norras 0.71 kr/kWh[15]. Keskpikas perspektiivis (peale ühinemist EL-ga) võib muidugi olukord eriti seoses keskkonnamaksudega oluliselt muutuda. Kui Taanis ja Rootsis oli maksude osa hinnas selgelt üle poole, siis Eestis vaid 15%.[16]
- Turu avamine ida poole ei ole eurointegratsiooni raames kohustuslik, mis võimaldab otsida kompromissi teiste majanduspoliitiliste eesmärkidega. Eelkõige peetakse siin silmas põlevkivienergeetika säilitamist ja arendamist vastavalt riiklikule arengukavale, mille taga on omakorda sotsiaal- ja julgeolekupoliitilised sihid (arvestades eriti Kirde-Eesti spetsiifikat).

[12] Gestaltung von Marktstrukturen durch Auflagen. - Wirtschaft und Wettbewerb. 11/2000. Lk. 1117-1129.
[13] Vt. Roberto, V. Wettbewerbspolitische Beurteilung der vertikalen Zusammenschlüsse. - Wirtschaft und Wettbewerb. 10/1992 või Sepp, J. Konkurentsipoliitika. Tartu, 1998. Lk. 76-78.
[14] Piisab juba impordi reaalsest võimalusest, et kohalikke monopole distsiplineerida.
[15] Kütuse- ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava. RT I 1998, 19, 295.
[16] Samas.

Strateegilise investori kaasamine Eesti elektriketti

Uusi probleeme lisab energiaturu liberaliseerimisse NRGenerating International B.V. (NRG) kaasamine NE-sse strateegilise investorina. Eelkõige tuleb anda hinnang tehingu raames NE ja EE vahel sõlmitavale elektrienergia ostu-müügi-lepingule. Selle lepingu muudab problemaatiliseks temas sisalduvad ostu- ja müügikohustused, mis piiravad kolmandate võimalusi elektriturul tegutsemiseks.[17] Lepingu projektis on määratud kindlaks nii EE poolt ostetavad miinimumkogused kui ka viimase õigus NE kogu elektritoodangule 15 aastaks.

Konkurentsipoliitiliselt on kahtlasem NE ainumüügikohustus EE-le. Sisuliselt ei saa keegi teine ilma EE nõusolekuta NE-lt elektrit osta. KS § 4 keelab üldjuhul taolised lepingud. Samas defineerib § 6 need tingimused, mis lubavad konkurentsi piiravate kokkulepete suhtes teha erandeid. On vägagi kaheldav, kas kõik seal nimetatud neli kriteeriumi, mis on erandi tegemiseks vajalik, on üheaegselt täidetud. Siiski pole siinkohal mõtet seda küsimust detailsemalt analüüsida, sest esmalt tuleb tuvastada, kas vaadeldav leping on üldse KS objektiks. Vastus sõltub sellest, kas NE ja EE on KS § 2 lg 3 mõttes kaks ettevõtjat või üks. § 2 lg. 4 defineeritud valitseva mõju formaalsete kriteeriumide järgi (EE ema- ja NE tütarettevõte, EE õigus nimetada enamus nõukogu liikmeid) peaks olema õige teine variant.[18] Sel juhul langeb vaadeldav leping KS huviorbiidist välja. Samas võib selle lepingu täitmine EE poolt osutuda teatud juhtudel oma turguvalitseva seisundi kuritarvitamiseks KS § 14 mõttes. Seda juhul, kui ta keeldub teenindamast teisi elektripakkujaid peale NE või isegi üksnes diskrimineerib neid NE-ga võrreldes.

Lepingu teine aspekt on EE elektri ostukohustus 15 aastaks kindlate reeglite järgi kujundatud hindadega. Konkurentsipoliitiliselt on see säte vähemalt formaal-juriidiliselt kahjutu. Esmalt säilib turu avanemisel kõigil teistel (võimalikel) pakkujatel õigus otsesuheteks tarbijatega EE võrku kasutades. Teiseks ei ole tegemist riigi abiga NE-le KS §19 mõttes, sest EE on eraõiguslik ettevõtja ning ostukohustus pole ka finantssoodustus. Et tegemist on eraõiguslike ettevõtjate lepinguga kontserni raames, ei ole põhjust rääkida ka eri- või ainuõiguste andmisest KS §15 mõttes.

Ostukohustuse peamine probleem on hoopis EE olulise tururiski tekkimine seoses soodsama pakkuja võimaliku ilmumisega Eesti turule. Turu avanemise korral ei sunni keegi tarbijaid ostma elektrit EE-lt ebasoodsama hinnaga. Selline oht võib tekkida kahel põhjusel

- Eesti ühineb EL (Põhjamaade, Balti ringi) võrkudega ja tekib võimalus soodsama elektri importimiseks Läänest;
- Eesti valitsus alandab põlevkivienergeetika prioriteetsust ja liberaliseerib elektriimpordi idast.

Riski suurus võib järk-järgult väheneda, sest ostukohustus langeb 5800 GWh-lt 2001. a. 3500 GWh-le 2013. a. Siiski on üsna tõenäoline, et ostukohustus ületab euronormiga lubatava suletud turuosa kogu lepingu kestuse jooksul. Näiteks 2006. a. ostukohustus moodustab *ca* 73% toodangust, mis on veel tõenäoliselt märgatavalt suurem selleks ajaks lubatavast suletud turuosast (mitte üle 65%). Ilmselt tõuseb avatuse norm 2003. a. tasemelt (35%) pidevalt edasi.

[17] Sedalaadi kohustusi reguleerivad KS 2. ja 3. ptk.

[18] Siiski annab aktsionäride lepingu sisu tulemuseks vaid konsensusliku otsustamise võimaluse. Seega ei saa EE avaldada tegelikult valitsevat mõju NE tegevusele, vaid vajab selleks NRG nõusolekut. Tegemist on ilmselt juriidilise probleemiga, mis vajab kohtupretsedenti.

Milliseks kujunevad selleks ajaks energiahinnad Euroopas on raske ennustada. Juhul kui import Euroopast peaks end õigustama, langeb kogu tururisk EE-le. Teiselt poolt ei tohi unustada ei ekspordivõimalust ega ka seda, et EE ostukohustuseta oleks jälle NE ja selle taga seisev NRG allutatud suuremale riskile. Viimase seisukohalt on tegemist olulise pöördumatu investeeringuga. Sellega seoses tekkiv investeeringujärgselt konkreetselt turult väljumisega seonduv võimalik kahjum vajab kindlustamist. Üheks võimaluseks on siin EE poolsed tagatised nn. suhtelepingu raames. Tegemist on transaktsioonikulude teooria tüüpilise probleemiga, mida käsitletakse eriti O. Williamsoni poolt rajatud koordinatsiooniteoorias.[19]

Põhitingimuste leping vastab igati suhtelepingu määratlusele ja sisaldab üsna palju garantiisid investorile. Neist olulisemad on EE osalemine NE kapitalis aktsiate piiratud võõrandamis-õigusega ning juba mainitud elektri ostukohustus. EE ja Eesti riigi seisukohalt oleks muidugi parem piirdumine vaid esimese tagatisega, mis tagaks kommertsriski võrdse jaotuse. Lõppkokkuvõttes on riskide ja tuluootuste jagamine läbirääkimiste küsimus ning vaid üks aspekt komplekstehingust. Kas oleks saanud (või veel saab) taotleda soodsamaid tehingutingimusi ohustamata (iseenesest kasuliku) tehingu (investeeringu) toimumist, on välisel eksperdil võimatu öelda. Siinkohal võib vaid lisada, et alternatiivne tee põlevkivienergeetika arendamiseks (riiklikud investeeringud) jätaks kõik riskid täies ulatuses Eesti riigi ja maksumaksjate kanda. Kui ikka põlevkivielekter ei osutu avatud turul konkurentsivõimeliseks, on investeering ebaefektiivne sõltumata sellest, kes selle tegi. Praeguse variandi korral jääb igal juhul (isegi EE pankrotistumisel) osa riski välisinvestori kanda. Seega pole esmane riskiallikas mitte niivõrd selles, kuidas arendada põlevkivienergeetikat, vaid otsuses seda üldse teha (sealhulgas kaitstes vajadusel väliskonkurentsi eest).

On üsna ilmne, et otsustavaks teguriks kogu protsessi tulemuse kujunemisel on ühenduse loomine eurovõrkudega ja selle liidese võimsus. Kuigi Eesti valitsus saab siin kuni ühinemiseni EL-ga ajada oma poliitikat, ei ole välistatud ka välisinvestorite huvi selle projekti vastu.[20] Siiski leidis näiteks Saksa kartelliamet, et pole põhjust oodata riikidevaheliste ülekandevõimsuste järsku suurenemist lähiajal.[21] Investoritele pole selge, millised riigid kujunevad pikas perspektiivis elektri eksportijateks ja millised importijateks. Selline olukord vähendab esialgu EE tururiski.

Kokkuvõte

Järgnevalt antakse sissejuhatuses esitatud hüpoteesidele kokkuvõtlik hinnang ja tuuakse ära autori ettepanekud.

1. Elektrituru avamine Eestis on võimalik nii formaal-juriidiliselt kui ka reaalselt, kuid pole kindel, kas viimane on ka soovitav. Eesti valitsus peab teadvustama eesmärkide konflikti ja otsima nii poliitiliselt kui ka majanduslikult vastuvõetavat kompromissi põlevkivienergeetika arendamise ja elektrituru reaalse avamise vahel.

---

[19] Vt. Williamson, O. E. Transaction Cost Economics. Handbook of Industrial Organisation. 1/1989 või Sepp, J. Institutsiooniökonoomika. Tartu, 1997. Lk. 36-60, 116-122.

[20] On ju transeuroopa võrkude rajamine ELi üheks prioriteediks, mida ka rahaliselt toetatakse (Amsterdami lepingu art. 154-156). EL uurib praegu võimalusi Balti riikide ühendamiseks nii Põhjamaade NORDEL-võrku kui ka CENTREL/UCPTE-võrguga.
Vt. http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l27020.htm

[21] Gestaltung von Marktstrukturen durch Auflagen. - Wirtschaft und Wettbewerb. 11/2000. Lk. 1122.

Turu avamine võib olla nii formaal-juriidiline kui ka reaalne. Formaal-juriidiliselt tuleb EL-i elektri siseturu direktiivi järgimiseks valitsuse määrusega järk-järgult alandada suurtarbija energiatarbimise kriteeriumi. Reaalne turu avamine on Eesti siseturu baasil praktiliselt võimatu. NE annab 98% elektri kogutoodangust. Ainuke võimalus oleks kahe iseseisva ja konkureeriva ettevõtja moodustamine Eesti ja Balti elektrijaamade baasil. Selle võimaluse kõrvalejätmine Eesti valitsuse poolt oli oletatavasti piisavalt põhjendatud kahe jaama ühendamise tehnilise ja majandusliku efektiivsusega.

Turu avamine on praktiliselt võimalik elektri impordi baasil. Keskpikas perspektiivis (*ca* 10 aastat) on elektri import võimalik vaid Venemaalt, pikemas perspektiivis ka EL-st Põhjamaade või Balti ringi baasil. Turu avamine ei pruugi aga olla kooskõlas Eesti majandus-, sotsiaal- ja julgeolekupoliitika kindlate prioriteetidega, eelkõige põlevkivienergeetika arengu kindlustamisega. Praegusel momendil puudub prognoos selle kohta, kas Eesti kujuneb turu avamisel elektrit importivaks või eksportivaks maaks.

2. Strateegilise investori kaasamise põhitingimuste kokkulepe ei ole vastuolus EL-i elektrituru avamise nõuetega. Eesti riik võib ja peab andma kõigile elektritarbijatele formaalse õiguse pakkujate valikuks. Põhitingimustes sätestatud elektri ostu-müügi kohustused ei kehti elektritarbijate suhtes. EE-l on seadusega määratud kohustus vahendada oma võrgu kaudu kõik elektritehingud. Sellega on juriidiline vastuolu turu avamise nõuetega välistatud. Praktiliselt ei saa tarbijad aga valikuvabadust enne elektriimportööride turule tulekut. ESD nõuab vaid impordi võimaldamist EL liikmesriikidest. See ei ole teostatav enne võrkude ühendamist. Impordi lubamine Venemaalt on Eesti riigi majanduspoliitiline otsus.

Autori arvates puudub ka vastuolu EL-i ja Eesti üldiste konkurentsireeglitega, sh riigi abi suhtes. Juriidiliselt ei laiene kahepoolsele elektri ostu-müügi-lepingule (tõenäoliselt) ka KS konkurentsi kahjustavate kokkulepete keeld. Et tegemist on eraõiguslike ettevõtjate lepinguga kontserni raames, ei ole põhjust rääkida ka eri- või ainuõiguste andmisest.

3. Elektrituru regulatsioon on seaduste tasemel Eestis piisav, soovida jätab regulaatorite (järelevalve) haldussuutlikkus. Tugevdamist vajab nii nende positsioon riigis (sõltumatus) kui ka komplekteeritus personaliga arvu ja kvalifikatsiooni mõttes. Siin tuleks orienteeruda rahvusvahelisele praktikale. Eestis võiks analoogiliselt finantsjärelevalvega olla ühtne ja sõltumatu konkurentsi järelevalve institutsioon. Suurtarbijate tehingute suhtes tuleks rakendada *ex post* kuritarvitusjärelevalvet, soovitades viimastel pidada kollektiivseid läbirääkimisi EE-ga. Loomulikult on elektri ostu-müügi-lepingu jõustumisel NE ja EE vahel sisuliselt kontrolli ja läbirääkimiste objektiks vaid EE edastamistariifid. EE ei saa ostjatelt ja järelevalvest tulenevat survet edasi anda NE-le. Täpsustada võiks võrkude kasutamise korda vastavalt eurodirektiivi pakutud variantidele.

4. Lähiperspektiivis on Eesti riigi võimuses EE-le rahuldava keskkonna kujundamine, pikemas perspektiivis on tulevik ebakindel. Võimalusel tuleb lühendada NRG kaasamise põhitingimustes sätestatud garanteeritud ostude perioodi ja alandada koguseid, püüdes neid seostada turu avamise normatiividega vähemalt peale 2006. a. Põhimõtteliselt peaks kokkuleppes sätestama ka ketisiseste hinnakujundusreeglite muutmise korra.

Lähiaastatel tuleb kõne alla vaid turu avanemine itta. Seda saab riik aga reguleerida vastavalt vajadustele ja poliitilistele prioriteetidele. Soovitavaks printsiibiks ja kasutatavaks argumendiks on avamise vastastikkus. Turu avamist saab sõltuvalt EE konkurentsivõime-lisusest kasutada täiendava riikliku surve avaldamiseks EE-le hinnajärelevalve kõrval.

Pikemas perspektiivis võib kõne alla tulla ka reguleerimatu tururiskiga seotud avanemine läände (põhja). Kas see on EE-le lõpptulemusena võimalus või oht, on raske praegu prognoosida. Muidugi oleks parem tulevikule vastu minna ilma ostukohustuseta, jättes riski üksnes NE-le (ehk jagades seda aktsionäride - NRG ja EE vahel). Halvima stsenaariumi teostumisel tuleb arvestada ka EE pankrotiga, mis oleks siis investori kaasamise tehingu ja põlevkivienergeetika arendamise üheks kulukomponendiks. Sisuliselt tuleks aga sama kahju kanda ka põlevkivienergeetika alternatiivsete arendusprojektide korral.

Kasutatud kirjandus

1. Gestaltung von Marktstrukturen durch Auflagen. - Wirtschaft und Wettbewerb. 11/2000. Lk. 1117-1129.
2. **Büdenbender, U.** Durchleitungen in der Elektrizitätswirtschaft und Eigentumsschutz. – Wirtschaft und Wettbewerb. 2/2000. Lk. 119-135.
3. **Eickhof, N., Kreikenbaum, D.** Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien. – Wirtschaft und Wettbewerb. 7,8/1998. Lk. 674, 676.
4. **Klom, A. M.** Electricity Deregulation in the European Union. 1996. http://www.europa.eu.int/en/comm/dg17/27klom.htm
5. **Roberto, V.** Wettbewerbspolitische Beurteilung der vertikalen Zusammenschlüsse. – Wirtschaft und Wettbewerb. 10/1992
6. **Soosaar, S.** Energiaturu riiklikust regulatsioonist. ETI. 3.08.1999.
7. **Schwintowski, H.-P.** Der Zugang zu wesentlichen Einrichtungen. – Wirtschaft und Wettbewerb. 2/2000. Lk. 842-853.
8. **Theobald, Ch.** Wettbewerb in Netzen als Ziel effizienten Rechts. – Wirtschaft und Wettbewerb. 3/2000. Lk. 231-244.
9. **Williamson, O. E.** Transaction Cost Economics. Handbook of Industrial Organisation. 1/1989.

Zusammenfassung

LIBERALISIERUNG DER ENERGIEMÄRKTE IN EUROPA UND ESTLAND

Jüri Sepp
Universität Tartu

Zur Zeit werden in Estland zwei wichtige wirtschaftspolitische Schritte diskutiert: die Privatisierung der Kraftwerke und die Öffnung der Energiemärkte. So ist auch die Hauptziel des Artikels naheliegend: die mögliche Zielkonflikte zu bewerten und die Lösungen zu diskutieren.

In Estland wird 98 % der Elektroenergie von zwei Ölschieferkraftwerken produziert, die beide der AG Narva Elektrijaamad gehören. Um die Modernisierung der Kraftwerke zu gewährleisten, hat die estnische Regierung vor, ein US-Unternehmen als den strategischen Partner, heranzuziehen. Dabei versucht der ausländischer Investor aber sein Sunk-Costs-Risiko zu minimieren und hat die Kaufpflicht (Mindestmengen und -preise) für den Netzbetreiber Eesti Energia AG (100% im öffentlichen Hand) als die Investitionsvoraussetzung verlangt.

Der bevorstehende EU-Beitritt setzt für Estland eine Öffnung der Energiemärkte voraus. Die estnische Gesetze (insbesondere Wettbewerbsgesetz und Energiegesetz) entsprechen schon

heute diesem Ziel und gewähren die Grundlage der Liberalisierung – den Durchleitungswettbewerb. Dadurch kann aber bei der ungünstigen Preisentwicklung für Eesti Energia AG eine grosse Marktrisiko entstehen. Wenn die Importpreise niedriger sind als die für estnische Energie, können die freie Verbraucher die alternativen Anbieter aussuchen.

So steht die estnische Regierung vor einer Dilemma - entweder die ausländische Investitionen und eine Marktrisiko für eigenes Unternehmen oder keine Investitionen und die zukünftige Abhängigkeit von Energieimporte und was noch schlimmer - die struktur-, sozial- und regionalpolitische Probleme durch Zusammenbruch des Ölschiefersektors.

Im Artikel werden einige Kompromisslösungen bei diesem Zielkonflikt diskutiert. Doch neigt der Autor den ersten Weg zu bevorziehen. Weil eine Alternative - die Renovierung der Kraftwerke ohne Privatinvestitionen durch staatliche Finanzierung - die volle Risiko auf Steuerzahler überwälzt. Auch ist das Risiko mittelfristig nicht sehr hoch, weil die Integration mit den transeuropäischen Netzen erst in etwa 10 Jahren möglich und der Energiehandel mit den Drittländer (insbesondere mit Russland) zweckorientiert zu gestalten ist.

ETTEVÕTTE SUURUSE MÄÄRATLEMINE MAJANDUSPOLIITILISE HARMONISEERIMISE KONTEKSTIS

Aino Siimon
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Antud teema on aktuaalne mitmel põhjusel. Ettevõtte suurusgruppide määratlemisel on nii teoreetiline kui praktiline vajadus. Teoreetiline vajadus tuleneb sellest, et ettevõtete loomisel, majandamisel, juhtimisel, arendamisel on oma spetsiifika, mida on vaja teoreetiliselt uurida ja käsitleda. Praktilist vajadust saab selgitada majandusuuringute, ettevõtete struktureerimise ja kontsentratsiooni iseloomustamise, priimusettevõtete pärjamise, õigusaktide kehtivuse ja soodustuste taotlemise eesmärkidega. Ainult mõnda üksikut eelloetletud vajaduse aspektidest võib pidada riigisiseseks (näiteks priimusettevõtete pärjamine) probleemiks. Enamus aspekte väärivad tähelepanu teiste riikidega harmoniseerimise mõttes, kuivõrd huvipakkuv on uurimistulemuste, struktuurinihete ja kontsentratsioonitaseme võrdlus teiste riikidega (eriti Euroopa Liidu) liikmesriikidega. Eriti oluline on suurusgruppide ühesugune määratlus soodustuste taotlemisel ja toetuspoliitika elluviimisel.

Ettevõtte suuruse määratlemise kriteeriumid

Kuigi *väike, keskmine* ja *suur* on kvantitatiivsed mõisted, kaasatakse mõiste piiritlemisse sageli ka kvalitatiivsed kriteeriumid. Viimaste eeliseks on asjaolu, et need kergendavad ettevõtte olemuse mõistmist. Puuduseks on tõsiasi, et kvalitatiivsed tunnused ei ole otseselt seostatavad ettevõtte erinevate suurustega. Ettevõtte suurusgrupi piiritlemise kvalitatiivsed kriteeriumid on esmatähtsad ettevõtte juhtimise jaoks, kuna need tunnused nõuavad teatud juhtimisinstrumentide rakendamist. Kvalitatiivseks piiritlemiseks on võimalik valida mitme võimaluse vahel. Siinkohal on piirdutud kvalitatiivse piiritlemise kahe viisi selgitamisega: 1) tunnuskataloogi alusel, 2) tähtsamate tunnuste alusel.

VÄIKEETTEVÕTTED	SUURETTEVÕTTED

VALDKONNAD
Ettevõtte juhtimine (12 tunnust)
Personal (5 tunnust)
Organisatsioon (11 tunnust)
Müük (2 tunnust)
Sisseost ja materjalimajandus (2 tunnust)
Tootmine (5 tunnust)
Uurimine ja arendamine (4 tunnust)
Finantseerimine (3 tunnust)

Joonis 1. Väike- ja suurettevõtete tunnuste arv valdkonniti.

Autori koostatud järgmise allika alusel: Pfohl, H.–C., Kellerwessel, P. 1990, lk.18-20.

Tunnuskataloogid on suurema üldistusastmega kui tunnuste loetelud. Tunnuskataloogid kasutavad erinevaid tunnuseid erineval arvul. Eriti ulatuslik kataloog hõlmab tabelina kaheksat ettevõtte valdkonda ja tunnuste selgitusi väike- ja suurettevõtte kohta. Kataloogi põhimõttest ja ulatusest võimaldab üldarusaama joonis 1. Selles kataloogis on esitatud väike- ja suurettevõtte erinevused ühtekokku 44 tunnuse alusel, mis võimaldavad selgitada eelkõige ettevõtete juhtimise spetsiifikat.

Kvalitatiivse piiritlemise teiseks, samas enimlevinud viisiks on kontsentreerumine tähtsamatele tunnustele. See on traditsiooniline käsitlus, kusjuures ta on saanud täiendust erinevatest keeleruumidest. Üldistusena on välja toodud järgmised väikeettevõtte ja keskmise suurusega ettevõtte tähtsamad tunnused (Mugler 1993, lk. 18):

1. Ettevõte on vermitud ettevõtja (juht, sageli ka omanik) isikupäraga.
2. Ettevõtjal on otsesed personaalsed kontaktid, vahetu side ostjate, hankijatega ning tema jaoks tähtsa avalikkusega.
3. Ettevõte valmistab hüviseid ostjate individuaalsete soovide alusel.
4. Kontaktid ettevõtte juhtkonna ja kaastöötajate vahel on tihedad ja informaalsed.
5. Organisatsioon on vähe formaliseeritud.
6. Ettevõte võib keskkonnamuutustele kiiresti reageerida.
7. Ettevõttel on vaid üks asukoht.
8. Ettevõtja on täielik või ülekaalukas kapitaliomanik.
9. Selles majandusharus on veel suuremaid ettevõtteid.
10. Ettevõtte kontsernisõltumatus (ei domineeri suurema ettevõtte, kontserni raames).
11. Ettevõttel on väike turuosa.

Kuna eelloetletud tunnuseid on praktikas korraga kasutamiseks ilmselgelt palju, on esitatud ka lühemaid ja lihtsamaid kvalitatiivsete tunnuste loetelusid (Pichler, H., Pleitner, H.J., Schmidt, K.-H. 2000, lk. 12):

- Ettevõtte iseseisvus.
- Individualiseeritud diferentseeritud toote/teenuse pakkumise võime.
- Ettevõtja, investor ja juht ühes isikus.
- Ettevõtja vermib ettevõtet oma isikupära kaudu, nimelt on tema sidemed (*network*) otsustavad ettevõtte edu jaoks.
- Madal formaliseeritus; personaalsete kontaktide valitsemine kaastöötajate vahel ning nende ja ettevõtja vahel.
- Esiplaanil on lühiajaline mõtlemine ja tegutsemine.

Oluline on lisada, et majanduspraktikas formuleerivad eelloetletud tunnuste alusel iga riigi vastavad institutsioonid (assotsiatsioonid, kojad, komiteed jne.) konkreetsed kvalitatiivsed kriteeriumid, mistõttu ka selles valdkonnas on teiste kogemustest õppimine ja riikidevaheline harmoniseerimine võimalik.

Nii näiteks liigitab USA Majandusarengu Komitee ettevõtte väikeettevõtete hulka, kui see vastab vähemalt kahele järgnevate kriteeriumide hulgast:

1. Juhtimine-majandamine on sõltumatu (juhid on tavaliselt omanikud).
2. Mahutatud kapital ja omandiõigus kuuluvad üksikisikule või väikesele grupile.
3. Tegutsemispiirkond on peamiselt kohalik. Töötajad ja omanikud on samast piirkonnast. Turg ei pea olema kohalik.
4. Suhteline väiksus: ettevõte on väike võrreldes suuremate ettevõtetega antud majandusvaldkonnas.

Kvantitatiivse piiritlemise juures on põhiprobleemideks kaks omavahel seotud probleemi: 1) mõõtesuuruste valik ja 2) suurusklassi defineerimine. Mõõtesuuruste probleem huvitab nii teoreetikuid kui praktikuid. Teoreetikud on soovitanud mõõtesuurusteks nii ettevõtte ressursi- kui tuleminäitajaid, seejuures mõlemaid näitajagruppe nii koguseliselt kui väärtuseliselt. Praktikud lähtuvad kvantitatiivsete kriteeriumide nö. headusest ja rakendus-likest eesmärkidest. Mis puutub nende headusesse, siis oluline on nende ühetähenduslikkus ja mõõdetavus**.** Rakenduslikud eesmärgid on kvantitatiivsel piiritlemisel kahesugused

1) statistilise arvestuse korraldamiseks,
2) majanduspoliitiliste meetmete rakendamiseks.

Esimest eesmärki aktsepteerivad kõik riigid**,** teine eesmärgipüstitus võib olla riigiti erinev. Ettevõtete suuruste vahele piiri tõmbamine on keeruline ja seetõttu ka tinglik. Statistikas kohtab sageli ühemõõtmelist piiritlemist. Teisisõnu valitakse üks paljude võimalike dimensioonide hulgast. Enimkasutatavad kvantitatiivsed dimensioonid on:

- töötajate arv,
- käive (läbimüük), aastatulu,
- bilansimaht, kapital, omakapital.

Kõigil nendel mõõtesuurustel on oma plussid ja miinused, kusjuures nad ei sobi kõik ühtmoodi erinevates tegevusvaldkondades tegutsevate ettevõtete jaoks. Võimalike mõõtesuuruste vahel esineb positiivne korrelatsioon, mistõttu on lubatav ühe või ainult mõne suuruse kasutamine. Iga riigi ametlikus statistikas ja õiguseaktides kasutatakse vastavalt 1–2 olulisemat mõõtesuurust (näiteks töötajate arv ja käive), kusjuures eelistatakse kergemini kindlaksmääratavat.

Ettevõtte suuruse määratlemine erinevates riikides

Ettevõtte suuruse määratlemisel erinevates riikides võib täheldada kaht omavahel seotud lähenemisviisi:

1. Määratletakse täpselt väike- ja keskmise suurusega ettevõtted, ülejäänud kuuluvad suurettevõtete hulka.
2. Määratletakse suurusgrupid: väike-, keskmise suurusega ja suurettevõtted.

Esimest lähenemisviisi kasutavad eelkõige väikeettevõtluse teoreetikud ja katus-organisatsioonid, kusjuures reeglina on määratlemine diferentseeritud majandusharude lõikes. Nii näiteks klassifitseerib USA Väikeettevõtete Assotsiatsioon (*SBA*) väikeettevõtteid põhimõtteliselt järgmiselt:

- Teenindus- ja jaekaubandusfirmade jaoks on ette antud maksimaalselt lubatav aastane läbimüük sõltuvalt tegevusvaldkonnast.
- Hulgikaubandusfirma suurust piiritleb töötajate arvu ülempiir.
- Hanketöövõtja jaoks on fikseeritud maksimaalselt lubatav aastatulu..
- Tootmisettevõtte suurust piiritleb töötajate arv, viimane sõltub sektorist.

Eelnev liigitus pole metoodilises mõttes järjekindel, sest kasutatakse kolme erinevat kriteeriumit (läbimüük, aastatulu, töötajate arv). Üldistuseks võib lisada, et käivet kasutatakse teenindussektorisse ja töötajate arvu tootmissektorisse kuuluvate ettevõtete kvantitatiivseks määratlemiseks.

Euroopas on väikeettevõtete suuruse kohta erinevad formuleeringud riikide ja majandusharude lõikes. Madalmaades on näiteks kõik mitteavalikud ettevõtted (v.a. põllumajanduslikud ja kalatööstusettevõtted vaid vastavalt 1–9, 10–99 töövõtjaga) väike- ja keskmise suurusega ettevõtete hulka arvatud**.** Rootsis on väike- ja keskmise suurusega ette-võtted kõik ettevõtted alla 200 töövõtjaga, mis kujutab Inglismaal omakorda väikeettevõtte

ülempiiri. Taanis ja Norras on väikeettevõtte töötajate arvu ülempiir vaid 20, Islandil koguni neli (Ekonomika…1998, lk. 54).

Austrias on väike- ja keskmise suurusega ettevõtete kvantitatiivne piiritlemine erinev majanduskoja sektsioonide (teenindus, tööstus, kaubandus, turism, ülejäänud) lõikes (Mugler 1993, lk. 27), kusjuures kaubanduses on kriteeriumideks töötajate arv, bilansisumma ja käive, turismis töötajate arv ja käive.

Jaapanis on ettevõtete kvantitatiivne piiritlemine eeltoodust mõnevõrra erinev (Ekonomika…1998, lk. 55-56). Nimelt kasutatakse keskmise suurusega ettevõtete piiritlemiseks kolme mõõdet: majandusharu, kapitali suurust ja personali arvu. Väikeettevõtete puhul piirdutakse kahe mõõtmega, st. jäetakse välja kapitali suurus. Keskmise suurusega ettevõteteks on Jaapanis järgmised:

- transpordis, ehituses ja tööstuses – kapital kuni 100 mln. jeeni (ca 14,1 mln. EEK), töötajaid kuni 300;
- hulgikaubanduses - kapital kuni 30 mln. jeeni (ca 4,2 mln. EEK), töötajaid kuni 100;
- jaekaubanduses ja teeninduses - kapital kuni 10 mln. jeeni (ca 1,4 mln. EEK), töötajaid kuni 50.

Väikeettevõteteks on Jaapanis tootmissektoris kuni 50 töötajaga, teenindussektoris kuni 5 töötajaga ettevõtted .

Võrdluseks võib tuua Venemaa, kus alates 1996.a. on väikeettevõteteks tööstuses, ehituses ja transpordis kuni 100, põllumajanduses kuni 60, jaekaubanduses ja teeninduses kuni 30 ja mujal kuni 50 töötajaga ettevõtted (Sealsamas, lk. 55).

Teise, suurusgruppe eristava, lähenemisviisi kohta võib tuua ka mõningad näited. Oluline on rõhutada, et see ei välista nende riikide majanduspraktikas ka diferentseeritud (majandusvaldkondade lõikes) lähenemise kasutamist. Šveitsis kasutati järgmist ettevõtete suurusgruppidesse jaotamist (Sattes, I. 1996, lk.33):

- väikeettevõtted: 6 kuni 49 töötajat,
- keskettevõtted: 50 kuni 499 töötajat.
- suurettevõtted: üle 500 töötaja.

Samal ajal tõi statistika välja rohkem suurusgruppe: alla 6 töötaja; 6 kuni 20; 21 kuni 49; 50 kuni 99; 100 kuni 499 töötajat.

Saksamaal jaotati ettevõtted suurusgruppidesse üheaegselt kahe mõõtme - töötajate arvu ja aastakäibe - järgi:

- väikeettevõte: kuni 49 töötajat; aastakäive kuni 1mln. DM;
- keskmine ettevõte: 50 kuni 499; 1 kuni 100 mln. DM. Mõnikord kasutatakse keskmise ettevõtte asemel kaht alagruppi: nn. väikest keskettevõtet 50-199 töötajaga ja tüüpilist keskettevõtet 200-499 töötajaga;
- suurettevõte üle 500 töötaja; 100 ja enam mln. DM.

Võrdluseks võib lisada, et USA-s on keskettevõte liigendatud kolmeks:

- väike keskettevõte (50–199 töötajat),
- keskmine keskettevõte (200–999 töötajat,
- suur keskettevõte (1000–1999 töötajat).

Suurettevõttes on üle 2000 töötaja.
Need võrdlused näitavad “väikese” ja “suure” suhtelisust ja seost taustmõõtkavaga. Euroopas on viimastel aastatel palju tehtud selleks, et saada võrreldavaid andmeid ettevõtte

suurusgruppide lõikes. *Eurostat* koostab statistikat mitte ainult Euroopa Liidu riikide vaid ka teiste riikide (*EFTA*-riigid) jaoks. Eurostandard aastast 1996 pii-ritleb ettevõtted järgmiselt (Pichler, J.H., Pleitner, H.J., Schmidt, K.-H. 2000, lk. 14):

- mikroettevõte: 0–9 töötajat,
- väikeettevõte: 10–49 töötajat,
- keskettevõte: 50–249 töötajat,
- suurettevõte: alates 250 töötajast.

Nimetatud eurostandard ongi harmoneerimise objektiks kogu Euroopas. Kui paljud riigid ja kui täpselt seda järgivad, selle kohta puudub autoril usaldusväärne informatsioon. Majanduspoliitiliste meetmete rakendamiseks, väikeettevõtete kaitse eesmärgil kohanemisraskuste vähendamiseks turul, kasutatakse teistsuguseid mõõtesuurusi. Euroopa Liidus on väikeettevõtluse üldine toetus (abi) ette nähtud ettevõtetele, kus on maksimaalselt (Kasemets, K., Kriisa, R., Reiljan, A. 2000, lk. 155):

- 250 töötajat;
- aastakäive 40 mln. EUR (ca 626 mln. EEK) või bilansimaht 27 mln. EUR (ca 422 mln. EEK;
- suurettevõtete (kapitali) osalus määratletavas ettevõttes kuni 25%;

Ettevõtte suurusgruppide määratlemisest ja harmoniseerimisest Eestis

Eestis puudus kaua aega nii ametlik väike- ja keskmise suurusega ettevõtte kui ka ettevõtte suurusgruppide kvantitatiivne määratlus. Esimest püüdis teha Eesti Väikeettevõtete Assotsiatsioon (EVEA), kelle poolt Riigikogule esitatud seaduseelnõus defineeriti väike- ja keskmise suurusega ettevõte (VKE) järgnevalt: VKE on seadusega kehtestatud korras registreeritud iseseisev juriidiline isik, mis ei ole oma tegevusalal monopoolses seisundis ning mille töötajate arv vastavalt tegevusalale on kindlates piirides (tabel 1).

T a b e l 1

Väike- ja keskmiste ettevõtete töötajate arvu normid EVEA ettepanekul

Tegevusala	Töötajate arv	
	Väikeettevõtted	Keskmised ettevõtted
Tööstus. Kaevandamine. Transport	1–30	31–200
Ehitus. Teenindus	1–20	21–200
Jaekaubandus. Vahendustegevus. Krediidiühistud, pangad jm.	1–5	6–30

Sellisel kujul jäi seadus vastu võtmata, kuid 1. juulist 1994 jõustus Ettevõtluse riikliku toetamise seadus, kus oli ka VKE definitsioon: väike- ja keskmine ettevõte on Eesti Vabariigis seadusega kehtestatud korras registreeritud eraomandil põhinev majandusüksus, kus töötab kuni 80 inimest, ning mille aasta netokäive ei ületa 15 mln. krooni. Hiljem on see definitsioon seadusest kõrvaldatud.

Eeltoodust tingituna kasutavad erinevad institutsioonid Eestis ettevõtete suurusgruppide arvestuses ja analüüsis erinevaid kvantitatiivseid määratlusi:

- *Phare* programmi raames läbiviidud uuringus kasutati *Eurostati* liigitust (Väikeettevõtluse olukorrast…1999, lk.102);
- AS Emori uuringus kasutati 1997.a. EVEA poolt pakutud VKE määratlust ja eristati järgmisi suurusgruppe:1-10, 11-80 töötajat. Suurettevõte on seega alates 81 töötajast

(Tamm, A. 1977, lk.3). 80 oli väike- ja keskmise suurusega ettevõtte ülempiir ka regionaalses väikeettevõtete uuringus (Regionaalne… 1996, lk.4).

- *EIM International* kasutas tootvate VKE arenguprobleemide uuringus hoopis erinevat liigendust: 1-5, 6-20, 21-50 ja 51-100 töötajat. Suurettevõte seega alates 101 töötajast (Venesaar, U., Smallbone, D. 1997, lk. 5).
- Eesti Statistikaamet kasutab statistilises profiilis olevate ettevõtete struktureerimisel järgmist liigitust: kuni 5 töötajat, 5 kuni 19 töötajat, 20 kuni 199 töötajat, 200 ja enam töötajat (ESA 2000, lk. 380);
- Majandusministeerium kasutas 1998.a. järgmist ettevõtte gruppe:0-19, 20-49, 50-99 ja üle 99 töötajaga ettevõtted. 1999.a. kasutas aga juba *Eurostati* liigitust (Eesti majandusülevaade… 1999, lk.21);
- Linnavalitsused kasutavad priimusettevõtete pärjamisel oma suurusgruppe. Näiteks Tartus: 1-9, 10-99 ja rohkem kui 100 töötajaga firmad.

2000.a. mais kehtestas Eesti valitsus määrusega nr. 156 väike- ja keskettevõtjatele suunatud riigiabi andmise tingimused. Positiivseks võib pidada seda, et nimetatud määruse § 2 sätestab selgesõnaliselt ka kvantitatiivsed kriteeriumid väike- ja keskettevõtete (täpsemalt ettevõtjate) piiritlemiseks. Sisuliselt on üle võetud *Eurostati* skaala, millele on lisatud täiendavate mõõdetena aastakäive ja aasta bilansimaht.

Väike- ja keskettevõtja on ettevõtja, kel on vähem kui 250 töötajat ka kelle aastakäive ei ületa 625 mln. krooni või aasta bilansimaht 420 mln. krooni ning kes on sõltumatu. Väikeettevõtja on ettevõtja, kel on vähem kui 50 töötajat ja kelle aastakäive ei ületa 110 mln. krooni või aasta bilansimaht 80 mln. krooni ning kes on sõltumatu. Sõltumatud on ettevõtjad , kelle osa-, aktsia- või põhikapitalist või hääleõigusest ei kuulu kokku 25 % või rohkem sellistele ettevõtjatele, kes ei ole vastavalt kas väike- ja keskettevõtjad või väikeettevõtjad.

Ettevõtte suurusgruppide Euroopa standardi modifitseerimine 1996.a. oli kahtlemata õige samm ja väga oluline väikeriikide jaoks, kuivõrd varem loeti keskmise suurusega ettevõtteks kuni 499 , nüüd 249 töötajaga ettevõte. Eestis võeti see standard majandusministeeriumi ja uurimisasutuste poolt kasutusele 1999.a. pärast väikeettevõtluse peatüki kohest ja kiiret sulgemist Euroopa Liiduga läbirääkimistel. Esmalt võis tunda head meelt nii kiire ja täieliku harmoniseerimise üle, kuid ilmselt on suurusgruppide analüüsijad hakanud selle standardi jäigas rakendamises kahtlema.

Autori arvates ei saa lugeda otstarbekaks sellist suurusgruppidesse jaotust, kus 0-9 töötajaga gruppi kuulub 71,4 %, 10-49 23,2%, 50-249 4,7% ja üle 250 töötajaga gruppi 0,7% ettevõtetest (Eesti majandusülevaade…1999, lk.21). ESA poolt suurusgrupi piiride nihutamine ei anna autori arvates veel oluliselt paremat struktuuri: kuni 5 töötajaga 67,7%, 5-19 23,4%, 20- 199 8,4% ja 200 ning enama töötaja arvuga 0,5% ettevõtetest (Eesti Statistika… 2000, lk. 381). Kuna viimasesse gruppi kuulub vaid 0,5-0,7 % ettevõtetest, on ilmne, et eurostandard (kesk- ja suurettevõtte osas) ei sobi Eestile struktuurinihete väljatoomiseks ja kontsentreerimisprotsesside hindamiseks.

Samas on autori arvates otstarbekas välja töötada Eestile spetsiifilised suurusgrupid**,** kuid sellise arvestusega, et neid saab seosesse viia Euroopa standardiga**.** Kuna mikroettevõtete (0-9 töötajat) hulka kuulub üle 70 % ettevõtetest ja see grupp on heterogeenne hõlmates ettevõtete kõrval ka äriregistrisse kantud füüsilisest isikust ette-võtjaid aastakäibega üle 250 tuh. EEK, siis võib kaaluda selle grupi jaotamist kahte-kolme alagruppi. Ka teine suurusgrupp (10-49 töötajat) hõlmab üle 20% ettevõtetest, mistõttu võib kaaluda ka selle

jaotamist kaheks alagrupiks. Kuigi kolmandasse suurusgruppi kuulub suhteliselt vähe (5%) ettevõtteid on Eesti jaoks vajalik ka see grupp kaheks jaotada, fikseerides vahenäiduna 80 või 100 töötajat.

Kokkuvõte

Eesti majandusteadlaste, õppejõudude ja üliõpilaste jaoks on olnud pikka aega probleemiks väike- ja keskmise suurusega ettevõtete määratlemine. Andmeid määratlemise kohta oli võimalik saada episoodiliselt erinevate riikide ja majandusvaldkondade kohta. Seoses sellega ongi käesolevas artiklis põhjalikumalt käsitletud seda probleemistikku üldistamaks saksa keeleruumis esitatut. Väike- ja keskmise suurusega ettevõtte määratlemise probleemistik on laiema kõlapinnaga, laienedes ettevõtete suurusgruppide formuleerimisele. Viimane on ka majandusuuringute, ettevõtete struktureerimis- ja konkurentsipoliitika läbiviimise üheks eelduseks. Arvestades Eesti riigi väiksust on autori arvates otstarbekas välja töötada spetsiifilised suurusgrupid. Samas on uurimistulemuste, struktuurinihete ja kontsentratsioonitaseme võrdlemise ja soodustuste taotlemise eesmärgil vaja neid seosesse viia Euroopa standardiga. Teisi sõnu luua diferentseeritum suurusgruppide süsteem riigisisesteks majanduspoliitilisteks otsusteks, mis on lihtsalt integreeritav Euroopa standardi nelja suurusgrupiga. Samas peab autor otstarbekaks kaaluda harulise dimensiooni kasutamist, kuivõrd teenindus- ja tootmisettevõtteid ei saa jagada suurusgruppidesse ühesuguse kriteeriumi alusel.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti majandusülevaade 1998-1999. EV Majandusministeerium. Tallinn, 1999
2. Eesti Statistika Aastaraamat 2000. Tallinn, 2000
3. Ekonomika predprijatija. Pod . red. prof. O. I. Volkova. Moskva, 1998 (vene keeles)
4. **Kasemets, K., Kriisa, R., Reiljan, A.** Väikeettevõtluse toetuspoliitika Euroopa Liidus ja Eestis: põhimõtted ja probleemid. - Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit. VIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded – artiklid (tartu – Värska, 29. Juuni – 1. Juuli 2000). Tallinn, 2000, lk.154-160.
5. **Mugler, J.** Betriebswirtschaftslehre der Klein- und Mittelbetriebe. Wien, 1993
6. **Pfohl, H.-C., Kellerwessel, P.** Betriebswirtschaftslehre der Klein- und Mittelbetriebe, 2. Aufl. Berlin, 1990
7. **Pichler, J.H., Pleitner, H.J., Schmidt, K.-H.** Die Führung von Klein- und Mittelunternehmen. 3. Auflage. Wien, 2000
8. Regionaalne väikeettevõtete uuring. EV Majandusministeerium. AS Emor, *EIM International*. Tallinn, 1996
9. **Sattes, I.** Erfolgsfaktoren von Klein- und Mitteunternehmen. IO Management Zeitschrift, Zürich, 1996. Nr.4 , S. 33-37
10. **Tamm, A.** Väikeettevõtlus Eestis. AS Emor. Tallinn, 1997
11. **Venesaar, U., Smallbore, D.** Eesti tootvate väike- ja keskettevõtete arenguprobleemid. Tallinn, 1997.
12. Väikeettevõtluse olukorrast Eestis. Aruanne 1998.a. kohta. EL PHARE väikeettevõtluse toetamise programm Eestis. Tallinn 1999.

Zusammenfassung

DIE DEFINITION DER GRÖßE EINES UNTERNEHMENS IM KONTEXT DER HARMONISIERUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Aino Siimon
Universität Tartu

An der Definition der Größengruppen von Unternehmen besteht sowohl theoretischer als auch praktischer Bedarf. Der theoretische Bedarf entsteht daraus, dass Gründung, Bewirtschaftung, Führung und Entwicklung von Unternehmen größenabhängige Besonderheiten haben, die man theoretisch untersuchen und behandeln möchte. Den praktischen Bedarf kann man aus den folgenden Zielen erklären: Wirtschaftsforschung, Betrachtung der Strukturierung und der Konzentration von Unternehmen, Prämierung von führenden Unternehmen, Anwendung der Gesetzgebung und Beantragung von Vergünstigungen. Nur einige der vorangegangenen Aspekte des Bedarfs kann man als inländisch ansehen (z.B. die Prämierung von führenden Unternehmen). Die meisten anderen Aspekten sind im Hinblick auf die Harmonisierung mit anderen Ländern von Bedeutung, weil der Vergleich mit diesen Ländern (besonders EU-Länder) interessant sein kann. Besonders wesentlich ist eine ähnliche Definition der Größengruppen von Unternehmen für die Subventionspolitik und bei der Stellung von Anträgen auf Vergünstigungen.

An den Definitionen der Größe eines Unternehmens kann man in verschiedenen Ländern unterschiedliche Zugänge beobachten. Man verwendet unterschiedliche qualitative und quantitative Kriterien. Der Vergleich von verschiedenen Ländern zeigt **die Relativität von „groß“ und „klein“ und den Zusammenhang davon mit der Hintergrundskala**. Der neue Euro-Standard wurde im Jahre 1996 ausgearbeitet. Der genannte Standard wird als Objekt der Harmonisierung für ganz Europa gesehen. Wieviele Länder und wie exakt sie diesen Standard befolgen, darüber besitzt die Autorin leider keine zuverlässigen Informationen. Die Formulierung der Größengruppen gilt auch als eine wichtige Voraussetzung für die Durchführung von Wirtschaftsuntersuchungen, der Strukturierung der Unternehmen und der Wettbewerbspolitik. Nach Ansicht der Autorin muss sich eine verständige Ausarbeitung der speziellen Größengruppen für Estland stets an Estlands speziellen Verhältnissen orientieren. Zur selben Zeit ist es nötig, mit Hinblick auf die Vergleichbarkeit von Forschungsergebnissen, der Strukturschichten und des Konzentrationsniveaus, wie auch im Zusammenhang mit der Beantragung von Vergünstigungen für Unternehmen, unsere Größengruppen auf den Euro-Standard abzustimmen. Mit anderen Worten brauchen wir für die inländischen wirtschaftspolitischen Entscheidungen ein differenziertes System von Größengruppen, welche den vier Größengruppen des Euro-Standards untergeordnet sind.

PÕLLUMAJANDUSE VABAKAUBANDUS EUROOPA LIIDUGA

Uno Silberg
Tartu Ülikool, Eesti Põllumajandusülikool

Sissejuhatus

Eesti võimalikul liitumisel Euroopa Liiduga (EL) on olnud ja jääb ka edaspidi võtmeküsimuseks, kuidas suudab põllumajandussektor kohaneda muutustega siduvate lepingute raames ELiga ja Maailma Kaubandusorganisatsiooniga (WTO) ning jääda ka konkurentsivõimeliseks pikemas perspektiivis. Käesoleva töö eesmärk on anda eelkõige ülevaade ja vähesel määral hinnang põllumajanduse vabakaubanduse arengule Eesti ja ELi vahel. Taustana vaadeldakse ka Eesti siduvaid kohustusi WTO ees, mis teevad keerukaks Eesti kohustuse — reservatsioonideta üle võtta EL põllumajanduse osa *acquis´*t Eesti integreerumisel ELiga.

Vabakaubandus Eesti ja ELi vahel

Läbirääkimised Eesti ja ELi vahel vabakaubanduse leppe osas algasid 1994. aasta alguses. See oli esimene konkreetne samm ning ettevalmistus Eesti võimalikuks liitumiseks ELiga. Läbirääkimised põllumajanduse osas tähendasid läbirääkimisi toode–toote kaupa[1]. Paljud tooted (eriti piim ja liha) olid ELi liikmesriikidele ja ka Eestile majanduslikult tähtsad ning seeläbi raskendasid läbirääkimiste käiku.

Eesti esitas läbirääkimiste käigus lisaks üldisele põllumajandustoodete nimekirjale prioriteetsete toodete nimekirja. Kõik prioriteedid püüti kokku leppida Eesti tegelike põllumajandustootjate ja -töötlejatega. Selleks korraldas EV Põllumajandusministeerium regulaarselt infovahetuspäevi[2]. Läbirääkimiste esimese etapina määratleti baasiline tase, millelt hakati edaspidiseid kokkuleppeid tegema. Esialgu soovis EL selliseks baasiks võtta 1992. aasta tegelik põllumajandustoodete kaubavahetus Eesti ja ELi vahel. 1992. aastal olid aga Eestile ebaloomulikult väikesed mahud nii ekspordi kui ka põllumajandusliku tootmise osas. Vabakaubanduslepingus võeti siiski aluseks mingil määral Eesti tootmis- ja ekspordi potentsiaali arvestav baas[3].

Läbirääkimiste eelset olukorda ilmestab asjaolu, et tavalises olukorras lähtuvad riigid tegelikest ekspordi ja impordi mahtudest, mille ulatuses (selle alusel kujundatakse kvoodi ulatus) tehakse tollitariifi määrade osas järeleandmisi. Eesti ei olnud näiteks eksportinud ELi maadesse ühtegi tonni kartulit, aga sai sellele vaatamata 800 tonnise kvoodi (vt. tabel 1.).

---

[1] Autor osales läbirääkimistel põllumajanduse töögrupi eksperdina (töös on kasutatud töögrupi materjale).

[2] Põllumajandustootjad ja suuremad töötlemisettevõtted ei olnud huvitatud vaimustatud koostööst läbirääkijatega, kuna teema oli liiga uudne ning oldi harjutud Venemaale eksportimise suuret kogustega. Nüüd käis jutt aga kümnetest või sadadest tonnidest. Alles läbirääkimiste lõppedes hakkasid paljud tootjad ning eelkõige suured töötlemisettevõtted aru saama, mis tegelikult toimus ning milliseks kujuneb edaspidine kaubanduslik suhtlemine (vabadus) Euroopa Liidu maadega nende poolt kehtestatud reeglite alusel.

[3] Argumentidena baasi suurendamseks võeti appi isegi 1938. aasta näitajad, kui Eesti eksportis Inglismaale 15 000 tonni võid. Läbirääkimiste käigus kujunesid iga kaubagruppi (piim, liha, teravili jne.) osas erinevad baasilised alused.

T a b e l 1

Eesti põllumajanduskaubanduse tegelik seis Euroopa Liiduga vabakaubanduslepingu eelselt 1993. aastal

(tonni)

Toode	Kogu eksport 1993	Eksport EL (12) 1993[4]	Eksport 1993[5]	EL kvoot Eestile 1995[6]
0203 Sealiha	1 632	48	100	800
0207 Linnuliha	606	0,2	–	400
0402 Lõssipulber	27 116	2 708	972	1 000
0405 Või	19 535	303	–	700
0406 Juust	3 493	167	254	700
0701 Kartul	4 931	–	–	800
0704 Kapsas	984	–	–	150
0712 Kuiv. kartul	58	–	–	60
0808 Õunad, pirnid	123	–	–	150
1601 Vorstitooted	2 345	18	8	400

Allikas: (Silberg, 1994).

Vaatamata kokkulepitud kvootidele, ei arvestanud EL sellise Eestipoolse "soodustusega" nagu impordipiirangute täielik puudumine, kuna see kehtis niigi kõikide riikide suhtes. Tavapärane läbirääkimiste käik vabakaubanduslepingute sõlmimise juures keskendub sellele, et kui üks osapool teeb teatud kvoodi piires järeleandmisi tollitariifi määrade osas, siis ka teine osapool vastab samaga. Vabakaubandust ja kaubandust puudutavaid küsimusi käsitlev leping[7] üheltpoolt Eesti Vabariigi ja teiselt poolt Euroopa Ühenduse, Euroopa Aatomienergiaühenduse (*EAEC*) ning Euroopa Söe- ja Terasekoondise vahel kirjutati alla 18. juulil 1994. aastal (Seadus, 1994).

Vabakaubanduskokkuleppe põllumajanduse osas lepiti kokku (Euroopa, 1995: 664):

- kaubavahetuse tingimused nii ELi ja Eesti päritolu põllumajandussaadustele kui ka töödeldud põllumajandustoodetele ning alates 1. jaanuarist 1995. aastast *ei kehti enam koguselised piirangud* Eesti päritolu põllumajandussaaduste impordile ELi ja vastupidi[8];
- EL teeb edaspidi Eesti põllumajandussaaduste impordile tollimaksu soodustusi, juhul kui soodustused *põhjustavad turgudel olulisi häireid*, siis alustavad pooled otsekoha konsultatsioone sobiva lahenduse leidmiseks ning kuni lahenduseni võib kõnealune pool rakendada meetmeid, mida vajalikuks peab;
- alates 1. jaanuarist 1995. aastal ei võeta kasutusele enam uusi tollimakse ning koguselisi piiranguid, kuna Eestil ei ole kehtivat tollitariifide struktuuri, siis oli tal õigus neid kehtestada kuni 31. detsembrini 1996. aastal, peale konsultatsioone Assotsiatsiooni-

[4] Euroopa Liit 12 liikmesriiki.

[5] Eksport ELiga liituvatesse maadesse (Soome, Rootsi, Austri, Norra).

[6] Nendele toodetele kehtestati ELi poolt kvoodi piires 60 protsendiline tollisoodustus. "Vabakaubandus" ei tähenda põllumajadustoodete osas mitte vabakaubandust, vaid vastastikuseid soodustusi impordipiirangute osas.

[7] Sõlmitud vabakaubandusleping oli üks osa 12. juunil 1995. aastal Eesti ja ELi vahel sõlmitud assotsieerumislepingust (Euroopa Lepingust).

[8] Tegemist oli ühepoolse tehinguga, kuna Eesti ei rakendanud niigi piiranguid ning tekkis olukord, kus Eesti võis eksportida ELi piiramatus koguses põllumajandussaadusi, juhul kui maksaks ära kõik tollimaksud ja tooted ning töötlemisettevõtted vastaksid ELi poolt kehtestatud nõuetele. Näiteks juustu kvooti sai Eesti hakata realiseerima alles 2000. aastal, kui sertifitseerti esimesed piimatöötlemise ettevõtted, mis vastasid kehtestatud nõuetele. Kvoodi realiseerimine tähendab seda, et kvoote said kasutada vaid ELis registreeritud firmad, mitte Eesti enda ettevõtted. Mängureegleid kehtestab "tugevam" pool. Selles seisnebki põllumajandusliku "vabakaubanduse" tegelik olemus s.t. tegelikult vabakaubandust ei eksisteeri.

nõukogus ning *tehes seejuures tunduva suurusega eelistusi* Euroopa Liidust pärinevatele toodetele[9].

- Eestil oli ka õigus piiratud tähtaja jooksul rakendada erakorralisi meetmeid tollimaksude suurendamise näol[10] ning leping ei välistanud impordi-, ekspordi- või transiitkauba keelde või –piiranguid, kui need on õigustatud ühiskondliku moraali, riikliku poliitikaga jne.

Tollimaksu soodustused

Eestist pärinevate toodete impordi puhul ELi riikidesse kehtestati tollimaksu soodustused (vt. tabel 2.).

T a b e l 2

Eestile kehtestatud tollimaksu soodustused

EKN	Toode	Tollimaksu määr (%)
0409	Naturaalne mesi[11]	17,3
0601 10 00	Puhkestaadiumis sibulad[12]	5,1
0602 10 90	elustaimed	4
0602 20 90	Viljapuud, -põõsad	8,3
0602 99 91	Õitsevad taimed	12
0602 99 30	maasikataimed	8,3
0707 00 19	Kurgid 16. mai–31. oktoober	16[13]
0809 40 90	Kreegid[14]	7
0810 30 10	Mustad sõstrad	8[15]
2005 30 00	Hapukapsas	15
2009 70 30	Õunamahl[16]	12

Allikas: (Euroopa, 1995: 704).

Eestist pärinevate toodete impordi puhul ELi riikidesse kehtestati vabakaubanduslepinguga 60 protsendiline tollimaksu vähendus (soodustus) (*ad valorem* määra ja/või erilise maksumäära) kokkulepitud kogustele, mille suhtes tollimaksu kehtestati (vt. tabel 3).

T a b e l 3

Eestile kehtestatud koguselised soodustused 1995–1997

(tonni)

EKN	Toode	1995	1996	1997	1996–2001[17]
0203	Sealiha	800	900	1 000	
0207	Linnuliha	400	450	500	
0402 10 19 0402 21 19	Lõssipulber, täispiimapulber	1 000	1 250	1 500	1 575–1 875

[9] Vajaduse korral võidi pikendada tollide kehtestamise aega ühe aasta võrra. Vaatamata sellele ei rakendanud Eesti sisepoliitilistel põhjustel selleks ajaks tollimakse põllumajandussaadustele ning edaspidi on see ELi suunal vabakaubanduslepingu raames ka välistatud.

[10] See õigus on edaspidiseks kehtetu, kuna Eesti ei kehtestanud eelnevalt tollimakse, siis ei ole tal ka edaspidist tollide suurendamise õigust.

[11] 8. oktoobril 1996. aastal kehtestati 65 % kehtivatest määradest (% MFNst) aastateks 1996–2001 (OJ, 1996 L 254/4)

[12] Samas kehtestati 65 % kehtivatest määradest; elustaimedele 50 %; viljapuudele 64 %; õitsvatele taimedele 92 %; maasika taimedele 64 % (% MFNst) aastateks 1996–2001 (*Ibid*).

[13] Samas kehtestati kvoot 200–250 tonni aastas aastateks 1996–2001 20 % kehtivatest määradest (*Ibid*).

[14] Samas kehtestati 47 % kehtivatest määradest; mustadele sõstardele 82 %; viljapuudele 64 %; õitsvatele taimedele 92 %; maasika taimedele 64 % (% MFNst) aastateks 1996–2001 (*Ibid*).

[15] Kehtestatakse lisaks miinimumhind (eri tingimustel) iga–aastaselt, konsulteerides Eesti poolega. Sama kehtib ka mustikatele, mida võib tollivabalt eksporida, kuid vastavalt kehtestatava miinimumhinnaga.

[16] Õunamahla osas on kas tegemist suhkrulisandiga või ilma, tollimaksumäär on 12 protsenti.

[17] 8. oktoobril 1996. aastal suurendati kvooti aastas aastateks 1996–2001 20 % kehtivatest määradest.

0405 00 11	Või	700	750	300	800–1 000
0406 90	Juust	800	800	800	840–1 000
0701	Kartulid	800	900	1 000	1 000–1 250
0704	Kapsad	150	175	200	210–250
0712 10 00	Kuivatatud kartul	60	60	60	63–75
0808	Õunad, pirnid	150	175	200	210–250
1601 00	Vorstitooted	400	450	500	525–625

Allikas: (Euroopa, 1995: 706; OJ, 1996 L 254/4).

Ühissoodustused

Vaatamata sellele, et Eesti pidas ELiga bilateraalseid läbirääkimisi, kehtestas EL Baltimaadest impordile ühise loomade ning loomasaaduste koguselise soodustuse (ühiskvoodi) (vt. tabel 4.)[18].

T a b e l 4

Ühiskvoot Leedule, Lätile ja Eestile

EKN	Toode	Soodustused
0102	Elusveised	3 500 pead kaaluga 160–300 kg, tollisoodustus 25 % kehtivatest määradest[19]
0202	Veiseliha	1 500 tonni, tollisoodustus 40 % kehtivatest määradest[20]
0204	Lamba- ja kitseliha	100 tonni[21]

Allikas: (Euroopa, 1995: 705).

Töödeldud põllumajandustoodete vabakaubandus

Töödeldud põllumajandussaaduste osas rakendatakse Eesti ekspordile ELi impordimakse ja koguselisi piiranguid. Töödeldud põllumajandussaaduste osas kehtestati impordimaksudele lisaks põllumajanduskomponent (*MOBR*), mis tähendas tollimaksu seda osa, mis vastab erinevustele toodete valmistamiseks kasutatud põllumajandustoodete poolte siseturuhindade ja kolmandatelt maadelt imporditud põllumajandustoodete hindade vahel[22]. Mitte–põllumajanduskomponent tähendab tollimaksude seda osa, mis jääb järele, kui põllumajanduskomponent on maksude kogusummast lahutatud. Toodetele, millele nähti ette vähendatud põllumajanduskomponent (*MOBR*)[23], arvutatakse viimase tase vähendades nende baastoodete (põllumajandustooted, mida kasutatakse toodete valmistamsel — jahu, suhkur jne.) baaskogust, mille maksude vähendamine nähti ette: 20 protsenti 1995. aastal; 40 protsenti 1996. aastal ja 60 protsenti 1997. aastal. Neid vähendamisi kasutatakse lubatud tariifikvootide piires (vt. tabel 5.).

[18] Kvoodi realiseerimine toimub: *first–come, first–served* põhimõttel (kes ees, see mees).

[19] 8. oktoobril 1996. aastal avati ühiskvoot 153 000 pead kuni aastani 2000 (viimane alates 1. juuli 2000. aastal) üheksale liituda soovivale riigile (Tšehhi, Slovaki, Bulgaaria, Rumeenia, Ungari, Poola, Eesti, Läti ja Leedu) soodustusega 20 % MFN tasemest (OJ, 1996 L 254/3).

[20] Samas avati ühiskvoot 178 000 pead kuni aastani 2000 (viimane 30. juuni 2001. aastal) soodustusega 6 % kehtivatest määradest (*ad valorem*). Eelnevale lisandus veel Eesti kvoot veiselihale 1 500–1 875 tonni aastas aastateks 1996–2001 20 % kehtivatest määradest; Eesti kvoot sealihale 1 000–1 250 tonni aastas aastateks 1996–2001 20 % kehtivatest määradest; Eesti kvoot kanalihale 500–625 tonni aastas aastateks 1996–2001 20 % kehtivatest määradest (*Ibid*).

[21] Samas Eesti kvoot lambalihale 100–125 tonni aastas aastateks 1996–2001 tollimaksuta (*Ibid*).

[22] MOBR maksule võib lisanduda lisamaks. Näiteks kui kondiititoodete juures kasutatakse jahu või suhkrut, siis seda osa jahust või suhkrust maksustakse eraldi tollimaksuga.

[23] Põhilisteks toodeteks, mille suhtes kasutatakse põllumajanduskomponenti ja lisa (jahu, suhkru) tollimakse on: juurviljamahlad, närimiskummi, keedetud kommid, kakao, šokolaad, pärmid, jäätis, karastusjoogid, õlu, veinid, viin, likööri jne. Kuigi WTO Uruguai vooru lepingutega on need meetmed vastuolus, kasutab EL neid, vähendades etteantud graafiku kohaselt mittetariifseid impordipiiranguid, muuutes need tariifseteks.

T a b e l 5

Eesti tollikvoodid 1995–2000

(tonni)

EKN toode	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1704 10 11 (19) närimiskummi, kommid	120	132	144	156	168	180
1805 Kakao	25	28	31	34	37	41
1806 Šokolaad	60	66	72	78	84	90
1905 Leib, sai	100	110	120	130	140	150
21021039 Pärm	15	17	18	20	21	23
2105 Jäätis[24]	10	11	12	13	14	15
2203 Õlu	150	165	180	195	210	225
22089031 Viin	80	88	96	104	112	120
220890 Likööri d	15	17	18	20	21	23
22089059 Muu alkohol	15	17	18	20	21	23

Allikas: (Euroopa, 1995: 754).

Neid eelpool toodud kvoote ületavatele kaubakogustele kehtis sama põllumajandus-komponent nagu kolmandatele maadele.

Kvootide ost–müük

Euroopa Komisjoni otsusel avati vabakaubanduslepinguga kehtestatud kvoodid Eesti põllumajandustoodetele alles juunis 1995. aastal[25]. Kvootide kasutamiseks saavad taotlusi esitada vaid Euroopa Liidu riikides registreerinud firmad ning selleks ettenähtud 10 päeva peale kvootide avalikustamist[26].

Hilisemad muudatused kaubanduspiirangutes

Peale Eesti ja ELi vabakaubandusläbirääkimiste lõppu on tehtud mitmel korral ELi poolt täiendusi juba kehtivatesse kokkulepetesse:

- Esimesed muudatused tehti 7. oktoobril 1996. aastal, tehes järeleandmisi tollimäärade osas ning suurendades põllumajandussaaduste (piima pulber, või, juust jne.) ja töödeldud põllumajandussaaduste kvoote (osaliselt on need eelnevalt kirjeldatud joonealustena) (OJ, 1996: 254/1-31).
- Teised muudatused tehti 3. veebruaril 1999. aastal (OJ, 1999: 29/15-25).
- Kolmandad muudatused tehti märtsis 2000. aastal (Uniting, 2000: 10-11). Muudatuste tulemusena liberaliseeriti ligi 50 protsenti Eesti põllumajandussaaduste ekspordist (tollipiirangutest, aga koguselise piiranguga) ELi.

[24] Tollikvoodi mahtude paremaks mõistmiseks, kui suurte kogustega on tegemist on näiteks see, et jäätise aastane tollikvoot mahub vaid veerandi külmutusauto peale.

[25] Vabakaubanudleping hakkas kehitma juba 1. jaanuarist 1995. aastal.

[26] Sisuliselt tähendab see seda, et ELis “müüakse” ELi enda firmadele (millised vastavad etteantud tingimustele) Eesti (ja ka teiste riikide) põllumajandussaaduste ekspordi kvoodid. Saades kvoodi, tullakse Eestisse ning ostetakse vähempakkumise korras kokku kvoodi katteks põllumajandussaadusi nendelt Eesti tootjatelt või ettevõtetelt, millised vastavad ELi poolt kehtestatud nõuetele. Toimib nn. tollitariifide väline topelt kaitse, et raskendada kaupade otse eksporti ELi maadesse. Ainuüksi Eesti võimalike piimakvootide osas saavad vahendajafirmad hinnanguliselt 100 miljonit krooni tulu. Ükski Eesti firma ei pääse nn. kvooditurule, kuna eeltingimus on kaheaastane kauplemiskogemus Euroopa Liidu siseturul (Kreegipuu, 2000: 13).

Kaubanduspiirangud peale 2000. aastat

Sellele vaatamata kehtivad Eesti toodetele kaubanduslikud piirangud, kuigi paljud põllumajandussaadused vabastati ELi poolt rakendatava tollitariifi (% MFNist) maksmisest alates 1. juulist aastal 2000. (vt. tabel 6) (Uniting, 2000: 10-11).

T a b e l 6

Eestile kehtestatud koguselised soodustused alates 2000. aastast

(tonni)

EKN	Toode	Tariif % MFN	2000	2001[27]
0102 90 05	Elusveised (kuni 80 kg)	20	178 000 pead[28]	0
0102 90 21	Elusveised (80–300 kg)	20	178 000 pead[29]	0
ex 010290	Mullikad	6	7 000 pead[30]	0
0201; 0202	Veiseliha	vaba	1 250[31]	75
0203	Sealiha	vaba	1250	375
0204	Lamba-, kitseliha	vaba	125[32]	5
0207	Linnuliha	vaba	625	190
0401 30	Rõõsk koor	vaba	500	150
0402 10 19 0402 21 19	Lõssipulber Täispiimapulber	vaba	10 000	3000
0403 1011	Jogurtid (erinevad)	vaba	300	90
0403 90	Hapukoor	vaba	700	210
0405 10	Või	vaba	700 210	
0406 ex 0406 10	Juust kohupiim	vaba vaba	2 000 700	600 210
0408	Linnumunad	vaba	125	40
0409 00 00	Naturaalne mesi	vaba	30	0
0701	Kartulid	vaba	2 300	100
0704	Kapsas	vaba	250	10
0707 00	Kurgid	vaba	190	8
0711 40 00	Kurgid[33]	vaba	65	3
0712 90 05	Kuivatatud kartul	vaba	75	3
0808 10	Õunad	vaba	250	75
0810 10 00	Maasikad[34]	vaba	150	45
0810 30	Sõstrad[35]	vaba	100	30
0811 10	Külm. maasikad[36]	vaba	150	45
0811 20	Vaarikad[37]	vaba	400	120
0811 90 50	Külm. mustikad	vaba	4 000	1 200
1004 00	Kaer	vaba	3 000	900
1601 00	Vorsti tooted	vaba	700	210
2005 90 75	Hapukapsas	vaba	100	30
2009	Õunamahlad	vaba	65	3
2207 10 00	Etüülalkohol[38]	vaba	65	3

Allikas: (Uniting, 2000: 11).

[27] Iga–aastane suurenemine alates 1. juulist 2001. aastal.
[28] Ühiskvoot on avatud Tšehhi, Slovaki, Bulgaaria, Rumeenia, Ungari, Poola, Eesti, Läti ja Leedu riikidele.
[29] Sama ühiskvoot 9 riigile.
[30] Sama ühiskvoot 9 riigile.
[31] Ühiskvoot on avatud Eestile, Lätile ja Leedule, kusjuures Euroopa Liidul on õigus oma seadusandluse piires arvestada oma turu vajaduste ja tasakaaluga.
[32] Sama ühiskvoot Balti riikidele.
[33] Kurgid ja kornisoonid, konserveeritud lühiajaliseks säilitamseks.
[34] Maasikatele on kehtestatud miinimumhind (8 krooni kilogramm) (OJ, 1999, L 29/23).
[35] Miinimumhind (6 krooni kilogramm).
[36] Miinimumhind (11,7 krooni kilogramm).
[37] Miinimumhind (9 krooni kilogramm).
[38] Denatureerimata etüülalkohol, alkoholisisaldusega 80 % mahust või rohkem.

Eesti ja Euroopa Liidu vaheline (senine) vabakaubandusleping on olnud kui ühesuunaline tänav, kus põllumajandussaadused ja toidukaup saab takistusteta liikuda põhiliselt Euroopa Liidust Eestisse. Põllumajandussaaduste import (vabaks ringluseks) Euroopa Liidust moodustas 1999. aastal 59 % kogu impordist (kokku 3 206 miljonit krooni, kusjuures – 1 678 miljonit krooni oli kaubandusbilanss negatiivne) ning 2000. aasta esimese kolme kuu jooksul imporditi 63,1 % (800 miljoni krooni eest ja – 433 miljonit krooni kaubandusbilanss negatiivne) (Kaupade, 2000). Eesti põllumajandussaaduste eksport Euroopa Liitu 1999. aastal oli 20,1 % ning 2000. aasta esimese kolme kuu jooksul eksporditi 22,1 %.

Eesti liitumine Maailma Kaubandusorganisatsiooniga (WTO)

Ühinemisläbirääkimised WTOga lõppesid 21. mail 1999. aastal, kui Genfis kirjutati alla Eesti ühinemisprotokollile. Lõplik otsus Eesti vastu võtmise kohta WTO liikmeks tehti 13. novembril 1999. aastal. WTOga kokkulepitu kehtib nii Eesti suhtes, kui kõigi WTO liikmesriikide suhtes, kellega toimub konkreetne kaubandusalane koostöö. Turule juurdepääsuga seotud kohustused on siduvad ning edaspidi ei tohi kasutata muid kaitsemeetmeid peale tollimaksude. Juhul, kui Eesti peaks liituma ELiga, siis ei vabasta see Eestit WTO ees võetud kohustustest.

Olukord enne liitumist

Eesti olukord enne WTOga liitumist oli tavatult erinev, kui teistel riikidel. Enne Eesti liitumist toimis WTO ja Eesti eesmärkide samasus — liberaliseerida kaubandustingimusi. Nimelt ei rakendanud Eesti juba enne WTOga liitumist importimisel piiranguid ja seda eelkõige põllumajandussaaduste impordi osas. (vt. joonis 1.).

Joonis 1. Eesti ja WTO eesmärkide samasus enne Eesti liitumist WTOga.

Olukord peale WTOga liitumist tõi endaga kaasa Eesti senise majandus- ja väliskaubanduspoliitika muutumise vastupidiseks WTO seniste põhimõtetega, s.t. Eesti hakkas kehtestama väliskaubanduspiiranguid kolmandatele riikidele, vastupidiselt WTO üldistele eesmärkidele vähendada neid (vt. joonis 2.).

Joonis 2. Eesti ja WTO eesmärkide erisus peale Eesti liitumist WTOga.

WTO leping on Eestile siduv ning edaspidi praktiliselt puuduvad võimalused võetud kohustuste muutmiseks. Eesti sidus põllumajandustoodete tariifilaed WTOga vahemikus 0

%–59 %. Enamuse toodete osas jääb tariifilagi 30–35 % piiridesse, mõnede tundlike toodete osas on laeks vaid 10 %. Seega leppis Eesti WTOga kokku madalamad tollitariifid, kui kehtivad WTO ja ELi vahel, mis toob kaasa selle, et võimalikul liitumisel ELiga peab Eesti tõstma tollimäärasid ja hakkama maksma "trahvi" kolmandatele riikidele, kuna ELi siseturu kaitse eeldab ühtset kaitset kolmandate riikide eest. Eesti ei tohi edaspidi toetada põllumajandussaaduste eksporti (kasutada ekspordi subsiidiume). Tootmisega seotud toetus ehk nn "kollase kasti" toetusmeetmed on piiritletud Eestis *de minimis* klausliga ehk viie protsendiga põllumajandustoodangu koguväärtusest. See toob kaasa vastuolu WTO piirangute ja Euroopa Liidu nõudmistele vastavuse osas ning tekitab edaspidi juriidilisi ja poliitilisi diskussioone.

Kokkuvõte

Eesti ja Euroopa Liidu vaheline (senine) vabakaubandusleping on olud kui ühesuunaline tänav, kus põllumajandussaadused ja toidukaup saab takistusteta liikuda põhiliselt Euroopa Liidust Eestisse. Vastupidiselt ELile ei tee Eesti takistusi põllumajandussaaduste impordile vabakaubanduslepingu raames. Teisest küljest saab ELiga liitumise piiranguks siseriiklike toetuste nappus ning ekspordi toetuste puudumine ehk teisisõnu kohustused WTO ees ei võimalda täita ELi *acquis* nõudeid ei täna ega edaspidi. Eelkõige kannab seeläbi Eesti põllumajanduse konkurentsivõime, millega kaasnevad negatiivsed sotsiaalsed kui ka üldmajanduslikud tagajärjed.

Kasutatud kirjandus

1. Euroopa Leping. Euroopa Ühenduse ja nende liikmesriikide ning Eesti vabariigi vaheline assotsieerumisleping. — RT 1995, II 22–27.
2. Kaupade eksport ja import Eestis. — EV Põllumajandusministeeriumi kaubandusbüroo, 09/05/2000.
3. **Kreegipuu, K.** Eksport ootab korrastamist. — Postimees, 11. veebruar 2000. aastal, lk. 13.
4. OJ (EC) Volume 39, 8 October 1996, L 254/1–31.
5. OJ (EC) Volume 42, 3 February 1999, L 29/15–25.
6. OJ (EC) Volume 42, 3 February 1999, L 29/23).
7. Seadus "Vabakaubandust ja kaubandust puudutavaid küsimusi käsitlev leping üheltpoolt Eesti Vabariigi ja teiselt poolt Euroopa Ühenduse, Euroopa Aatomienergiaühenduse (EAEC) ning Euroopa Söe- ja Terasekoondise vahel" — (RT II 1994, 34-38, 146).
8. **Silberg, U.** Vabakaubanduslepingu läbirääkimiste käsikirjaline materjal, 1994.
9. Uniting Europe No. 92 — 27/3/2000, p. 10–11.

Summary

ESTONIAN AGRICULTURE AND FREE TRADE AGREEMENT
WITH EUROPEAN UNION

Uno Silberg
University of Tartu and Estonian Agricultural University

Agriculture as backbone of the rural economy performs a number of important tasks in Estonia. This is true today and will inevitably be in the future. The biggest cost to the candidates is liable to be the adoption of the EU's legislation and case law, *acquis communautaire*. While joining the European Union, Estonia has to adopt the principles of *acquis* and common foreign trade policy of the EU.

The main objectives of the article are to introduce and spread knowledge and understanding of agrarian trade policy between Estonia and the European Union. The agriculture of Estonia is looking forward to better times in the future.

Free trade agricultural products between Estonia and European Union start at 1995 and looks like one way street. Estonian have no restrictions but EU have full prodection for import Estonian agricultural products. In Estonia's agricultural negotiations for joining the European Union cannot negotiate for agricultural policy but has to unconditionally accept the set demands.

While joining the European Union will become limitation of domestic support for agriculture. Estonia can't in future establish export subsidies. Summary the agreement with WTO and WTO liabilities is against needs European Union *acquis* and will grow subject of political and juridical discussions.

EESTI ETTEVÕTETE KONKURENTSIVÕIME TÕSTMINE INTERNETI ABIL. PROJEKTI SMELINK.EE RAKENDAMINE EESTI VÄIKEETTEVÕTETES

Maive Suuroja, Kulno Türk
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga tuleb Eesti ettevõtetel hakata võrdväärselt konkureerima Euroopa riikide ettevõtetega. Eksperdid ennustavad, et infotehnoloogia kasutamise oskused ja juurdepääs infole saavad lähiaastatel peamisteks organisatsioonide edu määravateks teguriteks (Premkumar *et al* 1999: 467; Jemmeson 1997: 139). Uue infotehnoloogia kasutuselevõtjad tajuvad vajadust selle järele ja näevad infos võimalust ennetada probleeme, leida uusi võimalusi ja suurendada seeläbi organisatsiooni konkurentsivõimet ja potentsiaali. Uuringud näitavad, et suurtel ettevõtetel on enam võimalusi uue tehnoloogia juurutamiseks (Premkumar *et al* 1999: 480). Seepärast peab riik pöörama senisest enam tähelepanu väike-ettevõtluse toetamisele ja infoga varustamisele, et tagada nendele konkurentsivõime suurtega.

Viimastel aastatel on hakatud järjest rohkem tähelepanu pöörama väikeettevõtluse probleemidele ja väikeettevõtluse toetuspoliitika on saanud Euroopa riikide majanduspoliitika oluliseks koostisosaks. Väikeettevõtluse oluline vähenemine rahvamajanduses suurendaks ettevõtete monopoliseerumist ning vastuolude süvenemist tööandjate ja -võtjate vahel, mis lõppkokkuvõttes võib välja viia majanduse sotsialiseerumise ja vabal konkurentsil baseeruva turumajandussüsteemi hääbumiseni (Kasemets *et al* 2000: 154).

Eestis on käivitatud üle kolmekümne väike- ja keskmise suurusega ettevõtlust toetavat programmi ja organisatsiooni. Lisaks neile täiendavad siseriiklikke programme mitmesugused rahvusvahelised programmid, sh. Euroopa Liidu väikeettevõtjate abiprogrammid. Programmide ja institutsioonide suur arv ja kasv põhjustavad olulisi transaktsioonikulusid ning väikeettevõtetel on neis keeruline ja koormav orienteeruda. Ettevõtluse toetamisel on vajalik Eestis välja töötada ühtne väikeettevõtluspoliitika, mis eeldab ka keskse institutsiooni olemasolu (Siimon 2000: 378–379).

Väikeettevõtted vajavad riigipoolset toetust suuremate ettevõtetega võrdväärse positsiooni saavutamiseks, mistõttu Euroopa riikides on loodud selleks ulatuslikud väikeettevõtete toetussüsteemid. Seepärast on Euroopa Liidus ka mitmeid abiprogramme väikeettevõtjate tehnoloogilise arengu toetuseks. Üheks ulatuslikumaks neist on Rootsis 1996. aastal algatatud väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele mõeldud koolitus- ja internetiprojekt *Smelink.se*, mille peamiseks eesmärgiks on olnud ettevõtjate konkurentsivõime tõstmine strateegilise äriinfo kättesaadavuse parandamise ja uute ärivõimaluste avardamise kaudu (Johansson 2000). Projekti käigus loodi internetiportaal, kuhu koondati peamine väikeettevõtjate äritegevuseks vajalik informatsioon. Lisaks sellele on ettevõtjatele võimaldatud tasuta interneti-alast koolitust.

Eestis on väikeettevõtjate tehnoloogilist arengut siiani veel suhteliselt vähe toetatud. Projekti *Smelink.se* Rootsi kogemustele tuginedes loodi 1999. aastal analoogne projekt (*Smelink.ee*) ja vastav internetiportaal ka Eestis, mille käivitamisel osalesid ka käesoleva artikli autorid. *Smelink.ee* sihtrühmaks on, nagu Rootsis, eelkõige väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted. Projekti Smelink.ee eesmärgiks on varustada Eesti ettevõtteid informatsiooni ja teenustega nende arengu toetamiseks ja konkurentsivõime tõstmiseks Eestis ja Euroopas.

Käesolev artikkel käsitleb interneti kasutamise hetkeseisu Euroopas ja Eestis ning selle kasutuselevõtmisest tuleneva võimaliku konkurentsieelise kujunemise teoreetilisi ja praktilisi seisukohti. Artiklis käsitletakse projektis *Smelink.ee* osalenud ettevõtjate arvamusi ja hinnanguid infotehnoloogia kasutamisele äritegevuses, tuginedes autorite poolt läbiviidud ankeetküsitluse tulemustele ning analüüsitakse Eesti ettevõtjate hinnanguid infotehnoloogiale ja projektile *Smelink.ee*.

Interneti roll ja rakendamise probleemid ettevõtetes

Viimaste aastate teaduskirjanduses rõhutatakse üha enam interneti suurt rolli ettevõtete konkurentsitingimuste parandamisel. Kaasaegne infotehnoloogia aitab luua ettevõtetele konkurentsieeliseid, mis võimaldab paremustada ettevõtete juhtimist kolmes valdkonnas (Reedy *et al* 2000: 13):

- kulude kokkuhoid – info kiirus, kättesaadavus ja täpsus paraneb;
- strateegilise juhtimise tõhustamine – teiseste andmete parem kättesaadavus, mis tõhustab planeerimist ja situatsioonianalüüsi;
- taktikalise juhtimise tõhustamine – tõhusam suhtlemine klientidega.

Interneti konkreetset rolli äritegevuse muutmisel ja tõhustamisel on siiani aga ebapiisavalt empiiriliselt uuritud (Cyuert *et al* 1996: 230; Dutta *et al* 1998: 541). Peamiseks põhjuseks on interneti rolli piiritlemine ja kindlaks määramine ettevõtte efektiivsuse suurenemisel. Raske on saada ka konkreetseid andmeid ROI kohta. Internet võimaldab küll vähendada kapitalikulu, kuid samas võivad suureneda ajakulu ja riskitase. Suur infohulk nõuab ka täiendavat infotöötlust, millega seoses suurenevad kulud info otsimisele (Sullivan 1999**:** 120). Sageli ei tea ka ettevõtted, kust infot täpselt otsida ning vajaliku teabe otsimiseks kulutatakse palju aega. Mitmed uuringud näitavad, et esialgu pole saavutatud olulist aja ja ka muude kulutuste vähenemist. Samas on ettevõtjad aga tuleviku suhtes optimistlikud ja lootusrikkad (McMorrow 2000: 6).

Mitmed uuringud on näidanud, et internet on kõige sobivam teabe hankimise infoallikas väliskeskkonna kohta (vt. tabel 1) (Cronin *et al* 1994: 205; Pawar *et al* 1997: 115). Strateegilise info omandamine võimaldab tõsta eelkõige ettevõtjate ärikompetentsust, mida võib pidada üheks konkurentsivõime allikaks.

Tabel 1

Interneti väärtus erinevat tüüpi info allikana

	Töökeskkond				**Üldine keskkond**		
Info sisu	**Konku-rendid**	**Hankijad**	**Tarbijad**	**Jaotajad**	**Tehno-loogiline**	**Regula-tiivne**	**Majan-duslik**
Staatus	keskmine	kõrge	kõrge	kõrge	kõrge	kõrge	kõrge
Tulemused	kõrge	kõrge	madal	kõrge	kõrge	kõrge	kõrge
Tegevused	madal	madal	madal	madal	kõrge	kõrge	kõrge
Kavatsused, arvamused	madal	madal	kõrge	madal	kõrge	kõrge	kõrge

Allikas: Pawar *et al* 1997: 115.

Üheks oluliseks taktikalise juhtimise tõhustamise võtteks on info avaldamine internetis ettevõtte koduleheküljel. See aitab ettevõttel realiseerida paremini mitut põhifunktsiooni (Reedy *et al* 2000: 28; Sullivan 1999: 195):

- e-äri,
- infovoogude kontroll oma imago toetuseks,
- info avaldamine kooskõlas regulatiivsete nõuetega (nt. kohustuslikud finants-aruanded),
- kommunikatsioonikulude vähendamine hankijate, jaotajate ja tarbijatega suhtlemisel.

Ehkki mitmete juhtimise ja kommunikatsioonialaste teooriate alusel võib väita, et turunduse juhtimise ja kulude kontrolli funktsioonid peaksid olema kõige olulisemal kohal ettevõtete kodulehekülgedel, näitavad uuringud, et hetkel täidavad koduleheküljed eelkõige imago kujundaja funktsiooni (Dutta *et al* 1998: 547; Sullivan 1999: 207). Tõenäoliselt on see tingitud väikeettevõtete äritehingute suhteliselt väikesest mahust ja vajadusest ennast turul tutvustada.

Viimastel aastatel on äritehingute maht interneti vahendusel oluliselt suurenenud ning see muutub lähiaastatel oluliseks edu võtmeks. Anon väidab, et lähema viie aasta jooksul on kõik ettevõtted sunnitud muutuma interneti-ettevõteteks (Anon 1999: 18). Prognoositakse, et need ettevõtted, mille tooteid ja teenuseid ei ole võimalik interneti kaudu tellida, langevad konkurentsist välja. Eriti suuri võimalusi ja potentsiaali nähakse ettevõtete vahelistes tehingutes (*B2B äri*). Äritegevuse viimine internetti loob ettevõtetele mitmeid positiivseid eeliseid (Premkumar *et al* 1999: 468; Reedy *et al* 2000: 352):

- odavam sisenemine uutele turgudele ja väiksemad edustuskulud,
- äriprotsesside optimeerimine,
- koalitsioonide loomine.

Samas näitavad ettevõtjate kogemused, et ehkki internet võimaldab leida sobivat spetsialisti või äripartnerit, ei võimalda internet tagada traditsioonilist kontakti inimesega (Dou 1996: 292). Internet võib asendada küll telefoni ja faksi, kuid ei suuda tagada silmast-silma kontakte. E-äri probleemidena märgitakse veel partneri puudulikku tuvastamist, makse-süsteemi puudujääke ja ebapiisavat turvalisust (McMorrow 2000: 6; Reedy *et al* 2000: 13; Ross *et al* 1995: 313). Nimetatud probleemidega töötavad infotehnoloogia spetsialistid praegu aktiivselt ning lähiaastatel situatsioon ilmselt paraneb. Näiteks võetakse lähiajal kasutusele elektroonilised allkirjad, mis suurendavad partnerite vahelist turvalisust.

Interneti levik ja kasutamine Euroopas

Euroopa Liidu liikmesmaade elanikkonnast kasutas 2000. aasta sügisel internetti keskmiselt 28% (Worldwide Internet Population, 2001). Eesti on interneti levikus teinud küll suuri edusamme, kuid juhtriikidega me konkureerida veel ei suuda. (vt. joonis 1)

1999. aastal toimus Euroopas e-äri plahvatuslik kasv. Viimase *Eurobarometer* uuringu käigus, mis viidi läbi kõigis Euroopa Liidu liikmesmaades, vaadeldi ühe olulise valdkonnana interneti rakendamist väikestes ja keskmise suurusega Euroopa ettevõtetes. Ligi viie tuhande küsitletud ettevõtte hulgas oli interneti ühendus 70%-l. 40% küsitletud ettevõtetest olid loonud oma kodulehekülje (Europe gets… 2001). 26% Euroopa Liidu väikestest ja keskmise suurusega ettevõtetest müüs interneti vahendusel oma tooteid–teenuseid eraklientidele ja 27% äritarbijatele. Juhtival kohal e-äris on hetkel tarkvara-, meedia ja finantsteenuste sektorites tegutsevad ettevõtted. Riikide seas on B2B äris saavutanud juhtpositsiooni Inglismaa (Markets and … 2001).

Järsult on suurenenud *on-line* turundajate roll ettevõtluses. Ehkki ekspertide hinnangul saab hetkel vähem kui kolmandik *on-line* turundajatest kasumit, peetakse nende arenguvõimalusi ja tulevikuperspektiive väga headeks (Internet Sector… 2001). Eelnevale tuginedes pole kahtlust Interneti olulises rollis ka Eesti ettevõtluse arendamises ja konkurentsivõime tõstmises, mistõttu talle tuleb pöörata senisest suuremat tähelepanu.

Joonis 1. Interneti levik Euroopa Liidu riikides ja Baltimaades
(Allikas: Europe - How Many…, September 2000)

Internetiprojekti *Smelink.ee* rakendamine Eestis

Projektiga *Smelink.ee* on seotud paljud Eesti asutused ja ettevõtted. Vastava internetiportaali (www.smelink.ee) koostas Eesti Regionaalarengu Sihtasutus koostöös mitmete teiste organisatsioonidega. Projekti aitasid ettevõtjateni viia Rapla Maavalitsuse arendusosakond, projektis osalenud viie maakonna (Harjumaa, Järvamaa, Läänemaa, Raplamaa ja Tartumaa) ettevõtlusosakonnad ning Tartu Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli ja Tallinna Pedagoogika-ülikooli üliõpilased ja õppejõud.

Ettevõtja infoportaali tutvustasid ettevõtetele Tartu Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli ja Tallinna Pedagoogikaülikooli 18 peamiselt infotehnoloogia- ja majanduserialade üliõpilast. Ettevõtjate koolitus hõlmas kuni poolepäevast *Smelink.ee* infoportaali ja internetialast väljaõpet ettevõtetes 2000. a. suvel. Vajaduse korral koolitust korrati ja viibiti ettevõtetes korduvalt. Ettevõtetes, kus arvuti puudus, viidi koolitus läbi kohaliku maakonnavalitsuse ettevõtlusosakonnas, avalikus internetipunktis või leiti võimalus koolitaja enda poolt.

Internetiportaal *www.smelink.ee* sisaldab teavet 12 teema kohta, mis hõlmavad järgmisi peamisi ettevõtete töös vajalikke valdkondi:

- ettevõtlusega alustamine
- ärikoolitus, -konsultatsioon ja -teenus
- rahastamine
- haridus ja personal
- turundus ja eksport
- koostöö ja kontaktid
- keskkond, kvaliteet ja töökeskkond
- hanked ja pakkumised
- ettevõtte areng
- Euroopa Liit
- majanduskeskkond
- avalikud regulatsioonid

Projektis *Smelink.ee* osales ühtekokku 252 ettevõtet peamiselt 5 maakonnast. Ettevõtted pärinesid peamiselt Harjumaalt (30 %), Järvamaalt (14 %), Läänemaalt (15 %), Raplamaalt (13 %) ja Tartumaalt (20 %). Projektis osalenud ettevõtetest tegeles valdav enamus põllumajanduse, tööstuse ja kaubandusega. Tegevusaladest olid enam esindatud veel toitlustus, majutus, ehitus, haridus, veondus jt. (vt. joon. 2). Pooled projektis osalenud ettevõtetest (119) olid väga väikesed, kuni 5 töötajaga firmad. Vaid viiendikus (49) osalenud ettevõtetest töötas rohkem kui 20 inimest. Ülejäänud ettevõtetes (64) jäi töötajate arv 6-20 vahele. Projektis osalenud ettevõtetest tegutsevad 54% linnas ja 46% maapiirkondades.

Joonis 2. Projektis *Smelink.ee* osalenud ettevõtted tegevusalade lõikes

‘Koolituse lõpus 2000. a. juulis ja augustis viidi projektis osalenud ettevõtete seas läbi ankeetküsitlus, mille eesmärgiks oli saada tagasisidet projekti kohta ja leida valdkondi, mille raames oleks vaja projekti edasi arendada. Selleks koostati kuue leheküljeline originaalankeet, mis sisaldas 26 valikvastustega küsimust, *Smelink.ee* internetiportaali erinevate valdkondade hindamise spetsiaalset tabelit ja 5 avatud küsimust. Ka mitmete valikvastustega küsimuste puhul oli loodud võimalus oma arvamuse avaldamiseks ja kommentaariks.

Projektis osalenud ettevõtete poolt täideti nõuetekohaselt ja tagastati õigeaegselt 232 ankeeti, mis lülitati ka käesolevasse uurimusse. Suurt tähelepanu pöörati küsitluses interneti kasutamisele ettevõtetes, projekti *Smelink.ee* raames läbiviidud koolitusele ning loodud internetiportaali ja selle alateemade sobivusele ja rakendatavusele. Käesolev artikkel käsitleb vaid ettevõtjate üldhinnanguid interneti kasutamisele äritegevuses ning nende arvamusi toetusprojekti *Smelink.ee* sisule ja vajalikkusele.

Ankeetküsitlusest selgus, et Eesti väikeettevõtjad peavad internetti üldiselt oma ettevõttele väga vajalikuks (keskmine hinnang 3,5 palli 4-pallilisel skaalal). Erinevate maakondade ettevõtjate seisukohad olid väga sarnased – kõigi maakondade ettevõtjate hinnangud langesid vahemikku 3,3-3,6 palli. Võrdluseks Rootsi ettevõtjatega võib öelda, et Rootsi ettevõtjad hindasid interneti tähtsust ligilähedaselt sama kõrgelt (Johansson 2000). Samas vaid 14,5%-l osalenud Eesti ettevõtetest on oma kodulehekülg, mis jääb tublisti alla Euroopa keskmise.

Interneti kasutamise vajalikkust ettevõtte töös rõhutasid kõigi peamiste majandussektorite ettevõtete juhid. Kõige kõrgemalt väärtustati internetti kinnisvara ja äriteeninduse sektoris (3,6 palli) ja kõige madalamalt mõnevõrra üllatuslikult veonduses, laonduses ja sides (3,1 palli) (vt. joonis 3).

Joonis 3. Ettevõtjate hinnang interneti vajalikkusele hetkel ja selle kasvule lähiaastatel

Interneti vajalikkuse suurenemist lähema kahe aasta jooksul prognoosis veelgi enam küsitletavaid ning keskmiseks hinnanguks kujunes 3,4 palli. Maapiirkondade ettevõtjad hindasid interneti vajalikkuse kasvu mõnevõrra madalamalt kui linnade ettevõtjad (keskmised hinded vastavalt 3,5 ja 3,3 palli). Analüüsides vastuseid maakondade lõikes ilmnes, et kõige suuremat interneti tähtsuse kasvu näevad lähiaastatel Läänemaa ettevõtjad (keskmine hinnang 3,6 palli) ning kõige väiksemat Tartu ja Harjumaa (3,3 palli). Majandussektorite lõikes olid kõige enam interneti vajalikkuse suurenemises veendunud veonduse ja sidega tegelevate ettevõtete juhid (3,8 palli), kes hetkel hindasid interneti vajalikkust teiste majandussektoritega võrreldes mõnevõrra tagasihoidlikumalt (vt. joonis 3).

Küsitluse käigus uuriti ka ettevõtjate suhtumist internetti kui usaldusväärsesse infoallikasse. Interneti usaldusväärsust hinnati suhteliselt kõrgeks – 20% vastanutest pidas nimetatut infoallikat kõige usaldusväärsemaks. Vaid isiklike kontaktide usaldusväärsust peeti suuremaks (28%). Suhteliselt paljud vastajad (19%) hindasid usaldusväärseks ka ajakirjandust (vt. tabel 2).

Tabel 2

Interneti koht ja usaldusväärsus ettevõtjate hulgas võrreldes teiste infoallikatega
(ettevõtete osakaal protsentides, kes pidas antud infoallikat üheks olulisemaks ja usaldusväärsemaks)

		Maakonnad				
Infoallikad	**keskmine**	**Harju**	**Lääne**	**Rapla**	**Järva**	**Tartu**
Isiklikud kontaktid	28	24	26	39	26	37
Internet	20	17	15	18	29	25
Ajakirjandus	19	17	26	7	15	18
Messid, näitused	13	16	13	18	12	8
Teised ettevõtted, organisatsioonid	9	13	10	4	12	4
TV ja raadio	10	13	11	15	6	8

Tabelist 3 näeme, et internetti pidasid usaldusväärsemaks töötleva tööstuse ja kinnisvara ning äriteeninduse sektori ettevõtjad. Kõige vähem hinnati interneti usaldusväärsust veonduse, laonduse ja side valdkonnas, mis ka selgitab interneti vajalikkuse suhteliselt madalat hinnangut nimetatud sektoris. Ka hariduse, kultuuri ja tervishoiu valdkondades tegelevad ettevõtted pidasid internetti infoallikana suhteliselt vähem usaldusväärseks. Nii veonduse, laonduse ja side kui ka hariduse, kultuuri ja tervishoiu valdkondades hinnati teistest oluliselt kõrgemalt isiklike kontaktide kaudu saadavat infot.

Tabel 3

Interneti koht ja usaldusväärsus ettevõtjate hulgas võrreldes teiste infoallikatega
(ettevõtete osakaal protsentides, kes pidas antud infoallikat üheks olulisemaks ja usaldusväärsemaks)

	Tegevusvaldkonnad							
Infoallikad	**põllu- ja metsa-majandus**	**ehitus, ener-geetika**	**kaubandus remont**	**töötlev tööstus**	**toitlustus majutus**	**veondus laondus side**	**kinnisvara äriteenindus**	**haridus tervishoid kultuur**
Isiklikud kontaktid	20	35	27	33	38	50	38	47
Internet	**20**	**20**	**24**	**31**	**19**	**8**	**31**	**12**
Ajakirjandus	26	10	24	25	13	17	15	29
Messid, näitused	17	30	19	14	25	0	8	6
Teised ettevõtted, organisatsioonid	9	25	11	14	0	8	23	0
TV ja raadio	15	0	8	8	13	33	0	18

Interneti kasutamise valdkondi uurides selgus, et paljud väikeettevõtted on huvitatud oma toodangu müümisest interneti vahendusel (keskmine hinnang 3,2 palli). Samas on ettevõtted mõnevõrra vähem huvitatud aga teiste poolt pakutavate kaupade ostmisest interneti kaudu (2,8 palli). Maakondade lõikes on ettevõtjate huvi müügi vastu keskmisest suurem Harju ja Tartu maakonnas (keskmine hinnang 3,3 palli). Erinevad huvid e-äri suhtes ilmnesid ka majandussektorite lõikes (vt. joonis 4). Müügi vastu tundsid kõige suuremat huvi toitlustuse ja majutuse ning töötleva tööstuse sektori ettevõtted. Ostude sooritamisest olid enam huvitatud aga kaubanduse ja toitlustuse-majutuse sektorite ettevõtted (vt. joonis 4).

Joonis 4. Ettevõtjate huvi müügi- ja ostutehingute vastu interneti vahendusel

Küsitluse käigus uuriti ka ettevõtjate huvi elektrooniliste teenuste vastu, mida projekti *Smelink.ee* internetiportaal vahendada saaks. Elektrooniliste teenuste vajalikkust eitasid vähesed (vaid 2% vastanutest pidas seda mittevajalikuks). 64% küsitletud ettevõtjatest arvas aga kindlalt, et Smelink'i poolt pakutavad teenused oleks vajalikud. Kõige suuremat huvi võimalike elektrooniliste teenuste vastu tundsid Harju maakonna ettevõtjad, kelle hulgas teenuste vajalikkust portaalis aktsepteeris 73% küsitletutest (vt. tabel 4). Valdav enamus vastajaid (89%) nimetas huvipakkuvate teenustena äripartneri otsingut ja ostu-müügi pakkumiste vahendust. Elektroonilistest teenustest olid eriti huvitatud veonduse, laonduse, side, põllu- ja metsamajanduse, ehituse- ja energeetika, kaubanduse-remondi ja ning kinnisvara- ja äriteeninduse sektorite ettevõtjad. Kõige väiksemaks hindasid oma huvi elektrooniliste teenuste vastu hariduse, tervishoiu ja kultuuri valdkonna ettevõtjad.

Tabel 4

Smelink'i ettevõtja infovärava poolt pakutavate elektrooniliste teenuste vajalikkus (protsentides)

Teenuste		**Piirkond**		**Maakonnad**				
vajalikkus	**keskmine**	**linn**	**maa**	**Harju**	**Lääne**	**Rapla**	**Järva**	**Tartu**
Vajalikud	64	63	66	73	56	69	67	54
Mittevajalikud	2	3	1	0	0	3	3	4
Ei oska öelda	34	33	34	27	44	28	30	41

Projekti *Smelink.ee* raames loodud internetiportaali pidas oma ettevõttele vajalikuks enamus küsitletud ettevõtetest. Madalaima hinnangu andsid üllatuslikult toitlustuse ja majutuse valdkonnas tegutsevate ettevõtete juhid, kuigi ka nende ettevõtete juhtidest pidas üle poole (69%) projekti Smelink.ee portaali vajalikuks (vt tabel 5).

Tabel 5.

Smelink'i ettevõtja infoväravas sisalduva info vajalikkus ettevõtete jaoks (protsentides)

	Tegevusvaldkonnad							
Info vajalikkus	**põllu- ja metsa-majandus**	**ehitus ener-geetika**	**kauban-dus remont**	**töötlev tööstus**	**toitlustus majutus**	**veondus laondus side**	**haridus tervishoid kultuur**	**kinnis-vara äri-teenindus**
Täiesti vajalik	39	20	30	22	13	17	29	38
Pigem vajalik	46	55	51	53	56	58	59	38
Pigem mittevajalik	2	5	11	3	6	0	6	0
Täiesti mittevajalik	0	0	0	0	0	0	0	0
Ei oska öelda	13	20	8	22	25	25	6	23

Kõige vajalikumaks valdkonnaks pidasid ettevõtjad teemat “Koostöö ja kontaktid”, sealjuures enam väärtustasid nimetatud valdkonda Harju maakonna ettevõtjad. Väheolulisteks valdkondadeks peeti ettevõtjate poolt aga teemasid “Euroopa Liit” ja “Majanduskeskkond” (vt. tabel 6). Autorite arvates pole ettevõtjad veel tunnetanud nimetatud teemade olulisust oma tegevuses, mistõttu anti nimetatud teemadele suhteliselt madal hinnang.

Tabel 6.

Smelink'i ettevõtja infoväravа kolm vajalikumat valdkonda maakonniti (protsentides)

		Maakonnad				
Ettevõtja infoväravа valdkonnad	**kokku**	**Harju**	**Lääne**	**Rapla**	**Järva**	**Tartu**
Ettevõtlusega alustamine	16	13	**24**	21	15	11
Ärikoolitus, -konsultatsioon ja teenus	**32**	**38**	**35**	**28**	24	26
Rahastamine	**25**	21	18	**38**	24	**33**
Haridus ja personal	12	13	21	14	9	7
Turundus ja eksport	**25**	**28**	18	24	30	22
Koostöö ja kontaktid	**50**	**55**	**41**	**66**	**45**	**50**
Keskkond, kvaliteet ja töökeskkond	11	14	15	7	0	15
Hanked ja pakkumised	22	27	21	14	**42**	**30**
Ettevõtte areng	13	18	15	17	18	13
Euroopa Liit	5	4	0	0	6	13
Majanduskeskkond	8	10	6	10	12	9
Avalikud regulatsioonid	22	25	21	17	**27**	28

Uurides Smelink'i infovärava teemade vajalikkust majandussektorite lõikes, selgus, et arvamused on väga erinevad. Üksnes koostöö ja kontaktide osas olid arvamused sarnased, muude teemade osas olid lahknevused aga suhteliselt suured. Näiteks kõige kõrgemalt väärtustatud teema “Koostöö ja kontaktid” vajalikkusele antud hinnangud kõikusid vahemikus 31% (toitlustus ja majutus) kuni 69% (kinnisvara ja äriteenindus). Samas aga ettevõtte arengu ning turunduse, ekspordi ja rahastamise küsimusi pidasid toitlustuse ja majutusega tegelevad ettevõtjad märksa olulisemaks kui kinnisvara ja äriteeninduse ettevõtjad (vt. tabel 7). See näitab, et ettevõtted vajavad erinevat informatsiooni, mistõttu on vajalik pöörata tähelepanu ka info tasakaalustatusele internetiportaalis.

Tabel 7.

Smelink'i ettevõtja infovärava kolm vajalikumat valdkonda majandussektorite lõikes
(protsentides)

Smelink infovärava valdkonnad	**põllu- ja metsamajandus**	**ehitus energeetika**	**kaubandus remont**	**töötlev tööstus**	**toitlustus majutus**	**veondus laondus**	**kinnisvara äriteenindus**	**haridus tervishoid kultuur**
Ettevõtlusega alustamine	17	5	19	6	19	8	31	**29**
Ärikoolitus, -konsultatsioon	**43**	25	24	**28**	25	25	**62**	**29**
Rahastamine	37	15	**27**	17	**31**	**33**	23	24
Haridus ja personal	7	20	14	17	6	0	0	24
Turundus ja eksport	**39**	**35**	22	42	13	17	0	6
Koostöö ja kontaktid	**50**	**40**	**51**	**47**	**31**	**50**	**69**	**47**
Keskkond, kvaliteet ja töökeskkond	2	20	8	17	6	17	8	12
Hanked ja pakkumised	**39**	20	**32**	25	6	25	23	6
Ettevõtte areng	2	10	22	22	25	**33**	8	24
Euroopa Liit	7	15	0	0	13	17	8	6
Majanduskeskkond	9	10	5	8	6	0	8	6
Avalikud regulatsioonid	9	**35**	24	**31**	**31**	25	**38**	**35**

Ankeedile vastamisel oli ettevõtjatel korduvalt võimalusi ka vabaks vastuseks ja arvamuste avaldamiseks. Seda kasutasid paljud ettevõtjad, esitades asjalikke märkusi, täiendusi ja ettepanekuid. Smelink'i projektile avaldati Eesti ettevõtjate poolt enamasti tunnustust. Enda jaoks kasutuks pidasid Smelink'i projekti vaid paar vastajat. Ka neil juhtudel avaldati kahtlusi interneti vajalikkuses heatahtlikult ja humoorikalt. Üks vastaja konstateeris näiteks, et "Usaldusühing … tegeleb peamiselt piima tootmisega ning selles valdkonnas on vist vähe midagi interneti kaudu ära teha".

Valdav enamus ettevõtjaid andsid infotehnoloogia kasutamisele Smelink'i projektis aga suhteliselt kõrge hinnangu. Sagedased olid niisugust tüüpi ettevõtjate arvamusavaldused: "Olete teinud suure ja mahuka töö …! Seda internetiportaali võiks pidada nagu üheks majanduse käsiraamatuks ja tal on hea omadus, ta ei vanane, vaid täieneb päev päevalt. Julgen arvata, et sellest saab väga populaarne interneti lehekülg, kust ettevõtjad abi ja uusi ideid otsida saavad …".

Kokkuvõte

Viimastel aastatel on pööratud järjest rohkem tähelepanu väikeettevõtlusele ja selle toetamisele. Väikeettevõtlus võimaldab vähendada suurte ettevõtete monopoliseerumist ning vastuolude süvenemist tööandjate ja -võtjate vahel, aidates sellega tagada vaba konkurentsi. Eestis on käivitatud ligi kolmkümmend väikeettevõtlust toetavat programmi, mis pole aga omavahel piisavalt koordineeritud ning seetõttu on väikeettevõtjatel neis keeruline orienteeruda. Ettevõtluse toetamisel on vajalik Eestis välja töötada ühtne väikeettevõtluspoliitika, mis eeldab ka keskse institutsiooni (koordinaatori) olemasolu. Väikeettevõtted vajavad riigipoolset toetust suuremate ettevõtetega võrdväärse positsiooni saavutamiseks. Seepärast on ka Euroopa Liidu riikides loodud palju abiprogramme väikeettevõtjate infotehnoloogilise arengu toetuseks.

Üheks ulatuslikumaks neist on Rootsis 1996. aastal loodud väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele mõeldud koolitus- ja internetiprojekt *Smelink.se*, mille eesmärgiks oli ettevõtjate konkurentsivõime tõstmine strateegilise äriinfo kättesaadavuse parandamise ja uute ärivõimaluste avardamise kaudu. Rootsi kogemustele tuginedes loodi 1999. aastal analoogne projekt (*Smelink.ee*) ka Eestis. Projektis *Smelink.ee* osalenud ettevõtjate arvamusi ja hinnanguid internetiprojekti kohta uuriti autorite poolt spetsiaalse ankeetküsitluse käigus. Peatume alljärgnevalt olulisematel märkustel ja ettepanekutel, mida ettevõtjad tegid infotehnoloogiaprojekti edasiarendamiseks.

Ettevõtjad avaldasid soovi võimalikult uue ja konkreetse info saamiseks. Soovi avaldati ka mitmesuguste täiendavate teemade esitamiseks ettevõtja infoväravas, nagu arhitektuur, ehitus, projekteerimine, sõidugraafikud, mittetulundusühingud, väikeettevõtete börs, maksud, tollid jt. Samas aktsepteeritakse ka info olemasolu muudes andmebaasides, mis peaksid olema aga korralikult viidatud ja kiiresti leitavad. Olulise probleemina nähakse osade andmebaaside tasulisust, mistõttu info saamine on raskendatud. Ettevõtjad tegid mitmeid märkusi ka projekti tehnilise teostuse osas. Näiteks soovitati lihtsustada info leidmist märksõnade abil. Täiustada soovitatakse ka nn. otsingumootoreid ning võtta sealjuures eeskuju NETI otsingumootoritest. Eeskuju soovitatakse võtta ka *Windows Explorer'i* tüüpi menüüdest ja Siteplan linkidest.

Mitmete ettevõtjate arvates oleks vajalik tihendada sidemeid Rootsi analoogse projektiga, võimaldamaks pääsu *Smelink.se* andmebaaside ja kontaktide juurde, luues sealtkaudu suhteid Rootsi ettevõtetega. Ka Eesti teiste naaberriikide (Venemaa, Soome, Läti, Leedu jt.) kohta peaks rohkem infot olema. Eraldi rõhutati vajadust üksikasjalikuma info järele turismi, õmblustööstuse, puidutööstuse jt. valdkondades. Vajalikud on ka ettevõtlusalase kirjanduse kataloogid ning aktuaalsete teemadega seotud artiklite kogud. Eraldi rubriigina võiks olla nn. hoiatuste rubriik, kus on toodud näiteid kõige sagedasemate eksimuste ja enamlevinud vigade kohta. Interneti leheküljel võiks olla ka näidisprojektid raha taotlemiseks Sapard'ilt ning tootmise Euro-nõuetega kooskõlla viimise kohta.

Eesti ettevõtjad on mõistnud Interneti võimalusi konkurentsivõime tõstmisel, kuid sageli puuduvad väikeettevõtetel võimalused ja oskused uue tehnoloogia rakendamiseks. Esimesed sammud väikeettevõtjate toetuseks sel alal on tehtud. Kahjuks pole aga võimalik Smelink'i infoväravа abil lahendada kõiki info ja ettevõtlusega seotud probleeme. Autorite arvates ei tohiks projekti veel lõpetada. Projekti jätkamise käigus tuleks infoväärav ettevõtjatele omasemaks kujundada. Alles siis, kui ettevõtjad saavad ka reaalset kasu Smelink'i teenustest, võib loota projekti õnnestumisele ja püstitatud eesmärkide realiseerimisele.

Kasutatud kirjandus

1. **Anon, J.** Business and the Internet. – IEEE Engineering Management Review, Vol. 27, Issue 4, 1999, pp. 6-25.
2. **Cronin, B., Overfelt, K., Founcheraux, K., Manzanzvike, T., Cha, M, Sona, E.** Internet and Competitive Intelligence: a Survey of Current Practice. – International Journal of Information Management, Vol. 14, Issue 3, June, 1994, pp.204-222.
3. **Cyuert, R. M., Kumar, P.** Economizing by Firms through Learning and Adaptation. – Journal of Economic behavior and Organization, Vol. 29, Issue 2, 1996, pp. 211-231.
4. **Dou, J.-M.,** French Small Business Information through the Internet: A Comparison with US Organizations. – International Journal of Information Management, Vol. 16, No. 4, 1996, pp. 289-298.
5. **Dutta, S., Kwan, S., Segev, A.** Business Transformation in Electronic Commerce: A Study of Sectoral and Regional Trends. - European Management Journal, Vol. 16, No. 5, 1998, pp. 540-551.
6. Europe - How Many Online? - Nua Internet Surveys, Sept. 2000. [http://www.nua.ie/surveys/how_many_online/europe.html].
7. Europe gets connected. - EuropeMedia Net, 2001. [http://www.europemedia.net].
8. Internet Sector in Europe Halved in Value. - Nua Internet Surveys, 2001. [http://www.nua.ie/surveys/index.cgi?f=VS&art_id=905356410&rel=true].
9. **Jemmeson, P.** Using the Internet for Competitive Advantage. – Industrial Management and Data Systems, Vol. 97, Issue 3-4, 1997, pp. 139-142.
10. **Johansson, K.** Project *Smelink* in Sweden - the Past, the Present and the Future. – Presentation on the final conference of the project *Smelink.ee* in Paide, 21 Sept 2000.
11. **Kasemets, K., Kriisa, R., Reiljan, A.** Väikeettevõtluse toetuspoliitika Euroopa Liidus ja Eestis: põhimõtted ja probleemid. Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit. Economic Policy of the Republic of Estonia and the European Union. Tallinn, Tartu, 2000, 154–161.
12. Markets and Exchanges: UK Leads in B2B Commerce. - Nua Internet Surveys, 2001. [http://www.nua.ie/surveys/index.cgi?f=VS&art_id=905356384&rel=true].
13. **McMorrow, E.** – E-Commerce as a Tool. – Facilities Design and Management, Vol. 19, Issue 12, Dec, 2000, p.6.
14. **Pawar, B. S., Sharda, R.** Obtaining Business Intelligence on the Internet. – Long Range Planning, Vol. 30, No. 1, 1997, pp. 110-121.
15. **Premkumar, G., Roberts, M.** Adoption of New Information Technologies in Rural Small Businesses. – Omega, The International Journal of Management Science, Vol. 27, **1999, pp. 467-484.**
16. **Reedy, J., Schullo, S., Zimmerman, K.** Electronic Marketing: Integrating Electronic Resources into the Marketing Process. The Dryden Press, Harcourt, Inc. 2000.
17. **Ross, S. J., Salenger, D. R.** Is it Safe? The Internet and the Business Community. – International Journal of Network Management, Vol. 5, Issue 6, Nov. – Dec., 1995, pp. 313-317.
18. **Siimon, A.** Eesti väikeettevõtluse ja väikeettevõtluspoliitika tulemuslikkusest Euroopa Liidu kontekstis. Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit. Economic Policy of the Republic of Estonia and the European Union. Tallinn, Tartu, 2000, 375–382.
19. **Sullivan, J.** What are the Functions of Corporate Home Pages? – Journal of World Business, Vol. 34, No. 2, 1999, pp. 193-210.
20. Worldwide Internet Population. – CommerceNet Research Centre, 2001. [http://www.commerce.net/research/stats/wwstats.html]

Summary

INCREASING THE COMPETITIVENESS OF ESTONIAN ENTERPRISES WITH THE HELP OF THE INTERNET.
IMPLEMENTATION OF THE PROJECT SMELINK.EE IN ESTONIA

Maive Suuroja, Kulno Türk
University of Tartu

In the case of joining the European Union Estonian enterprises have to begin to compete equally with the European enterprises. Experts predict that the skills in using the communication technology and access to information will become predominant determinants of success for organizations. The studies indicate that larger enterprises have relative advantage in adoption of communication technology. This implies that government should pay more attention to supporting of small businesses and providing them with information to guarantee their competitiveness compared to larger companies.

The European Union has created many aid-programs to support the technological development of small businesses. One of the most extensive projects was created in Sweden in 1996 (*Smelink.se*). The aim of the project has been to provide the small and medium-sized enterprises with important information via web-site and to build a platform for companies to find new business opportunities by using the Internet.

In 1999 an analogous project (*Smelink.ee*) was introduced in Estonia. The target group of the project was the same as in Sweden – small and medium-sized enterprises. The aim of the project was to provide Estonian enterprises with information and services in order to increase their competitiveness and support their development.

The present paper deals with the current situation of Internet use in Europe and in Estonia and the theoretical and practical approaches to the development of potential competitive advantage with the help of communication technology. The paper also presents the results of the survey that was conducted after the introduction of the project *Smelink.ee* in Estonia. The paper analyses mainly the opinions of Estonian entrepreneurs about the use of communication technology in business activities and the project *Smelink.ee*.

The theoretical approaches of the recent years stress the increasing role of the Internet in improving the conditions of competition in enterprises. The communication technology helps the companies to create competitive advantages that enable to improve the management of enterprises in the three following fields: decrease of costs, efficiency in strategic and tactical management. At the same time many problems exist in adoption of the new technology – for example the use of the Internet can also increase the time costs and risk level. In recent years the amount of on-line business is increasing rapidly and it will become the important key for success. Therefore the role of Internet should be paid more attention also for development of Estonian entrepreneurship and competitiveness.

The results of the conducted survey indicated that Estonian enterprises have understood the opportunities of Internet in increasing competitiveness but small companies often lack possibilities and skills in adoption of new technology. The project *Smelink.ee* was highly valued among the entrepreneurs and they considered it useful to be continued.

EESTI PANGANDUSE EUROINTEGRATSIOONI SUUNALINE RAHVUSVAHELISTUMISE ARENG

Mart Sõrg
Tartu Ülikool

1. Sissejuhatus

Globaliseeruv majandus arendab ülemaailmset turgu, mis on nii tootjatele kui ka tarbijatele siseriiklikuga võrreldes tohutult võimalusterikkam. Kuid see areng eeldab kohalikelt ettevõtetelt ka, et nad oleksid rahvusvahelises mastaabis jätkuvalt konkurentsivõimelised. Globaliseerumine ja selle sünergiliste võimaluste ärakasutamine nõuab seetõttu rahvuslike majandusregioonide avatuse süvenemisele ja võrdsete konkurentsitingimuste tagamisele suunatud majanduspoliitikat (Reiljan *et al.* 2000, lk. 10). Sellele on ka suunatud Eesti ettevalmistav tegevus ühinemiseks Euroopa Liidu ja teiste rahvusvaheliste majandusorganisatsioonidega (EMU).

Ühena esimestest on Eestis globaliseerumise võimalusi ja riske tunnetanud ning selle protsessiga kaasa läinud pangandussektor. Kuivõrd pangad peavad oma klientidele ja nende välismaistele partneritele tagama rahvusvahelise äri teostamiseks siseriiklikuga sama kvaliteetse finantsteeninduse, siis on nende rahvusvahelistumise pürgimused igati arusaadavad ja põhjendatud. Eeltoodu aga ka finantsturgude ja -teenuste globaliseerumine sunnib Eesti Vabariigi Riigikogu ja Eesti Panka harmoniseerima raha- ja pangapoliitikat rahvusvaheliste nõuetega vastavaks.

Käesolevas artiklis analüüsime Eestis äripankade võrgu taastamisele järgnenud rahvusvahelistumise arengut globaliseerumise kontekstis. Eesmärk on välja selgitada see, kas on liigutud õiges suunas, millised on esinenud tagasilöökide põhjused ja kuidas peaks areng tulevikus kulgema. Eesti kommertspanganduse ajalugu on olnud üsna lühike. Esimene kommertspank Eestis (Tartu Kommertspank) registreeriti 1988. aasta sügisel. Kaheteistkümne aasta jooksul on toimunud Eesti pangandusmaastikul kolossaalsed muutused, kuid neid aastaid, mida iseloomustavad lisaks arengule ka panganduskriisid ja -skandaalid, on läbinud punase niidina kõigi turulolijate rahvusvahelistumise pürgimused, mida kannustasid nii klientide vajadused kui ka pankade endi kasumi kasvatamise pidevad ambitsioonid.

2. Rahvusvahelistumise vormid ja tõukejõud

Rahvusvahelise panganduse teooria loomist alustas Grubel (1977). Edaspidi on tema poolt tõstatatud küsimustele vastuseid otsitud (Aliber 1984). Põhiliselt on keskendutud kolmele küsimuste ringile:

1. Turule sisenemise motiivid.
2. Kasutatavad institutsionaalsed vormid ja
3. Tegevusvaldkonnad välisturgudel.

Esimestena võtsid globaalmajanduse väljakutse rahvusvahelistumiseks vastu arenenud majandusega riikide pangad. 1986. aastal oli rahvusvahelistest pangaaktivatest Jaapani ja USA pankade kontrolli all 50% ning ülejäänud turu jagasid omavahel põhiliselt Prantsusmaa, Inglismaa, Saksamaa ja teiste arenenud majandusega riikide pangad (Melvin 1989, lk. 206).

Pankade välisturgudele mineku peamotiivideks on ärilised huvid või pangaregulatsiooniga püstitatud tõkete negatiivse mõju vältimine (Pauli 1994, lk. 17). Mõlema põhjuse puhul peetakse silmas nii klientide parema teenindamise kui ka panga sissetulekute suurendamise eesmärke. Suur osa rahvusvahelistumisega ümberpaiknevatest ressurssidest suundub arenevatele turgudele, sealhulgas Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikidesse. Tabel 1 annab ülevaate KIE siirderiikidesse pankade sisenemise motiividest.

Tabel 1. KIE riikide pangandusturule sisenemise peamised motiivid

Turule sisenemist mõjutanud faktor	Faktori olulisus*
1. Klientide vajadused	3,46
2. Uute turgude hõivamine	3,32
3. Ressursside parem kasutus	2,85
4. Konkurents koduturul	2,33

* skaala: 1 – pole üldse oluline; 2 – väheoluline; 3 – oluline; 4 – väga oluline
Allikas: Konopielko 1999, lk. 468.

Tabelist 1 selgub, et kõige tugevam tõukejõud rahvusvahelistumiseks oli vajadus kliente rahvusvaheliselt teenindada. Siit ka seletus, miks arenenud riikide pangad esimestena maailmas rahvusvahelistuvad – nende riikide firmad on globaliseerumistasemelt arenevate riikide omadest ette jõudnud.

Rahvusvahelistumise institutsionaalsetest vormidest on lisaks välisturul otsese teenuste pakkumisele võimalus seda teha nii korrespondentpankade kui ka esinduste kaudu (Czinkota *et al.* 1995, lk. 445–446). Korrespondentkontosid välismaa pankades tuli kasutada ka siirdemajandusmaade pankadel algperioodil, kui nende vastu puudus veel piisav rahvusvaheline usaldus riikidevaheliste arvelduste tarbeks. Seda näitas ka Eesti panganduse rahvusvahelistumise areng.

Rahvusvahelistumisega kaasnevad tegevusvaldkonnad teistes riikides sõltuvad nii seal seadusandlusega välispankadele lubatavatest tegevustest, selle turu iseärasustest ja vajadustest kui ka emapanga strateegiatest. Siiski näitab arenevatele turgudele sisenemise statistika, et tulenevalt suurest ressursside nappusest ja kõrgematest intressidest ületavad sinna paigutatud aktivad (laenud, investeeringud) oluliselt nendesse riikidesse voolavaid passivaid (deposiite) (International … 1994).

3. Eesti pankade rahvusvahelistumise areng

3.1. Klientide teenindamine rahvusvaheliselt

Eesti kommertspankade esimesed sammud rahvusvahelistumise teel toimusid põhiliselt klientide parema arveldusalase teenindamise eesmärgil. Samuti oli pangaklientidele häiriv see, et nõukogude seadusandlus kohustas suurema osa valuutatuludest riigile müüma. Esimesteks sammudeks, milles pangad üksteisega võistlesid oli korrespondentkontode avamine välisriikide pankades. 1991. aastal oli 27 registreeritud kommertspangal iseseisva välisarvelduse litsentsi õigus neljal (Eesti Tööstuse ja Ehituse Kommertspank, Tartu Kommertspank, Eesti Sotsiaalpank ja Balti Ühispank). 1993. aasta lõpuks oli juba enamikul pankadel välisarvelduste litsents ja korrespondentkontod vähemalt Skandinaavia pankades avatud.

Eesti Pank oli ise huvitatud nende lubade andmisest, sest perioodil 1992–1994 kehtiva korra järgi tuli pankade välissularaha kroonideks konverteerimisel see enne paigutada kontole

mõnes välismaa pangas ja alles sealt kanda edasi Eesti Panga korrespondentkontole välismaal (EPB 1993). Tabelist 2 näeme, et 1994. aasta alguseks oli Eesti pankadel korrespondent-kontod lisaks Euroopale ka Ameerikas, Aasias ja Austraalias ning arveldusi sai nende kaudu teha 17 valuutas.

Tabel 2. Eesti Kommertspankade korrespondentkontod välispankades 1994. a. alguseks

Mandrid	Korrespondentkontosid omavate pankade arv*	Korrespondentkontode arv	Kasutatavate valuutade arv
Euroopa	18	246	17
Ameerika	12	24	2
Aasia	4	6	2
Austraalia	2	2	1
Kokku	18	278	17

* mitmed pangad omavad korrespondentkontosid kõigis regioonides
Allikas: autori koostatud Kaubalehe Ärilisa 1994 alusel

Tabel näitab ka selgelt orientatsiooni Euroopale. Korrespondentkontodest asus Euroopas ca 90%, kusjuures esindatud olid kõik 17 valuutat ja kõikidel pankadel olid korrespondent-sidemed Euroopas olemas, kuid vähestel teistes maailmajagudes. Lisaks sellele olid USD kontod mitmetel pankadel avatud mitte USA-s, vaid Soome ja Rootsi pankades.

Edaspidi hakkas korrespondentkontode vajadust vähendama Eesti kommertspankade ühine-mine rahvusvahelise elektroonilise maksesüsteemiga SWIFT (Society of Worldwide Finan-cial Telecommunications) ja rahvusvaheliste pangakaartide kasutuselevõtt Eestis 1993. aastal. 1993. aasta detsembris liitusid SWIFT süsteemiga Eesti Pank ja 5 kommertspanka. Järgmisel aastal kasvas SWIFT-iga liitunud pankade arv Eestis üheksani ja elektrooniliste maksete käi-ve 40 miljardi kroonini. 1999. aastal oli SWIFT aga kõige populaarsem makseviis 464 miljar-di krooniga ehk 44% maksete kogukäibest. 2000. a. detsembris oli SWIFT maksete summa 38,5 mlrd. krooni, moodustades maksete käibest 32,6%.

1993. aastal pakkusid VISA-kaardi teenuseid Tallinna Pank ja Hansapank. Välja anda jõuti vaid mõned rahvusvahelised kaardid ja paralleelselt töötati oma kaardiprojektide kallal (ELT-kaart, Raekaart). 1995. aasta lõpus oli väljastatud 120 tuhandest pangakaardist kohalikke deebetkaarte 90,5%. Sellest alates on rahvusvaheliste pangakaartide arv ja kasutus tempokalt kasvanud. 2000. aasta lõpul oli üle 858 tuhandest kasutusel olevast pangakaardist rahvusvaheliste deebet- ja krediitkaartide osatähtsus tõusnud juba 99,5%-ni, kusjuures VISA ja Cirrus/Maestro suhe oli 61:39 (EPB 2001, lk. 84).

Viimastel aastatel on Eesti pangad eriti aktiivselt juurutanud Interneti pangandust. Kuigi algselt kasutatakse seda valdavalt siseriiklikeks makseteks on tulevikus kindlasti sellel ideaalsed perspektiivid rahvusvahelistes maksetes SWIFT'i kõrval. Hansapank on sellel alal KIE maadest parim. 2000. aasta novembris avaldas sõltumatu uurimisagentuur Forrester raporti, kus reastab parimad veebipangad Euroopas. Hansapank on ainsana Ida- ja Kesk-Euroopa pankadest selles nimekirjas ja Euroopa pankade hulgas auväärsel 16. kohal, saades 26 punkti 62 võimalikust. Esikohal on Credit Suisse (Šveits) 37 punktiga ja Deutsche Bank kuuendana on saanud 29 punkti (Erilaid 2001).

3.2. Pankade tuludebaasi kasvatamine

Eesti pankade rahvusvahelistumise teiseks motiiviks sai pankade laenuressursside soodsam ja riskivabam paigutamine välisriikidesse või sealt odavamalt ostmine. Sellega alustas juba Tartu Kommertspank, milline andis endise NSV Liidu oludes krediiti väljapoole Eestit kõrgema intressiga kui kohalikul turul oleks saanud. Ka Eesti Pank näitas selles osas "halba" eeskuju andes 1990. a. teisel poolel 2 milj. rubla laenu Riia pangale "Baltija" tasumistähtajaga 27. juuli 1991. Aga Eesti Panga 1992. a. aastaaruandes oldi sunnitud tõdema, et see raha ei tulnudki tagasi. Et ka deposiitidele välisriikides kõrgeid intresse pakuti näitab suurt kõmu tekitanud Põhja-Eesti Panga 10 miljoni dollari Šveitsis kadumise lugu. 1994. aasta lõpul moodustasid kommertspankade koondbilansis mitteresidentsed nõuded juba 28,8% ja kohustused 8,4%.

Eesti kommertspankadel olid ka kõrged ambitsioonid otseses äritegevuses väljaspool Eestit. Sellistes tehingutes eelistasid pangad mitte ressursse välja laenata, vaid ise äritegevusse lülituda, kasutades ära suuri hinnaerinevusi siirderiikides. Nii olid Otepää Ühispanga ning Revalia Panga makseraskuste ja hilisema huku põhjuste hulgas tähtsal kohal ebaõnnestunud rahvusvahelised kommertstehingud (esimesel MAZ-i äri, teisel nikli ost). Analoogilisi altmineku näiteid on Eesti ajakirjanduses teistegi meie pankade kohta.

Pärast esimest panganduskriisi olid allesjäänud pangad kosunud ja paljugi õppinud ning neile usaldasid juba välispangadki raha laenata. 1997. aasta keskel võisid kommertspangad uhkusega avalikkusele teatada, et neli suuremat panka on lisaks allutatud laenudele saanud välisturgudelt edasilaenamiseks 2,4 miljardit krooni. Selle peale arvas Eesti Panga keskpanga poliitika osakonna juhataja Aare Järvan, et pangad on jälle muutunud liiga muretuks ja väike kriisikene kuluks neile ära (Ideon 1997). See muretus hakkas peavalu tekitama 1997. a. oktoobri börsilangusega ja muutus Eesti kommertspankadele tõsiseks probleemiks Venemaa 1998. aasta sügise finantskriisi järel.

3.3. Eesti pankade ekspansioon välisturgudele

Eesti kommertspankasid on kogu aeg ahvatlenud Idaturg oma kõrgemate riskide ja kasumilootustega. Eriti ambitsioonikas oli periood, mis eelnes 1997. a. oktoobrile. Kõik suuremad pangad pidasid siis oma kohuseks teavitada üldsust kavadest minna Läti ja Leedu pangandusturule, sest innustavaks eeskujuks oli Hansapanga õnnestunud invasioon Lätti Deutsch-Lettische panga ostmisega 130 miljoni krooni eest. Kuid ambitsioonid üha kasvasid ja ohutunne vastavalt sellele kahanes. Märtsis 1997 teatas väikeste hulka kuuluva ERA Panga (turuosa Eestis ca 2%) juhatuse esimees panga huvist minna Ukrainasse.

Eriti kõrgelennulised plaanid olid Eesti Ühispangal. 1997. a. sügisel teatati Peterburis 1,5 miljardi kroonise bilansimahuga tütarpanga asutamise plaanidest. Eesti Ühispanga bilansimaht oli sel ajal ca 9,5 miljardit krooni. Isegi 1998. a. algul polnud panga ind oluliselt vähenenud, sest peetakse plaani miljardi krooni kulutamiseks avatava Helsingi filiaali tarbeks ja Stockholmi kontori avamiseks (Koovit 1998). Veelgi ambitsioonikamad kavad olid Tallinna Pangal, kelle nõukogu esimees teatas 1998. a. jaanuaris eesmärgist saavutada Balti turul 35% suurune turuosa.

Panganduse globaliseerumise uurijad on jõudnud järeldusele, et liigne agarus välisturgude hõivamisel ilma piisavate eelteadmisteta kohalike majandustingimuste kohta võivad tõsta

selliste pankade haavatavust (Balino *et al.* 2000, lk. 42). Eesti pankade Ida-ekspansiooni kogemused seda järeldust veelkord kinnitasid.

Kuivõrd Eesti pankade rahvusvahelistumine oli ühesuunaline – Itta, siis 1997. a. alanud Kagu-Aasia finantskriis ja sellele järgnenud Venemaa 1998. a. sügisese finantskriisi tagajärjel enamus nendest projektidest lõppesid, olles toonud omanikele põhiliselt negatiivseid tulemusi. 1998. a. lõpetaski Eesti pangandussektor suure kahjumiga.

Pärast 1998.–99. a. panganduskriisi on väiksemad pangad riskantsetest Idaprojektidest hakanud loobuma. Suurpankadel aga otsustavad strateegilised investorid kohalike juhtkondade eest neid küsimusi. Edukalt jätkab oma ekspansioonipoliitikat üksnes Hansapank. 29. detsembril 2000 võttis Leedu Riigivarafond vastu Hansapanga pakkumise Lietuvos Taupomasis Bankase 90,73% aktsiate ostuks. Kui see tehing oleks teoks saanud, oleks Hansapanga turuosa Leedus ennustuste kohaselt kasvanud ligi 30 protsendini. Kuid seoses Hansapanga ja Eesti Ühispanga põhiaktsionäride SEB ja Swedbankeni ühinemisega peatas Leedu valitsus 2001. a. veebruaris selle erastamisprotsessi.

3.4. Välispankade ekspansioon Eestisse

Eesti panganduse globaliseerumine ei ole olnud vaid ühesuunaline – Eesti pankade poolt algatatud. Ka välispangad vaatavad uute turgude ja kasumite järele ning ootavad vaid sobivat momenti liigselt riskinud kohalikele pankadele "appi ruttamiseks".

Eesti Pank ei lubanud enne 1992. a. rahareformi välisosalust Eesti kommertspankades. Seetõttu pidi 1991. aastal Balti Ühispank oma Läti aktsionärid nimekirjast välja arvama enne kui litsentsi sai. Pankade tegevuslitsentside andmise uus kord aga rahareformi järel sellist piirangut enam ei seadnud. Seetõttu 26. augustil 1992 sai tegevuslitsentsi Ameetika-Balti Pank kelle ainuomanikuks oli USA ärimees ja 29. septembril 1994 INKO Balti pank, milline oli Ukraina INKO panga tütarpank. Siiski ei kinnitanud EP Nõukogu kõiki taotlusi. Näiteks tühjade kätega pidid tagasi minema Austria Doonau panga esindajad. Septembris 1994 asutati ka Merita panga filiaal Tallinnasse. Kui esimesed kaks väliskapitalil loodud panka ei leidnudki oma kohta Eestis ja on litsentsi kaotanud, siis Merita-Nordbankeni (nüüd Nordea) filiaal on pärast pikemat vaikse kasvu perioodi võtnud kasutusele ekspansioonistrateegia ja tahab oma turuosa Eestis kõvasti kasvatada.

Vaatamata mõningatele ebaõnnestunud välispankadele oli Eesti Panga "avatud uste" poliitikaga alustamine kahtlemata õige samm, sest välispankade tuleku positiivsed küljed kaaluvad üles võimalikud miinused. Hoiatavaks näiteks protektsionismi kahjulikkusest on India keskpanga poliitika, mis lubab vaid välispanga kuni 20% osalust India pangas. Selle aasta jaanuarinumbris konstateeris ajakiri The Economist, et see välispankade usaldamatus ongi India panganduse kehva olukorra üheks peapõhjuseks (India's … 2001, lk.67).

Eksperdid on arvamusel, et ka siirdemajandusega riikides on tarvilik lubada väliskapitali tulekut pangasektorisse. Nii kritiseeritakse ajakirjas "Business Central Europe" Ungarit protektsionismi pärast. Ungari on otsustanud müüa raskustes oleva Postabank'i pärast bilansi puhastamist strateegilisele investorile, kelleks on kohalik pank OTP. Ühinenud panga turuosaks kujuneks 50% pangandusturust Ungaris. Ajakiri nimetab seda valeks suunaks ja peab õigeks, et Postabank oleks müüdud välismaisele strateegilisele investorile (Serényi 2000/2001, lk.31).

Suuremad välismaa pangad on kogu aeg oodanud vaid sobivat momenti Eestisse tulekuks. Veidi enneaegne oli start saksa kapitalil põhineval Schleswig-Holstein Landesbangil, milline kohtas 1997. a. sügisel Eesti Investeerimispanga juhtkonna vastuseisu soovile omandada 60% selle panga aktsiatest. Vastuseisu põhjuseks toodi vajadus jätkata investeerimispangana aga mitte muutuda jaepangaks. Kuid see idee jäigi teostamata. 2000. aasta juunis omandas keskpanga finantssüste saanud Eesti Investeerimispanga ja Eesti Forekspanga ühinemisel tekkinud Optiva Panga soodsatel tingimustel Soome päritolu Sampo kindlustuskontsern, et asutada kindlustust ja pangateenuseid paralleelselt pakkuv Sampo Pank.

Välispankadele andis soodsa võimaluse osaluse omandamiseks Eesti pankades viimaste muutumine börsiettevõteteks. Esimesena jõudis juba 1994. aastal Hansapank ka välisbörsidele. Väliskapitali hankimise vajadus tekkis pankadel ka seoses keskpanga poolt antud aktsiakapitali ja omakapitali kasvatamise graafikuga. 1995. a. lõpuks oli Eesti pankade aktsiakapitalist juba ligi 35% välismaalaste käes (29,2% välisosalus ja 5,7% – välispankade kliendid).

Oma tunni jõudsid ära oodata Rootsi suurpangad (Swedbank ja SEB). Nad ostsid börsilt kokku Eesti suuremate pankade odavnenud aktsiaid ning said vastupanuta omandada 1998. aastal olulise osaluse omavahel ühinenud ja finantsprobleemidega hädas olevate Hansapanga ja Eesti Ühispanga aktsiakapitalist.

1998. a. lõpuks oli Eesti Ühispanga ja Hansapanga aktsiakapitalist välismaiste krediidiasutuste kätes vastavalt 68,4 ja 64,9% ning Eesti pankade aktsiakapitalist välisosalus tõusnud 57,8%-ni. 2000. aasta lõpul oli Eesti kommertspankade aktsiatest juba 83,6% mitteresidentide valduses (EPB 2001, lk. 58). Uue situatsiooni on tekitanud eelseisev Swedbank'i ja SEB'i ühinemine, kus ilmselt üks Eesti suurpankadest müüakse uuele omanikule.

Analoogiliselt Eestile oli välispankade tulek ka teistesse siirderiikidesse põhiliselt siis, kui kohalikud pangad olid raskustes. Näiteks tõestab Kroaatia panganduse analüüs, et sealse kolmanda panganduskriisi perioodil (1999–2000) suurenes erakapitali osa pangasektoris 90%-ni, millest suurem osa oli välisosalus (Barisitz 2000).

4. Järeldused

Siirdemaad on lülitunud majanduse globaliseerumise protsessi. Eesti majandusmudel, mis tugineb stabiilsele valuutale, tasakaalustatud fiskaalpoliitikale ja avatud kaupade ja kapitali turgudele (Sepp 2000, lk. 19) on loonud küllaltki hea aluse Eesti panganduse rahvusvahelistumiseks. Sellele on muidugi kaasa aidanud ka Eesti Panga pangaregulatsiooni pidevale arendamisele suunatud tegevus selleks, et viia see üha rohkem vastavusse rahvusvaheliste normidega, arvestades seejuures siiski Eesti omapära ja panganduse ning finantsturgude arengutaset. Kuivõrd Eesti asub Euroopas ja meie peamised koostööpartnerid on EL liikmesriigid, siis on loomulik, et Eesti pankade rahvusvahelistumine on olnud eurointegratsiooni suunaline.

Eesti pankade rahvusvahelistumise kogemused näitavad, et see protsess on panganduses paratamatu ja Eesti suurusega väikeriigile ka äärmiselt kasulik. Uurimused näitavad, et rahvusvahelised pangad aitavad pumbata sihtriiki välisinvesteeringuid mitte ainult pangasektori tugevdamiseks, vaid ka ettevõtluse arendamiseks. Eks Eesti head tulemused välisinvesteeringute kaasamisel kõnelevad ka sellest.

Lisaks rahalisele küljele tõstavad välisosalused ka pangasektori usaldusväärsust ja innovatiivsust. Selle ilminguteks on ka Hansapanga kõrge positsioon Euroopas Interneti panganduse juurutamisel ja Hansapanga juhatuse esimehele Indrek Neiveldile antud tunnustus. Nimelt 2001. aasta jaanuaris andis Šveitsis Davosis toimunud maailma tippjuhtide majandusfoorum Indrek Neiveldile tulevikujuhi tiitli.

Lõpetuseks võiks veel lisada, et ekspertide hinnangul on Eesti muutunud kõige "läänelikumaks" Balti riigiks (Koźmiński 2000, lk. 7). Seda võib kogeda ka Eestis panga teenuseid kasutades.

Kasutatud kirjandus

1. **Aliber, R**. International Banking: A Survey. – Journal of Money, Credit and Banking XVI, Part 2, 1984, pp. 661-678.
2. **Barisitz, S.** The development of the Croatian Banking Sector Since Independence. – Focus on Transition. Oesterreichische Nationalbank 2/2000, pp. 96–122.
3. **Balino, T**. **J. T., Ubide, A.** The New World of Banking. – Finance & Development. June 2000, pp. 41–43.
4. **Czinkota, M. R.** ***et al***. Global Business. – The Oryden Press, 1995.
5. Eesti pangandus aastal 2000. – Äripäeva lisa "Panganduse ja kindlustuse eri", 26. märts 1997.
6. **Erilaid, E.** Hansapanga netipank samal tasemel Euroopaga. – Postimees, 18. jaanuar 2001.
7. EPB (Eesti Panga Bülletään) I kvartal, 1993.
8. EPB (Eesti Panga Bülletään) nr. 8(61), 2000.
9. EPB (Eesti Panga Bülletään) nr. 1(63), 2001.
10. **Grubel, H**. A Theory of Multinational Banking. – Banka Nazionale del Lavozo. Quarterly Review 123, 1977, pp. 349–363.
11. **Ideon, A**. Pangauksest hakkab voolama rahajõgi. – Postimees, 5 juuni 1997.
12. India's banks. Living dead. – The Economist, January 6th–12th 2001, p. 67.
13. International Banking Flows to Emerging Markets. – The AMEX BANK Review, Vol. 21, No. 9, 1994.
14. Kaubalehe Ärilisa, 24.–31. jaanuar 1994.
15. **Konopielko, L**. Foreign Banks' Entry into Central and East European Markets: Motives and Activities. – Post-Communist Economies, Vol, 11, No. 4, 1999, pp. 463–485.
16. **Koovit, K**. Ühispank läheb Helsingisse. – Äripäev, 20. jaanuar 1998.
17. **Koźmiński, A., George**, **S. Y**. Strategies For Central & Eastern Europe. – Macmillan Press LTD, 2000.
18. **Melvin, M.** International money and finance. – Harper & Row Publishers Inc., 1989.
19. **Pauli, R.** Pankkitoiminnan rakennemuutos Suomessa. – Suomen Pankki, Helsinki, 1994.
20. **Reiljan, J., Reiljan, E**. The Nature and Problems of Economic Globalization. – University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration Working Paper Series, No. 3/2000.
21. **Sepp, J**. Estonia's Economy on EU Scalepan. – The Baltic Review, Vol. 19. Pilt & Sõna LLC, 2000, pp. 19–21.
22. **Serényi, P**. Wrong direction. – Business Central Europe. December 2000/January 2001, pp. 31–32.

Summary

THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONALIZATION OF ESTONIAN BANKING TOWARDS EUROINTEGRATION

Mart Sõrg
University of Tartu

Global economy creates preconditions for effective cooperation which will generate a particular mass of positive synergy in the circumstances of open economy and equal competition conditions. The situation forces the countries to harmonize their economic policy.

Economic integration also motivates the internationalization of banks. The 12-year development of the Estonian commercial banking has showed it vividly. The internationalization of banks will rise the level of customer service and increase the competition in a banking sector where the weaker banks are displaced or taken over by stronger banks.

The internationalization of the Estonian banking towards eurointegration began with opening the correspondent accounts in foreign banks, the next stage was the improvement of international payment facilities in Estonia and the movement of credit resources cross-border, and has reached the stage where the rights of making decisions are redistributed internationally. The Swedish and Finnish major banks were especially successful in entering the Estonian banking market during the period of banking crisis in 1998. The analogical Eastern projects of the Estonian banks have not succeeded, except Hansapank.

Internationalization has turned the Estonian banking stronger and also facilitated the inflow of money and know-how in to the Estonian economic sector. The internationalization of the Estonian banking is supported by Estonia's liberal and stable economic policy and the attempts of the central bank to harmonize the banking regulation with the EU.

VÄIKEETTEVÕTLUS EESTIS: ROLL JA PROBLEEMID

Aleksandra Teder, Juhan Teder
Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Eestis viimase 15 aasta jooksul toimunud majandusreformide jooksul on pidevalt rõhutatud väikeettevõtluse olulist rolli majandusarengu tagamisel. Reformide algusaastail kalduti mõnikord hinnangutes liialdustesse ja nähti väikeettevõtluses Eesti majanduse peaaegu et ainukest päästerõngast. Viimastel aastatel on majanduskasvu veduriks peetud eelkõige ekspordi laiendamist, mis peamiselt tugineb suurematele ettevõtetele. Väikeettevõtlus nii suurettevõtete allhankijana kui ka elanikele vajalike teenuste tagajana ja regionaalse arengu tasakaalustajana on aga endiselt oluline. Käesolevas artiklis vaatleme, kuidas on Eestis muutunud ettevõtete arv ja milline on eri suurusega ettevõtete osatähtsus tööhõives. Käsitleme ka Eesti ettevõtjate eripära teiste endiste sotsialismimaade ettevõtjate taustal. Üldeesmärgiks on seejuures tuua välja väikeettevõtluse osakaal Eesti majanduses, võrrelda olukorda teiste riikidega ja hinnata, kas ettevõtlusalane aktiivsus Eestis vajab toetamist majanduspoliitiliste vahenditega või võib loota vaid majanduse iseregulatsioonile.

Ettevõtete arv ja juriidiline vorm Eestis

Enne Äriseadustiku vastuvõtmist kurdeti suure hulga riiulifirmade üle, milleks olid valdavalt 300 kroonise aktsiakapitaliga aktsiaseltsid. Samas avaldati lootust, et koos ettevõtete kohustusliku ümberregistreerimisega ja osaühingute ja aktsiaseltside minimaalse osa(aktsia)kapitali suurendamisega hakkab Äriregister edaspidi peegeldama tegelikku pilti reaalselt toimivate ettevõtete kohta. Kahjuks ei ole see lootus realiseerunud. Oleme taas algpunktis tagasi - Äriregistrisse kantud ettevõtjaid on üle 63 000 (vt tabel 1) ja majanduslikult aktiivsed on nende hulgast eri hinnangutel vaid ca 55-60%.

Tabel 1

Keskäriregistris registreeritud ettevõtjad

Kuupäev	Registreeritud ettevõtjate arv
1. jaanuar 1996	577
1. jaanuar 1997	13 605
1. jaanuar 1998	34 008
1. jaanuar 1999	51 190
1. jaanuar 2000	61 312
1. jaanuar 2001	63 331

Allikas: 1, lk 6; 2, lk 92.

Vaatleme ka Äriregistrisse kantud ettevõtjate jagunemist õigusliku vormi järgi. 3. juulil 2000. aastal oli Äriregistri seis järgmine (2, lk 92):

KOKKU **63 331**
sealhulgas
- osaühinguid 38 135
- füüsilisest isikust ettevõtjaid 15 577

- aktsiaseltse 7 907
- tulundusühistuid 922
- täisühinguid 288
- välismaa äriühingute filiaale 308
- usaldusühinguid 194

Statistikakogumikes toodud andmed annavad olukorrast paraku moonutatud pildi. Populaarseimaks ettevõtluse õiguslikuks vormiks ei ole osaühing, nagu ülaltoodud arvude põhjal võiks järeldada. Põhjus on selles, et suurem osa füüsilisest isikust ettevõtjatest (FIE) toodud numbrites ei kajastu, kuna enamus neist on ennast arvele võtnud vaid kohalikus maksuametis ega ole end Äriregistrisse kandnud. 1999. a. kohta deklareeris ettevõtlustulu 43 606 füüsilisest isikust ettevõtjat, kellest veidi üle 30 tuhande oli arvel vaid Maksuametis (3). Samas ei ole kõik FIE samaaegselt tegevad - mõni on aasta algul juba tegevuse lõpetanud, teine aasta lõpukuudel tegevust alustanud - koondarvus kajastuvad aga mõlemad. Statistikakogumikest alguse saav ebatäpne informatsioon toob kaasa valed hinnangud erinevate ettevõtlusvormide osakaalule ja võib vastavalt põhjustada vigu ka majanduspoliitilistes otsustustes.

Väikeettevõttete roll tööhõives

Väike-ja keskettevõtete (VKE-de) osakaalu muutumist võib vaadelda mitmes lõikes. Vaatame kõigepealt, kuidas jagunevad ettevõtted töötajate arvust lähtudes (tabel 2). Erinevus tabelis 1 toodud ettevõtete arvust tuleneb sellest, et seal kajastusid kõik äriregistrisse kantud ettevõtted, tabelis 2 aga on toodud vaid need ettevõtted, kes vähemalt ühe töötaja eest on tasunud sotsiaalmaksu. Seega peegeldab tabel 2 reaalsemalt tegutsevate ettevõtete arvu, kuigi käivet võib olla ka ettevõtetel, kus töötajaid ei ole (juhul kui omanikud ei ole endaga töölepingut sõlminud, võtavad tulu välja dividendidena või omavad muid sissetulekuid ja konkreetsest ettevõttest teatud perioodil üldse raha välja ei võta).

Tabel 2

Eestis ettevõtete jagunemine töötajate arvu järgi aastatel 1997-1999 (vastavalt sotsiaalmaksu tasumisele)

Töötajate arv ettevõttes	**Ettevõtteid seisuga**		
	01.01.97	**01.01.98**	**01.01.99**
0...9	24175	26240	22211
10...19	3689	3822	3773
20...49	2514	2557	2510
50...99	858	884	858
100...500	567	506	471
500.ja enam	71	72	64
Kokku ettevõtteid	**31874**	**34081**	**29887**

Allikas: andmed pärinevad Eesti Ettevõtteregistrist, nende algallikaks on omakorda Sotsiaalameti info selle kohta, mitme töötaja pealt on ettevõtted maksnud sotsiaalmaksu. Alates 1999. a algusest, kui sotsiaalmaksu kogub Maksuamet, ei ole võrreldavad andmed kättesaadavad.

Tabelist näeme, et 1999. a alguses oli vaid 535 ettevõttes (1,8% tabelis olevate ettevõtete üldarvust) üle 100 töötaja. Ülejäänud (98,2%) võime kõik lugeda väike- ja keskettevõteteks,

kuigi selle piiri tõmbamine on alati mõnevõrra tinglik. Paljudes riikides loetakse VKE-de hulka ka märksa suuremaid ettevõtteid (Euroopa Liidu käsitlustes on piiriks sageli 250 töötajat, mõnel pool vahel koguni kuni 500 töötajat). Sama tabeli andmetel võime leida, et 74% ettevõtetest kuulub nn mikroettevõtete hulka – neis on alla 10 töötaja. Seejuures ka antud andmeid moonutab paljude füüsilisest isikust ettevõtjate arvestusest väljajäämine, vastasel korral suureneks nii VKE-de kui ka mikroettevõtete osakaal veelgi. Kättesaadavad andmed ei võimalda hinnata sooloettevõtete osakaalu - nendeks loetakse ettevõtted, kus lisaks ettevõtjale endale ei ole ühtegi töötajaid. Seega jäävad nad kajastatuks mikroettevõtete hulgas, kuigi tegelikkuses on suur vahe, kas oled lihtsalt iseseisev ettevõtja või vastutad ka oma töötajate eest.

Üldiselt iseloomustab paljusid riike trend sooloettevõtjate osakaalu suurenemisele. Nt 1998. a moodustasid sooloettevõtted üle 70% Rootsi ettevõtetest. Juriidiliseks vormiks meie mõistes võib siin olla nii FIE kui ka osaühing. KA EL ja OECD koondstatistika järgi on sooloettevõte levinuimaks ettevõtlusvormiks (4, lk.136). Võrdluseks võib veel tuua, et Soomes moodustavad mikroettevõtted 94% ettevõtete üldarvust, 10-49 töötajaga ettevõtete osaks jääb 5 % ning vaid 1% ettevõtetest annab tööd enam kui 50 inimesele (Soome Naisettevõtlusagentuurist saadud andmetel, 1999). Tõsi, see 1% hõlmab 56% kõigi ettevõtete töökohtadest. Eesti kohta on sama number üllatavalt sarnane - 53% (tabeli 3 viimase tulba arvude põhjal). Järgnevalt vaatlemegi erineva suurusega ettevõtete osatähtsust tööhõives Eestis (tabel 3).

Tabel 3

Eri suurusega ettevõtete osatähtsus tööhõives, protsentides aasta lõpu seisuga

Töötajate arv	**1992**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
<10	5,2	8,3	14,6	15,4	15,2	15,7	16,1
10-19	4,2	7,1	11,0	11,6	11,6	11,9	12,4
20-49	9,6	13,9	17,0	17,7	17,6	17,8	18,3
50-99	9,8	11,3	13,9	13,6	13,6	14,0	14,3
100-499	33,5	31,9	27,2	25,2	25,2	22,7	22,0
>500	37,7	27,7	16,3	16,5	17,0	17,8	16,9

Allikas: Eesti Ettevõtteregister, andmete algallikaks on omakorda Sotsiaalameti info selle kohta, mitme töötaja pealt on ettevõtted maksnud sotsiaalmaksu (nagu tabelil 2).

Pikema perioodi ülevaade näitab, et tööhõive struktuuris on ettevõtete suuruse lõikes toimunud olulised muutused. Kui 1992. a lõpul töötas 71,2% töötajatest enam kui 100 töötajaga ettevõtetes, siis 1999. aastaks on vastav osakaal langenud 38,9 protsendini. Vaadeldava perioodi jooksul on pidevalt tõusnud väiksemate suurusgruppide ettevõtete osakaal üldises tööhõives. Oma osa on selles ka majanduse struktuurimuutustel – keskmine teenindus- või kaubandusettevõte jääb keskmisele tööstusettevõttele suuruselt kindlasti alla.

Tabelist 3 näeme siiski ka seda, et üle 500 töötajaga ettevõtete osakaal on peale 1995. aastat stabiliseerunud. Seda võib tõlgendada nii, et need suurettevõtted, kes raskemad ajad üle elasid, on uutes tingimustes kohanenud ja oma positsioone kindlustanud. Väikeste ja suurte vastandamiseks polegi põhjust - majandus vajab neid mõlemaid. Selles osas, kas ettevõtete keskmise töötajate arvu langus jätkub võib olla eriarvamusi, sest välja võib tuua nii ühes kui teises suunas tõukavaid tegureid.

Ettevõtete keskmine töötajate arv on toodud tabelis 4. Kuigi antud andmetel on Eesti keskmine ettevõte enam kui poole suurem kui näiteks Euroopa Liidu keskmine ettevõte (ca 6 töötajat), näeme keskmise suuruse vaieldamatut langustendentsi. Korrektseid rahvusvahelisi võrdlusi aga takistab taas paljude füüsilisest isikust ettevõtjate arvestusest väljajäämine.

Tabel 4

Eesti ettevõtete suurus keskmisest töötajate arvust lähtuvalt

Aasta	Keskmine töötajate arv
1994	21,6
1995	17,8
1996	16,8
1997	16,1
1998	15,4
1999	13,7

Allikas: 1, 1999. a näitaja - autorite arvutus Ettevõtteregistri andmetel.

Eesti uusettevõtjate võrdlus Kesk- ja Ida-Euroopa kolleegidega

Eesti Ettevõtteregister osaleb Euroopa Liidu Statistikaameti (EUROSTAT'i) poolt juhitavas PHARE programmi raames toimuvas rahvusvahelises projektis "Ettevõtete paneeluuring", mille eesmärgiks on uurida ettevõtete arengut Kesk- ja Ida-Euroopa maades. Projektis osaleb 11 riiki: Albaania, Bulgaaria, Eesti, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi ja Ungari. Uuringud on mitmeetapilised, andmebaasi täiendatakse igal aastal viimase aasta jooksul loodud uute ettevõtetega. Vaatleme siinkohal, mis iseloomustas 1997. a registreeritud ettevõtteid ja ettevõtjaid (tabel 5).

Tabel 5

Eesti ettevõtete iseärasused 11 endise sotsialismimaa keskmiste näitajate taustal (1997. a registreeritud ettevõtete olukord 1998. a septembris toimunud uuringu andmetel)

Näitaja	Eesti, protsentides kõigist valimi ettevõtetest	11 riigi näitajate keskmine
Füüsilise isiku poolt asutatud ettevõtete osakaal	23,8	76,2
Palgatöötajateta ettevõtete osakaal	33,6	65,9
Juhi kodus paiknevad ettevõtted	48,3	54,8
Linnapiirkonnas paiknevad ettevõtted	84,7	77,2
Pealinna piirkonnas paiknevad ettevõtted	48,8	14,1
Ühe tegevusala ettevõtted	82,5	86,0
Juhil/asutajal on keskhariduse järgne haridustase	43,9	25,6

Allikas: 5.

Tabeli esimese arvuderea kohta tuleb taas ütelda, et tulenevalt enamuse füüsilisest isikust ettevõtjate äriregistris mittekajastumisest ei sattunud nad ka antud valimisse ja seetõttu ei saa Eesti näitajaid teiste riikidega otseselt võrrelda. Tabelisse on esimene rida jäetud pigem

seetõttu, et näidata FIE suurt osakaalu - 76,2 % - vaatlusalustes riikides tervikuna. Ilmselt tulenevad eelnimetatud põhjusest ka suured erinevused palgatöötajateta ettevõtete osakaalus. Mõnevõrra üllatav oli, et koguni 48,3% vaatlusalustest Eesti ettevõtetest paiknes juhi kodus (nn koduettevõte e *home based enterprise*). Eelmistel aastatel (1995-1996) oli vastav näitaja olnud 1/3 lähedal. Eesti probleemiks on ettevõtluse kontsentreeritus - vaatlusalustest riikidest vaid Albaania ja Läti puhul oli ettevõtlus veel enam kontsentreeritud pealinna piirkonda. Pingereas järgmised (Leedu ja Ungari) jäid juba Eestist oluliselt maha - vastav näitaja oli neil alla 30%.

Eesti Ettevõtteregistri 1998 a lõpul läbiviidud uuringu andmetel kurtsid viimase aasta jooksul asutatud ettevõtted kõige enam liiga terava konkurentsi, klientide maksujõuetuse, ressursside nappuse ja piiratud krediidivõimaluste üle. Siiski olid majanduslikult aktiivsed 68% eelmisel aastal registreeritud ettevõtetest. Ülejäänud jaotusid järgnevalt: 13% oli tegevus lõpetatud, 10% ei olnud veel tegevust alustanud, 6% olid tegevuse peatanud ja 3% ei olnud alustanud ega alustagi. Juriidiliste isikute puhul oli suhteliselt rohkem neid, kes polnud veel tegevust alustanud (12%) ja füüsilistest isikutest 21% olid jõudnud tegevuse juba lõpetada (Allikas: Ettevõtteregister).

Ettevõtjate järelkasv ei ole garanteeritud

Vaatamata sellele, et paljudes Euroopa riikides kasutatakse aktiivseid meetmeid ettevõtluse ergutamiseks, jääb uute ettevõtete moodustamise aktiivsus seal USAle ja Kanadale oluliselt alla. Mitmetes riikides (nt Soome või Austria) näitavad küsitlused, et ettevõtjaks saamise soov on suhteliselt madal - seda ka siis, kui ettevõtjate prestiiz' ühiskonnas on kõrge. (Ida-Euroopas lisandub oht, et ettevõtjaid peetakse endiselt mõnigi kord "ärikateks"). Inimesed lihtsalt soovivad vältida riski, nad ei taha kaotada kindlat sissetulekut ja seada ohtu oma sääste. Lisandub ka oht enda liiga suureks sidumiseks ettevõttega (e vaba aja puudumine). Sageli on ju ettevõtjal raske eristada tööaega vabast ajast - veidi liialdatult võib öelda, et kättesaadav tuleb olla 24 tundi päevas. Paljude arvates nõuab ettevõtjaks olemine palgatöötajaks olemisega võrreldes liiga palju - võrreldes selle rahalise tasuga, mida ta pakub. Kõrgharidusega isikud eelistavad sageli tööd suurettevõtetes või avalikus sektoris. Üldine positiivne suhtumine ettevõtlusse jääb vaid sõnadeks.

Aastate jooksul on harjutud sellega, et ettevõtlusalane aktiivsus on Eestis küllaltki kõrge, kuigi probleemiks on olnud selle suured regionaalsed kõikumised. Samas ei saa olla kindel, et nii jääbki. Kuigi ettevõtete arv on jätkuvalt kasvanud on alustamine muutunud üha raskemaks. Staaz'ikamad ettevõtjad meenutavad imestusega, et kui nad omal ajal tegevust alustasid, tehti seda sageli minimaalse stardikapitaliga ja väheste teadmistega. Tehti palju vigu, õpiti nende kaudu ja jäädi siiski ellu. See oli võimalik, kuna turg oli tühi, nõudlus rahuldamata ja konkurents nõrk. Enamusel tegevusaladel on olukord oluliselt muutunud.

Näiteks autorite poolt läbi viidud TTÜ ärikorralduse kutsemagistrantide küsitlus näitas, et need, kes ei kavatse ettevõtjaks saada, toovad sagedamini välja järgmised põhjused: "puudub võimalus vajaliku stardikapitali omandamiseks", "eelistan pingevabamat elu", "eelistan suuremat kindlustunnet palgatöötajana" ja "ma ei sobi oma isiksuseomadustelt ettevõtjaks".

Edukaks olemise saladus on väga lihtne: tuleb lihtsalt langetada õigeid otsuseid. Ettevõtja vajab selleks mitmetel põhjustel tänapäeval rohkem tuge kui varem. Näiteks on aeg uue ettevõtte rajamisest ekspordi alustamiseni oluliselt lühenenud. Seega peab juba ettevõtte

stardistrateegia sageli hõlmama ka rahvusvahelisustumise strateegiat, mis eeldab täiendavaid teadmisi ja informatsiooni. Koolituse vajadust tunnetatakse, kuid sageli ei leita õpinguteks aega. Samas heidetakse pakutavale koolitusele ette praktikakaugust, liigset akadeemilisust. Soovitakse saada täienduskoolitust, mis võimalikult täpselt vastaks ettevõtja ärilistele vajadustele.

Eeltoodud muutused seavad uued nõuded ka Eesti ettevõtluse tugisüsteemi ette. Tugisüsteem on ühelt poolt küll aastatega edasiarenenud, kuid samas on tegevust häirinud pidevad organisatsioonilised ümberkorraldused ja ressursside nappus. Kindlasti on ettevõtjaid, kes jõuavad oma ettevõtte rajamiseni igasuguses olukorras ja erinevate raskuste kiuste. Samas peab enamus Lääne Euroopa riike otstarbekaks uus- ja väikeettevõtjaid ühel või teisel viisil toetada, leides, et vastavad kulutused tasuvad end ära vähenenud tööpuuduse ja sotsiaalsete pingete ning kasvanud maksulaekumiste arvelt. Senisest suuremat tähelepanu vajaks ettevõtluse tugisüsteem Eestiski, ettevõtjad ei ole sageli tema komponentidest informeeritudki, rääkimata siis arvestatava mõju tunnetamisest.

Kokkuvõte

Ligikaudu 30 tuhandest majanduslikult aktiivsest Eesti ettevõttest 98% moodustavad väike- ja keskettevõtted. 1992. kuni 1999. aastani tõusis vähem kui 100 töötajaga ettevõtete osatähtsus tööhõives 28,8%-lt kuni 61.1%-ni. Pidevalt on langenud ettevõtte keskmine töötajate arv. Eesti ettevõtete struktuur töötajate arvu järgi on muutunud suhteliselt sarnaseks lähemate Lääneriikide - Soome ja Rootsi näitajatega.

Ettevõtjate lisandumine on olnud aktiivne, kuigi probleemiks on olnud suured regionaalsed erinevused ning majandusliku aktiivsuse liigne kontsentreerumine pealinna piirkonda. Samas on konkurents pingestunud, uue ettevõttega alustamine nõuab varasemast rohkem nii teadmisi, kogemusi kui ka stardikapitali. Endiselt kõrgeks jäävad aga ettevõtjaks olemisega seotud riskid ja pinged.

Siit tuleneb vajadus ettevõtluse tugisüsteemi täiustamise järele, kui soovime, et ettevõtjate järelkasv ei väheneks. Senised tugisüsteemi komponendid (ettevõtluskeskused, sihtfondid jms) on oma panuse andnud, kuid erinevatel põhjustel (ressursside piiratus, kogemuste nappus, pidevad ümberkorraldused jne) on nende summaarne mõju jäänud siiski tagasihoidlikuks. Ettevõtluse toetamise poliitika vajab senisest enam järjekindlust ning stabiilsust.

Kasutatud kirjandus

1. Ettevõtlus arvudes. 1994-1999. Ettevõtteregister, Tallinn, 1999.
2. Eesti Statistika Kuukiri. 2000, nr 12.
3. **S. Oll.** Maksukergendus FIEdele. Äripäev, 2000, 10. oktoober.
4. **Hult, E-B., Ramström, D.** The Swedish solo-entrepreneur – extension and characteristics. Proceedings of the 11th Nordic Conference on Small business Research, June 18-20, Aarhus, p. 136-142.
5. Eurostat. New enterprises in CEC in 1997. 1999 edition.

Summary

SMALL BUSINESS IN ESTONIA: ROLE AND PROBLEMS

Aleksandra Teder, Juhan Teder
Tallinn Technical University

The aim of the article is to show the proportion of small business in the Estonian economy, compare it with the situation of other countries and estimate whether entrepreneurship in Estonia should be supported by measures of economic policy or will economic self-regulation be sufficient.

The role of small business has been constantly increasing in the course of economic reforms in Estonia. In 1999, among the about 30 000 economically active enterprises in the Business Register the number of enterprises with more than 100 employees was 535. The remaining 98.2% can thus be classified as small and medium-sized enterprises. In addition, there are a large number of self-employed persons, who are not registered in the Business Register. If we take these into account, the proportion of small businesses would be even larger. Of the enterprises in the Business Register 74% are the so-called microenterprises, having fewer than 10 employees.

From 1992 to 1999 the proportion of enterprises with over 100 employees in the total employment fell from 71.2% to 38.9%. One of the reasons for such a fall is structural changes in economy: the proportion of services has been increasing and that of industry has been decreasing. On the other hand, since 1995 the proportion of large enterprises in total employment has stabilised – the enterprises that survived the most difficult years have found under the changed conditions themselves new products and markets and by today they have a sound position.

Business activity has been high in Estonia, but its great regional differences have been a problem. Besides, we cannot be sure that a new generation of entrepreneurs will find their place. As compared with the situation prevailing 7–8 years ago starting a new enterprise is much more complicated: – the competition has become much tougher, and thus more starting capital is needed, one has to be ready to rapidly develop foreign relations and start exporting. This poses additional requirements to education as well as the whole business support system.

PÕLLUMAJANDUSSAADUSTE TOOTMISEST JA TURUPOLIITIKAST INTEGREERUMISEL EUROOPA LIITU

Eve Tomson
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Põllumajanduse osatähtsus on aastate jooksul vähenenud nii maailmamajanduses kui ka Eestis, kuid talle jääb siiski oluline osa elanike varustamisel põhiliste toiduainetega. Eesti põllumajanduse jaoks on oluline lootus ühinemine Euroopa Liiduga.

Euroopa Liidus on põllumajandus üks reguleeritumaid majandusharusid. Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika põhilised eesmärgid on põllumajanduse produktiivsuse suurendamine, maaelanikele parema elatustaseme garanteerimine põllumajandussektoris hõivatute sissetulekute kasvu kaudu, turgude stabiliseerimine ning garanteeritud toiduainetega varustamine. Põhiliseks meetmeks on tootjate sissetulekute toetamine mitmesuguste tootmisskeemide kaudu, aga ka pakkumist mõjutavad meetmed s.t. turu reguleerimine impordi- ja tollimaksudega, ekspordisubsiidiumide või interventsiooniga.

Samal ajal on ühinemiseelne periood seotud mitmete probleemidega. Kunagised Eesti põllumajandussaaduste eksportturud Euroopas on oma kõrgete majandusbarjääridega (imporditollid, riiklikud subsiidiumid) praegu sisuliselt Eestile suletud. Toiduainete soodustollimääraga impordikvoodid, mis Euroopa Liidu poolt Eestile on antud, on väikesed ja investeeringud Euroopa Liidu nõuetele vastava tootmisprotsessi ülesehitamiseks ei tasu majanduslikult ära. Euroopa Liidu osatähtsus Eesti põllumajandussaaduste ekspordis oli 1999. aastal alla 30 % (Eesti statistika aastaraamat 1999, lk. 23).

Käesoleva artikli eesmärgiks on välja tuua põllumajandussaaduste tootmise languse ulatus ja põhjused Eestis ning näidata mõningaid majanduspoliitilisi võimalusi olukorra parandamiseks. Et Eesti liitumine Maailma Kaubandusorganisatsiooniga mõjutab põllumajandussektorit, on artiklis käsitletud kokkuvõtlikult ka seda teemat. Kui Eesti soovib jätkata põllumajandussaaduste tootmist ja varustada oma elanikkonda põhiliselt Eestis toodetud peamiste põllumajandussaadustega, oleks võrdsete konkurentsitingimuste saavutamiseks vaja kasutada põllumajanduse toetamiseks samu meetodeid, nagu kasutavad need riigid, kelle toodanguga tuleb Eesti tootjal turul konkureerida.

Põllumajandussaaduste tootmisest Eestis

Põllumajandustoodangu maht sõltub oluliselt siseturust. Riik peab hoolitsema selle eest, et tema siseturu ostuvõime oleks võimalikult kõrge ja ka stabiilne. Põllumajandus peab suutma varustada Eesti elanikud põhiliste toiduainetega ja töötleva tööstuse kodumaise toorainega ning teostada põllumajandussaaduste eksporti piimasaaduste ja alternatiivse põllumajandustoodangu osas. Loomakasvatuse arendamisel Eesti taasiseseisvumise perioodil on põhieesmärgiks olnud nii hinnalt kui ka kvaliteedilt konkurentsivõimelise toodangu saamine. Majanduspoliitika ühe osana aitab loomakasvatuse sellesuunaline areng kaasa maaelu edendamisele tervikuna ja loob eeldused liitumiseks Euroopa Liidu struktuuridega. Kuna piimatootmisel on Eestis pikaajalised traditsioonid ja suhtelised eelised, siis on vaja maksimaalselt laiendada piimatootmist. Viimastel aastatel ongi piimatootmine olnud see valdkond, mis Eestis toodetud põllumajandussaadustest on katnud siseturuvajaduse.

Piimatootmise arendamisel efektiivsema tootmise suunas on kaasa aidanud riikliku programmi “Piim” rakendamine ja alates 1998. aastast käivitunud piimalehma otsetoetuse maksmine.

Loomakasvatussaaduste tootmismahtude langus 2000. aastal oli tingitud loomade arvu vähenemisest. Võrreldes 1999. aastaga toodeti vähem nii piima, liha kui ka mune. Samal ajal on tootmismahtude vähenemine toonud kaasa kokkuostuhindade tõusu. Maailmaturuhindade tõus ning vähenenud import tingisid sealiha hinnatõusu. Sealiha keskmine kokkuostuhind oli 1999. aasta juunis 13,01 kr/kg, 2001. aasta jaanuaris maksti tootjale 25,45 kr/kg. Seega on hinna tõus olnud peaaegu kahekordne. Toodangu vähesus ning potentsiaalne toorainepuuduse oht tõid kaasa 54 protsendilise piimahinna tõusu. Samal ajal kui kokkuostuhinnad tõusevad, kallinevad ka kütus, ostusööt, elekter. Samal ajal langes aga veiseliha ja linnuliha kokkuostuhind.

Põllukultuuride kasvupind vähenes samuti 2000. aastal võrreldes 1999. aastaga. Statistikaameti andmetel külvati 2000. aasta kevadel rohkem tera- ja kaunvilja ning tehnilisi kultuure, samal ajal vähenes aga söödakultuuride ja kartuli külvipind. Söödakultuuride külvipinna languse põhjuseks on vähenenud loomade arv. Põllumajanduse (koos jahindusega) kasvuks prognoosib Rahandusministeerium 2001. aastaks 0,2 %. (Ülevaade …, lk. 29).

Piima toodeti 2000. aasta I poolaastal 308, 5 tuhat tonni, mis oli aga 1999. aasta I poolaastaga võrreldes 31,4 tuhat tonni vähem. Ettevõtete osa piima tootmisel oli 53,5 % ning talude ja elanike majapidamiste osa 46,5 % (Eesti loomakasvatus … 2000, lk.2). Keskmiselt andis iga lehm 2000. aastal 4658 kilogrammi piima ehk 11,7 % rohkem kui 1999. aastal. Lehmade arv vähenes 2000. aastal 7700 looma võrra. Veiste arvukust võimaldaks suurendada Euroopa Liidu SAPARDI abiprogrammist saadav investeeringutoetus. Piimatootmisfarmide olukorra parandamiseks ning viimiseks Euroopa Liidu nõutud tasemeni on vaja aastani 2006 Eesti loomaksvatusse investeerida umbes 3,04 miljardit krooni (Eesti põllumajandusest … 2000, lk. 14).

Lehmade piimatoodangu tõus on seletatav söötmis-pidamistingimuste paranemisega. Arvestades piima varumishinda ja turusituatsiooni, oleks vajalik piimatootmist suurendada. Edukates farmides tuleks seda teha lehmade arvu suurendamise teel, vähem edukates aga lehmade toodanguvõime parema ärakasutamisega (Eesti loomakasvatus … 2000, lk 3).

Lihatootmine on see valdkond, mida toimunud muutused on kõige rohkem negatiivselt mõjutanud. Eestis on lihatootmine viimasel aastakümnel vähenenud ligi 2,5 korda. Muudatused lihatootmises toimusid vabaturu tingimustes ilma riigipoolsete majanduslike tugedeta. Alates 1998. aastast olukord paranes, sest teravilja otsetoetus ja teravilja arengukava rakendamine parandasid sea- ja linnukasvatustootjate tootmistulemusi. Loomakasvatussaaduste tootmist aastatel 1995–1999 näitab tabel 1.

Nagu tabelist nähtub, on loomakasvatussaaduste tootmine vaadeldaval perioodil vähenenud. Vähesel määral on lihatootmine (tapakaalus) suurenenud 1998. ja 1999. aastal võrreldes 1997. aastaga. Eriti suur langus on aset leidnud aga villatootmises. Piimatootmises oli väike tõus 1997. ja 1998. aastal, kuid 1999. aastal toimus uus langus.

Tabel 1

Loomakasvatussaaduste tootmine

	1995	1996	1997	1998	1999
Liha, tuhat tonni eluskaalus	117,4	101,5	90,4	99,7	101,8
Liha, tuhat tonni tapakaalus	67,7	58,6	53,4	60,0	61,1
Piim, tuhat tonni	706,9	674,8	717,1	729,5	626,1
Munad, mln. tk.	326,7	300,8	295,7	305,2	275,4
Vill , tonnides	174	159	120	82	48
Mesi, tonni	621	335	303	115	336

Allikas: Eesti Statistikaamet. Põllumajandus. Loomad ja linnud.
[http:// www.stat.ee/statistika]

Loomakasvatussaaduste toomine on vähenenud siiski vähem kui loomade arv. Veiste arv vähenes aastatel 1990-1998 ligikaudu 60 % ehk 757 800-lt 307 500-le. 1999. aastaks oli veiste arv vähenenud 267 300-le (Eesti Statistikaamet, Põllumajandus. Loomad ja linnud. [http:// www.stat.ee/statistika]) . Piimatootmise puhul jäi langus väiksemaks, kuigi lehmade arv vähenes nimetatud perioodil siiski 40 %. Piimatoodete suurema languse kompenseeris loomade produktiivsuse tõus. Keskmine piimatoodang lehma kohta oli näiteks 1995. aastal 3 588 kg, kuid 1999. aastaks oli piimatoodang lehma kohta suurenenud 4 171 kilogrammi-le.

Loomakasvatussaaduste tootmise edasist olukorda mõjutavad mitmed tegurid, nagu näiteks sealihahinna tõus ja soodus turusituatsioon, piima varumishinna püsimine ja Euroopa Liidu turu laienemine Eesti piimasaadustele. Oluline on varustada loomakasvatus kohapeal toodetud söödaga.

Aastatel 1992–1996 langes aktiivsest kasutusest välja 256,7 tuhat hektarit maad s.o. keskmiselt 51,3 tuhat hektarit aastas. 1996. aastal võrreldes 1995. aastaga 15,5 tuhat hektarit, mis näitab põldude sööti jäämise protsessi aeglustumist (Eesti majandusülevaade … 1998, lk. 150). Põllukultuuride kasvupind vähenes just eelkõige ettevõtetes, kuna taludes põllukultuuride kasvupind kokkuvõttes suurenes. Kui aastatel 1992–1996 vähenes tera- ja kaunviljade kasvupind (30,1 %), siis 1997. aastal hakkas taas suurenema. Põllukultuuride kasvupindade vähenemise peamisteks põhjusteks kuni 1996. aastani olid maa- ja põllu-majandusreformi aeglusest tulenevad majandusraskused, käibevahendite vähesus, vahendite puudumine põllumajandustehnika soetamiseks (Eesti majandusülevaade … 1998, lk.151).

1998. aastal oli taimekasvatuses ikaldus ning taimekasvatuse toodanguväärtus vähenes võrreldes 1997. aastaga 12 %. 1999. aastaks taimekasvatus taastus ikaldusest. Statistikaameti andmetel oli põllukultuuride külvipind 1999. aastal 809 000 hektarit, mis oli 5,9 % vähem kui 1998. aastal. Aastatel 1995–1997 põllukultuuride külvipind kasvas 19 %, kuid alates 1998. aastast on külvipind hakanud vähenema. 1998. aasta sügisese liigniiskuse tõttu jäi rukki külvipind alla tasemest, mis oleks kindlustanud 1999. aasta toidurukki vajaduse. Seoses sellega suurenes rukki import. Võrreldes 1999. aastaga suurenes 2000. aastal talunike majapidamistes teravilja keskmine kasvupind 10 %. Äriühingutel oli 2000. aastal keskmine teraviljapind 249 hektarit ehk võrreldes 1999. aastaga oli teraviljakasvupind suurenenud 4 %.

Tänu toodangu turustamisvõimaluste suurenemisele ning õlikultuuride ühistute tööle kasvas õlikultuuridest rapsi ja rüpsi külvipind. Õlikultuuridega tegelevad edukalt kolm õlikultuuride ühistut, kes on abistanud tootjaid seemnete, väetiste ja taimekaitsevahendite hankimisel, samuti kuivati- ja laomajanduse, toodangu töötlemise ja kaubastamise küsimuste lahendamisel.

2000. aastal maksti teravilja ja kaunvilja, rapsi, rüpsi ja seemnelina otsetoetusteks 102,2 miljonit krooni. Seda toetust said 6438 maaviljelejat, kes kasvatasid teravilja. Õlikultuuride kasvatamist soodustab ka 1999. aastal avatud uus toiduõlitehas, kus põhitoormena kasutatakse peamiselt Eestis kasvatatud rüpsi- ja rapsiseemet.

Perioodil 1995–1999 tehtud investeeringute tase oli oluliselt madalam tegelikust vajadusest. Selline situatsioon oli võimalik tootmise pideva vähenemise ning vanade ressursside tarbimise arvel ilma neid uuendamata. Alates 2000. aastast võetakse investeeringute vajaduses arvesse ka täiendavaid vajadusi, mis tulenevad Euroopa Liidu nõuetest (näiteks veterinaarianõuded, taimekaitse ja tauditõrje nõuded jne.). Põllutöömasinate kasutamisega seonduvad kulud on põllusaaduste tootmisel suured. Põllumajandustoodete kvaliteedi ja hindadega rahvusvahelises konkurentsis püsimiseks on vaja investeerida arvutuste kohaselt igal aastal umbes 0,8-1 miljard krooni (Põllumajandus … 2000, lk.21).

WTO mõju Eesti põllumajandusele

Põllumajandussektorit hakkas alates 2000. aastast nii poliitiliselt kui ka majanduslikult mõjutama Eesti liitumine Maailma Kaubandusorganisatsiooniga (liitumine toimus 1999. aasta 13.novembril). WTO (World Trade Organization) liikmelisus on eeltingimuseks liitumisel Euroopa Liiduga. Euroopa Liidu rahvusvahelised lepingud on acquis communitaire´i osa, mis peavad liitumise hetkeks liituvatel riikidel olema harmoniseeritud. WTO liikmelisus tagab ka võrdsed kaubandustingimused liikmesriikide vahel. Eestil on nüüd võimalus osaleda maailmakaubandusreeglite kujundamisel, kuid see on rohkem sümboolne kasu, sest WTO lepped saavutatakse mitmepoolsete läbirääkimiste tulemusel kujuneva konsensuse alusel (Põllumajandus aastal 1999, lk. 24) Põllumajandussektorile kaasnesid WTO liitumisega ka teatud negatiivsed mõjud, nagu seotud tollitariifilaed, fikseeritud omamaise toetuse tase põllumajandustootjatele ning keelatud ekspordisubsiidiumid. Eestil on WTO-ga kokkulepitud liiga madal tollimaksu tase. Seega tuleb tarbijal täiendavalt hakata maksma vahet kuni Euroopa Liidu tollimaksu tasemeni. Põllumajandustoodangu kvoodid määratakse selle taseme alusel, mis on säilunud liitumiseelseks ajaks. Kuni liitumiseni Euroopa Liiduga on Eesti kohustatud mitte ületama seotud tasemeid. Kuna Euroopa Liidu vastavad tasemed on oluliselt kõrgemad, siis tähendab see probleeme nii liitumiseelsel perioodil kui ka pärast liitumist

Kuna tollitariifilaed on põllumajandustoodetele mitu korda madalamad Euroopa Liidus rakendatavatest, siis võivad just need tekitada kõige raskemaid tagajärgi. Liitumine Euroopa Liiduga toob kaasa tollitariifilagede järsu tõusu, mis väljendub tootja- ja tarbijahindade tõusus. See aga võib omakorda kaasa tuua toiduainetööstuse pankrotistumise, elanikkonna ostuvõime languse ning tööpuuduse. Tollitariife oleks Eestile kasulikum tõsta järk-järgult, kuni Euroopa Liidu ühtse tollirežiimi tasemeni. See ei ole aga kooskõlas WTO liitumistingimustega. Kuigi liitumistingimused WTO-ga ei täida kõiki eeldusi, mis oleksid vajalikud põllumajandussektori tasakaalustatud arenguks, on liitumisel oluline välispoliitiline tähtsus.

Põllumajandussaaduste turupoliitikast

Seoses tootmismahtude vähenemisega on kasvanud toidukaupade import Eestisse. Seejuures toimusid impordis 2000. aastal struktuurilised muutused. 2000. aasta algusest maksustatakse enamsoodustusrežiimi tollitariifiga põllumajandussaaduste import riikidest, kellega Eestil ei ole sõlmitud vabakaubanduslepingut. Seetõttu on kaubavood riikidest, kelle toodangule rakendatakse tollimakse, teatud määral asendunud kaupade sisseveoga riikidest, kellega on sõlmitud vabakaubanduslepingud. Näiteks on vähenenud import USA-st, Valgevenest. Kasvanud on aga sissevedu Euroopa Liidu liikmesriikidest (Ülevaade …, lk. 28).

Põllumajandusministeerium on välja töötanud põllumajanduse arengu strateegia, milles on sõnastatud põllumajanduspoliitika eesmärgid ja meetmed nende sihtide saavutamiseks aastateks 2000–2003, kuni oodatava ühinemiseni Euroopa Liiduga. Põllumajandussektori arengu tagamiseks kasutatavad meetmed on jagatud kolme rühma:

- turukorralduslikud meetmed- tollimaksud, kaitsemeetmed, põllumajandustootjate hinnakokkulepped, riiklik kokkuost
- otseselt tootmist mõjutavad toetused riigieelarvest – otsetoetused, maksusoodustused, kindlustustoetused
- arengumeetmed (toetused riigieelarvest)- investeeringutoetused, toetused põllumajanduse infosüsteemide rajamiseks, kvaliteedipoliitika ja turustuskettide väljaandmise toetused (Põllumajandustoetused …, lk.21).

Aastatel 1991–1992 kaotati Eestis üldiste turule orienteeritud reformide osas endise Nõukogude Liidu põllumajanduslikud hinna- ja sissetulekupoliitikad ning lõpetati igasugune kontroll impordi ja ekspordi üle. Kuni tänaseni on eesti põllumajanduspoliitika erandlik võrreldes OECD riikidega just siseturu kaitset tagavate abinõude puudumise tõttu. Põllumajanduse toetuspoliitika abinõudeks on otsetoetused teraviljapinna ja loomade arvu järgi, ettevõtete investeeringute toetused ja maapiirkondade infrastruktuuri toetused, mis järgivad Euroopa Liidus kehtivaid norme. (Eesti majandusülevaade, 1999, lk.61).

Väga oluliseks probleemiks ongi riigi väga väike võimalus sekkuda põllumajandussaaduste ja –toodete turule, mis aga oluliselt vähendab Eesti konkurentsivõimet põllumajandustootmises võrreldes teiste riikidega. Näiteks on võimalik rakendada hinnatoetust ning tootega seotud toetust ainult 5 % ulatuses põllumajandussaaduste toodangu väärtusest. Samuti ei tohi Eesti enne liitumist Euroopa Liiduga rakendada ekspordisubsiidiume. Eesti ja Euroopa Liidu kaubandustingimused erinevad kardinaalselt. Kahju, mis tekib Eesti liitumisel Euroopa Liiduga, peab EL kompenseerima kolmandatele maadele. Kompensatsioon tagatakse tolliliidu osalusmaade tollimaksude vähendamise teel kolmandate riikide kaupade suhtes (Põllumajandus aastal 1999, lk. 24)).

Tootmist ja turustamist puudutavate otsuste langetamiseks vajab nii tootja kui töötleja informatsiooni turu mahu, erineva taseme hindade, ekspordi ja impordi võimaluste kohta. Kuna Eesti turg on sõltuv maailmaturul toimuvast, on oluline teada, millised on trendid maailmaturul ja mis võib juhtuda hindadega mõne kuu või mõne aasta pärast.

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (MPTKS) põhisisu on põllumajandus-saaduste ja –toodete turu korraldamine nii, et oleks tagatud põllumajandusturu tasakaalustatud areng, põllumajandussaaduste tasuv tootmine ning maapiirkonna majandustegevuse edendamine. Seaduses on sätestatud ka põllumajanduse ja maaelu arengu toetused, mida riik maksab (Maaelu ja … 2000 , lk.9).

Selle seadusega kehtestatud toetuste liigid on arengutoetus, tulutoetus ja turuhinnatoetus. Turuhinnatoetus on rahaline abi, mida antakse turult põllumajandussaaduste või –toodete ajutiseks kõrvaldamiseks, et soodustada nende turuhinna stabiliseerumist. Praegu ületab Eestis siinset tarbimist ainult piimatootmine. Turuhinnatoetus jõustub alates 1. juulist 2001. a. (Maaelu ja … 2000, lk.10) Arengutoetus on rahaline abi, mida antakse põllumajandussaaduste tootmise, töötlemise ja põllumajandussaaduste turustamise arendamiseks. Tulutoetus on samuti rahaline abi, mida antakse põllumajanduskultuuride või loomade kasvatamiseks. Selle toetuse eesmärk on tootmise tasuvuse ja tootja sissetuleku suurendamine.

Põllumajandussaaduste ja –toodete kaubavahetuses on Eestile kõige suuremaks probleemiks kaubavahetus Euroopa Liiduga. 1. juulil 2000. aastal jõustusid Eesti ja Euroopa Liidu suhetes soodsamad põllumajandussaadustega kauplemise tingimused. See peaks suurendama meie põllumajandustootjate konkurentsivõimet Eesti turul. Selle kaubandusrežiimi järgi suurendab EL mitmete Eestist eksporditavate põllumajandussaaduste kvoote. Vaatamata sellele, et Eesti põllumajandussaaduste tootmiskulud on võrreldes Ameerika ja Euroopa Liidu maadega peaaegu poole madalamad, ei suuda meie hinnad võistelda nende hindadega, mis on kunstlikult väga madalaks tehtud. Eesti põllumajandustoodangu hind kujuneb mujale müües tollimaksude abil nii kõrgeks, et see ei ole mujal enam konkurentsivõimeline.

Kokkuvõte

Integreerumine Euroopa Liiduga esitab Eesti põllumajandussektorile suuri nõudmisi nii seadusandluse kui ka institutsioonide harmoniseerimise aspektist. Oluliseks küsimuseks on põllumajandussektori konkurentsivõimelisuse saavutamine ühinemiseks Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitikaga ja põllumajandussaaduste turukorralduse süsteemi rakendamine.

Stabiliseerumise tagamiseks põllumajanduses peab Eesti täiendama oma liberaalset põllumajanduspoliitikat sobilike toetussüsteemidega. Eesti on avatud turg, kuid ei ole soovitav, et teised riigid tekitavad konkurentsi Eesti põllumajandustoodangu turul kunstlikult allaviidud hindadega. Spetsialiseerudes piimakarjakasvatusele ja piimatootmisele on Eestil eeldusi kujuneda lisaks oma siseturu varustamisele ka konkurentsivõimeliseks eksportijaks.

Eesti tulevane kuuluvus Euroopa Liitu on loogiline nii Eesti kui Euroopa Liidu seisukohalt. Põllumajanduse seisukohalt lähtudes laienevad turustamise võimalused, kuid suurenevad kvaliteedinõuded tootjatele.

Arvestades Eesti klimaatilist olukorda, mis on küllaltki soodne selleks, et varustada loomakasvatus kohapeal toodetud söödaga, aga ka ajaloolisi traditsioone piimakarja-kasvatamisel, maaelanike tööga kindlustamise vajadust ning põllumajandussaaduste ekspordi ja impordi tasakaalustamise vajadust, on piimatootmine ka tulevikus põhiline loomakasvatusvaldkond. Põllumajandus peab suutma varustada Eesti elanikud põhiliste toiduainetega ja töötleva tööstuse kodumaise toorainega. Euroopa Liidu ühtsele põllumajanduspoliitikale minnakse üle järk-järgult. Et käivitada Euroopa Liidu nõuetele vastav põllumajandussaaduste turukorralduse süsteem ja ette valmistada konkurentsi-võimeline põllumajandussektor, tuleb Eestil üles näidata tahet seista oma tootjate eest. Seda tahet kinnitab turukorralduseseadus. Perioodiks 2000–2003 kavandatud strateegia peasiht on suurendada tootmist ja tootmise efektiivsust ning viia need vastavusse Euroopa Liidu siseturunõuetega.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti Statistikaamet. Põllumajandus. Loomad ja linnud. [http://www.stat.ee/statistika]
2. **Noorkõiv, K.** Eesti põllumajandusest 1999. aastal. Eesti Majanduse Teataja, nr.3, 2000.
3. **Noorkõiv, K.** Põllumajandustoetused aastal 2000. Eesti Majanduse Teataja, nr.4, 2000
4. **Petron, O.** Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusest. Eesti Majanduse Teataja, nr.12, 2000
5. **Piirsalu, M.** Eesti loomakasvatus 2000. aasta esimesel poolel. Tõuloomakasvatus. Eesti Tõuloomakasvatuse Instituut. EPMÜ Loomakasvatusinstituut, nr. 3, 2000.
6. Põllumajandus aastal 1999. Põllumajandusministeerium teavitab. Põllumajandus, nr.4/5, 2000.
7. Põllumajandussaaduste eksport peamistesse partnermaadesse. Eesti Statistika Aastaraamat, 1999.
8. Põllumajandus. Eesti majandusülevaade 1997–1998. Tallinn, 1998.
9. Ülevaade riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest. Rahandusministeerium. Tallinn, 2000.

Summary

THE PRODUCTION AND MARKET POLICY OF AGRICULTURAL PRODUCTS IN THE PROCESS OF INTEGRATION TO THE EUROPEAN UNION

Eve Tomson
University of Tartu

Though the importance of agriculture has decreased throughout the years in the whole world as well as in Estonia it still has the important role of providing people with the main food. In the European Union agriculture is one of the most regulated fields of economy. It is very important that a country almost can not intervene in the market of agricultural products and –production. But it reduces Estonia's competitiveness in the field of agricultural production compared with other countries. Estonia must not apply export subsidies before uniting the European Union.

The Department of Agriculture has worked out a strategy for agriculture that defines the aims and measures of the agricultural policy until the expected uniting with the EU. These measures are divided into those that regulate market arrangements, the state budgetary subsidies to directly influence production and development measures. Among the development measures belong subsidies to establish agricultural infosystems, quality policy and subsidies to create marketing chains.

On the basis of the law that regulates the agricultural products and –production market some of the instruments of the policy of economy are the negotiations between the government and the representatives of agricultural producers. In October of 1995 the law that regulates the market of agricultural products was adopted. It gave the government a permission to establish import duties, to use the reserves of consumer goods and support export marketing.

In the trade of agricultural products and –production the major problem for Estonia is the trade with the EU. On 1 July 2000 passed into law more competitive conditions of trading agricultural products in the relations of Estonia and the EU. It should increase the competitiveness of our agricultural producers in Estonia's market.

The size of agricultural production depends substantially on the domestic market. The government should hold the purchasing power of domestic market as stable and high as possible. The agriculture has to manage to supply Estonia's inhabitants with the main food and processing industry with local raw material. The main purpose in developing cattle-breeding is to receive competitive output on the level of price and quality. Such development of cattle-breeding as one part of the policy of economics helps to advance rural life in whole and creates preconditions for uniting the structures of the EU.

The integration to the EU presents great demands to Estonia's agricultural sector in the aspect of legislation as well as in harmonizing institutions. The important aim is to gain the competitiveness of agricultural sector for uniting the integral agricultural policy of the EU and applying the system of market regulation of agricultural products.

LOCAL BUDGET DEVELOPMENT IN ESTONIA

Viktor Trasberg
University of Tartu

Where do we stand?

In democratic societies local governments have at least three functions - people's participation in local governance, organizational rationality and provision of vital and quality public services.

Existing Estonian territorial division into local municipalities was established after the country reached its new independence in the beginning of 90's. Newly established local governments were a kind of democracy that country so eagerly looked forward to after for a long period under the communist rule.

However, decade later new aspects as well problems of the public administration system have appeared. Besides the matters of democracy, more important problems have arisen - for different reasons many local municipalities are not able to fulfill their duties adequately, administrative systems themselves are too expensive and generally, local government administrative abilities are inadequate.

There is a mismatch between the task put to the municipalities and the fiscal funds available for those purposes. Drastic changes in the Estonian demographic situation and in the economic and employment structure have influenced local governments very significantly. Population has migrated from rural areas to towns and to the Tallinn area, which hurts municipalities tax basis as the main revenue source. Particularly vulnerable are smaller municipalities. In addition, unprofessional administration personnel in the smaller municipalities also limit their abilities to engage loan resources and other potential funds.

As a result these governments are not able to develop proper educational and healthcare systems, improve social and economic infrastructure, which would attract new residents and investments. This situation forces the younger and more entrepreneurial population to move to other regions, worsening the situation for the future.

Taking that into consideration, the Estonian public administration system has been accused of having too many small and poor local municipalities. Their own administrative costs require a significant portion of their revenues! Therefore, the public services provided by the community governments are not in balance with the costs of maintaining local governments[1].

Therefore, there is general a need to analyze and discuss the proper strategies for administrative reform[2]. Our analysis concentrates on budget analyses - revenue-expenditures levels and structure on the different groups of municipalities. The objective of this paper is to test two assumptions - 1) different size municipalities' abilities to fulfill their functions are not equal and 2) that regional disparities among the municipalities in Estonia are growing. Low population municipalities have a revenue basis that is depressed due to a limited tax basis. On the other side, the expenditure composition in these municipalities is not adequate for their functions.

The data for the study was delivered from records of local municipalities' actual budgets during the period of 1996-1999[3]. The actual budget revenue and spending figures were collected from all municipalities that existed during the period. Statistical analyses is done by Toomas Raus.

Characteristic of municipalities

During period under study, there were 253 municipalities in Estonia - 54 and 199 local communities. In Table 1, all local governments are divided into 6 groups by population size and presented by their geographical distance from a particular county center and their distance from Tallinn.

Table 1. Local communities distribution by the groups, 1999

Group Number	Type of municipality and number of population	Number of municipalities	Population, average person	Territory, km^2	Density of population per km^2	Distance from Tallinn, km	Distance from county center, km
1	Tallinn	1	415 299	-	-	-	-
2	Towns, >100 000	14	31 540	-	-	153.2	6.8
3	Towns, <100 000	39	3 739	-	-	120.8	31.0
4	Local communities, >3000	40	4 464	271.3	21.8	99.5	19.6
5	Local communities, 1500-3000	98	2 052	216.9	11.8	154.9	28.0
6	Local communities, < 15000	61	1 034	170.7	9.6	166.8	33.4
	Average	253 (total)	5 713	168.0	10.3	143.1	27.1

For the biggest municipality, Tallinn, the figures are presented separately. The capital city demonstrates a very different track from all other groups of municipalities during the period under study. The biggest city in Estonia has a very different employment and economic structure as well as average income level.

Municipalities revenue structure

Several laws and decrees determine local municipality's duties and functions. The composition of municipalities' revenues determines the possibilities for improving amount and quality of public services as well.

The local municipalities have to receive sufficient funds to fulfill the functions imposed on them. Adequate resources allow the local government to provide public goods and services locally demanded and which support the stable and sustainable growth of the region. Table 2 shows the revenue level and its main sources for all Estonian municipalities groups.

Municipalities' total revenues have in general increased every year. As seen from the table, local governments' budget levels are very different and vary from 2,3 billion to little more than 6 million per municipality. Therefore, the revenue level dictates greatly the municipalities' abilities to generate the public goods needed by the population in their territories.

Table 2. Revenue structure of municipalities, 1999, %

Group	Average revenues per municipality, '000EEK	Group share, %	Taxes and other own revenues	Incl. Taxes	Transfers and grants	incl. grants from central government	Loans	Other revenues
1 (Tallinn)	2 272 658	30.0	80.6	89.7	1.0	0.0	16.6	1.9
2	148 391	27.5	61.7	82.1	24.2	10.4	9.2	4.8
3	20 877	10.8	54.5	78.8	31.6	14.7	3.5	10.5
4	22 918	12.1	58.9	86.3	30.6	16.6	4.7	5.9
5	11 201	14.5	49.1	80.6	43.3	21.7	2.9	4.7
6	6 327	5.1	44.0	81.0	47.6	20.4	2.1	6.4
Mean			51.2	81.5	39.2	18.8	3.5	6.2
Weighed average			65.8	84.8	21.4	10.6	8.7	4.2

The majority of incomes municipalities receive come from taxes and other internal incomes (financial and asset income, revenue from the economic activity and others). Level of internal revenues is vital because the limits set for its use are more liberal. So, the municipalities should have been extremely interested to have more that type of income.

There is a considerable difference in that type of income. If Tallinn's revenues consist more than 80% of its internal income, than the other municipalities shares of own income are much smaller, below 44.0% in the less populated municipalities. Also the internal revenues level has grown more than 10.6% in Tallinn during the period from 1996 to 1999 and decreased in the smaller municipalities[4].

Correlating with that, communities with smaller internal revenues get support from the central government and from the ministries. Share of transfers, on average, by the number municipalities is 39%. More small population municipalities require support from governments. During the study period, the share of transfers and grants has decreased in the group with the biggest population. Usually these municipalities are located closer to the Tallinn region[4].

Loan revenues are significant only in the bigger municipalities. Tallinn receives 16% its revenues by borrowing. Then smaller municipalities loan financing is only about 2%. Smaller local communities credibility with financial institutions is relatively low, the cost of borrowing is high, and their abilities to administer the borrowed resources efficiently is also often insufficient.

Government funds and such revenue in cover only very essential needs unstable, depending very often on political preferences

In conclusion, to increase autonomously the income basis, municipalities attempt to increase the tax revenue basis, or acquire borrowed funds, if possible.

Revenue basis determines the level and direction of spending for municipalities. Own revenues allow municipalities invest to more on infrastructure and to improve the education system and healthcare. Better quality services attract new investments, new habitants and wealthier people.

The majority of internal revenues that the municipalities receive from the different taxes and revenue structures have been relatively stable during the period. On average, more than 80% of internal revenues come from different taxes. Income from assets (rents and other) differs insignificantly and tends to moderately grow in the revenue structure.

Surprisingly, revenue from economic activities is bigger in smaller municipalities! Perhaps the low tax basis relatively increases that type of revenue in smaller municipalities.

In conclusion, municipalities' revenue basises mainly depend on taxes; therefore they should be interested in tax base increases.

Tax revenue structure

In general, municipalities receive tax revenue from the central level and from variety of locally established taxes (Table 3).

Table 3. Tax revenue structure, 1999, %

Group	Personal Income Tax	Land Tax	Local Taxes
1 (Tallinn)	92.0	4.6	3.4
2	95.5	3.6	0.9
3	96.1	3.7	0.1
4	86.5	13.5	0.1
5	77.4	22.6	0.0
6	68.6	31.4	0.1
Average	80.6	19.2	0.1
Weighted average.	89.9	8.9	1.2

As a weighted average, about 90% of the tax revenues the governments receive are obtained from personal income tax. Only 56% of that type of tax remain in the municipality's budget. The part of the tax is transferred to the central budget. Personal income tax revenue share is higher in towns than in rural areas.

Another centrally established tax is the land tax, which is entirely transferred to the local budget. That tax covers about one fifth of the municipalities' income, but for rural regions it is very significant revenue source. In the smaller communities, the land tax covers about one third of the tax income, in the towns it is significantly lower.

As the table shows, local tax revenue is extremely low. At the same time, there are 9 different local taxes, which might be established by the municipalities. In reality, they do not play any role in influencing economic activities or increasing local revenues.

In conclusion, tax revenue is the main source for internal revenues and the level of personal income taxes most determines the municipality's income. Therefore, the revenue side of the budget depends mainly on people's income level in a particular municipality. In Tallinn and municipalities closer to it, the income level is significantly higher than in rural areas.

Personal income tax per capita

Table 4, the income per capita in the municipality groups is calculated. On this basis, several conclusions can be drawn. First, there are considerable differences in the income per capita by regions. Differences between the highest and lowest income groups are growing and increased more than 3 times during the period 1996-99!

Table 4. Income per capita by the municipalities, 1996-1999

Group	1996, EEK Per capita	Groups compared to Tallinn, %	1998, EEK, per capita	Change, 1998-96, EEK, per capita	Change previous year, %	Groups compared to Tallinn, %	1999, EEK	Change, 1999-96, EEK	Change previous year, %	Groups compared to Tallinn, %
1 (Tallinn)	2 491	100.0	3 609	1 118	44.9	100.0	3 604	1 113	44.7	100.0
2	1 618	65.0	2 187	569	35.2	60.6	2 312	694	42.9	64.2
3	1 381	55.5	1 952	571	41.3	54.1	2 154	773	56.0	59.8
4	1 225	49.2	1 916	691	56.4	53.1	2 201	976	79.7	61.1
5	856	34.4	1 289	433	50.6	35.7	1 502	646	75.5	41.7
6	772	31.0	1 178	406	52.6	32.6	1 331	559	72.4	36.9

Second, the bigger municipalities had higher incomes per capita as compared to the smaller ones. Size of the municipality is an obvious factor in income differences. During the period, income per capita in Tallinn (the biggest municipality) was significantly higher than in all other municipalities. During this time no one income group reached more than 65% of Tallinn's income level.

In 1999, changes were made in the income collection basis. The taxpayers have to pay their income tax to the municipality, where he or she is registered as a resident. Since that year taxpayer decided the municipality, to which he or she wanted to pay a personal income tax. In reality, many people are registered as citizens in one municipality, but actually they work or even live another place. This is often the situation for Tallinn, where erosion of the tax basis took place. Many persons are living (or registered) outside of the city, but go to work in Tallinn. As a result, the Tallinn city lost part of its revenues, which were transferred to other municipalities' budgets. Such a situation was logically the most favorable to the local communities close to capital city, but benefits other municipalities also. Table 4 shows that other bigger towns also lost their incomes from the personal income tax.

Third, in the beginning of the period, income depended mainly on the type of municipality, but at the end of period, depended on their distance from Tallinn (see also Table 1). In 1996-1998, income was higher in the towns, but in 1999 the group of biggest local communities obtained higher incomes level than in the smaller towns[4].

In the end of the period the geographic factor became more apparent. The trend is that income grows faster in these groups, which are located closer to Tallinn. The biggest income growth was in the fourth group, where distance from the capital area is smallest. Consequently, the differentiation by revenues in the town- local community basis transforms as a regional difference!

Particularly, in 1999, income grew significantly in a communities located far from Tallinn. But in our opinion, that does not change the general trend. Collecting income revenues in the municipalities where taxpayer is registered, instead of where it was earned, statistically influenced smaller communities more than bigger ones.

How does income differ regionally? Certain figures of income regional diversities are given in Table 5. For a more detailed overview of regional income disparities per capita, all municipalities are allocated to 5 income groups

Income group lists the percentages of municipalities within a certain region. Incomes in Tallinn and North Estonia are significantly higher than in other regions. The Southern part of Estonia has a particularly low income level, where the majority of population belongs to the smallest income groups. Therefore, the regional factor that most determines the income level in Estonia is the municipality's distance from the Tallinn area.

Table 5. Estonian municipalities allocation by regions and income groups, %

Income group	Income, EEK	Tallinn, North	North -East	West	Central	South	Total, number
1	550 - 1163	0	16.4	19.0	15.5	46.5	51
2	1164 - 1405	0	20.0	15.5	25.4	30.2	51
3	1406 - 1726	0	21.8	25.9	25.4	14.0	51
4	1736 - 2148	15.4	30.9	24.1	16.9	7.0	50
5	2150 - 5990	84.6	10.9	15.5	16.9	2.3	50
Total, %		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Total, number		26	55	58	71	43	253

North:Harju, North East: Ida-Virumaa, Lääne-Virumaa, Jõgeva; West: Hiiu, Lääne, Pärnu, Saare ; Central: Järva, Rapla, Tartu, Viljandi; South: Põlva, Valga, Võru

There is a significant correlation between income in regions and the municipality's distance from Tallinn[4]. The more distant a municipality is from Tallinn, the smaller its resident's income. In 1996, the correlation coefficient between income and distance to county center was bigger than the correlation coefficient for distance to Tallinn. Therefore, about two thirds of income differences can be explained by "geographic" factors and growing regional disparities.

There are several factors that cause growing disparities among the regions[5]. Occupation structure and productivity differences are the most considerable among them. Here we emphasize the three factors that are most important for our opinion.

First, income disparities are based in the differences on occupation structure. In Tallinn and its surroundings are concentrated the financial, transport and industrial sectors, which provide relatively high paying jobs. Most of the foreign investments are concentrated here. The capital city attracts investors by its modern infrastructure, ports and highly qualified labor force. Higher living standards, and better career opportunities, living conditions and entertainment offerings in turn lure residents from other regions to move Tallinn. Migration to Tallinn region impoverishes the other regions because they loose the best-qualified workers

and entrepreneurial people. Erosion of the tax basis cuts spending for schools, healthcare and infrastructure which again accelerates migration from distant regions to Tallinn.

Second, traditional sectors of economy like agriculture and foods processing in rural areas are depressed. Liberal foreign trade regime does not allow setting up balanced custom tariffs against imported agricultural and food products depressed that sector in Estonia very considerably. In addition, Estonian regional policy has been too weak to provide new alternatives and supports for several regions. In addition, there is psychological pressure for rural residents to move out of their regions.

Third, most of the Estonian government and other institutions are concentrated in Tallinn that creates an economic environment around them. There are hundreds of government institutions that provide stable and relatively high incomes to thousands of bureaucrats and supporting personnel. The total value of government sector budgets (central, local, funds and organization, other) cover more than 40% of the Estonian GDP[6].

In conclusion, there are visible factors, which show the growing disparities among Estonian regions by personal income.

Municipalities spending

In the following section the composition of municipalities' expenditures are studied. Public expenditure is divided among broad categories such as administration, education, and etc. In Table 6, structure by the different categories is calculated.

Table 6. Spending structure, 1999, %

Group	Administration	Education	Culture	Healthcare and social insurance	Economic cost	Loan service	Other spending
1 (Tallinn)	7.7	32.3	8.4	7.8	36.1	7.5	0.3
2	9.4	39.7	13.3	7.5	20.0	8.8	1.3
3	14.0	41.4	11.4	5.1	18.7	7.5	2.0
4	14.5	42.4	10.5	7.5	14.5	4.0	6.7
5	16.4	40.5	11.5	7.2	13.9	4.5	6.1
6	20.8	36.4	11.1	9.8	13.1	4.6	4.3
Mean	16.3	39.9	11.3	7.5	15.0	5.2	4.8
Weighted average	11.0	38.9	10.4	7.5	23.5	6.5	2.4

Smaller municipalities spend relatively more on their administration than bigger ones. The reason is that administering the municipal government requires a certain amount of fixed expenditures not exactly correlated with the size of municipality. Accordingly, it is logical that administration costs are relatively higher in the smaller communities, requiring on average more than one fifth of their total spending!

Increased central budget limits, economic recession and public tension have relatively lessened administration costs in 1999 but they are still relatively high. If such a share of the expenditures goes to self-governing, certainly other expenditures will be limited. Reasonable

questions arise – do we need such a municipality at all? Are the public services worth the high administrative cost?

In the smaller municipalities, the administrative cost is about three times higher than in the bigger communities, and the difference is growing. In particular, the rural regions lose their residents as a result of population migration to towns.

High administrative costs are one of the most obvious reasons behinds the municipalities reform process; an effort to cut the administration costs down.

The biggest municipalities' expenditures item is education (Table 6). Spending for education accounts for a similar part of each municipality spending, except in Tallinn. On average, bigger municipalities tend to spend more on schooling and education than smaller ones.

Significant differences seen by the governments on the economic cost. The bigger governments can spend more on building up and improving living conditions. The better the living environment, the more it attracts residents from other regions as well as investments. In turn, increasing population stimulates the economic activities and increases region income level.

Conclusions

The governments differ significantly by the size of population. The study demonstrates that the revenue structure is different as well. Bigger communities'' governments' revenues are based more on their own income from the taxes and economic activities. Smaller communities receive their revenues, up to half, as transfers from ministries and grants from central government.

Personal income tax is the major internal revenue source. During the period 1996-1999, the revenue from the personal income tax has increased in all communities. Income grew more in Tallinn and nearby it regions.

What factors influence the income per capita in the regions? There are several. Most important are the population is occupation and demographic structure. Concentration of the higher paying jobs in Tallinn forces population move to that region causing undesired economic, environmental and social trends.

Also there is of significant difference in the budget spending structure in the different size municipalities. In the smaller communities, the administration cost is significantly higher than in the bigger ones. Their financial resources for improving the economic and social environment are very limited compare to the bigger municipalities. As a result, the migration of population from underdeveloped local municipalities increases, which escalates the rate of deterioration.

Finally, the public administration reform inevitably requires the optimization of the size of municipalities and formation of efficient regional policy in order to avoid the severe disparities among the Estonian regions.

References

1. **Ulst, E.** Financial relations of central-local governments, Effectiveness of the Economic policy of the Republic of Estonia and the European Union, Tartu, 2000
2. Conception for administration reform for local municipalities, March 2000, Ministry of Internal Affairs
3. Local budgets, 1996-1999, Estonian Ministry of Finance
4. **Raus, T. , Trasberg, V.** Local governments budget structures and disparities in Estonia, Discussion paper, SPIDER conference, St.Petersburg, 2000
5. **Trasberg, V.** Personal Income Tax and Regional Disparities in Estonia, in Effectiveness of the Economicpolicy of the Republic of Estonia and the European Union, Tartu, 2000
6. Estonian Statistical Office, www.stat.ee

Kokkuvõte

KOHALIKE EELARVETE ARENG EESTIS

Viktor Trasberg
Tartu Ülikool

Käesolev artikkel keskendub Eesti kohalike omavalitsuste eelarveliste tulude-tulude struktuuri analüüsile. Stabiilne ja piisav tulubaas võimaldab omavalitsustel pakkuda ühiskaupu ja teenuseid ning täita neile pandud funktsioone. Analüüs tunnistab aga, et suur osa väiksemaid omavalitsusi ei ole suutelised seda tegema.

Viimaste aastate areng peegeldab suuri erinevusi eelarve tulude struktuuris ja kulusuundades. Suuremad omavalitsusüksused saavad oma peamise sissetuleku maksutuludest, omades seega ka suuremat autonoomiat kulude sooritamise osas võrreldes väiksematega. Viimased omakorda sõltuvad suuresti piiratud riigieelarvelistest toetusvahendidest.

Omavalitsuste peamiseks sissetulekuallikaks on isiku tulumaks. Laekumised tulumaksust võrrelduna ühe inimese kohta on Eestis aga piirkonniti väga suuresti varieeruvad. Kiiremini on kasvanud on eelkõige Tallinna ja teda ümbritsevate valdade elanikkonna tulud, millega on kaasnenud ka elanikkonna ümberpaiknemine nimetatud piirkonda.

Vähene tulubaas muudab aga vaesemate omavalitsuste administreerimise suhteliselt kalliks ja ebaefektiivseks. Nende võimalused paigutada eelarvelisi vahendeid infrastruktuuri arendamisse, haridusse, teadusesse ja kultuurisfääri on piiratud, mis vähendab nende konkutentsivõimet ja atraktiivsust nii elukohana kui investeeringute tegemiseks. Kokkuvõttes, omavalitsuste väga erinev tulubaas sunnib optimeerima nende suurust ja arendama välja efektiivse kohalike haldusüksuste eelarvesüsteemi.

FOREIGN BANKS' ENTRY INTO ESTONIAN BANKING MARKET: MOTIVES AND EFFECTS

Janek Uiboupin
University of Tartu

Introduction

Nowadays there are two important keywords in Estonian banking: openness to FDI and high level of concentration in the banking market. "Merger mania" that began in 1996 in the European Union, affects Estonian banking as well. Recently two main foreign investors *Skandinaviska Enskilda Banke*n (SEB) and Swedbank announced about their merger, this would lead to banking monopoly in Estonia, as those two banks control more than 85% of Estonian banking. Foreign banks' entry is very topical subject in transition economies, banking activities have strong influence on the whole economy.

The aim of this paper is to analyse the motives and consequences of foreign banks' entry into Estonian banking market.

This paper contains two main parts. In the first part we determine main motives of foreign banks' entry into Estonian banking market. OLS method is used to prove that main force for foreign banks' entry has been the customer following motive. In the second part we analyse potential positive and negative effects of foreign banks' entry on transition economy.

1. Motives of foreign banks' entry

1.1. Theoretical grounding and earlier research

Extant international banking research focuses on two fundamental issues. The first one investigates why banks establish operations in a foreign country, especially what are the sources of comparative advantage that accrue to banks that operate abroad. The second issue focuses on the degree of a country's financial development, suggesting that country-specific factors shape the location and types of foreign offices.

A multinational bank (MNB) can exploit market imperfections (Hymer 1976) in the same ways as a non-financial corporation. The gains from multinationalism that accrue to a bank depend upon the differences among the national economies in which it operates.

Dunning's (1977) eclectic paradigm provides a framework to link cross-country differences to the patterns of international involvement by MNB-s. A bank must possess some ownership advantage which may include specialized banking services, creditworthiness, reputation for efficiency, managerial skills etc. Country-specific endowments can confer locational advantages. Internalisation advantages are determined by economies of coordinating capital flows.

Yannopoulus (1983) applied the eclectic paradigm to the banking sector. He argued that there are locational advantages which may include follow-the-client, country specific regulations, and entry restrictions. Ownership advantages can be for example easy access to vehicle currency. Internalisation advantages can be informational advantages and access to local deposit bases.

Miller and Parkhe (1998) tested follow the client hypothesis in U.S. and found in their research that there is a positive correlation between level of banking services provided by overseas offices of U.S. banks in a country and U.S. FDI in that country. They found also positive correlation between the level of banking services provided by foreign offices in a country and level of bilateral trade between U.S. and that country.

Engwall and Wallenstål (1988) investigated the forces of internationalisation of Swedish banks. They suggest that there can be two main forces of internationalisation. First, their main motive for internationalisation is - as often argued – to follow their customers abroad. This line of thought will lead to the hypothesis of *customer-driven internationalisation*. The second main reason for internationalisation is to find additional financial resources (*provider-driven internationalisation*).

Engwall and Wallenstål used data about total assets of Swedish manufacturing subsidiaries in different countries and the growth of exports to different countries in 1960-1985, to test the customer-driven internationalisation. They also included cultural indicator to group 40 countries into 11 clusters. To test the hypothesis about competitor following strategy they used number of unique entries, following entries and first entries. Engwall and Wallenstål found that the rank correlations that test the customer following strategy were very small or even negative, but the rank correlations for number of banks in financial centres were more than 50%. Therefore Engwall and Wallenstål reported that the competitor following strategy was more important for SEB and *Swenska Handelsbanken* (SHB) in that period.

Hellmann (1996) distinguishes between three internationalisation strategies: customer following strategy, market seeking strategy and following the leader strategy. All of those three features may contribute to the internationalisation at the same time. The question is what strategy is more important at the moment. Neither strategy alone is sufficient to guarantee profitable international operations. It has been observed that following the customer may be a motive in the early stages of internationalisation, but its importance may decrease over time (Li & Guisinger 1992). Following the same intuition we expect that in Estonia from 1995-1999 – the early stage of internationalisation - Swedish banks entered into Estonian banking market motivated by customer following aspect.

1.2. Data and methodology

Foreign banks have declared that the customer following motivation has been an important aspect of their interest to Estonian banking market. To test the motives of foreign banks' entry into Estonian banking market statistically, we set up following hypothesis:

H1: *Swedish banks have entered into Estonian market by using customer following strategy.*

We use two indicators, FDI into Estonian non-banking sector, and the bilateral trade between Estonia and Sweden, that explain the customer following aspect by combining regression equations that is used by Miller & Parke (1998) and Engwall & Wallenstål (1988).

Because of little time series we cannot test statistically the hypothesis of follow the leader strategy, we can only see if customer following strategy is dominant or not.

First indicator is FDI from Sweden to Estonian non-banking sector in 1996:1-2000:2 (18 periods). Quarterly data about FDI (mln. crowns) is provided by Bank of Estonia and

Estonian Statistical Office. The second variable is bilateral trade between Estonia and Sweden. Quarterly data about the bilateral trade is provided by Bank of Estonia.

Dependent variable is share capital of non-residents in Estonian banks, data about share-capital of non-residents is provided by Bank of Estonia. We use quarterly data from consolidated balance sheet of Estonian banks.

We use lagged terms in regression equations. One possible explanation of lagged terms is time of monitoring that is needed to make proper investment decision. We expect positive correlation between share capital of non-residents and FDI from Estonian non-banking sector and bilateral trade. Those are main indicators of customer following strategy.

1.3. Discussion of results

Dependent variable in our regression is $SHARE_t$, investments made by non-residents. This is a proxy for investments from Swedish banks, we can use it because during the period 1996-2000, main investors have been Swedish banks. We use following regression equation or its variation:

$$SHARE_t = \alpha_1 + \alpha_2 * FDI_{t-1} + \alpha_4 * FDI_{t-4} + BT_{t-1} + BT_{t-4} + u_t,$$

Where FDI_t – FDI from Sweden to Estonian non-banking sector, in mln. crowns, in period t;
BT_t – bilateral trade between Estonia and Sweden in period t;
$SHARE_t$ – accumulated investments of non-residents in Estonian banks (or investments of non-residents in period t in other variation of the equation);
u_t – error term.

Estimation output is as following:

$$SHARE_t = \underset{(-0,88)}{-111,8} + \underset{(7,5)}{0,39} * BT_{t-4} + \underset{(2,58)}{0,40} * FDI_{t-4} + u_t$$

R^2 for this equation is quite high 0.89 and adjusted R^2 0.87. All variables are statistically significant except constant term C, t-statistics are in the brackets. Other exogenous variables (FDI_{t-1}, BT_{t-1}) were not statistically significant. The constant term has negative value –111.8, but as it is statistically insignificant, it is not reasonable to find economic meaning of constant term. Lagged terms FDI(-4) and BT(-4) mean that investments into banks in this period are affected by investments made into non-banking sector one year ago and by the bilateral trade between Estonia and Sweden one year ago. This proves that banks are following their customers. When bank's customers invest into Estonian enterprises, Swedish banks increase their investments in Estonian banks too. And if the bilateral trade between Estonia and Sweden increases, then foreign banks increase their share in Estonian banks because of more intensive economic activity of their customers in Estonia.

According to the results our regression equation, we can say that the *hypothesis of customer following strategy* holds as all variables affect dependent variable $SHARE_t$ positively.

We can conclude that during period 1996:1-2000:2 foreign banks have used customer following strategy dominantly. Therefore the conclusion is similar to what Li & Guisinger 1992 found in their research. In early stages of internationalisation the customer following

strategy is dominant, but its importance diminishes over time. We can see that at present competitor following strategy is more used by Swedish banks in Estonia. Swedbank increased their share in Hansapank and SEB bought up Ühispank. This is quite clear oligopolistic reaction to competitor's activity.

The results of the research fit also with arguments of Yannopoulus 1983. Swedish banks have entered into Estonian banking market because of remarkable locational advantage. Swedish banks have followed their customers and they have few entry restrictions and country specific regulations. All those indicators are part of locational advantage as defined by Yannopoulus 1983.

Therefore we can say that this research mainly fits with common theory of the internationalisation of banks. The results of this research are different from Engwall and Wallenstål's research. But the results are not 100% comparable because of different time period and countries observed.

2. Effects of foreign banks' entry on Estonian banking market

2.1. Potential effects and earlier studies

Banking sector is known as a strategic sector for whole economy. Often the growth rate of economy in transition economies is highly correlated with stability and success of banking sector. That is why monetary authorities and policy makers are advised to control the activity of foreign banks very carefully. Some countries have set even extra barriers for foreign banks. At the same time there are also possible contributions of foreign banks for transition economies.

In recent studies (Konopielko 1999, p. 474; Kraft, Galac 2000, p. 30) authors found mainly positive effects of foreign banks' entry on host countries banking market. In this paper it is argued that in small open economy there can be serious threats of foreign entry.

Bonin *et al* suggest that there can be several positive and negative effects of foreign entry. Positive effects of foreign banks' entry into transition economy can be (Bonin *et al*, 1998 p. 73):

1. **Product and service innovation.** Usually foreign banks have wider set of products innovated in their home country and they will find it relatively easy to introduce such new product in the local market.

2. **Economies of scale and scope.** Foreign bank entry is a way of encouraging the consolidation by merger and acquisition of small institutions. Same implication was in Estonian banking in the middle of 90s, when we had about 15 small banks, then began process of mergers, to be more competitive and effective. Powerful foreign banks may help to use economies of scale and scope.

3. **Environment of competition**. The banking system transition economies were only recently carved out of the mono-banking systems and have little experience with competition and price setting. Foreign banks would introduce competitive pressures that would benefit both savers and lenders.

4. **Develop financial markets**. The entry of foreign banks will assist in the development of financial markets. Foreign banks may be ably to attract banking business that might otherwise go abroad.

5. **Spillover effects of good banking practice.** Foreign banks are likely to introduce modern banking practices that were unknown in planned economies. For example modern techniques for loan evaluation and efficient clearing operations.

6. **Attract foreign direct investment.** Foreign banks' entry often follows FDI because the foreign banks serve their home country customers in the foreign market. At the same time foreign investors have more trust to foreign market, if they know that their bank already operates in that host country.

Bonin *et al* (1998) has bring out five possible negative affects of foreign banks to transition economy (Bonin *et al* 1998, p. 66-72):

1. **Fear of foreign control.** It is common that control over the allocation of credit implies substantial economic power in any economy. The feelings of nationalism that work against foreign participation must be weighted against foreign contribution to the growth process. Since banks have influence over their loan customers, it can be said foreign banks will have influence over the whole economy.

2. **Protect infant industries.** The infant industry argument is sometimes applied to banking sector in the same way that it can be applied to any other industry. The infant industry argument for banks would be applicable if the development of domestic banks would substitute for the importing of financial services. Another aspect is that usually foreign banks are more effective and is it essential to protect domestic banks from unfair competition.

3. **Banks are special**. It is common to find that the entire banking sector is implicitly or explicitly provided with government guarantees. Some commentators believe that it is improper for foreign banks to enjoy such protection.

4. **Foreign banks have different objectives**. It is possible that foreign banks may be overly interested in promoting export from their home country, or in supporting projects undertaken by home country firms. Some have expressed concern that foreigners will gather deposits in the host country and make loans in the home country.

5. **Regulatory differences**. Under European Union law, when foreign bank opens a representative office or a branch, the representative office or branch is supervised by home country supervisions. Thus the host country supervisors lose regulatory control. If the home country has weak bank supervision, this may lead to unsound banks operating in the host country (Kraft, Galac 2000, p 3).

2.2. Preliminary empirical evidence from Estonian banking sector

Foreign ownership in Estonian banking started to grow rapidly in 1996, foreign ownership exceeded 50% limit in the third quarter 1998, see chart 1. At present more that 85% of Estonian banking sector is controlled by foreign capital. In Hungary and Poland foreign share in banking is lower: 61% in Hungary and 52% in Poland, mid 1999 data (Kraft, Galac 2000, p. 4).

Chart 1. Foreign capital in Estonian banking. Source: Bank of Estonia, author's calculations.

Foreign banks have positive and negative effects on Estonian banking. There is not sufficiently data about the activities if foreign banks in Estonia available to analyse foreign effects by using statistical methods, but we can discuss some effects of foreign entry suggested by Bonin *et al* 1998.

There are several positive effects of foreign banks in Estonia. Foreign banks' entry has improved service innovation in Estonian banking. Biggest Estonian banks Hansapank and Ühispank, that both have large share of foreign capital, have well developed Internet banking services. Very important positive spill-over from foreign banks is modern bank risk management. Foreign capital has improved the capital adequacy of Estonian banks.

Foreign capital has made Estonian banks more trustable and lending from international markets has come less expensive for banks and also for banks' customers.

Bonin discusses, that foreign banks support competition environment of banking markets in transition countries. This is true on Poland and Hungary, where the domestic market is not so small as in Estonia. I would argue that in very small open markets big foreign banks tend to buy local and comparably weak banks. This leads to consolidation of the banking market.

Main actors in Estonian banking are Hansapank and Ühispank. Those banks are controlled by foreign capital, but they operate under local regulations. Therefore the different regulation as one of the possible negative arguments against foreign entry suggested by Bonin is not valid in Estonia.

Fear that foreign banks have different objectives is possible in Estonia. As proved in the first chapter foreign banks have entered into Estonian banking market by customer following motivation, and it is possible, that foreign banks tend to support their existing customers from home country. In Estonia, where banks have strong market power, it is possible, that banks use their market position to raise transaction fees and loan rates.

Estonian banking sector is highly concentrated. It is agreed that foreign banks' entry can cause the consolidation of local market (Bonin *et al* 1998, Kraft, Galac 2000). Market concentration is usually calculated with Herfindahl-Hirshmann index (HHI), which is defined as the sum of the squared market shares of banking institutions (Hannan, Liang 1995, p.109). HHI value 1800 represents not highly concentrated market, HHI value between 1800 and 2200 indicates heavily but not excessively concentrated market, markets with HHI more than 2200 are considered as very highly concentrated. Estonian banking market was quite competitive in the end 1997, but today after several mergers and bankruptcies Estonian banking market is far excessively concentrated by international standards, see chart 2.

Chart 2. Herfindahl-Hirshmann index in Estonian banking 1998-2000. Source: author's calculations.

References

1. Bank of Estonia Bulletin nr. 24-59,1996-2000.
2. **Bonin, J. P., Mizsei, K., Szēkely, I. P., Wachtel, P.** Banking in Transition Economies: Developing Market Oriented Banking Sectors in Eastern Europe, Edward Elga Publishing Ltd., Cheltenham, 1998, 195 pp.
3. **Dunning, J. H.** Trade, location of economic activity and the MNE: A search for an eclectic paradigm. MacMillan Publishing Co., London, 1977. In Dunning, J. H. The Globalization of Business. New Fetter Line, London, 1993, 467 pp.
4. **Engwall, L., Wallenstål, M.** Tit For That in Small Steps: The Internationalisation of Swedish Banks. Scandinavian Journal of Management, Vol. 4, No. ¾, 1988, pp. 147-155.
5. **Hellman, P.** Internationalization of the Finnish Financial Service Sector. Turun Kauppakorgeakoulun Kirjasto, 1996, 140 pp.
6. **Hymer, S.** The international operations of national firms: A study of direct foreign investment, Cambridge, MA: MIT Press, 1976.
7. **Kraft, E., Galac, T.** The Impact of Foreign Banks on the Croatian Banking Market. European Association of Economic Systems conference proceedings, Sept 2000, 32 pp.
8. **Konopielko, L.** Foreign Banks' Entry into Central and East European Markets: Motives and Activities. – Post-Communist Economies, Vol. 11, No. 4. 1999, pp. 463-484.
9. **Li, J., Guisinger, S.** The Globalization of Service Multinationals in the "Triad" Regions: Japan, Western Europe and North America. Journal of International Business Studies, vol. 23, no. 4., 1992, pp. 675-696.
10. **Miller, S. R., Parkhe, A.** Patterns in the Expansion of U.S. Banks' Foreign Operations. Journal of International Business Studies, 1998, 2nd Quarter, Vol. 29, Issue 2, pp 359-390.
11. **Yannopoulus, G.** The growth of transnational banking. In Mark Casson, editor, The Growth of International Business, London, George Allen and Irwin, 1983.

Kokkuvõte

VÄLISPANKADE TURULE SISENEMISE MOTIIVID JA MÕJU EESTI PANGANDUSELE

Janek Uiboupin
Tartu Ülikool

Eesti pangandusturg on oma väiksuse ja avatuse tõttu eriti tugevalt mõjutatud väliskonkurentsist. Ühinemiste ja ülevõtmiste buum, mis algas Euroopa Liidus juba 1996. aastal, mõjutab tugevalt ka Eesti pangandusturgu. Välispankade ühinemiste survel tekib oht, et Eestis tekib väikese siseturu tõttu pangandusmonopol, keskpank peab selle takistamiseks astuma otsustavaid samme. Üle 80% Eesti pangandusest on väliskapitali kontrolli all. Selline suur sõltuvus väliskapitalist võib mõnede autorite arvates viia kogu majanduse väliskontrollini, sest pangandussektor ja selle areng mõjutab tugevalt kogu majandustegevust riigis.

Käesoleva töö eesmärk on uurida välispankade Eestisse tulemise põhjuseid ja tagajärgi. Vähimruutude meetodit kasutades püütakse tõestada, et välispangad on Eestisse sisenenud kliendile järgnemise motiivi ajendil. Samas analüüsitakse välispankade potentsiaalseid ja juba avaldunud mõjuefekte Eesti pangandusele kasutades empiirilisi andmeid Eesti pangandusest ja võrdlusandmeid teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest nagu Poola ja Ungari.

Pankade rahvusvahelistumise motiive on uuritud juba alates 1970datest. Aja jooksul on välja pakutud erinevaid pankade rahvusvahelistumist kirjeldavaid teooriaid. Mitmed empiirilised uurimused on analüüsinud pankade rahvusvahelistumise põhjuseid (Miller; Parke; Engwall; Wallenstål). USA teadlased Miller ja Parkhe leidsid, et mida suuremad on USA otsesed välisinvesteeringud sihtriiki ja USA ja sihtriigi vaheline kaubandus, seda aktiivsemad on ka USA pangad selles riigis. Engwall ja Wallenstål analüüsisid Rootsi pankade rahvusvahelistumist 1960-1985 ja leidsid, et peamiseks välisekpansiooni põhjuseks oli ligipääsu otsimine rahvusvahelistele rahaturgudele.

Käesolevas töös püstitati hüpotees, et Rootsi pangad on sisenenud Eesti turule kliendile järgnemise motiivi ajendil. Selleks analüüsiti statistilist seost Rootsi välisinvesteeringute ja Eesti-Rootsi vahelise bilateraalse kaubanduse seost investeeringutega Eesti pankade aktsiakapitali 1996-2000. Regressioonivõrrand toetas püstitatud hüpoteesi paikapidavust. Välisinvesteeringud ja bilateraalne kaubandus ühe aastase ajanihkega mõjutavad välisosalust Eesti pankades positiivselt. Mudeli kirjeldatuse tase on 89%.

Välispankade sisenemise positiivseid ja negatiivseid tagajärgi on pakutud erinevate autorite poolt mitmeid. Eestis võib välispankade turule sisenemise positiivseteks mõjudeks pidada: 1) tooteinnovatsiooni, 2) pankade paremat kapitalisatsiooni, 3) siseturu usalduse ja stabiilsuse tõus väliskapitali mõjul, 4) parem riskijuhtimine ja muu know-how.

Suhteliselt negatiivseks mõjuks võib pidada pangandusturu kõrget kontsentratsiooni, mis on osaliselt põhjustatud välispankade sisenemisest. Eestis tegutsevate pankade turuosade ruutude summa on üle 4000, mis viitab väga tugevale turukontsentratsioonile rahvusvaheliste standardite kohaselt. Suure turujõuga pangad saavad kasutada paremini mastaabisäästu, samas võib nende poliitika olla ebasobiv kohalikele klientidele kõrgemate teenuste hindade näol.

REGIONALE INTEGRATION DURCH WETTBEWERB

Ralph Michael Wrobel
Universität Tartu

1. Problemstellung

Derzeit wird die Reform der lokalen Selbstverwaltung in Estland intensiv diskutiert. Sowohl Kreise als auch Gemeinden sollen zusammengelegt und dadurch vergrößert werden, um so eine effizient arbeitende lokale Selbstverwaltung zu schaffen. Das mag der richtige Weg sein, denn Estland hat zwar eine rasch wachsende Wirtschaft, leidet jedoch gleichzeitig unter erheblichen regionalen Unterschieden in der Wirtschaftsleistung. Daneben ist Estland eines der Länder, die zur ersten Erweiterungsrunde der Europäischen Union gehören werden. Die Notwendigkeit einer Reform der lokalen Selbstverwaltung wird dadurch noch erhöht, denn der kommende Beitritt zum Binnenmarkt wird den Druck auf die estnische Wirtschaft und Selbstverwaltung noch erhöhen. In dieser Arbeit soll kurz die Problematik der lokalen Selbstverwaltung in Estland dargestellt und dann die Theorie des Systemwettbewerbs als Alternative angeboten werden. Zudem wird gezeigt, wie ein Wettbewerbssystem auf Basis autonomer Kreise in der estnischen Lokalverwaltung implementiert werden könnte. Aufgrund des mangelnden Raumes können diese Vorschläge leider nur angerissen werden. Diese Arbeit soll deshalb als Anregung für weitere Diskussionen dienen.

2. Die lokale Selbstverwaltung in Estland

Bei der Wiedereinführung der estnischen lokalen Selbstverwaltung Ende der 80er Jahre wurden kaum Änderungen im Vergleich zur Vorkriegszeit durchgeführt. Die Bedingungen in Estland haben sich seitdem aber drastisch verändert: Im Vorkriegs-Estland stellte die ländliche Bevölkerung ca. 70% der gesamten Bevölkerung dar, heute sind es nur noch 30%.[1] Große Teile der Bevölkerung sind inzwischen aus den Dörfern in die Städte oder aus den ländlichen Gebieten in die Region um Tallinn gezogen. Hinzu kam eine enorme Zuwanderung russisch-sprachiger Sowjetbürger in die alten und neuen Industriezentren des Landes. Als Ergebnis dieser Wanderungsbewegungen haben heute ca. zwei Drittel der lokalen Einheiten (Gemeinden und Städte) weniger als 2.500 Einwohner. Allein die „Gemeinde“ Tallinn verfügt über mehr als 400.000 Einwohner, fast ein Drittel der Gesamtbevölkerung.[2] Die Gemeindeebene ist aber die entscheidende Ebene der lokalen Selbstverwaltung. Zwar gibt es auch Kreise, die Kreisverwaltungen sind aber lediglich ein verlängerter Arm der Zentralregierung.

Die daraus resultierenden Probleme sind folgende: Die Aufgabenvertreilung zwischen Zentralstaat und Gemeinden ist ist lückenhaft und überfordert die Gemeinden vielfach. Zwar werden die Gemeindeaufgaben durch Gesetz festgeschrieben, in den letzten Jahren wurden aber noch zusätzliche Aufgaben, z.B. die Unterhaltung von Altersheimen, an die Gemeinden delegiert. Die zusätzlichen Ausgaben sollten i.d.R. durch Mittel aus einem vertikalen Finanzausgleich bereitgestellt werden. Dennoch sind die vielfach sehr kleinen Gemeinden mit solchen Aufgaben überfordert. Deshalb verbanden sich in den letzten Jahren viele von ihnen zu Vereinigungen, die gemeinsam weiterführende Schulen, Schwesternheime etc. unterhalten. Häufig handelt es sich dabei um die Gemeinden eines Kreises. Trotz der zunehmenden

---

1 Vgl. Ulst (2000), S. 3.

2 Vgl. Mäeltsemees (1998), S. 7.

Finanzzuweisungen ist die finanzielle Ausstattung der Gemeinden sehr unterschiedlich. Dort wo kleine ländliche Gemeinden über keine ausreichenden finanziellen Mittel verfügen, ist natürlich auch die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen sowie der Infrastruktur sehr unbefriedigend. Als Resultat haben diese Gemeinden - häufig sowieso in der Peripherie des Landes gelegen - kaum Möglichkeiten, Investitionen zu attrahieren und damit die Arbeitsmarktsituation und die Lebensverhältnisse allgemein zu verbessern. Die estnische Verfassung gesteht den Gemeinden zwar ausreichende Finanzmittel zu, dies ist aber faktisch nicht durchgesetzt. Auch die gesetzlichen Möglichkeiten der Gemeinden, eigene Steuern, z.B. Kopfsteuer, Kfz-Steuer etc., zu erheben, wird durch die begrenzten organisatorischen Möglichkeiten der kleinen Landgemeinden faktisch außerordentlich eingeschränkt. Von einer finanziellen Autonomie der Gemeinden kann somit kaum gesprochen werden. Der Anteil des Einkommens aus Gemeindesteuern beträgt nur weniger als 1 %.[3]

Grundsätzlich wurden in der estnischen lokalen Selbstverwaltung die richtigen Prinzipien angewendet. Subsidiarität sollte eine bürgernahe Verwaltung auf unterster Ebene sichern. Mit Hilfe der Möglichkeit für Gemeinden, eigene Steuern zu erheben, sollte Finanzautonomie sichergestellt werden. Aufgrund der ungleichen Größe der Gemeinden und der daraus resultierenden Probleme muß dieser Versuch aber als gescheitert betrachtet werden. Ob jedoch lediglich die Vergrößerung der Gemeinden eine Lösung aller Probleme darstellt, ist zu bezweifeln. Die estnische lokale Selbstverwaltung hat sich im vergangenen Jahrzeht zu sehr in ein Subventionssystem, gekennzeichnet durch finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden, verwandelt. Deshalb soll hier die Frage diskutiert werden, ob ein institutioneller Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften, speziell Kreisen, die Probleme der lokalen Selbstverwaltung in Estland helfen kann zu veringern.

3. Die Theorie des Systemwettbewerbs

3.1 Allgemeine Aspekte des Systemwettbewerbs

Von einer geschlossenen Theorie des Systemwettbewerbs kann nicht gesprochen werden. Diverse Ansätze sind in der Literatur zu finden. Unterscheiden lassen sie sich insbesondere durch ihre entweder neoklassische oder klassisch-evolutionäre Ausrichtung. Die neoklassische Theorie des Systemwettbewerbs basiert auch heute noch weitestgehend auf der Arbeit von Tiebout (1956). Die klassisch-evolutionären Theorien des Systemwettbewerbs haben ihre Grundlage hingegen in den Vorstellungen Hayeks über die Entstehung spontaner Ordnung oder den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren[4]. Evolution und Wettbewerb sind nach dieser Auffassung grundsätzlich miteinander verbundene Konzepte. Die Evolution von Wirtschaftsordnungen geschieht nämlich als Wettbewerbsprozeß, als Systemwettbewerb.

Da der Systemwettbewerb zwischen unterschiedlichen regionalen Einheiten 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 somit die Möglichkeit internationaler oder interregionaler Faktorwanderung. So ist die Abwanderung von mobilen Faktoren aus einer Region 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 Regionen. Dabei werden diese auf die unterschiedlichen institutionellen Arran-

---

[3] Vgl. Kirss/Sillaste (1999), S. 9 – 10.

[4] Vgl. Hayek (1969).

gements, z.B. unterschiedliche Steuersätze, zurückgeführt.[5] Der Systemwettbewerb stellt einen Markt für Institutionen dar. Nationale oder regionale Regierungen bieten auf diesem Markt Regulierungen an, um mobile Faktoren anzuziehen, denn der Zufluß von Kapital und Firmen ist notwendig, um z.B. neue oder bessere Arbeitsplätze zu schaffen sowie das Einkommensniveau zu steigern. Dann werden in einem demokratischen System die Wähler ihre Regierung wiederwählen[6]. Andere Politiker reagieren mit institutionellen Innovationen oder imitieren erfolgreiche institutionelle Regelungen. Durch diesen Mechanismus werden nicht nur die politischen Akteure kontrolliert, sondern der Systemwettbewerb wirkt zudem als Entdeckungsverfahren für neue institutionelle Regelungen. Der entscheidende Punkt ist hierbei, daß Politiker und Gesellschaften die Möglichkeit zu lernen haben, indem sie problematische Institutionen mit besser arbeitenden vergleichen können.[7]

Entwickelt hat sich die Theorie des Systemwettbewerbs zunächst in ihrer neoklassischen Variante. Als Akteure treten hier Länder (Staaten, Gebietskörperschaften etc.) auf, die immobile Güter bereitstellen. Zu deren Finanzierung werden von den Ländern Steuern erhoben. Die Länder ähneln einem Club, dessen Entscheidungen durch seine Regierung gefällt werden. In solchen neoklassischen Modellen kommt es durch den Systemwettbewerb zu einem Effizienztest der regionalen Wirtschaftspolitiken und institutionellen Regelungen. Der Wettbewerb dient als „Entdeckungsverfahren“ für bessere Regelungen, obwohl institutionelle Innovationen kaum Berücksichtigung finden. Ergebnis ist ein neues Gleichgewicht, lediglich durch Imitation erfolgreicher institutioneller Experimente.[8] In der neoklassischen Theorie des Systemwettbewerbs wird von einigen Vertretern auch die sogenannte „race to the bottom“-These vertreten[9]. Sie beinhaltet die Aussage, daß ein institutioneller Wettbewerb zu einer suboptimalen, eventuell sogar Null-Regulierung und damit zu Wohlfahrtsverlusten führen kann. Ein Land könne so z.B. seine Körperschaftssteuer senken, um ausländische Unternehmen anzuziehen. Sobald die Regierungen der anderen Länder dies bemerken, müßten sie ebenso die Steuersätze verringern. Da der Wanderungseffekt dadurch zerstört wird, müßte nun das erste Land mit einer neuen Steuersenkungsrunde antworten.[10] Wenn es aber wirklich zu einem solchen „race to the bottom“ bzw. einer „zero-regulation“ kommen würde, wäre der Systemwettbewerb nicht mehr unbedingt wünschenswert. Daß es durch den Institutionenwettbewerb nicht zu einer „zero-regulation“ kommen wird, läßt sich jedoch mit dem Hinweis auf Opportunitätskosten leicht belegen. Senkt ein Land seine Steuersätze, um im Standortwettbewerb attraktiver zu sein, ist es nicht mehr in der Lage, seine Ausgaben für öffentliche Güter oder soziale Belange aufrecht zu halten, ohne andere Steuersätze zu erhöhen. Es wird aber einen Punkt geben, wo die Grenznutzen der Steuersenkung durch die Opportunitätskosten aufgewogen werden. Konsequenterweise kann es keinen Wettbewerb hin zu einem Null-Steuersatz geben.[11] Geringere Steuersätze können zudem auch zu höheren Steuereinnahmen führen, wenn der Steuersatzsenkungs-Effekt durch einen Steuerbasiswachstums-Effekt überkompensiert wird. Steuersatzsenkungen in bestimmten Ausmaßen

---

[5] Vgl. Streit/Mussler (1995), S. 76-77.

[6] Die Wiederwahl ist das Hauptziel der Politiker, für die damit Eigennutz-Verhalten unterstellt wird. [Vgl. Downs (1957).] S. Sinn (1993) spricht deshalb vom Systemwettbewerb auch als vom „Taming of Leviathan“, also einer Beschränkung der Staatstätigkeit.

[7] Vgl. Seliger (1999), S. 107.

[8] Vgl. Boss (1993), S. 83.

[9] Hierbei ist insbesondere H.-W. Sinn (1993) oder (1997) zu nennen.

[10] Vgl. Siebert/Koop (1993), S. 8.

[11] Vgl. Siebert (1990), S. 66.

können so den Handlungsspielraum von Regierungen sogar erhöhen.[12] Somit wird es aber kaum zu einem „race to the bottom“ kommen. Dieses Ergebnis läßt sich nur in einem neoklassischen ceteris paribus-Ansatz in einer ansonsten völlig homogenen Welt erzielen. Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren beschränkt sich hier darauf, eine optimale Verbindung von öffentlichen Gütern und Steuern zu finden.

3.2 Wirkungsmöglichkeiten des Systemwettbewerbs

Geht man hingegen von unterschiedlichen Präferenzen der Menschen aus, „...not only for firms (...) but also for consumers, workers and other people, e.g. for public goods, for siesta and fiesta, for climate, and for blue-eyed blondes...“[13] erhalten wir ein Spektrum von unterschiedlichen Regulierungen, die von den jeweiligen (auch wechselnden) Mehrheiten bevorzugt und von den Minderheiten, z.B. wegen zu hoher Opportunitätskosten für die Abwanderung toleriert werden. In einer nicht-homogenen Welt wird es nie zu einem statischen Gleichgewicht kommen, denn in einem dynamischen Wettbewerbssystem werden kontinuierlich neue Unterschiede durch Innovationen hergestellt.[14] Daraus auf eine Markt-Analogie zu schließen, wäre aber falsch. Systemwettbewerb kann nicht direkt mit Wettbewerb in Gütermärkten verglichen werden. So ist die Marktflexibilität im Systemwettbewerb geringer, denn es existieren z.B. Transaktionskosten der Wanderung für Menschen und nicht nur Transportkosten für Waren. Zudem ist der Wettbewerb weniger effizient als auf herkömmlichen Märkten, da die Anreize für die politischen Unternehmer als Manager ihres „Clubs“ eher gering sind.[15] Die Nachfrager im Systemwettbewerb sind die Individuen und Unternehmen, die unter Berücksichtigung von Transaktionskosten die institutionellen Unterschiede identifizieren. Das löst Wanderungsbewegungen der mobilen Faktoren über die Landesgrenzen hinweg aus und führt, vermittelt durch den politischen Prozeß, zu pekuniären externen Effekten bei den politischen Akteuren, im Extremfall zur Abwahl und damit zum Verlust des Einkommens. Auch hier müssen wieder Transaktionskosten aufgewendet werden, um die Effekte zu interpretieren und die angemessenen Konsequenzen daraus zu ziehen.[16] Auf herkömmlichen Märkten geht es zudem vielfach um kurzfristige Kontrakte, die i.d.R. nur eine Transaktion beinhalten. Auf dem Markt für Institutionen handelt es sich aber ausschließlich um langfristige Kontrakte, die der Anbieterseite ein erhebliches Übergewicht lassen. So wird z.B. zugewandertes mobiles Finanzkapital durch seinen Einsatz zu immobilem Sachkapital, das nun durch höhere Steuersätze wider Erwarten belastet werden kann.[17] Auch der Kollektivgutcharakter von Politik verändert die Position der Nachfrager erheblich.

Der politische Wettbewerb ist somit kein Wettbewerb im Markt, sondern entspricht eher dem Austausch des Managements durch die Eigentümer in einer Unternehmung.[18] Eine direkte Analogie zwischen herkömmlichen Märkten und dem Markt für Institutionen kann daher nicht vermutet werden. Ökonomische und politische Prozesse greifen hier ineinander. Es muß zudem gesehen werden, daß für den Systemwettbewerb eine Wettbewerbsordnung notwendig ist. Der institutionelle Wettbewerb muß genauso gegen Kartelle und restriktive Praktiken

---

[12] Vgl. Siebert/Koop (1993), S. 8.
[13] Prosi (1990), S. 76.
[14] Vgl. Prosi (1990), S. 76-78.
[15] Vgl. Vanberg/Kerber (1994), S. 204-206.
[16] Vgl. Voigt/Kiwit (1997), S. 11-12.
[17] Vgl. Gerken (1995), S. 24.
[18] Das Verhältnis von Bürgern und Regierung kann somit auch als Mandatsverhältnis/Prinzipal-Agenten-Beziehung verstanden werden.

geschützt werden wie der Wettbewerb auf Gütermärkten. Wenn das gelingt, kann der Wettbewerb der institutionellen Regelungen aber Anreize für Politiker schaffen, im Sinne ihrer Bürger tätig zu werden, die Ausbeutung von Produktionsfaktoren durch diese Politiker beschränken und durch Innovationen und Imitationen zu einem institutionellen Lernprozeß führen. Dies sind alles Argumente, das Konzept des Systemwettbewerbs in der lokalen Selbstverwaltung Estlands einzusetzen.

4. Reformansätze für die lokale Selbstverwaltung Estlands

Derzeit wird in Estland versucht, die Probleme der kleinen Gemeinden durch deren freiwillige Verschmelzung zu größeren Einheiten zu lösen. Obwohl marktwirtschaftlich von seinem Ansatz her, ist dies jedoch ein zeitraubendes Verfahren, daß zudem auf zahlreiche Widerstände aus den Reihen der beteiligten Politiker auf Gemeindeebene führt. Es kann deshalb nicht verwundern, daß seit 1996 erst 8 Zusammenschlüsse von Gemeinden stattgefunden haben.[19] Meiner Meinung nach ist es notwendig, die Kreise in Estland als entscheidende Einheiten der lokalen Selbstverwaltung wiedereinzuführen. Die politischen Führungen dieser Kreise sollten möglichst um die mobilen Faktoren (hochqualifizierte Arbeit, Kapital) konkurrieren und müssen natürlich demokratisch legitimiert sein.[20] Eine solche Reform würde zudem ein Minimum an territorialen Veränderungen benötigen. Lediglich die Hauptstadt Tallinn sollte einen besonderen Status erhalten, der ihrer Bedeutung im Land gerecht wird, am einfachsten dadurch, daß sie ein eigener Kreis wird.

Durch eine Verlagerung der Kompetenzen auf die Kreisebene könnten auch Spill-Over-Effekte zwischen Land und Stadt verringert werden. Durch die Einsparung hunderter, teilweise kleinster Verwaltungsstäbe könnten zudem die lokalen Verwaltungskosten erheblich verringert werden. Den Gemeinden sollten dann nur noch einige wenige Aufgaben verbleiben, die unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzipes nicht auf die Kreisebene verlagert werden müssen. Eine freiwillige Verschmelzung von Gemeinden könnte trotzdem weiter gefördert werden.[21] Ebenso ist auch weiterhin zu überlegen, ob nicht einige Kreise zusammengelegt werden sollten (z.B. Läänemaa, Hiiumaa und Saaremaa zu Lääne-Saare mit 81.000 Einwohnern), denn heute variieren auch die Kreise in Estland zwischen ca. 408.000 Einwohnern (Tallinn) und 11.000 Einwohnern (Hiiumaa).

Wie bereits im vorherigen Kapitel ausführlich diskutiert wurde, ist Systemwettbewerb ein nützlicher Mechanismus, um Anreize für Politiker zu setzen, im Interesse ihrer Wähler zu wirken und ihre Entscheidungen zu kontrollieren. Bezüglich der vorliegenden Fragestellung in Estland ist ein besonderes Augenmerk auf den Steuerwettbewerb zu legen.[22] Wie könnte ein solcher Steuerwettbewerb in der lokalen Selbstverwaltung Estlands eingeführt werden? Dazu ist ein System, basierend auf drei Säulen notwendig: (1.) Demokratisierung der Kreisregierungen, (2.) Aufgabenverschiebung von den Gemeinden zu den Kreisen und (3.) Finanzautonomie der Kreise. Derzeit stellen die Kreise in Estland nur Institutionen der Zentralregierung dar. Sie werden vom Zentralstaat finanziert.[23] Die Kreisverwaltungen sind damit nicht direkt demokratisch legitimiert. Der Kreisgouverneur müßte deshalb direkt vom der Bevölkerung des Kreises gewählt werden – oder zumindest von einem direkt gewählten

---

19 Vgl. Ulst (2000), S. 5-7.

20 Erste Ansätze dazu beispielsweise in Strategy (1998), S. 15 – 16.

21 Diese wird z.B. von Drechsler/Esta (1997), S. 6 gefordert.

22 Vgl. dazu z.B. Prosi (1991).

23 Vgl. Kirss/Sillaste (1999), S. 2.

Kreisparlament. Desweiteren sind eine ganze Reihe von Aufgaben von der Gemeindeebene auf Kreisebene zu verlagern. Dazu sollten v.a. diejenigen gehören, die besonders kostenintensiv sind, wie z.B. soziale Dienste, Infrastrukturmaßnahmen und der Gesundheitssektor. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollten allerdings einige Aufgaben auch bei den Gemeinden verbleiben, z.B. lokale Clubs, Büchereien, die Unterhaltung von Straßen mit lediglich lokaler Bedeutung, Sporteinrichtungen etc. Die Verlagerung von Aufgaben auf die Kreisebene muß aber in jedem Fall zu einer entscheidenden Entlastung der Gemeindeverwaltungen führen. Diese können dann nach einer erfolreichen Reform auch ausgedünnt werden.

Der entscheidende Punkt in diesem Konzept ist die Umorganisation der Finanzierung der kommunalen Aufgaben: Gemäß der estnischen Verfassung haben die lokalen Verwaltungen das Recht, eigene Steuern zu erheben. (Art. 157) Dazu gehören z.B. Kopfsteuer und Kfz-Steuer. Die Grundsteuer, die den Gemeinden derzeit zu 100% zusteht (bei Vorhandensein eines Hebesatzes!) ist ursprünglich nur eine zwischen Zentralstaat und Kommunen geteilte Steuer.[24] Die persönliche Einkommensteuer wird vom Zentralstaat erhoben, aber zu 56% den Kommunen überlassen.[25] Damit besteht in Estland kein eindeutiges Trennsystem, das eine Finanzautonomie der Gemeinden begründen würde. Würde man das bisherige System des vertikalen Finanzausgleichs und der geteilten Steuern lediglich auf die Kreisebene übertragen, sind deshalb kaum strukturelle Veränderungen zu erwarten. Es wird deshalb empfohlen, das Recht zur Erhebung der kommunalen Steuern auf die Kreise zu verlagern. Die entscheidenden Einnahmen sollten die Kreise aber aus der Grundsteuer und einer wiedereingeführten Körperschaftssteuer erhalten[26]. Die Kreise sollten berechtigt sein, Grundsteuer- und Körperschaftsteuersätze innerhalb eines vorgegebenen gesetzlichen Rahmens zu erheben. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen sowohl Steuererhebungsrahmen als auch Steuerbasis genau gesetzlich umrissen werden. Dieser Rahmen stellt dann die „Wettbewerbsordnung“ für den Steuerwettbewerb zwischen den Kreisen dar. Ein „raise-to-the-bottom“ oder eine „zero-taxation“ kann auf diese Weise mit sicherheit verhindert werden, die Kreise haben aber Möglichkeiten, die Neuansiedlung von Firmen zu beeinflussen und damit auch ihre zukünftigen Einnahmen. Um das Konzept abzurunden, ist zukünftig auf direkte Finanzzuweisungen aus dem Budget des Zentralstaates zu verzichten. Der kommunale Anteil an der persönlichen Einkommensteuer kann – je nach konkreter Aufgabenverschiebung – zwischen den beiden kommunalen Ebenen (Kreis und Gemeinde) geteilt werden.

5. Zusammenfassung der Ergebnisse

Das System der lokalen Selbstverwaltung in Estland ist nicht zeitgemäß, denn es berücksichtigt nicht die Bevölkerungsverschiebungen der letzten 50 Jahre. Dadurch kommt es, daß einerseits eine „Gemeinde“ Tallinn mit über 400.000 Einwohnern einer Reihe von kleinen und kleinsten Landgemeinden gegenübersteht. Diese liegen ohnehin in der Peripherie und partizipieren deshalb kaum am wirtschaftlichen Aufschwung in Estland. Daraus resultieren zahlreiche soziale und regionalpolitische Probleme, die sich aber durch kurzfristige Umverteilungsmaßnahmen kaum werden lösen lassen. Ebenso wenig ist auf den kommenden Beitritt Estlands zur EU zu hoffen. Denn es ist wohl eher von langen Übergangsfristen auszugehen, als von einer sofortigen Einführung der EU-Regionalpolitik in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Estland muß daher versuchen, aus eigener Kraft einen Weg zur Reduzierung der

---

[24] Vgl. Raus/Trasberg (2000), S. 77.

[25] Vgl. Kirss/Sillaste (1999), S. 16 – 17.

[26] Die Körperschaftsteuer wurde erst im Jahr 2000 abgeschafft, seitdem sind Steuern nur noch auf ausgeschüttete Gewinne zu zahlen. Vgl. dazu Lehis (1999).

regionalpolitischen Probleme zu finden. Man kann dem Vorbild der westlichen Wohlfahrtsstaaten folgen, muß aber in diesem Fall erhebliche Ineffizienzen einkalkulieren, die sich das nicht unbedingt reiche Land kaum leisten kann. Die Theorie des Systemwettbewerbs bietet Alternativen zur Gestaltung kommunaler Selbstverwaltung, die auf dem Prinzip der Subsidiarität und Autonomie basieren. Diese Vorschläge sollten in Estland diskutiert werden, um ein an die Bedürfnisse des Landes angepaßtes System der lokalen Selbstverwaltung zu schaffen.

Literatur

1. **Boss, A. (1993)** Wettbewerb 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.
2. **Downs, A. (1957)** An Economic Theory of Democracy, New York.
3. **Drechsler, W.; Esta, T. (1997)** Preconditions for a successful Public Administration Reform in Estonia, in: www.riik.ee/riigikantselei/ahb/strateeg/wolf2eng.htm
4. Estonian Translation and Legislative Support Centre (1996) The Constitution of the Republic of Estonia, in: Estonian Legislation in Translation - Legal Acts of Estonia, No. 1, January 1996, pp. 5 - 70.
5. **Gerken, L. (1995)** Institutional Competition: An Orientative Framework, in: Competition among Institutions, Freiburg, pp. 1-31.
6. **Hayek, F.A. von (1969)** Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Hayek (ed.): Freiburger Studien, Tübingen, pp. 249 – 265.
7. **Kirss, T.; Sillaste, J. (1999)** Local Self-Government in Estonia, ed. by the Association of Estonian Cities, in: http://juhan.ell.ee/english/materials/local-self.html
8. **Lehis, L. (1999)** About Estonian New Tax Law, in: www.fin.ee/english/tax/lasse_lehis.htm
9. **Mäeltsemees, S. (1998)** Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Estonia, On the basis of 2nd questionnaire of Council of Europe questionnaire on the responsibilities of Estonian local authorities, in: http://juhan.ell.ee/inglish/materials/ CoEQest_SM.html.
10. **Prosi, G. (1990)** Comments on Horst Siebert, „The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?“, in: Siebert, H. (ed.): The Completion of the Internal Market, Tübingen, pp. 76-84.
11. **Prosi, G. (1991)** Ein Plädoyer für den Wettbewerb der Steuersysteme, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Zeitschrift für das öffentliche Haushaltswesen, Jg. 32, Heft 1-2, pp. 113-125.
12. **Raus, T.; Trasberg, V. (2000)** Local government budget structures and disparities in Estonia, in: Tartu ülikool (ed.): Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs, pp. 71 – 86.
13. **Seliger, B. (1999)** The Economics of European Integration, Graduate School of International Area Studies, Seoul.
14. **Siebert, H. (1990)** The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process, in: Horst Siebert (ed.): The Completion of the Internal Market, Tübingen pp. 53-84.
15. **Siebert, H.; Koop, M. (1993)** Institutional Competition Versus Centralization: Quo Vadis Europe?, Kiel Working Paper No. 548.
16. **Sinn, H.-W. (1993)** How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, CES Working Paper Nr. 39, München.

17. **Sinn, H.-W. (1997)** The Subsidiarity Principle and the Market Failure in Systems Competition, CES Working Paper No. 103, München.
18. **Sinn, S. (1993)** The Taming Of Leviathan: Competition Among Governments, in: International Economic Policy: Competition versus Coordination, A Collection of Articles by Stefan Sinn +, Kiel, pp. 101-120.
19. Strategy for Public Administration Reform in Estonia (1998), The Report prepared for the PHARE Public Administration Development Programme: Strategy Development for Estonian Public Administration, Tallinn.
20. **Streit, M.; Mussler, W. (1995)** Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Lüder Gerken (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Berlin, S. 75-107.
21. **Ulst, E. (2000)** The Estonian Experience of Fiscal Transformation, manuscript, Tartu.
22. **Vanberg, V.; Kerber, W. (1994)** Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy, Vol. 5, No. 2, pp. 193-219.
23. **Voigt, S.; Kiwit, D. (1997)** Grenzen des institutionellen Wettbewerbs, Diskussionsbeitrag 05-97 des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.

Summary

REGIONAL INTEGRATION BY COMPETITION

Ralph Wrobel
University of Tartu

Right now local administration reforms are discussed intensively in Estonia. As well counties as municipalities shall be combined and enlarged to establish an efficiently working system of local governments. That may be the right way. Nowadays in the most Western welfare states complex systems of federal grants are high developed. The current development in Estonia, where grants substituted more and more own tax resources of local governments, is similar. Certainly, as the Estonian experience with local taxes has turned out in the last decade small rural municipalities have not been able to profit from the right to collect local taxes. Tax collecting and administrative costs have been too high. Therefore the local administrative system didn't succeed and developed into a grants-in-aid system during the transition process.

Therefore the main aim of this paper is to discuss the advantages of institutional competition among local jurisdictions in Estonia. After an overview about the development of Estonian municipality and county system, the theory of institutional competition has been introduced. On this basis a competitive system of counties in Estonia has been recommended. Because of many reform barriers within the municipalities (self-interests of politicians, etc.) and a need for larger regional units, it has been proposed to re-introduce the counties as active level of local government. According to the principle of subsidiarity and fiscal autonomy they should compete with each other for investments/industrial settlements by different land tax and corporate tax rates. Such a system of tax competition would offer incentives for politicians to act in their voter's interests. Such a federal system will be more efficient than the current one, characterised by budgetary problems, growing size of central grants but no incentives for municipal authorities. By institutional competition regional problems will not be solved at all, but they can be reduced.