EESTI MAJANDUSPOLIITILISED PERSPEKTIIVID
EUROOPA LIIDUS

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN ESTLANDS
ALS MITGLIED DER EUROPÄISCHEN UNION

ECONOMIC POLICY PERSPECTIVES OF ESTONIA
IN THE EUROPEAN UNION

XII

1984 – 2004

(20 aastat esimesest konverentsist)
(20 Jahre seit der ersten Konferenz)
(20 years from the first conference)

1994 – 2004

(10 aastat konverentside jätkamisest)
(10 Jahre seit dem Beginn der jährlichen Konferenztradition)
(10 years from the continuation of conferences)

TARTU ÜLIKOOL
Majanduspoliitika õppetool

UNIVERSITÄT TARTU
Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik

UNIVERSITY OF TARTU
Chair of Economic Policy

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Regionaalpoliitika õppetool

TECHNISCHE UNIVERSITÄT TALLINN
Lehrstuhl für Regionalpolitik

TALLINN TECHNICAL UNIVERSITY
Chair of Regional Policy

LEIPZIGI ÜLIKOOL
Majanduspoliitika instituut

UNIVERSITÄT LEIPZIG
Institut für Wirtschaftspolitik

UNIVERSITY OF LEIPZIG
Department of Economic Policy

KIELI 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

EESTI MAJANDUSPOLIITILISED PERSPEKTIIVID EUROOPA LIIDUS
XII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded - artiklid
(Tartu - Värska, 1.–3. juuli 2004)

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN ESTLANDS ALS MITGLIED DER EUROPÄISCHEN UNION
Beiträge der XII wissenschaftliche und ausbildende Konferenz
(Tartu - Värska, 1.–3. Juli 2004)

ECONOMIC POLICY PERSPECTIVES OF ESTONIA IN THE EUROPEAN UNION
Reports-papers of the XII scientific and educational conference
(Tartu - Värska, 1.– 3. July 2004)

BWV • BERLINER WISSENCHAFTS-VERLAG GmbH

MATTIMAR

BERLIN * TALLINN 2004

Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus/
Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union/
Economic Policy Perspectives of Estonia in the European Union. –
Berlin, Tallinn: BWV * BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
MATTIMAR OÜ, 2004

ISBN 3-8305-0814-X, ISBN 9985-844-14-9

Käesolevas kogumikus avaldatud artiklid-ettekanded on eelretsenseeritud kahe sõltumatu retsensendi poolt.
Alle Beiträge der vorliegenden Artikelsammlung wurden vor der Veröffentlichung von zwei unabhängigen Experten rezensiert.
The articles and presentations published in this collection have been peer-reviewed by two independent experts before publishing.

KORRALDAJAD TÄNAVAD KONVERENTSI TOETAJAID JA ABISTAJAID!

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

© Autorid, Tartu Ülikool, Mattimar OÜ, 2004
© Esikaas ja üldkujundus: Mattimar OÜ, 2004
© Kirjastamine: BWV * BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, MATTIMAR OÜ, 2004

ISBN 3-8305-0814-X, ISBN 9985-844-14-9

SISUKORD

Eelnevate konverentside ja ilmunud kogumike loetelu (1984–2004) ……..… 12
Eessõna (Manfred O.E. Hennies ja Matti Raudjärv) …….……..……..…… 14
Vorwort (von Manfred O.E. Hennies und Matti Raudjärv) ……..…… 18
Preface (by Manfred O.E. Hennies and Matti Raudjärv) …….. 22

I. MAJANDUSARENGU INSTITUTSIONAALSED TEGURID …….. 27
I. INSTITUTIONELLE FAKTOREN DER WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG.. 27
I. INSTITUTIONAL FACTORS OF ECONOMIC DEVELOPMENT ……. 27

1. Diana Eerma Institutional development as a factor of competitiveness in the EU context …….……. 29
Kokkuvõte Institutsionaalne areng kui konkurentsi faktor Euroopa Liidu kontekstis …..…….…….. 37

2. Helje Kaldaru, Katrin T Sotsiaalne kapital ja ettevõtete sotsiaalne vastutus Eesti jätkusuutliku majandusarengu tagajana …….. 38
Summary Social capital and corporate social responsibility as a means for ensuring sustainable development in Estonia.. 45

3. Hermann H. Kallfass, Torsten Steinrücken Korruption: ein Problem der Wirtschaftspolitik …….. 47
Summary Corruption: a problem of economic policy …….. 59

4. Tarmo Karma Eesti neoliberaalse ühiskonnapoliitika perspektiivid Euroopa Liidu ja üldise globaliseerumise kontekstis ….. 61
Summary Prospects of Estonian neoliberal social policy in the context of the European Union and globalisation …… 69

5. Ants Kukrus, Jaak Kaabel Effective protection against unfair competition in the enlarging European Union …….. 71
Kokkuvõte Kõlvatu konkurentsi efektiivne tõkestamine laienevas Euroopa Liidus ……. 78

6. Agne Nettan Sotsiaalse kapitali mõju majanduse jätkusuutlikule arengule ……..……. 79
Summary Social capital´s impact on the sustainable economic development ……. 87
7. Ivar Raig Majandusvabadusi kujundav majanduspoliitika Eestis ja selle perspektiivid Euroopa Liidus ……89

Summary	The economic policy to enhance the level of economic freedom in Estonia and its perspectives in the European Union …….	96
8. Olev Raju	Eesti maksusüsteem liitumisel Euroopa Liiduga ……	**97**
Summary	Estonian tax system while acceding EU ……..	**105**
9. Viktor Trasberg	From land to property tax in Estonia ……..	107
Kokkuvõte	Maa- ja kinnisvaramaks Eestis …….	113
10. Vello Vensel	Majanduspoliitika ja -statistika: kas nad on omavahel seotud? …….	115
Summary	Economic policy and economic statistics: are these interrelated with each other? ……	122

II. RAHAPOLIITIKA JA FINANTSRURUD ……..……...…… 123
II. GELDPOLITIK UND FINANZMÄRKTE ……..…….. 123
II. MONETARY POLICY AND FINANCIAL MARKETS ……. 123

11. Monika Bialonczyl	The European Central Bank and the inflation targeting	125
Zusammenfassung	Die Europäische Zentralbank und die Inflations-steuerung ……..	132
12. Krystyna Brzozowska	Integration of financial markets in Europe: Poland's attitude towards Lisbon strategy ……..	133
Zusammenfassung	Integration der Finanzmärkte in Europa: Polens Stellungnahme angesights Lissaboner Strategie	141
13. Jelena Hartšenko	Euro and financial operators…….	143
Kokkuvõte	Euro ja majandusvahendajad ……...	149
14. Kadri Männasoo	How to measure the early signals of banking fragility?	150
Kokkuvõte	Kuidas eelhinnata pangandussektori haavatavust? …..	157
15. Mart Sõrg	Eesti rahapoliitika europiirkonnaga liitumise eel ….	158
Summary	Monetary policy of Estonia after joining the EU …….	166
16. Daniel Stavárek	ERM II: potential source of instability in the new EU-member countries ……...	167
Zusammenfassung	ERM II: potentiale Quelle der Instabilität in den neuen EU Mitgliedsländern	175

17. Tiia Vissak Jooksevkonto defitsiit kui Eesti jätkusuutliku majandusarengu takistaja ……. 176
Summary The current account deficit as an inhibitor of the estonian sustainable economic development …...…… 184

18. Pavla Vodová Early warning signals and their role in preventing banking crises. The Czech Republic case ……..…. 185
Zusammenfassung Signale der rechtzeitigen Warnung und ihren Rolle in der Prevention der Bankkrisen. Fall der Tschechische Republik ……... 193

III. TÖÖTURU- JA SOTSIAALPOLIITIKA ……..…… 195
III. ARBEITSMARKT- UND SOZIALPOLITIK …… 195
III. LABOUR MARKET- AND SOCIAL POLICY …… 195

19. Tõnis Eerme Informatsiooni ebatäielikkuse mõju kõrgharidus-nõudluse kujunemisele Eesti majandusüliõpilaste näitel …… 197
Summary The effects of incomplete information to the demand for higher education: the case of Estonian students of economics …… 204

20. Epp Kallaste, Kaia Philips Tööjõu vaba liikumine: kas tõsine oht Eesti tööturule? 205
Summary Free movement of labour: a threat to the Estonian labour market? …….. 216

21. Liina Kulu, Janno Reiljan Securing sustainability of pension schemes according to the Laeken European Council objectives: pension reform in Estonia …….. 217
Kokkuvõte Hinnang mitmesambalise pensionisüsteemi rakendamisele Eestis Euroopa Ülemkogu Laekeni tippkohtumisel formuleeritud eesmärkide põhjal …… 230

22. Kristjan-Olari Leping Aktiivne tööpoliitika ja selle hindamine Eestis 231
Summary Active labour market policy and evaluation in Estonia 236

23. Jaan Masso, Raul Eamets How flexible is Estonian labour market? Micro evidence from firm demographics data …… 237
Summary Kui paindlik on Eesti tööturg? Töökohtade liikumine ettevõtte mikroandmetele tuginedes …… 245

24. Jaanika Meriküll Tööjõuvajaduse prognoosimine Eestis nelja koolitusala näitel …….249

Summary Manpower requirement forecasting on an example of four educational fields ……. 258

25. Ahto Pärl The ageing of population – a challenge for the enlarging European Union social policy …….. 260

Kokkuvõte Rahvastiku vananemine – väljakutse laieneva Euroopa Liidu sotsiaalpoliitikale …….……..……. 268

26. Eve Parts Eesti tulumaksureformi mõju leibkondade tulu-erinevustele …….. 270

Summary The impact of Estonian income tax reform on income distribution between households ……. 277

27. Katrin Uudeküll, Ennetähtaegne vanaduspension ja selle seos töö-turukäitumisega Eestis ……278

Summary Early retirement and it´s connection with labour market behaviour in Estonia …… 287

28. Lenno Uusküla, Hannes Kaadu The effect of fiscal policy on consumption in Estonia … 288

Kokkuvõte Fiskaalpoliitika mõju eratarbimisele Eestis ……. 295

IV. REGIONAAL- JA KOHALIK MAJANDUSPOLIITIKA ……..… 297

IV. REGIONALE UND LOKALE WIRTSCHAFTSPOLITIK ……..… 297

IV. REGIONAL AND LOCAL ECONOMIC POLICY ……..… 297

29. Raigo Ernits Poliitika võimalused ettevõtluse arendamiseks Eesti monofunktsionaalsetes tööstusasulates …… 299

Summary The possibilities of public policy to develop the entrepreneurship in Estonian industrial company-towns …… 307

30. Monica Hankov, Jüri Sepp, Siret Vildo Regionaalsete toetusprogrammide mõju kohalike omavalitsuste arengule ……..…… 309

Summary Influence of the regional supportprograms to development of local municipalitites …… 318

31. Anneli Kaasa Majandusliku ebavõrdsuse mõjurid Eestis regionaal-sel tasandil ..……. 322

Summary Factors of inequality in Estonia on regional level …… 330

32. Sulev Mäeltsemees Eesti regionaalhaldus ja selle täiustamise suundi …… 331

Zusammenfassung Die regionale Verwaltung Estlands und ihre Verwoll-kommnungsrichtungen 337

33. Tiiu Paas, Egle Tafenau — EU enlargement and trade integration: can we distinguish the Baltic Sea region cluster? …… 340

Kokkuvõte — Euroopa Liidu laienemine ja kaubandusintegratsioon: kas saab eristada Läänemere regiooni klastrit? …… 348

34. Matti Raudjärv — Standorte der Hoch- und Berufsschulen in Estland – Faktor zur Förderung der Regionalpolitik 350

Kokkuvõte — Kõrg- ja kutsehariduse õppeasutuste paiknemisest regionaalpoliitika toetamiseks Eestis ……. 362

35. Janno Reiljan, Kairi Andresson, Kadri Ukrainski — The consequences of attempting to equalize the income of local governments in Estonia …….. 364

Kokkuvõte — Kohalike omavalitsuste tulusid võrdsustava poliitika tulemused Eestis ……... 380

36. Janno Reiljan, Kairi Andresson, Kadri Ukrainski — Differences in the level of the main budget components of Estonian local governments: an empirical analysis …… 382

Kokkuvõte — Eesti kohalike omavalitsuste eelarvete komponentide dispersioonanalüüs …… 394

37. Uno Silberg — Regional policy means of the enlarged union 2007–2013 …….. 398

Summary — Regionaalpoliitika muutused Euroopa Liidus 2007–2013 405

38. Krister Tamm — Regionaalsed investeeringutoetused Eestis Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis ……... 406

Summary — Regional investment grants in Estonia in the context of joining the European Union ……. 413

39. Elvi Ulst — Eesti kohalikud omavalitsused ja riigi eelarve-strateegia …….. 414

Summary — Estonian local governments and state budget strategy…….. 421

V. SEKTORAALNE MAJANDUSPOLIITIKA …… 423

V. SEKTORALE WIRTSCHAFTSPOLITIK …… 423

V. SECTORAL ECONOMIC POLICY ……. 423

40. Laura Ehrlich — Eesti integratsioon Euroopa Liiduga tööstusharusisese kaubavahetuse järgi …… 425

Summary — Economic integration of Estonia with the European Union according to intra-industry trade ……... 432

41. Manfred O.E. Hennies Agrarsektor als besonderer Bereich der Wirtschaft …. 433
Kokkuvõte Agraarsektor kui majanduse eriline valdkond …….. 446

42. Riina Lättemägi, Priit Vahter Eesti saetööstuse konkurentsivõime analüüs ……... 447
Summary Estonian sawmill industry competitiveness analysis ... 459

43. Enno Oidermaa Ehituspoliitika ja Eesti ehistusseadusandluse areng Euroopa Liiduga liitumise kontekstis 461
Zusammenfassung Die Baupolitik und die Entwicklung des Baurechts in der Europäischen Union 471

44. Rena Selliov, Kristina Toming, Dorel Tamm Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika reform ja selle rakendamine Eestis 472
Summary The reform of the EU common agricultural policy and its implementation in Estonia …… 485

45. Eve Tomson, Age Schliep Eesti maismaatranspordi trendid ……. 487
Summary The trends in Estonia's land transport ……. 495

46.Urmas Varblane, Kadri Ukrainski, Tõnu Roolaht, Liis Polli Eesti puidusektori tööstusklastriks kujunemise analüüs ja soovitused klastri arenguprobleemide lahendamiseks Euroopa Liidu kontekstis ……. 496
Summary The development of Estonian forestry and wood sector and the suggested policies for solving development problems in the context of EU …… 522

47. Ralph Wrobel Die Gemeinsame Agrarpolitik Europas im Wandel …. 525
Summary Development of the common agricultural policy in Europe …….. 532

VI. ETTEVÕTLUSPOLIITIKA …….…… 533
VI. UNTERNEHMENSPOLITIK …….……. 533
VI. ENTREPRENEURIAL POLICY ……. 533

48. Janita Andrijevskaja, Maaja Vadi The comparison of organisational cultures in Germany and Estonia: the expected macro level impact on business cooperation …… 535
Kokkuvõte Saksamaa ja Eesti organisatsioonikultuuride võrdlus: eeldatav riigitasandi mõju ettevõtete kooperatsioonile 543

49. Toomas Haldma Development of the Estonian accounting policy within the European framework ……... 544

Kokkuvõte	Eesti majandusarvestuse poliitika areng Euroopa keskkonnas ……..	555
50. Sander Karu	Strateegiliste majandusnäitajate mõõtmine Eesti ettevõtetes …….	556
Summary	Performance measurement for implementing strategy in Estonian leading firms on corporate level ……...	563
51. Ly Kirikal	Malmquist indexes of productivity change in Estonian banking …….	564
Kokkuvõte	Eesti pankade produktiivsuse hindamine Malmquist indeksiga	573
52. Margus Kõomägi	Riikliku riskikapitalifondi asutamise vajalikkus Eestis	574
Summary	On the necessity to establish public venture capital fund in Estonia …….	582
53. Marge Mõisamaa, Maaja Vadi	EL-ga liitumise mõjust Eesti organisatsioonidele ……	583
Summary	About the expected influence of the EU accession on the Estonian organizations ……	591
54. Ele Reiljan	Export withdrawals by Estonian manufacturing companies during 1996–2001 ……..	592
Kokkuvõte	Ekspordi vähendamine Eesti tööstusettevõtetes perioodil 1996–2001 ……	601
55. Rena Selliov	The main development constraints perceived by small and medium-sized enterprises in Estonia …….	602
Kokkuvõte	Eesti väike- ja keskmiste ettevõtete peamised arengut takistavad probleemid ……..	608
56. Urve Venesaar	Töökohtade ümberpaiknemine ettevõtetes ja ettevõtlus-poliitika ……...	611
Summary	Job relocation in enterprises and entrepreneurship policy ……	618
57. Kristina Värno	Awareness and the usage of business support measures by SME-s in Estonia …….	619
Kokkuvõte	Teadlikkus riigi toetusmeetmetest ja nende kasutamine Eesti väikese ja keskmise suurusega ettevõtete poolt	627

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

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

Käesolev kogumik ja kaheteistkümnes konverents:

XII 2004

Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus
Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union
Economic Policy Perspectives of Estonia in the European Union

EESSÕNA

2004. aasta mais möödub 20 aastat käesoleva konverentsiseeria raames esimese majanduspoliitika alase konverentsi toimumisest Tartus ja Värskas. Ettekanded-diskussioonid konverentsi sektsioonides toimusid siis mööda Emajõge ja Peipsi järve sõitva laeva pardal. Laev sõitis konverentsi esimese päeva pärastlõunal (pärast Tartu Ülikooli Ajaloomuuseumis toimunud ennelõunast avaplenaaristungit) Tartust Värskasse. Teise päeva hommikul sõideti laevaga Värskast Venemaale Pihkva linna ekskursioonile ja pärastlõunal tagasi Värskasse ning konverentsitöö toimus sõidu ajal jällegi laevas. Kolmandal päeval toimus Värskas konverentsi lõpp-plenaaristung.

Seejärel oli majanduspoliitika-alastel konverentsidel vaheaeg ning pärast Eesti taasiseseisvumist (1991) jätkati 1994. aastal. Seega möödub käesoleval aastal 10 aastat konverentside jätkamisest ning nimetatud konverentsid on tänaseks juba traditsiooniliseks kujunenud. Paraku ei ole aga enam õnnestunud konverentsitööd laeva pardal korraldada, sest üheksakümnendate aastate alguseks olid sobilikud laevad Tartu Jõesadamas amortiseerunud ega olnud enam sõidukõlbulikud. Seega täna konverentsiks sobivaid laevu Tartus ei ole. Konverentsi korraldajad on siiski optimistlikud ning loodavad, et varem või hiljem õnnestub konverentsitööd jälle ka Tartu ja Värska vahel kurseerides laevas läbi viia.

Selleaastane teadus- ja koolituskonverents Eestis kannab juba järjekorranumbrit kaksteist. Seekordseks peateemaks on: *Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus.* Nagu tavaks saanud, toimub konverents Tartus ja Värskas.

Vaid mõned päevad pärast seda, kui Euroopa Parlament eelmise aasta aprilli algul kaaluka häälteenamusega kümne uue maa ühinemise Euroopa Liiduga heaks kiitis, kirjutati Ateenas alla liitumislepingule. Seejärel hääletasid seniste liikmesriikide rahvusparlamendid Euroopa Liidu laienemise poolt. Järgnevalt toimusid kandidaatriikides referendumid, mille tulemused olid rahvusparlamentide jaoks siduvad — eranditeks vaid Eesti ja Malta. Mõnedes riikides kehtis valimisosaluse miinimumnõudena 50% ja see ka saavutati, enamasti oli valimisaktiivsus aga märgatavalt suurem. Liitumise poolt anti igal pool, välja arvatud Maltas, üle 2/3 häältest, Leedus ja Slovakkias isegi üle 90% häältest. [1]

---

[1] Allikas: Europäische Union, tsiteeritud vastavalt: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 2003/2004, tabel 16 lk. 141.

Kandidaatriik	Valimisosalus %	„Poolt“-hääli %	Valimisõiguslikke (tuh)
Eesti	64,1	66,8	868
Läti	72,5	67,0	1.416
Leedu	63,4	91,1	2.639
Malta	91,0	53,6	297
Poola	58,9	77,5	29.868
Slovakkia	52,2	92,5	4.174
Sloveenia	60,3	89,6	1.610
Tšehhi Vabariik	55,2	77,3	8.260
Ungari	45,6	83,8	8.042
Küpros	ilma referendumita		

Otsusele uute riikide vastuvõtu kohta eelnes nende liitumiseks valmisoleku kontroll. Igas liituvas riigis peavad olema täidetud nn. Kopenhaageni kriteeriumid, mis kehtestati Kopenhaageni tippkohtumisel 1993. a. Need hõlmavad kolme valdkonda:

- poliitilise kriteeriumi kohaselt peab kandidaatriigis „valitsema institutsioonide stabiilsus, mis tagab demokraatliku õigusriigi, inimõiguste ja vähemuste kaitse“.
- majanduslik kriteerium nõuab „toimivat turumajandust ning võimet tulla toime konkurentsisurve ja Euroopa Liidu turujõududega“. Konkreetsemalt tähendab see: [2]

Toimiv turumajandus	Konkurentsikriteerium
hindade ja väliskaubanduse liberaliseerimine	toimiv turumajandus, makro-majanduslik stabiilsus
puuduvad nimetamisväärsed piirangud turule sisenemisel ja turult väljumisel	piisav inim- ja majanduskapital
stabiilne õigussüsteem (eriti omandi puhul) ning seaduste ja lepingute kehtivuse tagamine	efektiivne konkurentsipoliitika, vähe riiklikke toetusi
makromajanduslik stabiilsus koos mõõduka hinnastabiilsusega, toimiva rahanduse ja eelarvega	ümberstruktureerimisse ja tootlikkuse kasvu suunatud dünaamilised investeeringud
üksmeel majanduspoliitika raamide suhtes	integreeritus EL majandusruumi, väliskaubanduse maht ja struktuur
arenenud rahandussektor, et suunata säästud tootlikesse investeeringutesse	väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete suur osakaal ja dünaamika

- kolmas kriteerium ehk nn seadusandluse kriteerium käsitleb EL ühtse seadusandluse (*acquis communautaire*) sisseviimist ja rakendamist. See eeldab

[2] Allikas: Osteuropa-Institut, München, tsiteeritud vastavalt: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 2003/2004, tabel 19 lk 147.

kandidaatriigilt suutlikkust võtta endale kõik Euroopa Liidu täisliikme staatusega kaasnevad kohustused ning püstitada endale samad eesmärgid kui on poliitilisel kui ka majandus- ja rahaliidul.“

Vastavalt Euroopa Komisjoni eduraportitele ja Münchenis asuva Ida-Euroopa Instituudi analüüsidele kuulub Eesti Kopenhaageni kriteeriumite täitmise osas edukaimate kandidaatriikide hulka. Ometi ületab Eesti heitgaasi emissioon tänu energiatootmisele suurelt EL piirmäärasid. Nii on Eesti kohustatud kaasaegsete energiatootmistehnikate abil neid väliseid kulutusi märgatavalt vähendama.

Eesti loodab Euroopa Liidu liikmestaatuselt olulisi eeliseid:
- tänu tugevamale seosele Lääne-Euroopa tööturuga oodatakse elatustaseme kiiret kasvu. Lisaks
- suuremaid välisinvesteeringuid Eestisse ning seeläbi uute töökohtade loomist;
- uusi vahendeid seoses Euroopa Liidu sisese ümberjagamisprintsiibiga; ennekõike regionaalpoliitilisi meetmeid maaelu edendamiseks;
- ühendustesisese reisi- ja piirideülese kaubanduse lihtsustumist;
- poliitilist mõju Euroopas;
- kaasatust Euroopa kogemustevahetusse;
- seoses NATO liikmestaatusega alates 29. märtsist 2004 suuremat poliitilist turvalisust.[3]

Käesoleva kogumiku artiklid on jagatud kuueks alateemaks:

1. Majandusarengu institutsionaalsed tegurid;
2. Rahapoliitika ja finantsturud;
3. Tööturu- ja sotsiaalpoliitika;
4. Regionaal- ja kohalik majanduspoliitika;
5. Sektoraalne majanduspoliitika;
6. Ettevõtluspoliitika.

Nende teemade järgi toimub ka töögruppideks jagunemine Värskas. Konverentsist osavõtjad on kogumiku saanud juba enne kokkusaamist — seega on tänu võimalusele valmistuda eelseisvateks diskussioonideks, loodud ka tingimused konverentsi kordaminekuks.

Korraldajad tänavad konverentsi sponsoreid ning osavõtjaid, kelle avaldatud artiklid on andnud alust põnevateks aruteludeks.

Lõpetuseks olgu mainitud veel mõned olulised sündmused: Tallinnas kui Eesti Vabariigi pealinnas toimub 2.-4. juulini XXIV üldlaulupidu[4], kus osalevad sega-

---

[3] 29. märtsil 2004 võeti 7 riiki - Bulgaaria, Eesti, Läti, Leedu, Rumeenia, Slovakkia ja Sloveenia NATO liikmeteks. Nende maade riigipead andsid NATO laienemise tseremoonial Washingtonis deponeerimiseks üle oma ratifitseerimiskirjad.

[4] Esimene laulupidu toimus Tartus 1869.a.

koorid, naiskoorid, meeskoorid, lastekoorid, poistekoorid, mudilaskoorid ja puhkpilli-orkestrid kokku kuni 24 000 inimesega ning XVII üldtantsupidu[5], kus osaleb kuni 8000 tantsijat. Tantsupidu on sel aastal pühendatud metsa teemale ning seepärast toimuvad Eestis 1.-16. maini metsaistutamise talgud. On kavandatud, et kokku 430 hektarile istutavad 10 000 vabatahtlikku ja 10 000 peolist miljon istikut, millest enamik on 4-aastased kuused, kuid on ka mände ja kaskesid. Paljud inimesed lähevad gruppidena — sõpruskonnaga, klassikaaslastega, sugulastega või töökaaslastega. Kindlasti on palju neid inimesi, kes ise istikud hangivad ning täiendavalt oma metsa või aeda eelnimetatud põhjusel noori puid istutavad. Seni on Eesti maismaast *ca* 50 % metsaga kaetud. Seega on Eesti metsamaa, mille osatähtsus lähiaastatel suureneb. Metsarikkus on Eestile Euroopa Liidu tingimustes oluline mitte ainult toorainena vaid ka puhkealadena.

Manfred O.E. Hennies
Warderis, Kieli lähistel

Matti Raudjärv
Tallinnas, Pirita-Kosel ja Pärnus

detsember 2003 – aprill 2004

[5] Esimene tantsupidu toimus Tallinnas 1934.a.

VORWORT

Im Mai 2004 ist es 20 Jahre her, als in Tartu und Värska die erste Konferenz dieser Serie zu Themen der Wirtschaftspolitik stattfand. Am ersten Nachmittag dieser Konferenz, nach der Plenarsitzung im Museum für Geschichte der Universität Tartu, waren die Konferenzteilnehmer damals mit einem Schiff, auf dem weitere Vorträge gehalten und Diskussionen geführt wurden, entlang dem Fluss Emajõgi und über den Peipussee nach Värska gefahren. Am zweiten Tag wurde die Konferenz auf dem Schiff während einer Fahrt nach Russland, in die Stadt Pskow, fortgesetzt, von wo aus am Nachmittag desselben Tages die Rückkehr nach Värska angetreten wurde. Am dritten Tag fand dann in Värska die abschließende Plenarsitzung statt.

Nach dieser ersten Konferenz folgte eine lange Pause. Erst mit der Wiedererlangung der politischen Selbständigkeit Estlands werden die Konferenzen seit 1994 fortgeführt. Leider ist es bisher nicht möglich gewesen, die Sitzungen auch an Bord eines Schiffes zu organisieren, weil hierfür geeigneter Schiffsraum noch nicht zur Verfügung steht. Die Veranstalter der Konferenz sind jedoch zuversichtlich, dass früher oder später die Vorträge und Diskussionen auch wieder auf einem Schiff stattfinden können.

In diesem Jahr findet die wissenschaftliche und ausbildende Konferenz in Estland bereits zum zwölften Mal statt. Sie steht unter dem Generalthema: *Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union*. Wie in den Jahren zuvor sind Tartu und Värska die Tagungsorte.

Nachdem Anfang April des vergangenen Jahres das Europäische Parlament dem Beitritt der zehn neuen Mitgliederländer zur Europäischen Union mit großer Mehrheit zugestimmt hatte, ist bereits wenige Tage darauf in Athen der Vertrag über den Beitritt dieser Länder unterzeichnet worden. Danach haben die nationalen Parlamente der bisherigen Mitgliederländer der Erweiterung der Europäischen Union zugestimmt. In der Folgezeit sind in den Beitrittsländern Referenden durchgeführt worden, die – mit Ausnahme von Estland und auch Malta – für die nationalen Parlamente bindend waren. Die in einigen Ländern erforderliche Wahlbeteiligung von mindestens 50 Prozent der Wahlberechtigten ist in diesen Ländern erreicht worden, meistens lag sie deutlich darüber. Die

Zustimmungsquote lag – bis auf Malta – generell bei über 2/3 der abgegeben Stimmen, in Litauen und in der Slowakei sogar bei über 90 Prozent.[6]

Beitrittsland	Wahlbeteiligung in %	Zustimmungsquote in %	Wahlberechtigte in 1000
Estland	64,1	66,8	868
Lettland	72,5	67,0	1.416
Litauen	63,4	91,1	2.639
Malta	91,0	53,6	297
Polen	58,9	77,5	29.868
Slowakei	52,2	92,5	4.174
Slowenien	60,3	89,6	1.610
Tschechische Republik	55,2	77,3	8.260
Ungarn	45,6	83,8	8.042
Zypern	kein Referendum		

Den Beschlüssen über die neuen Mitgliedschaften waren Prüfungen über die jeweilige Beitrittsfähigkeit vorangegangen. Jedes Kandidatenland muss die *Kopenhagener Kriterien* erfüllen, die der Europäische Rat auf seiner Tagung in Kopenhagen im Jahre 1993 verabschiedet hatte. Diese umfassen drei Bereiche:

- Das politische Kriterium besagt, dass "eine institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten" in dem jeweiligen Beitrittsland bestehen muss.
- Das ökonomische Kriterium erfordert "eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten." Konkret bedeutet das:[7]

Funktionsfähige Marktwirtschaft	Wettbewerbskriterium
Preis- und Außenhandelsliberalisierung	Funktionsfähige Marktwirtschaft und makroökonomische Stabilität
Keine nennenswerten Schranken beim Markteintritt und Marktaustritt	Ausreichende Human- und Sachkapitalausstattung
Stabiler Rechtsrahmen (insbesondere Eigentum) und Gewährleistung der Durchsetzung von Gesetzen und Verträge	Effiziente Wettbewerbspolitik, geringe staatliche Beihilfen
Makroökonomische Stabilität	Dynamische betriebliche Investitionen zur

[6] Quelle: Europäische Union, zitiert nach: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/2004, Tabelle 16 auf Seite 141.

[7] Quelle: Osteuropa-Institut, München, zitiert nach: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/2004, Tabelle 19 auf Seite 147.

einschließlich angemessener Preisniveaus tragfähiger öffentlicher Finanzen und Leistungsbilanzen	Umstrukturierung und Produktivitäts-steigerung
Breiter Konsens über Eckpunkte der Wirtschaftspolitik	Fortschrittliches Integrationsniveau bezogen auf die Ökonomien der Europäischen Union, Volumen und Struktur des Außenhandels
Entwickelter Finanzsektor, um Ersparnisse in produktive Investitionen umzuleiten	Hoher Anteil und hohe Dynamik kleiner und mittlerer Unternehmen

- Das dritte Kriterium, das so genannte Besitzstandskriterium, bezieht sich auf die Umsetzung und Anwendung des 'acquis communautaire'. Es verlangt von dem jeweiligen Beitrittsland "die Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenen Verpflichtungen zu übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen."

Nach den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission und der Analyse des Osteuropa-Instituts, München, gehört Estland bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien mit zu den Spitzenreitern unter den Beitrittsländern. Allerdings übersteigen die estnischen Emissionswerte bei der Energiegewinnung noch erheblich die EU-Grenzwerte, so dass Estland angehalten ist, durch moderne Energiegewinnungstechniken diese externen Kosten drastisch zu reduzieren.

Estland ist seit Mai 2004 Mitglied der Europäischen Union. Es verspricht sich durch seine Mitgliedschaft deutliche Vorteile:

- Durch die stärkere Einbindung in die westeuropäische Arbeitsteilung wird eine beschleunigte Steigerung des Lebensstandards erwartet. Ferner:
- Verstärkte ausländische Finanzanlagen in Estland und damit Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze.
- Mittelzuflüsse im Rahmen des innergemeinschaftlichen Finanzausgleichs, vor allem für regionalpolitische Maßnahmen zur Entwicklung des Lebens auf dem Lande.
- Vereinfachungen im innergemeinschaftlichen Reise- und grenzüberschreitenden Güterverkehrs.
- Politischen Einfluss in Europa.
- Einbindung in den Europäischen Erfahrungaustausch.
- Komplementär zur NATO-Mitgliedschaft seit dem 29. März 2004 erhöhte politische Sicherheit.[8]

---

[8] Am 29. März 2004 sind neben Estland noch weitere sechs osteuropäische Länder der NATO beigetreten, und zwar die zwei anderen baltischen Staaten Lettland und Litauen sowie Bulgarien, Rumänien, die Slowakei und Slowenien. Die Regierungschefs dieser sieben Länder haben in Washington ihre Beitrittsurkunden hinterlegt und damit die umfassendste NATO-Erweiterung vollzogen.

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

1. Institutionelle Faktoren der Wirtschaftsentwicklung;
2. Geldpolitik und Finanzmärkte;
3. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik;
4. Regionale und lokale Wirtschaftspolitik;
5. Sektorale Wirtschaftspolitik;
6. Unternehmenspolitik.

Nach diesen Themenbereichen werden die Arbeitsgruppen in Värska eingeteilt. Die Konferenzteilnehmer haben bereits vor Tagungsbeginn die Beitragsammlung zur Vorbereitung auf die bevorstehenden Diskussionen erhalten, so dass die Grundlagen für einen erfolgreichen Verlauf der Tagung geschaffen sind.

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

Zum Schluss sei noch auf folgende Ereignisse hingewiesen: Vom 2. bis 4. Juli 2004 findet in Tallinn das 24. Sängerfest[9] statt, an dem Frauen-, Männer- und Kinderchöre sowie Orchester teilnehmen, insgesamt bis zu 24 tausend Personen. Gleichzeitig wird in Tallinn auch das 17. Tanzfest[10] mit bis zu achttausend Tänzern veranstaltet. Das Tanzfest steht in diesem Jahr unter dem Motto des Waldes, und deshalb werden überall in Estland vom 1. bis 16. Mai auf einer Gesamtfläche von ca. 430 Hektar eine Million junge Bäume gepflanzt. Zehntausend freiwillige Helfer und weitere zehntausend Teilnehmer des Sänger- und Tanzfestes werden an dieser Aktion mitwirken. Darüber hinaus werden sich viele Esten in Einzelaktionen sowie in Gruppen an diesem Vorhaben beteiligen. Heute sind ca. 50% der Landfläche Estlands mit Wald bedeckt. Estland ist somit ein Land der Wälder, das mit seinem Waldreichtum in der Europäischen Union einen wichtigen Beitrag nicht nur als Rohstofflieferant, sondern auch als Erholungsgebiet leisten kann.

Manfred O.E. Hennies
in Warder, bei Kiel

Matti Raudjärv
in Tallinn, Pirita-Kose und Pärnu

Dezember 2003 – April 2004

---

[9] Das erste dieser Art fand im Jahre 1869 in Tartu statt.
[10] Das erste dieser Art fand im jahre 1934 in Tallinn statt.

PREFACE

May 2004 will be the 20th anniversary of the first conference on economic policy organised in Tartu and at Värska within this series of conferences. The presentations were made and discussions were held in the sections of the conference on board a ship travelling on the Emajõgi River and Lake Peipsi. The ship left Tartu for Värska in the afternoon of the first day (after the opening plenary meeting held before noon in the History Museum of the University of Tartu). In the morning of the second day the ship left Värska for the guided tour in Pskov City in Russia and returned to Värska in the afternoon, and the conference continued again on the ship during the travel. On the third day the final plenary meeting of the conference was held at Värska.

Then followed a pause in the organisation of conferences on economic policy, and after regaining of independence of Estonia (in 1991) the conferences were continued from 1994. Thus this year is the 10th anniversary of continuation of conferences and these conferences have already become a tradition by now. It has not been possible, however, to organise the work of the conference on board a ship, since the suitable ships in Tartu River Port had become depreciated by the beginning of 1990s and were no longer navigable. So there are currently no suitable ships for the conference. The organisers of the conference are optimistic, however, and hope that sooner or later the work of the conference can be conducted on a ship travelling between Tartu and Värska again.

The scientific and educational conference held in Estonia this year will be already the 12th. The main subject this year will be: *Economic Policy Perspectives of Estonia in the European Union.* The conference will be traditionally held in Tartu and Värska.

The Accession Treaty was signed in Athens only a few days after the approval the accession of ten new countries to the European Union by the European Parliament at the beginning of April last year with a large majority of votes. Subsequently, the national parliaments of the existing member states voted for the enlargement of the European Union. This was followed by referendums in candidate countries, the results of which were binding for national parliaments – with the exception of only Estonia and Malta. In some countries, the minimum requirement for participation in the referendum was 50% and it was also achieved, but for the most part the participation was much more active. More than 2/3 of votes were given everywhere for accession, except in Malta. In Lithuania and in Slovakia the proportion was even 90% of the votes. [11]

[11] Source: Europäische Union, citation from: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaflichen Entwicklung. Jahresgutachten 2003/2004, Table 16, p. 141.

Candidate country	Participation in the referendum %	Affirmative votes %	Number of persons with voting rights (thous.)
Estonia	64.1	66.8	868
Latvia	72.5	67.0	1,416
Lithuania	63.4	91.1	2,639
Malta	91.0	53.6	297
Poland	58.9	77.5	29,868
Slovakia	52.2	92.5	4,174
Slovenia	60.3	89.6	1,610
Czech Republic	55.2	77.3	8,260
Hungary	45.6	83.8	8,042
Cyprus	without a referendum		

The decision on the acceptance of new countries was preceded by inspection of their preparedness for accession. The so-called Copenhagen criteria established in the Copenhagen summit of 1993 have to be fulfilled in each country joining the EU. These criteria cover three areas:

- According to the political criterion the candidate country has to "achieve stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities ";
- The economic criterion requires „the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the European Union". More specifically, it means: [12]

Functioning market economy	Competition criterion
liberalisation of prices and foreign trade	functioning market economy, macroeconomic stability
no significant barriers to market entry or exit	a sufficient amount of human and physical capital
stable legal system (particularly with respect to property rights) and enforceability of laws and contracts	efficient competition policy, low level of state aid
macroeconomic stability along with moderate price stability, sustainable public finances and budget	dynamic investments in restructuring and in increasing productivity
broad consensus on economic policy	integration in the EU economic space, volume and structure of foreign trade
financial sector sufficiently developed to channel savings towards productive investment	high proportion and dynamics of SME

[12] Source: Osteuropa-Institut, München, citation from: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaflichen Entwicklung. Jahresgutachten 2003/2004, Table 19, p. 147.

- the third criterion – the legal criterion – concerns the transposition and implementation of the common EU legislation (*acquis communautaire*). This assumes that the candidate country is capable of assuming all obligations accompanied with the status of a full member of the European Union and setting itself the same goals as those of the political union and the economic and monetary union."

According to the progress reports of the European Commission and the analyses of the Institute of Eastern Europe in Munich, Estonia is one of the most successful candidate countries in the fulfilment of the Copenhagen criteria. However, because of energy production the greenhouse gas emissions of Estonia considerably exceed the EU limits. Thus, Estonia is obliged to considerably reduce these external costs through the application of up-to-date energy production technologies.

Estonia expects significant advantages from the EU membership status:
- fast increase in the living standard due to a stronger link with the labour market of Western Europe; in addition:
- more foreign investments in Estonia and the resulting creation of new jobs;
- new resources in connection with the internal redistribution mechanisms of the European Union, above all regional policy measures for rural development;
- facilitation of travelling and trade across borders within the EC;
- political influence in Europe;
- involvement in the exchange of experience in Europe;
- more political security in connection with the NATO membership status from 29 March 2004.[3]

The articles in this collection have been classified into six subtopics:
1. Institutional factors of economic development;
2. Monetary policy and financial markets;
3. Labour market policy and social policy;
4. Regional and local economic policy;
5. Sectoral economic policy;
6. Entrepreneurial policy.

Working groups at Värska will also follow these topics. Participants in the conference have received the collection already before meeting each other – it allows them to prepare for the coming discussions, which creates conditions for the success of the conference.

The organisers hereby thank the supporters and participants of the conference whose published articles have laid a basis for stimulating discussions.

[3] 7 countries – Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia – became members of NATO on 29 March 2004. The heads of state of these countries delivered their ratification papers for safekeeping during the NATO enlargement ceremony in Washington.

And finally we should mentioned some other important events that will take place in Estonia this year: the XXIV National Song Festival[4] will be held in Tallinn, the capital of the Republic of Estonia, from 2 to 4 July with the participation of mixed choirs, female choirs, male choirs, boys' choirs, children's choirs and brass bands – in total up to 24,000 participants, and XVII National Dance Festival[5], in which up to 8,000 dancers will participate. This year the theme of the dance festival is the forest and therefore forest planting bee will be held in Estonia from 1 to 16 May. It is planned to plant a million transplants on 430 hectares in total by 10,000 volunteers and 10,000 participants of the festivals. Most of them are 4-year-old spruces, but also pines and birches. Many people will also go in groups – with friends, classmates, relatives or colleagues. There are surely also many people who will acquire transplants themselves and plant additional young trees in their own forest or garden for the above-mentioned reason. Currently ca 50% of the mainland of Estonia is covered with forest. Thus, Estonia is a forest country which will have a more important role in the next few years, and the wealth of forests will be important for Estonia in the conditions of the European Union not only as a source of raw material but also as recreation areas.

Manfred O. E. Hennies
At Warder near Kiel

Matti Raudjärv
In Tallinn, at Pirita-Kose and in Pärnu

December 2003 – April 2004

[4] The first festival was held in Tartu in 1869.
[5] The first festival was held in Tallinn on 1934.

INSTITUTIONAL DEVELOPMENT AS A FACTOR OF COMPETITIVENESS IN THE EU CONTEXT

Diana Eerma
University of Tartu

Introduction

In Estonia as in many other countries there has been started lively discussion about necessary and possible economic growth and development. There is need to seek for opportunities to accelerate and in some spots also to balance the economic growth. Nevertheless, it is frequently limited in a stage of researching connections between macro-economic indicators, while not considering the fact that concrete individuals are the motive power of the economy and the whole society. Nothing can take place in macro stage without decision making in micro stage. Space of possible individual decisions and expected costs-benefits however are determined by operating institutions – both formal and informal rules in society. Therefore the institutions have leading role of the human behavior, which at the same time reduces its indefinite (undetermined) feature and makes possible goal-oriented cooperation. Therefore we also may say that institutions are the main subject in economic policy theory and practice. Economic policy theory research subject is practical economic policy which includes the activity of different institutions in order to influence economic processes in society.

In order to identify institutional problems there is need to concentrate on functions, and design or structure of the institutions that support market transactions. Those institutions are performing three functions: smoothing information asymmetries, defining and enforcing property rights and contracts, and regulating competition.
In the light of mentioned above the article focuses on analyzing the influence of institutions on the economic development in general besides giving some theoretical background about the terms institutions and competitiveness and trying to compare institutional development in Estonia with other Baltic countries.

The principal hypothesis is that the real and possible speed of the economic growth depends on the institutional structure of society and economy. Relative success of Estonia in transition process (competition of systems) is related with liberal economic policy, which regulates economy in minimal level. Of course there is need for further research, which spheres are the most important, whether it has been sustainable strategy or socially and environmentally regulative dumping process, which causes harm to the long-run development interests and which opportunities will be reduced in the European Union integration framework.

Institutions

Briefly, institutions are the 'rules of the game' in a society. They are the rules that society establishes for human interaction. By North (1990) institutions reduce the uncertainty involved in human interaction by giving us patterns for our behavior. Because of the set of institutions we have, most daily interaction is routine. We know how to greet one another on the streets, we know how we are supposed to act in social settings, and we know what is acceptable behavior and what is not. The institutional framework has three components: formal rules, informal rules, and enforcement mechanisms.
Institutions are rules of human interaction that constrain possibly opportunistic and erratic individual behavior, thereby making human behavior more predictable and thus facilitating the division of labor and wealth creation. Institutions, to be effective, always imply some kind of sanction for rule violations. (Kasper *et.al*., 1998).

Formal rules are the written rules of society. Laws governing contracts, crime, political systems, products information, the imposition of tariffs or quotas, taxes, the regulation of banks, and so on are all formal institutions. Formal rules can be created by firms as well as by governments.
Informal rules are the unwritten rules of society. These include culture, norms of behavior, codes of conduct, and so on. Citizens of a country grow up learning all kinds of unwritten norms and attitudes. In some cultures, families are the central social unit. This is not something that is written into formal law. Informal rules tell us what to wear to certain events. The informal rules of a nation can be so ingrained that people are not aware of them, but anyone who visits another nation quickly notices some of these cultural differences.

The third component of the institutional framework is enforcement. Institutions often are ineffective if they are not enforced. For example, a nation can have antitrust laws that prevent firms from becoming monopolies, but if the government does not enforce such laws, businesses may act as if the antitrust laws did not exist. Also some institutions are self-enforcing. Enforcement is not an all-or-nothing phenomenon. Countries may enforce laws vigorously, marginally, or not at all. Enforcement is an integral part of a nation's institutional framework and, as we shall see, may be the single most important element in explaining differences in economic performance. (Yeager, 1999)

Institutions can be economic, political, or social in nature. Tax laws are generally economic institutions, though they have social elements as well, especially in regards to income distribution. Laws that govern the election of presidents or prime ministers are political institutions. Laws that create and govern welfare programs and crime and punishment are social institutions. All these types of institutions are important. In fact, a country's political institutions often dictate how other institutions are created. (*Ibid.*).

Overall we can conclude that institutions are the rules, the regulations, and the enforcement mechanisms.

In general institutions can be defined as behavioral expectations that can be sanctioned if violated. It is possible to distinguish between two broad types of institutions, fundamental and secondary (deduced) institutions.
Fundamental institutions represent generally accepted norms and values that have evolved at a social level, human rights or professional ethics. They are adhered to largely at a subconscious level, because individuals have internalized the respective norms and values and often cannot even conceive of alternatives. Fundamental institutions are taken for granted and are difficult to change through purposive design.

Secondary institutions are deduced from fundamental institutions to regulate specific societal problems. They include laws, contracts, organizations, and organizational rules and procedures. Thus secondary institutions are much more amenable to conscious design than are fundamental institutions. Although many norms and values represented by secondary institutions are consciously perceived, they too can become internalized and taken for granted.
For instance, organization members internalize the values constituting an organization's culture over time and then take them for granted. (Scott, 2001).

Also there may be many new institutional theories corresponding to the social science disciplines.
In a perfectly competitive world with no transaction costs, with perfect information and complete markets, institutions would not be necessary to achieve efficient outcomes. However, all countries, and especially transition countries, have much less than perfect markets. This means that initial distribution matters, information asymmetries are often large among market participants and markets are not complete and moreover, competition is less than perfect. In such world institutions are important because they affect the allocation of property rights or distribution of assets and therefore equity as well as the efficiency with which they can be employed. (Yeager, 1999). For example, certain transactions, which may have high returns will not be undertaken if information on market conditions and access to dispute resolution facilities are underdeveloped. In other words, productive activities which could raise the income levels of the poor as well as of the society in general will not be undertaken.

There the question arises – which institutions do matter for development, growth and competitiveness?
Rodrik (1999) points out five types of market-supporting institutions, which have to be considered for high-quality growth as follows: property rights, regulatory institutions, institutions for macroeconomic stabilization, institutions for social insurance and institutions of conflict management.

In institutional theories there are several similarities and differences. Distinguishing between two types of institutions the following is important. Neo-institutional economics is primarily concerned with the design and adaptation of efficient secondary institutions such as governance structures, but neo-institutional organization theory focuses on the effects that internalized norms and values,

represented by fundamental and secondary institutions, have on individuals, organizations, and organizational fields. Assumptions that are taken for granted lead to behaviors that are based on habit and convenience. Such behaviors complicate for efficient solutions. Thus, the two institutionalisms place a different emphasis on the way institutions contribute to bounded rationality. Both theories acknowledge that rationality is bounded because of an individual's incomplete information and limited information processing capacity and because of the constraining effects arising from institutional environments. However, institutional economists do not believe the institutional environment to be as constraining on organizational choice as do institutional organization theorists. For institutional economists conscious choice remains possible, while the traditional institutional organization theorists reject the possibility of rational choice because taken-for-granted assumptions allow for habitual behavior only. (Besser *et.al*., 2003).

Neo-institutionalism is characterized by two complementary research traditions, a macro-and a micro-level approach. Macro-institutionalism considers the sources of institutionalization as being located within the external environment of organizations. Micro-institutionalism assumes that these sources are internal to organizations. Both approaches can help to explain an organization's ability to obtain and dispose of resources, and thus are relevant for understanding economic success. (*Ibid.*)

Competitiveness

Competitiveness is a straightforward notion for an enterprise. An enterprise is competitive in the short run if its goods and/or services sell at prevailing prices, such that it can keep or increase market share. It is competitive in the long run if it can remain profitable. Applied to sectors or industries, the notion becomes more elusive. It may refer to the overall strength or performance of the sector, as a collection of enterprises, or to the quality (measured against a benchmark) of its common resources (e.g. skill formation, buyer-supplier relations/co-marker-ship, coordination, R&D networks, quality controls & certification) or its level of rivalry impacting positively on exports or FDI. Applied to countries or the EU economy, the notion of competitiveness becomes problematic, if not controversial. (Galli *et al.*, 2001). Usually there are incorporated some measures of business performance in international markets combined with indicators for the standard of living. Because the former are aggregated (e.g. 'the' share of exports of country A in all OECD or world exports), there is often the confusion with the balance of trade or the current account balance, which depend on exchange rates and other variables. As to the standard of living, this depends almost entirely on domestic productivity, in so far as economic activities measured by GDP are concerned. A richer standard of living concept would include non-market activities (e.g. quantity and quality of leisure: quality of life), but it is not obvious that the 'competitiveness' debate takes this into account). (*Ibid.*)

Just as companies' competitiveness depends, in part, on the corporate environment, of which regulatory environment is an important part, sectoral performance as well

as national (or EU) performance are a function of the regulatory environment. Clearly, this can mean a host of things, and will indeed mean different things to different sectors and to respective countries.
A typical competitiveness approach as practiced in many countries worldwide, emphasizes the supply side and the international dimension, although often the social dimension comes in too. On the supply side, firm performance is seen as critical prosperity, and this requires incentives in a market-based environment, facilitating optimal allocation of factors as well as allowing entrepreneurship and innovation.

Competitiveness can then be approached as a triple-layered phenomenon: at the level of the firm, at the level of a sector and its relevant networks, and at the macro level. The macro level should not be understood as relations between economic aggregates (e.g. overall consumption, overall investment etc.) which are subject to macroeconomic stabilization policies. It is generally held that predictable macroeconomic stabilization policies, without disturbing exchange rate misalignments or volatile interest rates, are desirable for business and for the exploitation of the internal market. Thus, in discussing 'competitiveness', sound stabilization policies are presumed as a prerequisite. Rather, the macro level is viewed from the supply side as the overall endowment of a country's (the EU's) productive factors, including the hard and soft infrastructure needed to induce higher productivity, and the proper functioning of the markets for these factors (mainly, labor, capital and technology). (*Ibid*., 10).

The EU has considered to brought large benefits to consumers and to business through the creation of the single internal market of approximately 300 million people. But there has been increasing recognition that it has not enough to create a single market. If European firms are to be as competitive and as productive as possible, there needs to be high quality regulation. It is important that this regulation provide necessary social and environmental protection, while imposing the minimum burden on business. This was made a priority by the European Council of Heads of Government in Lisabon in March 2000, when they set out their aim that Europe should become "the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable growth with more and better jobs and greater social cohesion".
As one step to achieving, this aim was asked to set out a strategy for further coordinated action to simplify the regulatory environment, including the performance of public administration, at both national and European Community level. (Courtney, 2001).

Comparison of Institutional Development in Baltic States

North (1990) has showed how institutional development contributes to formation of effective markets. New Institutional Economists criticized neoclassical economists for not paying enough attention to infrastructure and proper foundation.

In case of transition countries some of the institutions like education, culture, health care, etc. inherited a lot from the years before 1990 and have still remarkable inertia. In the areas related to business environment, economic freedom, corporate governance, etc. institutional changes occur faster and their impact on economic growth may be observable sooner. (Ennuste *et.al*., 2002).

Institutional changes in Baltic States can be studied during about 10-year period. Even within this short period a distinction between two sub-periods can be made. As it is pointed out by Ennuste and Rajasalu (2002) for Estonia: first, the shift from planned to market economy includes the problems of privatization, economic liberalization and reduction of the government intervention or participation in economic activities were of major importance in the first half of 1990's. Second phase is harmonization with European Union economy and with the *acquis communautaire*, building of institutions based on shared values and approved behavioral norms were the main features of institutional developments in the second half of the 1990's.

The relationship between institutional performance and economic growth, and between institutional performance and competitiveness is complex.
Taking into account that one can discuss what institutions are most important for competitiveness of the country, everyone has to agree that for transition country amongst those indicators are competition policy enforcement level, financial institutions, level of reform in secured transactions law and infrastructure reform.

Table 1

Progress Indicators For Baltic States by year 2003

Country	**Competition policy**	**Securities markets, non-bank financial institutions**	**Infrastructure reform**
Estonia	3-	3+	3+
Latvia	3-	3	3+
Lithuania	3	3	3-

Source: Data from Transition report 2003. Integration and regional cooperation. European Bank of Reconstruction and Development, 2003.

As seen in table 1 all three Baltic States are scored quite similar from point of view the competition policy getting from 3- to 3 in the scale from 1 to 4. It is interpreted that some enforcement actions to reduce abuse of market power and to promote a competitive environment, including break-ups of dominant conglomerates are in place and there has been substantial reduction of entry restrictions. It is also interesting to add at this point, that no one country from the list of Eastern European and the CIS countries get higher score than 3 and the most progress indictors for competition policy were ranked with 2, which means that competition policy legislation and institutions set up and some reduction of entry restrictions or enforcement action on dominant firms has been done.

In terms of two other indicators the ranking is quite similar too. The meaning behind the score given is, that in general in all Baltic States the substantial issuance of securities by private enterprises is in place, establishment of independent share registries, secure clearance and settlement procedures, and some protection of minority shareholders has been done, emergence of non-bank financial institutions (e.g. investment funds, private insurance and pension funds, leasing companies) and associated regulatory framework has been developed (Transition…, 2003).

In terms of levels of reform in secured transactions law the advanced reform countries have undertaken major reform of the law and the institutional framework to ensure the efficient use of collateral for securing credit. In this point Lithuania belongs to advanced reform countries group with Hungary and Slovak Republic. In Lithuania the major reforms were introduced in 1997 and formal requirements for defining the collateral restrict the scope of financing instruments available. Latvia belongs to group of major reform countries, which means that there has been carried out a major overhaul of their laws but still have shortcomings or significant limitations either in the laws themselves or in their implementation. Estonia is considered to situate the group of minor reform countries, which has carried out some reform but is far from adequate legal framework for secured transactions. It is pointed out that Estonia only allows security over certain types of assets and over the whole enterprise. (*Ibid*).

The ratings in infrastructure reform are calculated using the average reform process ratings in telecommunications, electric power, water and waste water, roads and railways. Therefore it is useful to look at main individual indicators in those spheres as it is given in the following table 2.

Table 2

Infrastructure reform developments in Baltic States (1998 – 2003)

Infrastructure indicator	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
1. EBRD index of infrastructure reform						
Estonia	3.0	3.0	3.3	3.3	3.3	3.3
Latvia	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
Lithuania	2.3	2.3	2.7	2.7	2.7	2.7
2. EBRD index of electric power infrastructure reform						
Estonia	3.0	3.0	3.7	3.7	3.0	3.0
Latvia	2.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Lithuania	2.3	2.3	3.0	3.0	3.0	3.0
3. EBRD index of telecommunications infrastructure reform						
Estonia	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Latvia	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Lithuania	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
4. EBRD index of railway infrastructure reform						
Estonia	4.0	4.0	4.0	4.0	4.3	4.3
Latvia	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
Lithuania	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3

Source: Data from Transition report 2003. Integration and regional cooperation. European Bank of Reconstruction and Development, 2003.

In Estonia the Telecommunication law was amended in February 1999 and telecommunication market liberalized in January 2001. In the field of the telecommunication the complete commercialization (including privatization of the dominant operator) and comprehensive regulatory and institutional reforms have been achieved by year 2003. There is extensive liberalization of entry. Compare to Estonia, in Latvia and Lithuania telecommunication sector has been rated little lower in terms of infrastructure transition indicators given by European Bank of Reconstruction and Development system of transition indicators by year 2003.

In accordance with the transition report substantial progress has been achieved in commercialization and regulation. There is full separation of telecommunications from postal services, with a reduction in the extent of cross-subsidization. Some liberalization has taken place in the mobile segment and in value-added services.

Railway was privatized in August 2001. Railway law has been passed allowing for separation of infrastructure from operations and freight from passenger operations and private train operations. There is private sector participation in ancillary services and track maintenance. A rail regulator has been established. Access pricing has been implemented. Plans have been drawn up for a full divestment and transfer of asset ownership, including infrastructure and rolling stock.

In order to conclude there is possible to see that Estonia has relatively successful development in the infrastructure reforms compare to other Baltic States, which offers in some extent certainty that Estonia will be competitive when it becomes the EU member state in 2004. But it is important to consider that there are many factors in the institutional competition process, which influence the country's competitiveness in the EU context.

References

1**. Bresser, K.F. R., Millonig, K**. Institutional Capital: Competitive Advantage In Light Of The New Institutionalism In Organization Theory. Schmalenbach Business review, 2003, Vol. 55, pp. 220-241.
2**. Courtney, M.** Better Regulation in Europe. Regulatory Impact Unit, Cabinet Office, London, 2001.
3. **Ennuste, Ü., Rajasalu, T**. Institutional Determinants Of Convergence: Conceptual Frameworks And Empirical Studies Of Estonian Institutional Harmonisation And Socio-Economic Convergence With The EU. Progress Report for the Forth International Workshop on Institutional Economics; The Prague Meeting of the GDN Program of CERGE-EI, Tallinn, 2002.
4. **Galli, G.; Pelkmans, J.** Regulatory Reform and Competitiveness in Europe, I, Horizontal Issues, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2001.

5. **Kasper, W., Streit, E. M**. Institutional Economics. Social Order and Public Policy. Edward Elgar.Cheltenham, UK, Northampton, MA,USA, 1998.
6. **North, C.D**. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. New York: Cambridge University Press, 1990.
7. **Rodrik, D**. Institutions for High-Quality Growth: What They are and How to Acquire Them. http://www.ksg.harvard.edu/rodrik, 1999.
8. **Scott, R.W**. Institutions and Organizations. Sage Publication, Thousand Oaks, London, 2001.
9. Transition report 2003. Integration and regional cooperation. European Bank for Reconstruction and development, 2003.
10. **Yeager, J.T**. Institutions, Transition Economies, and Economic Development. USA: Westview Press,1999.

Kokkuvõte

INSTITUTSIONAALNE ARENG KUI KONKURENTSI FAKTOR EUROOPA LIIDU KONTEKSTIS

Diana Eerma
Tartu Ülikool

Institutsioonid ja riigi institutsionaalne areng on majanduspoliitika teooria ja praktika üheks peamiseks uurimisobjektiks. Artiklis avatakse institutsioonide mõistet ja arengut konkurentsifaktorina. Ehk teisisõnu: kuidas ja millised institutsioonid on olulised riigi majanduskasvu ja konkurentsivõime seisukohalt.

Leidmaks lahendusi institutsionaalsetele probleemidele peaks konkreetsema vaatluse alla võtma turu tegevust toetavate institutsioonide struktuuri ja funktsioonid.

Analüüsi teoreetiliseks aluseks on institutsioonide klassifitseerimine ning institutsionaalse arenguga seotud konkurentsivõime aspektid. Nimetatud kahte püütakse rakendada ja siduda analüüsimaks Eesti konkurentsivõimet institutsionaalse arengu näitajate võrdlemisel kahe teise Balti riigiga.

Seoste kompleks institutsionaalse arengu ja majanduskasvu ning samuti institutsionaalse arengu ja riigi konkurentsivõime vahel on vägagi keeruline, kuid samas ka äärmiselt aktuaalne teema EL-ga liitumise kontekstis.

Konkreetselt on progressi näitajatena analüüsitud konkurentsipoliitika rakendamist, finantsinstitutsioonide vastavuse taset ning infrastruktuuri reformide läbiviimist Balti riikides.

Analüüsitu põhjal võib teha järelduse: vaatamata sellele, et Eesti on hinnatud võrreldes teiste Balti riikidega suhteliselt edukamaks infrastruktuuri reformide osas, seda eriti telekommunikatsiooni ja raudtee valdkonnas, on Euroopa Liidu konkurentsikeskkonnas edukaks toimimiseks vajalikud veel täiendavad arengud.

SOTSIAALNE KAPITAL JA ETTEVÕTETE SOTSIAALNE VASTUTUS EESTI JÄTKUSUUTLIKU MAJANDUSARENGU TAGAJANA[1]

Helje Kaldaru, Katrin Tamm
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti majanduspoliitika keskseteks märksõnadeks on siirdeperioodil olnud avatus ja orienteerumine indiviidile. See on toonud kaasa vaieldamatu arenguedu. Eesti on muutunud mahajäänud postkommunistlikust riigist rahvusvaheliselt poliitiliselt ja majanduslikult aktsepteeritavaks partneriks, mida tõestab Eesti peatselt teoks saav vastuvõtmine NATO ja Euroopa Liidu liikmeks. Uus situatsioon loob uusi võimalusi ja püstitab uusi ülesandeid. Majanduspoliitiliselt on tähtsaimaks ülesandeks tagada arengu jätkumine. Veelgi enam, kui soovitakse saada võrdväärseks partneriks, peab areng olema tulevikus senisest kiirem. Et seda saavutada, tuleb ressursse kasutada senisest paremini ja tagada seejuures arengu jätkusuutlikkus. Euroopa Komisjoni poolt 2001. aastal vastu võetud jätkusuutliku arengu strateegia näeb ette pikaajalise majanduskasvu, sotsiaalse sidususe ja keskkonnasäästliku käitumise tagamist ühiskonnas (Green Paper…, 2001). Kõik kolm mainitud eesmärki on saavutatavad üksnes ühiskonna kõigi liikmete, sealhulgas ettevõtete ja riigi ühiste jõupingutuste tulemusena.

Riigi arengupotentsiaali saab hinnata olemasolevate ressursside (kapitali eri liikide) tagavara kaudu. Jätkusuutliku arengu tagamiseks tuleb neisse investeerida, et anda ressursid järgmistele põlvedele üle mitte väiksemas mahus ja mitte halvema kvaliteediga, kui need saadi eelmistelt põlvkondadelt. Eesti on väike riik, loodusvarade hulk ja töövõimelises eas elanikkond on siin väga piiratud. Põllumajandusmaa, mille kasutamine muutis Eesti suhteliselt arenenud piirkonnaks Nõukogude Liidus, Euroopa Liidus olles samal moel enam kasutatav ei ole. Demograafilise arengu seaduspärasused vähendavad tulevikus tõenäoliselt veelgi põlisrahvastikku ja tehnoloogia arendamine maailmatasemel on piiratud tootmismahu ja inimressursi tingimustes tõenäoliselt võimalik vaid väga kitsastes piirides. Sellest tulenevalt jääb tulevikus Eesti arengus oluliseks ressursiks sotsiaalne kapital.

Ühe enamlevinud käsitluse kohaselt, mis pärineb Putnamilt (2000), iseloomustavad sotsiaalse kapitali poolest rikkaid riike inimestevahelised horisontaalsed võrgustikud, mis on üles ehitatud vastastikusele usaldusele ja soovile koopereeruda ühiste eesmärkide täitmise nimel. Eesti Inimarengu Aruandest nähtub, et Eesti niisuguste riikide hulka ei kuulu, sest inimestel puudub usaldus ühiskonna suhtes. 2001. aasta aruande kohaselt tunnetavad inimesed muuhulgas oluliste probleemidena peremehetunde puudumist, ametiseisundi kuritarvitamist ja suuri keskkonnaprobleeme (Eesti Inimarengu Aruanne 2001). See näitab, et sotsiaalse kapitali kui Eesti jaoks olulise ressursi kasutamine ja eriti sellesse investeerimine ettevõtete tasandil on jäänud siirdeperioodil tahaplaanile. Seda saab põhjendada Eesti ettevõtete madala sotsiaalse

[1] Artikkel on valminud ETF grandi nr. 5369 toetusel.

vastutustundega, mis tähendab, et ettevõtetepoolne vabatahtlik püüd integreerida oma igapäevasesse äritegevusse ning huvigruppidega suhtlemisse võimalikult palju sotsiaalseid ja keskkonnaalaseid elemente on väike. Sotsiaalselt vastutustundlike tegevustena peetakse lisaks tegutsemisele vastavalt seadusandlusega kehtestatud reeglitele silmas lisapingutuste tegemist eesmärgiga investeerida nõutust enam inimkapitali, keskkonda ja huvigruppidega suhtlemisse. Ettevõtete sotsiaalne vastutus on seega ärisektori panus sotsiaalse kapitali arendamisse ja ühiskonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikku arengusse.

Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida sotsiaalse kapitali kujunemist ja selle mõju ühiskonna arengu jätkusuutlikkuse tagamisel. Kuna tegemist on äärmiselt laiaulatusliku ja mitmepalgelise nähtusega, siis püütakse keskenduda ettevõtluses kujunevale sotsiaalsele kapitalile, mille tekkimises etendab olulist rolli ettevõtete sotsiaalne vastutus. Pärast Euroopa Liiduga liitumist tuleb Eesti majanduspoliitika kujundamisel aluseks võtta selles ühenduses üldaktsepteeritavad printsiibid. Vaatlusaluses valdkonnas, arvestades tänases Eestis kujunenud olukorda, tähendab see suurema tähelepanu pööramist ettevõtjate ja riigi koostööle ühiskonna sotsiaalse sidususe suurendamiseks.

Sotsiaalne kapital kui spetsiifiline arengutegur

Ettevõtluses kujunevat sotsiaalset kapitali mõtestab nn. uus majandussotsioloogia (*new eonomic sociology*), mis hakkas kujunema 1980-tel aastatel. Neoklassikaline majandusteooria, mis on liberaalse majanduspoliitika alusteooriaks, vaatleb majandussüsteemi indiviidikesksena. Põhiteesiks on, et vabalt tegutsevad ratsionaalselt käituvad majandussubjektid satuvad omakasupüüdlike eesmärkide poole püüeldes paratamatult konfliktsituatsioonidesse, mille lahendused osutuvad optimaalseteks nii subjektide endi kui ka ühiskonna kui terviku seisukohalt. Ettevõtete käitumist jälgides saab aga selgeks, et need ei käitu alati sugugi mitte konkurentidena. Ühiskonnas moodustuvad ettevõtete horisontaalsed ja vertikaalsed ühendused, mille raames kooskõlastatakse otsuseid, käitumist ja antakse edasi teavet. Miks see nii on ja kas see on arengu seisukohalt taunitav? Neoklassikalise majandusteooria seisukohalt on vastus jaatav, sest nii nõrgeneb konkurents, mis on selle kohaselt ühiskonna arengu põhiline mootor. Institutsiooniökonoomika aga selgitab, et selline käitumine tuleneb transaktsioonikulude kokkuhoiust ja vajadusest tõhustada kontrolli ning vähendada riske. Turg on sageli kulukas regulatsioonimehhanism, lihtsam on tootmist kontrollida ühe majandusüksuse raames. Uue majandussotsioloogia alusepanijaks peetav Mark Granowetter (1985) kritiseeris mõlemat lähenemist. Kitsendav on taandada atomistliku majandussubjekti kogu käitumist indiviidi käitumisele, sest ühiskonnas mõjutab inimkäitumist alati ka sotsiaalne mõõde. Tema arvates ei ole õigel teel ka need käsitlused, mis vaatlevad majandussubjekti käitumist tootmisstruktuuri poolt determineerituna. Granowetteri käsitluse kohaselt mõjutavad inimestevahelised suhted ja sotsiaalsed võrgustikud majandustegevuse iseloomu, selle tulemuslikkust ja majanduslike institutsioonide kujunemist. Seega ei tehta majandusotsustusi sotsiaalsest kontekstist välja kistud indiviididena ega järgita majanduses orjalikult keskkonnast tulenevaid reegleid, majanduslike suhete eel-, kõrval- ja järelnähtusteks on inimestevahelised sotsiaalsed suhted. Granowetteri määratlust mööda haakub majandustegevus sotsiaalse keskkonnaga kolmetasemelise

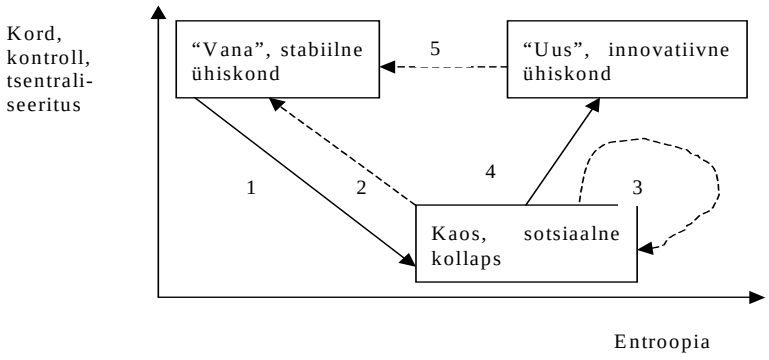
mehhanismi kaudu: inimestevahelised suhted, sotsiaalsed võrgustikud ja kinnistunud käitumismudelid, mis tulenevad majandussubjektide sotsiaalsest taustast (Granowetter 1992).

Ülaltoodust võime järeldada, et ühiskonna sotsiaalse kapitali hulk ja iseloom määrab küllalt olulisel määral majandustegevuse tulemuse, selle käigus võib sotsiaalne kapital aga muutuda nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt. Don Cohen ja Laurence Prusak (2000) toovad majandusorganisatsioonides kujuneva sotsiaalse kapitali puhul esile kolm dimensiooni: strukturaalne, relatsiooniline ja kognitiivne. Strukturaalne dimensioon on seotud võrgustikega, milles ettevõtte huvigrupid tegutsevad. On selge, et isoleeritult toimides saab järgida vaid ühe grupi kitsaid eesmärke, koos tegutsemist kavandades on eesmärgid avaramad ja jõud nende saavutamiseks suurem. Sotsiaalse kapitali relatsiooniline dimensioon tähendab usaldust ning normide ja vastastikkuse printsiibi järgimist omavahelistes tehingutes. Selles kontekstis on sotsiaalsel kapitalil transaktsioonikulude alandaja roll: tehing usaldusväärse partneriga võimaldab kokku hoida kulusid kontrolli arvelt. Kognitiivne dimensioon tähendab partnerite ühiseid arusaamu, eesmärke ja visioone. Alus selle dimensiooni kujunemiseks tuleb väljastpoolt majanduskeskkonda: mida lähedasem on partneri maailmavaade, seda lihtsam on temaga koostöös kokku leppida.

Kas sotsiaalne kapital on alati, sõltumata oma vormist, ühiskonna arengut soodustav tegur? Paraku mitte, mitmed sotsiaalse kapitali käsitlejad on juhtinud tähelepanu asjaolule, et tugevad grupisisesed seosed võivad viia ühiskonna killustumisele vastandlike huvidega gruppideks. Seejuures ei pruugi üksikute gruppide (näiteks kuritegelikud grupeeringud) eesmärgid sugugi mitte kokku langeda ühiskonna kui terviku arengueesmärkidega. Putnam (2000) on eristanud grupisiseste seoste tugevdamisele suunatud sotsiaalset kapitali (*bounding social capital*) ja gruppe ühendavat sotsiaalset kapitali (*bridging social capital*). Kui suureneb vaid esimene, siis saavad sellest kasu üksnes grupi liikmed, kuid kannatab ühiskonna sotsiaalne sidusus. Ühiskonnas kujuneb gruppide vahel "kõikide sõda kõikide vastu", tekib võõrandumine ja peatub ühiskonna areng. Teisel juhul saab grupisisesest koostööst kasu kogu ühiskond, gruppidevahelise kommunikatsiooni kaudu levivad arusaamad ja teadmised, arengueesmärgid muutuvad üldtunnustatuks ja neid toetatakse ühiskonna erinevate kihtide poolt.

Sund ja vabadus ühiskonnas

Iga majandusagent tegutseb ühiskonnas indiviidina, kuuludes samal ajal mingi kindla tunnuse järgi moodustunud gruppi (perekond, ettevõtte omanikud, töövõtjad jne) ja ühiskonda tervikuna. Demokraatlikus ühiskonnas on indiviidi põhiõiguseks valikuvabadus, gruppi kuulumine toob kaasa kohustuse järgida grupi eesmärkide saavutamisele kaasa aitavaid norme, ühiskond nõuab samuti oma liikmetelt kindlate reeglite täitmist. Seega on sund ja vaba valik kaks olulist inimese käitumist kujundavat jõudu. Kumb neist on prevaleeriv, sellest sõltuvad ühiskonna arenguvõimalused. Joonisel 1 on välja toodud ühiskonnakorralduse kujunemise etapid korrast ja entroopiast lähtuvalt.



Joonis 1. Ühiskonnakorralduse kujunemine korra ja entroopia koosmõjul[2]

Kui valikuvabadus on piiratud ja indiviidi kohuseks on vaid normide täpne järgimine, võib teoreetiliselt ette kujutada hästi toimivat struktureeritud ühiskonda (Arrow paradoksi kohaselt on ühiskonna eesmärgid parimal võimalikul moel kooskõlastatud siis, kui kõik ühiskonnaliikmed aktsepteerivad "valgustatud monarhi" eesmärke). Kui isegi jätta kõrvale asjaolu, et selline ühiskond ei vasta inimloomusele, tuleb igal juhul tunnistada, et arenguvõimalused on sellises ühiskonnas piiratud. Ainult vaba valiku korral saavad tekkida innovatiivsed ideed, millest kõik ei osutu küll elujõulisteks, aga osa viib ühiskonda edasi. Suurem vabadus toob aga paratamatult kaasa entroopia suurenemise, ühiskonnas suureneb ebakindlus, mitte kõik ühiskonnaliikmed ei suuda muutustega kohaneda. Just sellised muutused on Eesti ühiskonnas toimunud siirdeperioodil (joonisel 1 kujutatud noolega 1). Vanade institutsionaalsete raamide purustamine oli edasiminekuks vajalik, kuid ebastabiilsus ühiskonnas suurenes.

Kaosest üle saamiseks võib muidugi tugevdada kontrolli, kuid siis pidurdub areng (joonisel 1 nool 2). Siit järeldus, et Eesti majanduspoliitikas on kas teadlikult või intuitiivselt oldud põhimõtteliselt õigel teel ja ei ole taganetud siirdeperioodi alguses valitud majandusvabaduse ideest. Kuidas aga jõuda joonisel märgitud "uue", innovatiivse ühiskonnakorralduse juurde? Siin ongi tähtis roll täita sotsiaalsel kapitalil. Sunniviisiliselt peale surutud normid ja reeglid peavad selleks asenduma sisemisest vajadusest vabatahtlikult tunnustatavate normide ja järgitavate reeglitega.

Siinjuures tuleb aga silmas pidada, et kui kasvab vaid grupisiseste suhete tugevnemisele suunatud sotsiaalne kapital, siis on tegemist ummikteega, mis arengut edasi ei vii (joonisel 1 nool 3). Arenguks peab mahus ja kvaliteedis kasvama gruppidevahelistel seostel põhinev sotsiaalne kapital (joonisel 1 nool 4), kuid siinjuures tekib küsimus, kes peaks seda tegema. Sellest tuleb juttu edaspidi, kuid teema lõpetuseks olgu öeldud, et hetkel eesmärgiks olev "uus" ühiskonnakorraldus ei saa olla midagi püsivat. Varem-hiljem muutuvad igasugused institutsionaalsed raamid arengut piira-

[2] Joonise idee on saadud Garri Raagmaa artiklist (Raagmaa 2001)

vaks ja protsess algab otsast peale uuel tasandil (tagasisidele viitab joonisel 1 nool 5).

Kes vastutab arengu eest?

Turumajandus ja liberaalne ühiskonnakäsitlus seab ühiskonnas kesksesse rolli ettevõtja. Ettevõtja on see, kes õpib tundma uusi tootmistehnoloogiaid, hangib nende teostamiseks vajalikud tootmisressursid, pakub inimestele, kes oma isikuomaduste tõttu ei sobi ettevõtlusega tegelejateks, võimaluse teenida elatist töövõtjana ja annab tarbijate käsutusse nende vajadusi rahuldavad hüvised. Ettevõtjate kätte koondub majanduslik võim, mis omakorda annab neile ka poliitilise võimu. Tänapäeval, mil rõhuvas enamikus ettevõtetest on omanikud ja tegevjuhtkond lahutatud, kerkib üles küsimus tegevuse ülejäägi jagamisest nende kahe huvigrupi vahel. Siiski võib öelda, et ajalukku on jäänud ühiskonnakorraldus, kus rikkad olid vaid omanikud, tänapäeval saab ka ettevõtte juhtkond küllalt suure osa teenitud tulust endale. Heaolu nautivad persoonid moodustavad tänapäeval tunduvalt suurema ja võimukama osa ühiskonnast kui kunagised suuromanikest kapitalistid. Samas on ühiskonnas terve hulk inimesi, kes on mitmesugustel põhjustel tulujaotuses tõrjutud positsioonil. Vaeste hulka kuuluvad lihttöö tegijad, teeninduses tegutsejad, töötud ja need, keda kas soo, vanuse, rassi või mõne muu tunnuse järgi diskrimineeritakse. Need isikud on kaugele jäänud ka poliitilisest võimust. Seega, rikkus annab ettevõtte mõnedele huvigruppidele võimu, aga paneb ka kohustuse tegutseda ühiskonna jätkusuutliku arengu huvides.

Ettevõtte sotsiaalse vastutuse (*corporate social responsibility*) kontseptsioon näitab võimalusi ülaltoodud ülesande täitmiseks. Samal ajal võib selle raames välja toodavaid tegevusi vaadelda investeeringutena sotsiaalsesse kapitali. Eelmise sajandi keskpaiku arenema hakanud ettevõtete sotsiaalse vastutuse kontseptsiooni ühe aluspanija, Howard R. Boweni määratluse kohaselt tähendab ettevõtete sotsiaalne vastutus ettevõtja kohustust teostada poliitikat, võtta vastu otsuseid ja järgida oma tegevuses põhimõtteid, mis lähtuvad samadest eesmärkidest ja väärtustest, mida püüab saavutada ühiskond (Carroll 1999, 270). Seega mõistetakse ettevõtte sotsiaalse vastutuse all ettevõtte kohustust täita oma kitsaste äriliste eesmärkide kõrval ka ühiskonnast tulenevaid laiemaid sotsiaalseid eesmärke (Swift, Zadek 2002, 11).

Ettevõtte sotsiaalsel vastutusel on võimalik eristada mitmeid tasandeid. Kõige laiemalt võttes tähendab see seaduskuulekust. Ettevõtte juhtkond peab tagama maksu- ja tööohutusseaduste järgimise, töötajate ja tarbijate õiguste kaitse ning tehnoloogia keskkonnanõuetele vastavuse. Mõistetavalt on reegleid järgiv partner samal ajal usaldatav partner. Teise tasandina tuuakse välja väiksemahuline juhtimispõhine tegevus, mille käigus leiab kasutust sotsiaalse kapitali kommunikatiivne külg ja ettevõtja otsustusvabadus. Siia kuuluvad näiteks filantroopiast tulenevad annetused, lühiperioodi riskijuhtimine võrgustiku säilitamiseks ja spetsialistidevahelised konsultatsioonid tehnoloogia üksikküsimuste (standardid) üle. Kõik need aspektid on olulised, kuid ühiskonna arengu seisukohalt marginaalse väärtusega.

Ettevõtja kui sotsiaalse kapitali loomise kaudu avalduva ühiskonna arengumootori tõeline roll avaldub kolmandal tasandil strateegilise sotsiaalse vastutusena (Swift, Zadek 2002, 14). Innovatsioonid tootearenduses ja tehnoloogilised uuendused

avaldavad ülekandeefektide toimel mõju tootlikkusele teistes ettevõtetes. Tehnosiire tähendab aga ettevõtetevahelist kommunikatsiooni, mille teokssaamiseks peab olema kujunenud võrgustik ning mille tulemusena kasvab ettevõtetevaheline usaldus ja lähenevad arusaamad. Nii tehnosiire kui ka võrgustiku kaudu edasiantavad juhtimis- ja haldamismudelid tõstavad tootmissektori rahvusvahelist konkurentsivõimet ja tagavad arengu jätkusuutlikkuse.

Ülaltoodud ettevõtte sotsiaalse vastutuse aspektid on arengu seisukohalt olulised, kuid kas kogu vastutuse ühiskonna arengu tagamise eest saab panna ainult ettevõtjate kanda? Tõenäoliselt oleks ka see ebaõiglane. Põhimõte, et iga vald toitku oma vaesed, kehtis kogukondlikus ühiskonnas, kuid tänapäevases postmodernistlikus ühiskonnas ei saa sellega piirduda. Vahemärkusena olgu mainitud, et selline printsiip toimis suurepäraselt veel paarkümmend aastat tagasi Eesti NSV-s, kus edukad põllumajandusettevõtted olid oma piirkonnas ka suurimad materiaalse ja sotsiaalse infrastruktuuri loojad ning avalike teenuste pakkujad. Tänapäeval peab arenguvõimalusi tagavasse sotsiaalsesse kapitali investeerimisel tulema appi riik. Seejuures hindavad riigi rolli ühiskonna rikkad ja vaesed kihid täiesti erinevalt: vaesed ootavad abi ellujäämiseks, aga rikkad kindlustunnet võimalike majanduslike vapustuste korral. Mõlemad ülesanded on olulised, mõlemat peab tänapäevane demokraatlik õigusriik suutma täita.

Riigi rolli üle jätkusuutliku arengu tagajana läbi inimkapitali ja sotsiaalsesse kapitali tehtavate investeeringute vaieldi tuliselt möödunud sajandi 90-tel aastatel, mil sotsiaalse kapitali käsitlused majandusteaduses levima hakkasid. Vahekokkuvõtte on sellest teinud Jouko Kajanoja, kes jõudis järeldusele, et heaoluühiskond rajab teed infoühiskonnale, toetab majandusvõrgustikke ja aitab kaasa efektiivsuse tõusule (Kajanoja 1997, 3). Veelgi resoluutsem on riigi rolli tähtsustamisel John Kenneth Galbraith (1998), kelle hinnangul peab tänapäevane ühiskond olema solidaarsusühiskond ja tuginema tugevale sotsiaalsele vundamendile. Tema arvates peab iga kodanik, sõltumata rassist, soost, päritolust ja usutunnistusest, saama võimaluse täisväärtuslikuks eluks. Sellele vastavalt peab majandussüsteem funktsioneerima kõigi huvides. Oluline on tagada stabiilne majanduskasv ja töökohad võimalikult paljudele.

Kõigi nende ülesannete täitmisel ei saa riik tegutseda ettevõtjatest lahus. Ettevõtte sotsiaalse vastutuse kõrgeimal tasandil tegutsevadki riik ja ettevõtjad üheskoos, luues selliseid institutsioone, mis aitavad suurendada ettevõtte konkurentsivõimet, aga toetavad ka ühiskonna ühiseid arengueesmärke. Partnerluste kaudu suureneb ühiskonna sotsiaalne sidusus ja inimeste motiveeritus, mis avaldab positiivset mõju ettevõtete tootlikkusele ja aitab seeläbi kaasa majanduskasvu kiirenemisele. Kaasatus ühiskonnas oluliste probleemide lahendamisse tekitab ettevõtjates suurema omanditunde ümbritseva suhtes. Sidemete tugevdamine nii ettevõtte kõigi huvigruppide vahel kui ka sidemete loomine teiste sotsiaalsete kihtidega parandab infovahetust, suurendades seega vastutustunnet, üksteise vajaduste paremat mõistmist ja vastastikust usaldust. Koostöösuhete tihenemine ja parem informeeritus aitab kaasa ka innovatsiooni kasvule ning teenuste ja toodete kvaliteedi paranemisele, millest saab lõppkokkuvõttes kasu kogu ühiskond.

Viimasel ajal hoogustunud debatid ettevõtete rollist ühiskonnas on muutnud ettevõtete sotsiaalse vastutuse teema järjest olulisemaks. Nii riikide kui ka Euroopa Liidu juhtorganite tasandil võetakse sel teemal järjest rohkem sõna ning püütakse sotsiaalset vastutust erinevatesse regulatsioonidesse põimida. Näiteks 2000. aastal hõigati välja eesmärk muuta Euroopa Liit 2010. aastaks kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistepõhiseks majandusruumiks maailmas, mis oleks võimeline saavutama pikaajalist ja stabiilset majanduskasvu, looma uusi ja paremaid töökohti ning tagada sotsiaalset tasakaalustatust (Green Paper… 2001, 6). 2001. aastal avaldas Euroopa Komisjon aga "Rohelise raamatu" ettevõtete sotsiaalsest vastutusest, mille eesmärgiks on kaasata avalik võim kõikidel tasanditel, kaasa arvatud rahvusvahelised organisatsioonid, eraettevõtted, sotsiaalsed partnerid, kolmas sektor ja teised osapooled ulatuslikku diskussiooni sotsiaalse vastutuse teemadel ning koguda ettepanekuid, kuidas arendada partnerlust uue ettevõtete sotsiaalset vastutust tähtsustava raamprogrammi väljatöötamiseks. Eesti kui Euroopa Liidu peatse täieõigusliku liikme jaoks tähendab see samuti kohustust ettevõtete sotsiaalset vastutustunnet suurendada. Seda saab eelkõige teha teadlikkuse tõstmise kaudu ja siin on kindlasti märkimisväärne roll avalikul sektoril.

Kokkuvõte

Eesti sotsiaalmajandusliku arengu hetkeseis ning peatselt Euroopa Liitu astuja positsioon seab meie ette mitmeid uusi ülesandeid. Arengu jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb teha jõupingutusi sotsiaalse kapitali kui Eesti jaoks olulise arenguteguri suurendamiseks, võttes sealjuures arvesse Euroopa Liidu regulatsioonidest tulenevaid nõudeid.

Mida siis tuleks teha sotsiaalse kapitali arendamiseks Eestis, et ühiskonna areng oleks jätkusuutlik ja läheks soovitud suunas? Oluline samm olid kõnelused, mis pidid viima ühiskondliku kokkuleppe sõlmimisele ühiskonna eri huvigruppide vahel. Kui tulemus ei olnud päris ootuspärane, andsid need siiski informatsiooni ühiskonna arengut takistavatest barjääridest. Maksupoliitika kujundamisel tuleb eesmärgiks seada tuluerinevuste tasandamine. Tõenäoliselt ei ole pääsu progressiivse tulumaksu kehtestamisest, tundugu see ettepanek praegu nii ebapopulaarne kui tahes. Ilmselt muutub ühiskonna arenedes valdavamaks ka filantroopiline mõtteviis, kus suuremat tulumaksu ei tõlgendata enam karistusena vaid võetakse kui heasoovlikku toetust nõrgematele. Toetada tuleks kõikvõimalikku kohalikku initsiatiivi, avaldugu see siis mittetulundusühingute tegevusena või avaliku sektori ja ettevõtjate koostöös sündivate algatustega.

Autorid möönavad, et selliseid soovitusi anda on lihtsam kui neid teoks teha. Samas, sotsiaalse kapitali kasvatamiseks tuleb oma arusaamu selgitada, selgitada ja veel kord selgitada. Seda tuleb teha seni, kui need muutuvad üldtunnustatuteks või vähemalt aktsepteeritavateks teistsuguse maailmavaatega inimeste poolt.

Kasutatud kirjandus

1. **Carroll, A.B.** (1999): Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct. – *Business & Society*, Vol 38, No 3, pp. 268–295.

2. **Cohen, D., Prusak, L.** (2001): In Good Company: How Social Capital Makes Organizations Work. – Harvard Business School Press, 224 p.
3. Eesti Inimarengu Aruanne 2001
4. **Galbraith, J. K.** (1998): Die solidarische Gesellschaft: Plädoyer für eine moderne soziale Markwirtschaft, Hamburg: Hoffmann und Campe, 140 S.
5. **Granowetter, M.** (1985): Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. – *American Journal of Sociology* 91, pp. 451–510.
6. **Granowetter, M.** (1992): Economic Institutions and Social Constructions: A Framework for Analysis. – *Acta Sociologica* 35, pp. 3–11.
7. Green Paper on Promoting European Framework for Corporate Social Responsibility (2001): European Commission http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/greenpaper.htm
8. **Kajanoja, J.**(1977): Hyvinvointivaltio investoinina inhimilliseeen ja sosiaaliseen pääomaan. VATT-Keskustelualoiteitta No 144.
9. **Putnam, R.D.** (2000): Bowling Alone. – New York, Simon & Schuster, 541 p.
10. **Raagmaa, G.** (2001): Public Leaders in Regional Economic Development.– *European Planning Studies*, Vol. 9, No 8, pp. 1039–1054.
11. **Swift, T., Zadek, S.** (2002): Corporate Responsibility and the Competitive Advantage of Nations. – The Copenhagen Centre and AccountAbility, 31 p.

Summary

SOCIAL CAPITAL AND CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY AS A MEANS FOR ENSURING SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN ESTONIA

Helje Kaldaru, Katrin Tamm
University of Tartu

The focal keywords in Estonian economic policy during the transition period have been openness and focus on the individual. This undoubtedly has generated an enormous success in economic development for the country. Within a relatively short period of time Estonia has turned from an underdeveloped post-communist country to a politically and economically acceptable partner on the international arena the best evidence of which is the integration to NATO and EU. New situation creates new opportunities and sets up new tasks, but at the core of economic policy should still be ensuring ongoing development. In 2001 the European Commission stated the basic message of the Sustainable Development Strategy for Europe to be economic growth, social cohesion and environmental protection going hand in hand. All three tasks are only achievable when all members of the society work together for the same goal.

In order to achieve sustainable development, resources as the basis for evaluating a country's development potential have to be used more efficiently. In the context of a little country, which possess neither many natural nor human resources and where development of technology is also highly restricted due to the limited production

output and human resources, the most essential factor for future development will be social capital. The latter has unfortunately been receded into the background until now.

Aim of the present article is to analyse the formation of social capital and it's role in ensuring sustainable development of the society. The particular emphasis is put on the determinants of social capital proceeding from the socially responsible activities of enterprises.

Social capital can be understood as a complex of social networks, norms and trust, which facilitates communication between people, helps to achieve the aims of different members of the network and improves functioning of the economy. There are structural, relational and cognitive forms of social capital, which become apparent in different ways both on micro- and macroeconomic level.

Market economy and liberal approach to the society appoint the entrepreneur to play the central role in the society. As one of the most important participants and value creators in the society, the entrepreneur is responsible not only for fulfilling the company goals, but also for meeting wider societal goals. Activities that allow moving beyond the margins of traditional business operations can be considered as investments into social capital.

Social capital is formed on different levels of corporate social responsibility, such as legal compliance level where companies meet health and safety norms, workers' and consumers' rights, environmental regulations etc; low-level business case level which includes philanthropic activities, short term risk management and meeting industry standards; and strategic corporate responsibility level where enterprises through their product and process innovations, new business and corporate governance models will affect efficiency of others, thus increasing the economic competitiveness of the country and contributing to it's sustainable development.

However, authors admit that the whole responsibility for ensuring societal development in a country cannot be left to enterprises, but this should be done in co-operation with public sector. On the highest level of corporate social responsibility private and public sector act together, building institutions that help to raise economic competitiveness and support common developmental goals of the society.

KORRUPTION: EIN PROBLEM DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Hermann H. Kallfass, Torsten Steinrücken
Technische Universität Ilmenau

1 Einleitung

Die Zugehörigkeit zur Europäischen Union bietet für die neuen Mitgliedsstaaten große Chancen, gleichzeitig zwingt sie aber der Beitritt auch zu nachhaltigen Strukturveränderungen. Ein Problem, mit dem die meisten Beitrittsländer zu kämpfen haben, ist das relativ hohe Korruptionsniveau.

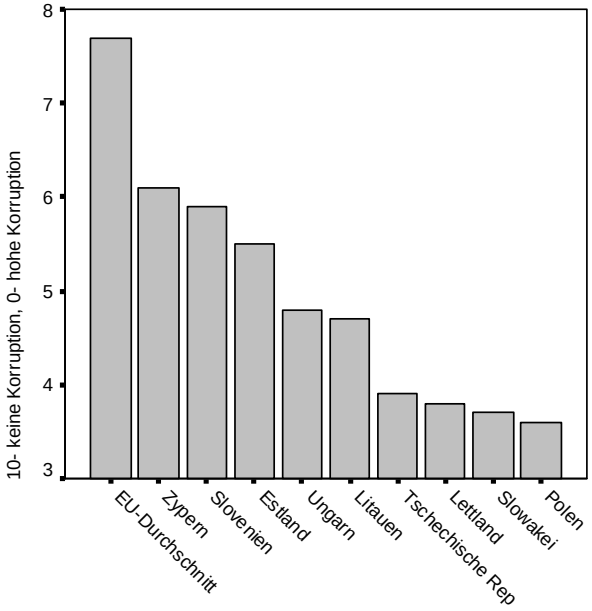


Abbildung 1: Korruptionsniveau im EU-Durchschnitt und in den Beitrittsländern

In allen neuen Mitgliedsstaaten ist das gegenwärtige Korruptionsniveau gemessen an dem aktuellen Korruptionsindex von Transparency International (2003)[1] deutlich höher als das durchschnittliche Niveau in den derzeitigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (vgl. Abbildung 1). Vor dem Hintergrund, dass die

[1] Dieser Korruptionswahrnehmungsindex ordnet die einzelnen Länder auf einer Skala von 0 (sehr hohe Korruption) bis 10 (gar keine Korruption) ein. Vgl. Transparency International Corruption Perceptions Index (2003).

Betrittsländer in Zukunft erhebliche Mittel aus europäischen Fonds erhalten[2] sowie hierdurch die Möglichkeiten und Anreize für Korruption steigen, muss eine Lösung des Korruptionsproblems als vordringliche Aufgabe wirtschaftspolitischer Anstrengungen der Beitrittsländer angesehen werden. Der vorliegende Beitrag widmet sich vor allem zwei Fragestellungen: (1) Welche Wirkungen rufen korrupte Transaktionen für eine Volkswirtschaft hervor und (2) welche wirtschaftspolitischen Instrumente zur Reduktion von Korruption sind zu unterscheiden? Der Beantwortung dieser Fragen werden zunächst die Definition und die Bestimmungsfaktoren von Korruption vorangestellt.

2 Zur Definition von Korruption

Eine korrupte Transaktion ist durch zwei Aspekte charakterisiert: (1) Es liegt ein Tauschgeschäft zwischen (mindestens) zwei Akteuren vor und (2) dieser Tauschakt verletzt spezielle gesetzliche Regeln zum Nachteil eines Dritten. Bei einer solchen Transaktion missbraucht ein Bediensteter seinen vom Arbeitgeber gewährten diskretionären Handlungsspielraum für private Zwecke.
Ein korrupter Vorgang lässt sich insofern als eine Prinzipal-Agent-Klient-Beziehung beschreiben: Ein Agent, dem ein Prinzipal durch einen Vertrag bestimmte Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten eingeräumt hat, handelt im Rahmen dieser Möglichkeiten regelwidrig und erhält von einem Klienten, der von dem Regelverstoß profitiert, eine Gegenleistung[3]. Ein Beispiel hierfür ist ein Politiker (Agent), der im Auftrag der Bürger (Prinzipal) ein Straßenbauprojekt an den günstigsten Bieter vergeben soll aber auf Grund eines Bestechungsgeldes einem Bieter (Klient) mit einem teueren Angebot den Zuschlag gibt. Solche freiwilligen Austauschbeziehungen zu Lasten Dritter werden durch das Strafrecht sanktioniert, weil die Durchführung korrupter Transaktionen insbesondere von Politikern und öffentlich Bediensteten hohe volkswirtschaftliche Schäden verursacht[4]. Diese Schäden werden im Folgenden erläutert.

---

[2] Die neuen Beitrittsländer werden im Zeitraum 2004-2006 insgesamt - den Kohäsionsfond mitgerechnet - gemeinschaftliche Fördermittel von über 24 Mrd. Euro erhalten. Auf Estland entfallen hierbei rund 695 Mio. Euro. Vgl. Europäische Kommission (2004).

[3] Vgl. zu einer ähnlichen Definition Schmidt (1969), Dietz (1998), Bowles (2000). Bei Korruption handelt es sich um einen Tauschakt, bei dem für etwas gezahlt wird, das aus Sicht der Prinzipale nicht käuflich sein sollte, und bei dem die Beteiligten Tauschgewinne realisieren können (Schmidt (1969)).

[4] Einige Autoren verweisen darauf, dass Korruption unter Umständen auch positive Wirkungen entfalten kann. Vgl. hierzu Becker und Stigler (1974) und für eine Diskussion dieser Ansicht Steinrücken (2003).

3 Gesamtwirtschaftliche Wirkungen von Korruption

3.1 Rechtssystem, Eigentumsrechte und wirtschaftliche Entwicklung

Verschiedene Ökonomen verweisen darauf, dass sichere Rechtssysteme für die wirtschaftliche Entwicklung von Volkswirtschaften sehr bedeutend sind. Sie betonen, dass der Schlüssel zu Fortschritt und wirtschaftlicher Entwicklung in der Ausweitung der ökonomischen Aktivitäten von rein persönlichen Tauschakten hin zu unpersönlichen Austauschbeziehungen zu finden ist[5]. Ein funktionierendes Rechtssystem mit wohl definierten und geschützten Eigentumsrechten (Property Rights) senkt die Transaktionskosten von Tauschakten und befördert auf diese Weise die wirtschaftliche Entwicklung. Dies ermöglicht es einer Gesellschaft, die Vorteile, die durch Spezialisierung und Innovation möglich sind, auszuschöpfen. Geringe Sicherheit bezüglich der existierenden Property-Rights an Geld-, Sach-, Unternehmensvermögen, Patenten, etc. unterminiert hingegen die Investitionsneigung sowie den Anreiz zu Investition und Innovation[6]. Die Stabilität und Durchsetzung von rechtsstaatlichen Regeln sind mithin zentral für die Erschließung dieser Vorteile. In modernen, funktional differenzierten Gesellschaften hat die Absicherung und Durchsetzung von Verträgen durch den Staat große Bedeutung. Sichert das staatliche Gewaltmonopol die Transaktionen der Individuen nicht hinreichend ab, dann werden private Durchsetzungsmechanismen ergriffen, die einen erhöhten Ressourcenverbrauch verursachen. So betont North (1990:54), dass die Unfähigkeit der meisten ‚Dritte-Welt-Staaten', effektive und kostengünstige Vertragsdurchsetzungsmechanismen bereitzustellen, einen wesentlichen Grund für ihre historisch zu beobachtende Stagnation und die gegenwärtige Unterentwicklung darstellt.

Durch etablierte Regeln können Transaktionskosten der menschlichen Interaktionen über die Vorhersehbarkeit des Verhaltens reduziert werden. Um diesem Ziel zu genügen, müssen die Institutionen jedoch glaubwürdig durchgesetzt werden und stabil sein[7]. Gerade aber jene Durchsetzung von Eigentumsrechten und Verträgen mittels rechtsstaatlicher Institutionen wird durch Korruption unter Beteiligung staatlicher Akteure beeinträchtigt. Korruption in der judikativen und exekutiven Gewalt führt zu einer verstärkten Unsicherheit über die Wirkungsweise gesetzlicher Bestimmungen und zu einer verminderten Vorhersehbarkeit der Rechtssprechung und -durchsetzung. Auf diese Weise erhöhen sich die Transaktionskosten marktlicher Transaktionen, weil bei abnehmendem Vertrauen in die Rechtsordnung mehr Transaktionen privat abgesichert werden, obwohl dies durch eine staatliche Rechtsordnung mit geringeren Kosten erreicht werden könnte. Die Kosten der Rechtsdurchsetzung wachsen und dieser gestiegene Ressourcenverbrauch ist von

---

5 Vgl. Rosenberg und Birdzell (1986), North (1984,1986,1990), Mui (1999).
6 Vgl. Mauro (1995).
7 Vgl. Pejovich (1998).

den Bürgern zu tragen[8]. Diese Ressourcen stehen dann natürlich nicht mehr für produktive Tätigkeiten zur Verfügung, da der Staat die ihm von den Bürgern überantworteten Ressourcen entweder für schützende (innere und äußere Sicherheit) oder für produktive Aktivitäten (Infrastrukturmaßnahmen o. ä.) einsetzen kann.

3.2 Zum Einfluss von Korruption auf Investitionsvolumen, BIP und Wirtschaftswachstum

Verschiedene empirische Studien zeigen, dass signifikante Zusammenhänge zwischen dem vermuteten (da nicht direkt beobachtbarem) Ausmaß an Korruption und unterschiedlichen makroökonomischen Variablen festzustellen sind. Mauro (1995, 1997) untersucht im Ländervergleich den Zusammenhang zwischen einem internationalen Korruptionsindex und der Investitionsrate, den Wachstumsraten des Bruttonationalprodukts und der Produktivität öffentlicher Investitionen. Die Ergebnisse offenbaren eine signifikant negative Korrelation zwischen dem herangezogenen Korruptionsindex und den angesprochenen makroökonomischen Variablen.

In Abbildung 2 ist zu erkennen, dass höhere Korruptionsraten tendenziell mit einem relativ niedrigen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf einhergehen. Nimmt man den Korruptionswahrnehmungsindex (KI) von Transparency International (2000) als erklärende Variable und das BIP pro Kopf als zu erklärende Variable und schätzt die Abhängigkeit auf Basis einer quadratischen Funktion, so erhält man die Schätzfunktion BIP pro Kopf = $-0{,}248+0{,}415\ KI^2$ mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,821. Die erwähnte Schätzfunktion ist in Abbildung 2 durch die angegebene Linie dargestellt.

---

[8] Wie Posner (1975), Becker (1968) und Tullock (1967) betonen, ziehen umfangreiche private Vorkehrungen zum Schutz vor Umverteilung (z. B. durch Diebstahl) auch hohe Investitionen der Diebe zur Überwindung der Schutzvorkehrungen nach sich, wogegen sich die Akteure wiederum durch noch stärkere Sicherheitsvorkehrungen zu schützen suchen. Es entsteht eine Verteidigungsspirale, die zu Wohlfahrtseinbußen führt.

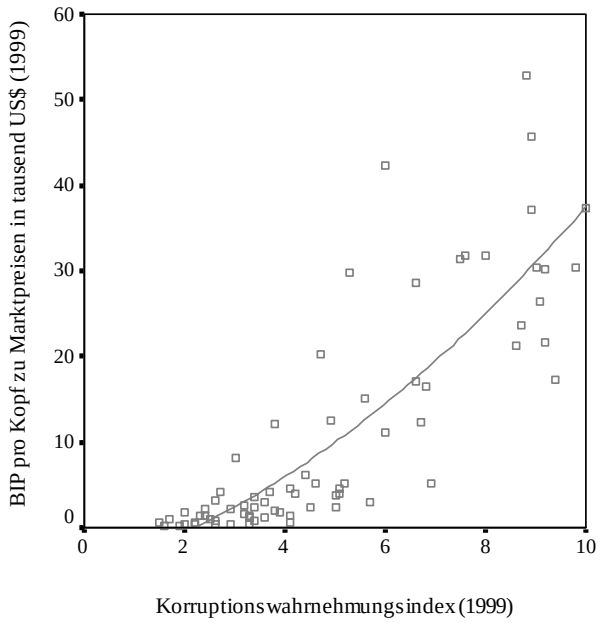


Abbildung 2: BIP pro Kopf und Korruptionswahrnehmungsindex[9]

In die gleiche Richtung weist auch die Studie von Tanzi und Davoodi (2000), nach der in Ländern mit hoher wahrgenommener Korruption ein geringeres Realeinkommen und niedrigere Wachstumsraten des Realeinkommens aufweisen. Eine weitere empirische Studie von Tanzi und Davoodi (1997) dokumentiert, dass die Produktivität öffentlicher Investitionen mit zunehmender Korruption absinkt. Die Autoren beobachten, dass mit steigender Korruption die Qualität der bestehenden Infrastruktur (z. B. die Qualität der Straßen) abnimmt und dadurch die Kosten marktlicher Interaktionsbeziehungen ansteigen. Nach Lambsdorff (2003) vermindert Korruption und die hierdurch geringe Qualität der Bürokratie die Kapitalproduktivität in den Ländern.

---

9 Eigene Darstellung. Die Daten des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf basieren auf Zahlen des Statistischen Bundesamtes (2001). Der genutzte Korruptionswahrnehmungsindex stammt von Transparency International (2000).

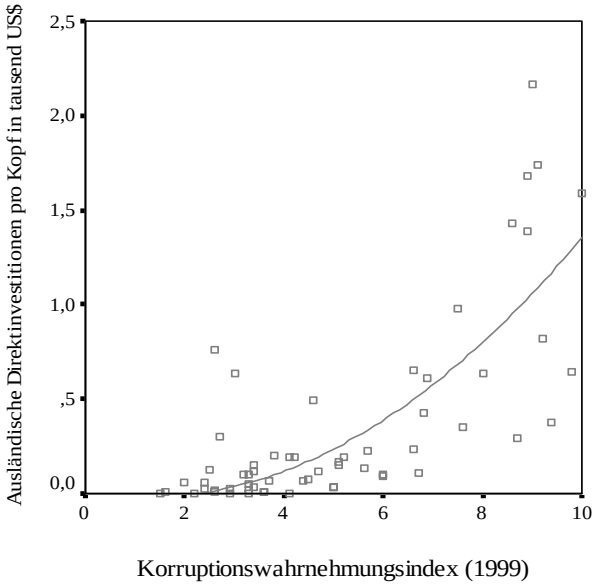


Abbildung 3: Jährliche Direktinvestitionen pro Kopf und Korruptionswahrnehmungsindex[10]

Die Gegenüberstellung der jährlichen Direktinvestitionen pro Kopf und des Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International (2000) in Abbildung 3 veranschaulicht darüber hinaus einen inversen Zusammenhang zwischen dem inländischen Korruptionsniveau und den jährlichen ausländischen Direktinvestitionen pro Kopf im Inland. D. h. eine hohe Korruptionsrate korrespondiert mit relativ niedrigen, jährlichen Direktinvestitionen aus dem Ausland. Nimmt man wiederum den Korruptionswahrnehmungsindex (KI) von Transparency International (2000) als unabhängige Variable und die jährlichen Direktinvestitionen im Jahre 1999 als abhängige Variable und schätzt die Beziehung dieser beiden Größen auf Basis einer quadratischen Funktion, so ergibt sich hierfür folgender funktionaler Zusammenhang zwischen dem Umfang an ausländischen Direktinvestitionen und dem Korruptionswahrnehmungsindex: Ausländische Direktinvestitionen pro Kopf = $-0{,}041+0{,}176KI^2$ mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,729. Die angesprochene Trendlinie ist in Abbildung 3 dargestellt.

---

[10] Die jährlichen Direktinvestitionen pro Kopf des Auslandes im Inland wurden auf Basis der jährlichen Direktinvestitionen (1999) und der Bevölkerungszahlen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2001) berechnet. Die Bevölkerungszahlen basieren auf Ergebnissen der letzten Volkszählung bzw. Schätzungen der Vereinten Nationen, zum Teil handelt es sich auch um nationale Angaben.

Den hier skizzierten Zusammenhang zwischen den jährlichen Direktinvestitionen und der vermuteten Korruptionsrate bestätigen auch Smarzynska und Wei (2000). Sie zeigen, dass eine hohe Korruptionsrate im Inland mit relativ niedrigen ausländischen Direktinvestitionen einhergeht. Wie Smarzynska und Wei (2000) weiter ausführen, wächst der Wert eines lokalen Partners bei der Gründung eines Unternehmens an, wenn die Funktionsweise der lokalen Bürokratie durch Korruption für ausländische Investoren intransparent wird.

4 Eine der Möglichkeiten zur Einschränkung von Korruption

Verschiedene Instrumente, wie das Rotationsprinzip, das Vier-Augen-Prinzip, die Kronzeugenregel oder auch die Zahlung von Effizienzlöhnen erscheinen geeignet, dass Ausmaß an Korruption einzuschränken. Effizienzlöhne mindern die Anreize zur Korruption durch eine Erhöhung der Opportunitätskosten (Verlust des relativ hohen Einkommensstroms in der Zukunft). Eine Rotation des Personals erschwert den Aufbau von persönlichen Beziehungen sowie von Netzwerken und verschärft auf diese Weise die Transaktionsprobleme, die bei kriminellen Austauschbeziehungen generell in der Anbahnungs- und Durchführungsphase auftreten. Beim Vier-Augen-Prinzip erschwert die generell erforderliche Unterschrift einer zweiten Amtsperson den Missbrauch der Entscheidungskompetenz. Die Kronzeugenregelung wiederum setzt Anreize zur Informationspreisgabe und destabilisiert Schweigekartelle der beteiligten Akteure[11].
Häufig werden höhere Strafen für Korruption gefordert, doch diese erweisen sich oftmals als weitgehend wirkungslos hinsichtlich der Prävention. Hierfür spricht auch die Beobachtung, dass gerade in jenen Ländern, die sehr hohe Strafen für Korruption bereithalten, das Ausmaß an Korruption keineswegs besonders niedrig ausfällt. So sind bei sehr schweren Korruptionsvergehen in China die Todesstrafe, in Kolumbien bis zu 8 Jahre Freiheitsentzug, in der Türkei bis zu 12 Jahre und in Griechenland bis zu 20 Jahre Zuchthaus vorgesehen. Im aktuellen Korruptionsindex belegen diese Länder (bei insgesamt 133 gelisteten Ländern) allerdings nur die Plätze 50 (Griechenland), 59 (Kolumbien), 66 (China) und 77 (Türkei). Interessant ist jedoch, dass gerade jene Länder, die gute bis sehr gute Platzierungen in diesem Index erreichen, wie Finnland (1.), Schweden (6.), die Schweiz (8.) oder Österreich (14.) relativ geringe nominale Strafen für Korruption besitzen. In diesen Ländern werden sehr schwere Korruptionsvergehen mit Maximalstrafen von 2 Jahren (Schweden), 3 Jahren (Schweiz), 4 Jahren (Finnland) oder 5 Jahren (Österreich) geahndet[12]. Im vorliegenden Beitrag wird im Folgenden nur ein Instrument zur Bekämpfung von Korruption näher betrachtet: ein möglichst frühzeitigerer Vollzug von Strafen.

---

[11] Vgl. für eine ausführlichere Darstellung der Wirkungsweise verschiedener Instrumente zur Einschränkung von Korruption Steinrücken (2003).

[12] Vgl. als aktuellen Korruptionsindex: Transparency International Corruption Perceptions Index (2003) und für die Strafen für Korruption in den einzelnen Ländern Eser, Überhofen, Huber (Hrsg.) (1997) sowie Brady (2002).

4.1 Kriminelle Handlungen in der ökonomischen Theorie

Die ökonomische Theorie krimineller Handlungen basiert auf der Annahme, dass es sich bei diesen Transaktionen um Austauschbeziehungen handelt, die auf freiwilligen Entscheidungen der Akteure beruhen[13]. Nach der Aussage des Modells der Maximierung des subjektiven Erwartungsnutzens unter Nebenbedingungen ergreift ein Individuum aus einer gegebenen Menge von Handlungsalternativen diejenige, deren Folgen ihm den höchsten Nutzen in Aussicht stellt. Menschen zeigen nach dieser Sichtweise insofern nicht von Natur aus kriminelles Verhalten, sondern wägen die Vor- und Nachteile einer solchen Verhaltensweise gegeneinander ab. Unterstellt man – wie in der Ökonomik üblich – Rationalverhalten in Form der Maximierung des subjektiven Erwartungsnutzens, so wird der ‚rationale Verbrecher' illegale Handlungen ausführen, sofern dies der Vergleich mit alternativen Möglichkeiten der Nutzenstiftung nahe legt. Unter Nutzung dieser Verhaltensannahmen wird in mikroökonomischen Analysen aus Gründen der Vereinfachung angenommen, dass ein risikoneutraler Akteur eine korrupte Austauschbeziehung vollziehen wird, wenn der Erwartungswert des illegalen Tauschgeschäfts über seinen Opportunitätskosten liegt. So wird unterstellt, dass die Vorteilhaftigkeit krimineller Aktivitäten vor allem von den erwarteten Auszahlungen, der Entdeckungswahrscheinlichkeit und der Höhe der Strafe bestimmt wird.

4.2 Strafbares Verhalten im Kontext kurzfristiger Gewinnaussichten

Allerdings beeinflusst nicht nur die nominale Höhe der Strafe, sondern auch der Zeitaspekt ihres Wirksamwerdens das individuelle Entscheidungskalkül. Menschen ziehen eine frühzeitigere Befriedigung ihrer Wünsche einer späteren vor. Diese Balance zwischen der Gegenwart und Zukunft kann durch die individuelle Diskontrate ausgedrückt werden: Zukünftigen Ereignissen wird ein geringeres Gewicht beigemessen als gegenwärtigen. Bezogen auf den erwarteten Nutzen aus Korruption gewinnt diese Überlegung insofern an Bedeutung, als die Strafe, hervorgerufen durch die Regelverletzung, zeitlich erst nach dem Vollzug des Tauschgeschäfts eintritt. Jede Bestrafung geschieht zwangsläufig ex post, denn der Verstoß gegen eine rechtliche Regel wird zumeist erst nach der Tat bestraft. Das Ziel der Bestrafung hat allerdings ex ante Charakter; die Institutionen zur Ahndung von Rechtsverstößen verfolgen allein den Zweck, Rechtsverletzungen zu verhindern oder von ihnen abzuschrecken. Zur Verdeutlichung der Wirkung der zeitlichen Strukturierung von Strafen sei zunächst unterstellt, dass zwischen den erhofften Auszahlungen der kriminellen Handlung und der möglichen Sanktion einige Zeit verstreicht. Die Sanktion, mit der ein Akteur bei Entdeckung rechnen muss, erfolgt erst in der Periode $t+1$, wohingegen die Auszahlungen des Regelübertritts schon in der Periode t wirksam werden. Die erwartete Sanktion muss insofern abdiskontiert werden, will man den tatsächlichen Gegenwartswert der Sanktion bestimmen.

---

[13] Vgl. zur ökonomischen Theorie strafbarer Handlungen u.a. Becker (1968), Ehrlich (1996) und speziell für Korruption Bowles (2000).

Nun liegt aus der experimentellen Psychologie eine Reihe von Untersuchungen vor, nach denen unmittelbar bevorstehende Auszahlungen die Tendenz haben, ‚trügerisch' attraktiv zu erscheinen[14]. Die Autoren betonen, dass eine Neigung besteht, zeitlich nahe stehende Auszahlungen übermäßig hoch zu gewichten und dies in einem Ausmaß, das nicht durch eine rationale, d. h. exponentielle Abdiskontierung im Sinne des Discounted-Utility-Modells erklärt werden kann[15]. Vielmehr ist zu beobachten, dass der Diskontsatz als Ausdruck für die individuelle Zeitpräferenz über die Zeit nicht konstant ist. Während bei rationaler Abdiskontierung der Diskontsatz für alle zukünftigen Auszahlungen unverändert ist, beobachtet man bei tatsächlichen Entscheidungen, dass der Diskontsatz mit der zeitlichen Nähe einer Auszahlung stark zunimmt und zukünftige Nutzenwerte überexponentiell abgezinst werden. Je früher eine potenzielle Auszahlung anfällt, um so stärker werden Auszahlungen abgewertet, die erst zu einem späteren Zeitpunkt erwartet werden. Die Aussicht einer sofortigen Auszahlung kann das Bewusstsein eines Akteurs regelrecht ‚überfluten'[16]. Aus dem zeitlichen Abstand zwischen dem Eintritt der Auszahlung und dem Wirksamwerden der Sanktion kann eine Versuchung zu kriminellem Verhalten herrühren. Eine hohe Gegenwartspräferenz kann insofern den Anreiz zu einer Regelverletzung verstärken.

Warner und Pleeter (2001) untersuchten die persönlichen Diskontraten[17] im Zusammenhang mit finanziellen Abfindungen bei dem Ausscheiden aus dem Armeedienst. 10.000 Offiziere und 55.000 Soldaten wurden vor die Wahl gestellt: Annahme einer sofortigen Einmalzahlung oder einer jährlichen Annuitätenzahlung. Die meisten Ausscheidenden aus der Armee wählten die sofortige Auszahlung mit einer Diskontrate von über 18 Prozent[18]. In einer anderen empirischen Studie finden Goel und Rich (1989) einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Werbevolumen und dem Korruptionsniveau. Entsprechend ihren Ergebnissen führt ein Anstieg im Werbevolumen zu vermehrter Korruption. Goel und Rich (1989) erklären diesen Befund über eine Veränderung der individuellen Diskontrate. Sie argumentieren, dass ein gesteigertes Werbevolumen zu einem Anstieg der individuellen Diskontrate und einer stärkeren Gegenwartsorientierung führt. Hierdurch steige der Anreiz, korrupte Transaktionen vorzunehmen. Auch Wilson

---

14 Vgl. Frank (1992), Ainslie (1975).

15 Vgl. hierzu unter anderem die Beiträge von Ainslie (1975, 1991, 1992), Herrnstein und Prelec (1993), Loewenstein und Prelec (1991), Herrnstein (1990), Frank (1992).

16 Vgl. Frank (1992), Kiwit (1998).

17 Die persönliche Diskontrate hängt von verschiedenen demografischen Variablen ab. So finden Warner und Pleeter (2001) in ihrer Studie, dass die persönliche Diskontrate mit zunehmenden Bildungsniveau und Alter sinkt. Ferner beobachten die Autoren bei Schwarzen höhere Diskontraten als bei Weißen.

18 Über die Hälfte der Offiziere und über 90 Prozent der Soldaten nahm das Angebot der Einmalzahlung an. Dadurch dass die Zinsen der staatlichen Kreditaufnahme weit unter den Werten der persönlichen Diskontraten lagen, konnte der Staat durch das Angebot der Einmalzahlung 1,7 Milliarden Dollar sparen. Vgl. Warner und Pleeter (2001).

und Herrnstein (1985) vermuten, dass der Anstieg der Kriminalitätsraten in vielen Ländern während der letzten Jahrzehnte zumindest teilweise durch einen verkürzten Zeithorizont der Individuen, d. h. durch eine gestiegene Diskontrate, erklärt werden kann. Sie schreiben: „(...) es gibt triftigen Grund zu vermuten, dass die steigenden Verbrechensraten, durch eine Verkürzung der Zeithorizonte begleitet und teilweise auch verursacht werden (…).” Wilson und Herrnstein (1985:422).

4.3 Implikationen für den Strafvollzug

Wendet man die in empirischen Studien ermittelten persönlichen Diskontraten auf die Diskontierung zukünftiger Bestrafungen an, dann zeigt sich, dass nicht nur die Höhe der Strafe, sondern vor allem auch der Zeitpunkt des Strafvollzugs große Bedeutung bei der Verminderung von Straftaten hat. In der Realität verstreicht von der Offenlegung einer strafbaren Handlung bis zur Sanktionierung eine gewisse Zeit. Ein solcher Zeitverzug rührt unter anderem von einer komplizierten Rechtsfeststellung und Beweisführung her. Rechnet ein potentieller Straftäter mit einer Bestrafung in frühestens fünf Jahren und diskontiert die Strafandrohung mit 18 Prozent (8 Prozent), so beträgt der Gegenwartswert der erwarteten Strafe mit dem Akteur aktuell kalkuliert nur 43,7 Geldeinheiten (68,1 Geldeinheiten). Gelänge es, die Sanktion ein Jahr eher zu vollziehen, so käme dies einer Anhebung der erwarteten Sanktion um 12,9 (6,9) Prozent gleich, wenn man eine persönliche Diskontrate von 18 Prozent (8 Prozent) zugrunde legt.

Kriminelles Verhalten wird durch kurzfristigen materiellen Gewinn motiviert. Der Entschluss, ein Gesetz zu übertreten, kann deshalb durch eine Substitutionsbeziehung zwischen künftigen Verlusten und gegenwärtigen Gewinnen abgebildet werden. Die Anwendung der Discounted-Utility-Theorie legt nahe, die Strafe für einen Regelverstoß möglichst zeitnah nach der Ausübung der illegalen Transaktion zu vollziehen, da weiter in der Zukunft liegende Sanktionen geringer gewichtet werden als sofortige bzw. sehr frühzeitig nach der Tat realisierte Strafen. Die Präventivwirkung einer Strafe kann insofern allein schon dadurch gesteigert werden, dass sie eher ausgeführt wird. Herrnstein (1981) betont ferner, dass auch die Gewinne aus illegalem Verhalten bei frühzeitiger Sanktionierung in geringerem Umfang wahrgenommen werden und nicht als Stimuli für weitere strafbare Handlungen dienen können.

5 Zusammenfassung

Die neuen Mitgliedsländer weisen ein relativ hohes Korruptionsniveau im Vergleich zu den derzeitigen Mitgliedsländern der europäischen Union auf. Dies ist auch deshalb problematisch, da verschiedene ökonomische Untersuchungen zeigen, dass Korruption die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft hemmt. Es ist zu erwarten, dass von einer Absenkung des Korruptionsniveaus positive Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ausgehen. Durch eine Absenkung des Korruptionsniveaus wird das Vertrauen in das Rechtssystem gestärkt, wodurch die Transaktionskosten marktlicher Interaktionen sinken und die Investitionsneigung

ausländischer Investoren als auch die Produktivität öffentlicher Investitionen positiv beeinflusst werden.

Zur Korruptionsbekämpfung kann auf verschiedene wirtschaftspolitische Instrumente zurückgegriffen werden[19]. Im vorliegenden Beitrag wurde eine Möglichkeit näher vorgestellt: ein möglichst frühzeitiger Strafvollzug. Da Menschen zukünftige Nutzenwerte diskontieren, impliziert eine Sanktion, die in ferner Zukunft vollzogen wird, geringere Kosten als eine unverzüglich ausgeführte Sanktion. Die Diskontierung zukünftiger Strafen spricht zum einen für eine Anhebung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit, denn hierdurch erhöht sich der Erwartungswert der Sanktion. Zum anderen sollten Anstrengungen unternommen werden, den Zeitraum zwischen Aufdeckung und Sanktionierung einer Tat möglichst kurz zu gestalten, also der Prozess der Rechtssprechung ist zu beschleunigen. Diese Überlegung gewinnt insbesondere vor dem Hintergrund sehr hoher individueller Diskontraten, wie sie in verschiedenen empirischen Studien ermittelt wurden, eine erhebliche Bedeutung.

Literaturverzeichnis

Ainslie, George (1975): Specious Reward: A Behavioral Theory of Impulsiveness and Impulse Control, in: Psychological Bulletin, Vol. 82, No. 4, 463-496.

Ainslie, George (1991): Derivation of "Rational" Economic Behavior from Hyperbolic Discount Curves, in: American Economic Review, Vol. 81 (3), 334-340.

Ainslie, George (1992): Picoeconomics: The strategic interaction of successive motivational states within the person, Cambridge.

Becker, Gary Stanley (1968): Crime and Punishment: An Economic Approach, in: Journal of Political Economy, Vol. 76, 169-217.

Becker, Gary Stanley und George J. Stigler (1974): Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers, in: Journal of Legal Studies 3, 1-18.

Bowles, Roger (2000): Corruption, in: Bouckaert, Boudewijn und Gerrit De Geest (Hrsg.): Encyclopedia of law and economics, Cheltenham, 461-491.

Brady, Joe (2002): Corruption in Finland – nearly non at all, online verfügbar: http://virtual.finland.fi/finfo/english/corrupt.html.

Dietz, Markus (1998): Korruption: Eine institutionenökonomische Analyse, Berlin.

Eser, Albin, Michael Überhofen und Babara Huber (Hrsg.) (1997): Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht: Ein rechtsvergleichendes Gutachten zu den Bestechungsdelikten im Auftrag des Bayrischen Staatsministeriums der Justiz, Freiburg.

Ehrlich, Isaac (1996): Crime, Punishment, and the Market for Offences, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 10 (1), 43-67.

[19] Vgl. für eine Diskussion verschiedener Möglichkeiten zur Einschränkung von Korruption Steinrücken (2003).

Europäische Kommission (2004): Strukturfonds für die zehn neuen Bundesländer: grünes Licht von der Europäischen Kommission, in: Mitteilungsblatt der Europäischen Kommission – Regionalpolitik, Nr. 118, Januar 2004.

Frank, Robert H. (1992): Die Strategie der Emotionen, München, Titel der Originalausgabe: Passions within reason – The strategic role of emotions, 1988, New York.

Goel, Rajeev und Daniel Rich (1989): On the Economic Incentives for Taking Bribes, in: Public Choice, 61, 269-275.

Herrnstein, Richard J. (1981): Self Control as a Response Strength, in: C. M. Bradshaw, C. F. Lowe und Paul A. Samuelson (Hrsg.): Quantification of Steady-State Operant Behavior, Amsterdam, 3-20.

Herrnstein, Richard J. (1990): Rational Choice Theory – Necessary but not Sufficient, in: American Psychologist, Vol. 45, No. 3, 356-367.

Herrnstein, Richard J. und Drazen Prelec (1993): Preferences or Principles: Alternative Guidelines for Choice, in: Zeckhauser, Richard J. (Hrsg.): Strategy and Choice, Cambridge, 319-341.

Kiwit, Daniel (1998): Die Institutionen des Marktes aus ordnungsökonomischer Perspektive, Freiburg.

Lambsdorff, Johann Graf (2003): How Corruption affects Productivity, Kyklos, Vol. 56, 457-474.

Loewenstein, George und Drazen Prelec (1991): Negative Time Preference, in: American Economic Review, No. 81 (2), 347-352.

Mauro, Paolo (1995): Corruption and Growth, in: The Quarterly Journal of Economics, CX (3), 681-712.

Mauro, Paolo (1997): The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis, in: in Kimberly Ann Elliott (ed.), Corruption and the Global Economy, Washington: DC: Institute for International Economics, 83-108.

Mui, Vai-Lam (1999): Contracting in the Shadow of a Corrupt Court, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft), 155, 249-283.

North, Douglas C. (1984): Government and the Cost of Exchange in History, in: Journal of Economic History, Vol. XLIV (2), 255-264.

North, Douglas C. (1986): The New Institutional Economics, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft), Vol. 142 (1), 230-237.

North, Douglas C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels: Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen, Titel der Originalausgabe: Structure and Change in Economic History, 1981, New York.

North, Douglas C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.

Pejovich, Svetozar (1998): Economic Analysis of Institutions and Systems, 2. Aufl., Norwell.

Posner, Richard A. (1975): The Social Costs of Monopoly and Regulation, in: Journal of Political Economy, 83 (4), 807-827.

Rosenberg, Nathan und Luther Earle Birdzell (1986): How the West grew rich – The Economic Transformation of the Industrial World, New York.
Schmidt, Kurt (1969): Zur Ökonomik der Korruption, in: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 89, 129-149.
Smarzynska, Beata K. und Shang-Jin Wei (2000): Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence, World Bank Working Paper 2360, online verfügbar: http://econ.worldbank.org/docs/1114.pdf
Statistisches Bundesamt (2001): (Hrsg.) Statistisches Jahrbuch 2001 - Für das Ausland, Wiesbaden.
Steinrücken, Torsten (2003): Illegale Transaktionen und staatliches Handeln – eine institutionenökonomische Analyse korrupter Austauschbeziehungen, Wiesbaden.
Tanzi, Vito und Hamid R. Davoodi (1997): Corruption, Public Investment, and Growth, IMF Working Paper WP 97/139, Washington.
Tanzi, Vito und Hamid R. Davoodi (2000): Corruption, Growth, and Public Finances, IMF Working Paper WP 00/182, Washington.
Transparency International Corruption Perceptions Index (2003), online verfügbar: http://www.transparency.org
Transparency International (2000): The 1999 Corruption Perceptions Index, online verfügbar: http://www.gwdg.de/~uwvw/1999Data.html oder http://www.transparency.org/about_ti/annual_rep/ar_2000/ti2000.pdf.
Tullock, Gordon (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft, in: Economic Inquiry, 5, 224-232.
Warner John, T. und Saul Pleeter (2001): The Personal Discount Rate: Evidence from Military Downsizing Programs, in: American Economic Review, March 2001, 33-53.
Wilson und Herrnstein (1985): Crime and Human Nature, New York.

Summary

CORRUPTION: A PROBLEM OF ECONOMIC POLICY

Hermann H. Kallfass, Torsten Steinrücken
Ilmenau Technical University

The new member states show a relatively high corruption level compared with the present member states of the European Union. This seems to be problematic, since different economic studies show that corruption restrains the economic development of a country. It could be expected, that reducing the corruption level creates positive impulses for the economic development of a country. The confidence into the judicial system would be strengthened, whereby the transaction costs of private interactions would reduced. Among other things the propensity to invest of foreigners and the productivity of public investments can positively be affected by a reducing of the corruption level.

Different economic instruments are suitable to reduce the amount of corruption. In this article one possible instrument is illustrated in more detail: carrying a punishment into execution as soon as possible. Since humans weigh future payments lower than immediate payments, sanctions have more effect the sooner the sanctions take place. Considering the results of empirical investigations, which show that people devalue future payments relatively strong, it could be assumed, that an immediately condemnation causes a strong preventative effect. Therefore, efforts should be undertaken to arrange the period between uncovering and sanctioning an act as short as possible and also try to accelerate the process of jurisdiction.

EESTI NEOLIBERAALSE ÜHISKONNAPOLIITIKA PERSPEKTIIVID EUROOPA LIIDU JA ÜLDISE GLOBALISEERUMISE KONTEKSTIS

Tarmo Karma
Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Eesti postsotsialistlik majandus on viimasel kümnendil oma ühiskondlike riskidega tegeledes paljuski lähtunud neoliberaalsest ideoloogiast.
Nüüd oleme Euroopa Liitu astumisel avardamas oma võimalusi, aga peame enam arvestama ka globaliseerunud maailma mõjudega. Ühiskonnapoliitika on pärand möödunud aegade klassiühiskonnast, mis oli süsteem nendest kellel on ja nendest kellel ei ole. Toetan sünergeetilise arengu põhimõtet, lisaks käsitlen arengulisi muutusi koos liberaliseerinud ühiskonna poolt esilekutsutud senitundmatute riskidega, soovimata seejuures eirata globaliseerumisega kaasnevaid positiivseid faktoreid. Eesmärgiks on pakkuda osalahendeid rahvusriigi ühiskonnapoliitika korraldamiseks ümbritseva globaliseerunud maailma muutustega arvestades.
Ühiskondlikus ideoloogias on algusaegadest alates toimunud olulisi pöördepunkte. Kiriku reformatsiooniga tekkinud protestantismi vaimus ei olnud usk enam teiste eest hoolitsemine, vaid ainult oma hinge päästmine (Luhmann 1993).
Põhimõtte, kõik mis on praktilisuse vastu on mõttetu, algas aga Prantsuse revolutsiooni järgselt juba 1800 paiku. Vaeseks olemine muutus siis viletsuseks. Nüüd on selline mõtteviis neoliberalismi poolt jälle rehabiliteeritud just ühiskondliku ratsionaalsuse vaatevinklist. Täna seisame jällegi oluliste muutuste künnisel. Suuremas osas Põhja-Ameerikas ja Suurbritannias valitsev liberaalne ühiskonnapoliitika, mis on lähedane ka Eestile, arutleb täpsema nõudluse ja võimalike riskide väljaarvutamise vajadust. Mandri-Euroopa tuumikriikides ja konservatiivsemates põhjamaades ei ole neoliberalistlik ühiskonnapoliitika veel domineeriv aga tema mõju on kasvav.
Traditsionaalsed hoolekande institutsioonid leiavad ennast võimetuna tegelema ühiskonna kasvava koormaga, kus kõik peavad elama koos erinevate pidevalt muutuvate globaalsete ja eriliste- isikustatud riskidega. Individualistlik põhimõte, et kaaskodanik on võõras omab laiemat kandepinda kui ühiskondlik kaaskodanik-sõber mõtteviis. Heaolu kriisist saab jätkuvalt rääkida ühiskondlikel, inimõiguste, ja kodakondsuse teemadel. Filosoofilised käsitlused nagu ratsionaalse valiku teooria ja agentuuri teooria millel liberalism tugineb, juhivad sinna, et iga indiviid peab ise riske käsitlema ja võtma vastutuse riskide ees, mis kaasnevad sotsiaalse eluviisiga.

Liberaalse ühiskonnapoliitika roll globaalse riskiühiskonna kujunemisel

Tuleb analüüsida kui edukas on paljukiidetud liberalism tegelikkuses olnud kujundades praktilisuse, terve mõistuse ja iseenesestmõistetavuse katet ümber oma poliitilise retoorika. Praktilises majanduselus ei ole liberalism tegelikult olnud nii suurepärane kui talle pandud lootused. Näiteid on Lõuna- ja Ladina-Ameerikast, ka postsotsialistlikest riikidest, kus ei ole suuremas osas siiani saavutatud 1990-ndate taset majandusliku koguprodukti osas ja kus kiirelt kasvab majanduslik ebavõrdsus.

(Shiller 2003). UNCTAD on tõestanud, et 85% inimkonnast elab maades kus ebavõrdsus kasvab. Tihti kaasneb sellega keskklassi elatustaseme alanemine vaeste tasemele. Kui 1992 oli Eestis 800000 töökohta siis 1997 ainult 635000 ja 2002 586000. Tööhõive määr mis oli 2000 aastal 61% on 2002 langenud 55,9 protsendile.
Ülisuur alla 24 aastaste töötus mis 2000 aastal oli tipus ca 24 % on 2002 ikka veel 17.5 % . Pikaajaliste töötute arv 42800 tuhat oli 2002 aasta inimarengu aruande kohaselt Eesti suurimaks probleemiks (Eesti 2002).
Me oleme uhked oma liberaalse majanduskeskkonna üle mis meelitab investeerima. Samas on ebavõrdsuse taset näitav Gini kordaja, arenenud riikidest meist suurem ainult USA- s ja Saksamaal.
Liberalismi kaasnähuna tuleb täheldada vähemedukate seas ja piirkonniti hüljatust ning totaalset minnalaskmist. Inimarengu aruanne 2003 tõstab esile HIV viiruse maailma kiireimat levikut Eestis ja ebarahuldavat alkoholipoliitikat, mida võib kohati pidada riiklikuks vahendiks sotsiaalsete probleemide lahendamisel. Kiiresti on tõusnud lisaks alkoholitarbimisele ka narkomaania osakaal (Eesti 2003). Kuritegevus on viimastel aastatel kasvanud ca 13% aastas, olles kaks korda kõrgem kui vähemliberaalsetes Lätis ja Leedus. Saja tuhande elaniku kohta registreeriti Eestis 4198, Leedus 2225 ja Lätis 2113 kuritegu (Blachut 2000).
Ühiskond ei ole enam defineeritav kui igaühele vabaduse andja ja kõigile kindlustunde looja, pigem kui kohustused ühiskondlikes suhetes (Donzelot 1988). Liberaalide eesmärk ongi õõnestada eelnenud aegade heaolulist oletust, et ühiskonnapoliitika peab pakkuma kõiki teenuseid, rahuldamaks ühiskondlikke vajadusi. Heaolu saab järjest enam olema personaliseeritud. Ebasoodsas olukorras olevatelt oodatakse aktiivset eneseaitamist, teiste kulul või abil elamine ei ole moraalselt õige. Järgnevalt toodud andmed annavad ülevaate kui edukalt Eesti elanikud on selle ülesandega hakkama saanud ja kuidas nad seejuures oma personaalse heaolu muutumist hindavad.

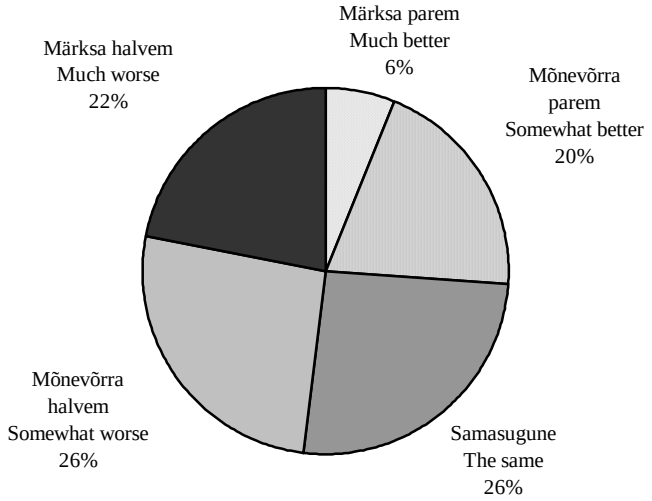
Tabel.1 Leibkondade hinnang majandusliku olukorra muutumisele, võrrelduna olukorraga viie aasta eest, 2002 (protsent leibkondadest)

	Märksa parem	Mõnevõrra parem	Üldiselt sama	Mõnevõrra kehvem	Märksa kehvem	Keskmine (-2, +2)
Kokku	5.6	20.0	25.6	26.4	22.4	-0.4
Asula tüübi järgi						
linn	5.8	21.0	25.4	25.6	22.2	-0.4
maa	4.9	17.7	26.3	28.3	22.8	-0.5
Piirkonna järgi						
Põhja-Eesti	8.5	24.2	21.7	24.1	21.5	-0.3
Kesk-Eesti	6.3	20.5	25.2	26.5	21.5	-0.4
Kirde-Eesti	...	10.8	35.8	24.3	26.2	-0.6
Lääne-Eesti	4.6	15.2	25.2	28.4	26.6	-0.6
Lõuna-Eesti	3.0	20.9	26.1	29.9	20.1	-0.4
Struktuuri järgi						
üksik 60-aastane ja vanem	...	7.6	27.0	35.9	28.8	-0.8
üksik alla 60-aastane	5.2	18.0	28.1	20.7	28.0	-0.5

	Märksa parem	Mõnevõrra parem	Üldiselt sama	Mõnevõrra kehvem	Märksa kehvem	Keskmine (-2, +2)
lasteta üle 60-aastane paar	...	13.5	29.9	31.9	23.3	-0.6
lasteta paar, vähemalt üks alla 60-aastane	9.9	24.5	23.3	23.6	18.7	-0.2
täiskasvanu ja laps(ed)	...	20.2	23.0	25.2	25.9	-0.5
ühe lapsega paar	8.2	33.7	25.2	19.7	13.2	0.0
kahe lapsega paar	11.9	33.7	19.6	18.9	15.9	0.1
kolme või enama lapsega paar	...	22.5	23.6	28.2	...	-0.1
ala- ja täisealiste lastega paar	7.0	23.1	24.1	28.9	16.9	-0.3
kaks põlvkonda	4.8	21.8	26.6	25.7	21.1	-0.4
Muu	...	18.6	22.7	27.2	24.9	-0.5
Üldharidus						
alg- või madalam haridus	...	7.8	30.0	32.4	27.8	-0.8
Põhiharidus	3.4	14.8	25.2	29.4	27.2	-0.6
keskharidus	6.9	23.8	25.4	24.4	19.5	-0.3
Kutseharidus						
Kutseharidus puudub	3.0	14.3	25.1	30.3	27.3	-0.6
kutseharidus	3.4	13.7	34.6	26.0	22.3	-0.5
kutsekeskharidus	6.1	21.4	23.8	26.2	22.5	-0.4
akadeemiline haridus	9.9	30.9	23.6	21.1	14.5	0.0
Sotsiaalne seisund						
töötav	8.0	26.6	26.2	23.7	15.5	-0.1
üks liige töötab	5.7	21.5	26.3	26.7	19.8	-0.3
kaks või enam liiget töötab	10.6	32.0	26.0	20.5	10.9	0.1
töötu	...	...	9.7	20.7	64.3	-1.4
pensionär	...	8.4	27.1	36.5	27.2	-0.8
muu mitteaktiivne	...	...	31.0	21.1	37.0	-0.8

Allikas: Leibkondade elujärg 2002; Eesti Statistikaamet

Võrreldes viie aasta taguse ajaga, hindas oma olukorda paremaks, samasuguseks või mõnevõrra halvemaks 26 % leibkondadest. Üle viiendiku aga arvas, et olukord on märksa halvem. Nendest, kes olid varem hinnanud oma olukorda väga halvaks väitis 68% , et olukord on veelgi halvenenud ja vaid 10% et olukord on jäänud samaks. Seevastu need kes võisid soovi korral tarbida eriliste piiranguteta väitsid 83% ulatuses, et nende olukord on mõnevõrra või märksa paranenud. Siin kajastub lisaks kasvanud kihistumisele ka elanikkonna üldine vananemine. Aktiivse tegevuse lõpetanutel tundub sageli, et elu oli aremalt parem ja võimalused avaramad, 21% nendest kes hindasid olukorda halvemaks kui viis aastat tagasi ja 23% nendest kes hindasid mõnevõrra halvemaks olid pensionärid.



Joonis 1. Leibkondade majanduslik olukord nüüd ja viie aasta eest
Andmed : statistikaameti uuringust Leibkonna elujärg 2002

Neoliberaalne turu poolt juhitav globaliseerumise ja sellega kaasnevad riskid

Neoliberaalse turu poolt juhitava globaliseerumise keskseks väärtuseks on konkurents ja vaba turg, ning kaupade ja teenuste liikumine. Suurkorporatsioone juhtinud Percy Barnevik on öelnud "Ma määratleksin liberaalset globaliseerumist kui minu firmade grupi vabadust investeerida kuhu ja millal tahes, toota mida tahes, osta ja müüa mida tahes ning teha seda kõike võimalikult väheste ühiskondlike konventsioonide ja tööseadustiku poolsete piiranguteta" andes väga otsekohese definitsiooni globaliseerumisprotsessidele (VII Avatud 2002).
Sarnaselt Mandri-Euroopaga on põhjamaades üldine sotsiaalne kliima traditsionaalselt rõhutanud pigem sotsiaalset võrdsust kui kõrget individuaalsust ja saavutustele orienteeritust. Sotsiaalse korralduse teenistuses olev maksusüsteem ei soodusta riskide võtmist ja ettevõtlust. Mandri-Euroopa riikides kahaneb üldiselt elanike ja ettevõtete arv, seda protsessi kiirendab modernismi tingimustes rahvastiku jätkuv vananemine, kasutusele on võetud definitsioon „laisk ühiskond".
Globaliseerunud maailmas võimendub tendents, et vaesed jäävad vaesemaks ja rikkad muutuvad üha rikkamaks. Võimaluste avardumisel kasvavad ka riskid ja

elustandard muutub. Eesti vaesuse ja ebavõrdsuse käsitlus põhineb sissetulekute võrdlusel, kõrvale jäetakse kulutused ja ei arvestata tervise, jms näitajate mõjuga.

Tabel 2.Leibkonnad majandusliku olukorra järgi, 2002(protsent leibkondadest)

	On väga raskes seisundis	Tulevad ots otsaga kokku	Tulevad üldiselt toime	Saavad lubada kõike eluks vajalikku	Võivad tarbida piiranguteta	Keskmine hinne (1-5)
Kokku	7.3	46.9	38.2	7.2	0.4	2.5
Asula tüübi järgi						
linn	8.0	46.0	37.4	8.1	...	2.5
maa	5.7	49.0	40.2	5.0	...	2.4
Piirkonna järgi						
Põhja-Eesti	8.8	42.7	36.7	11.1	...	2.5
Kesk-Eesti	4.6	43.4	47.1	4.9	..	2.5
Kirde-Eesti	11.6	47.8	35.4	5.1	...	2.3
Lääne-Eesti	5.2	50.0	39.7	5.0	...	2.4
Lõuna-Eesti	5.0	52.2	37.6	4.7	...	2.4
Struktuuri järgi						
üksik 60-aastane ja vanem	10.5	67.5	21.2	...	...	2.1
üksik alla 60-aastane	15.1	44.9	31.1	8.6	...	2.3
lasteta üle 60-aastane paar	...	56.0	38.8	...	...	2.4
lasteta paar, vähemalt üks alla 60-aastane	4.4	32.2	52.9	9.7	...	2.7
täiskasvanu ja laps(ed)	13.9	52.2	29.2	...	...	2.3
ühe lapsega paar	...	38.5	47.4	11.6	...	2.7
kahe lapsega paar	...	31.2	50.7	15.1	...	2.8
kolme või enama lapsega paar	...	35.6	49.2	...	...	2.6
ala- ja täisealiste lastega paar	...	42.2	45.1	8.3	...	2.6
kaks põlvkonda	6.3	42.0	42.5	8.8	...	2.5
muu	7.1	53.4	32.7	6.8	..	2.4
Üldharidus						
alg- või madalam haridus	14.1	62.9	22.0	...	...	2.1
põhiharidus	10.0	58.5	28.5	2.7	...	2.2
keskharidus	5.3	39.6	44.5	10.1	...	2.6
Kutseharidus						
kutseharidus puudub	10.4	60.0	27.0	2.4	...	2.2
kutseharidus	9.0	50.1	36.2	4.5	...	2.4
kutsekeskharidus	6.8	44.1	42.8	6.1	...	2.5
akadeemiline haridus	...	28.9	49.0	18.5	...	2.9
Sotsiaalne seisund						

	On väga raskes seisundis	Tulevad ots otsaga kokku	Tulevad üldiselt toime	Saavad lubada kõike eluks vajalikku	Võivad tarbida piiranguteta	Keskmine hinne (1-5)
töötav	2.5	38.0	48.3	10.7	...	2.7
üks liige töötab	4.0	46.5	41.7	7.3	...	2.5
kaks või enam liiget töötab	...	28.8	55.5	14.3	...	2.9
töötu	44.0	46.1	9.5	...	..	1.7
pensionär	8.6	67.0	23.4	...	...	2.2
muu mitteaktiivne	19.0	67.8	11.9	...	..	2.0

Allikas: Leibkondade elujärg 2002. Arvutamisel on statistikaameti poolt erinevalt varasemast, maksimaalse võrreldavuse eesmärgil Euroopa Liiduga metoodikat muudetud.

Leibkonnad, kes hindasid oma olukorda väga raskeks, said pereliikme kohta kuu keskmiselt 1080 krooni, millest palgatöö arvelt ainult 278 krooni. Need, kes hindasid, et tulevad hädapärast ots otsaga kokku,said liikme kohta kuu keskmiselt 1799 krooni. Märkimisväärne on asjaolu, et nende kes tulevad üldiselt toime, kuid saavad vaid aeg ajalt lubada muud peale hädavajaliku, kuukeskmine sissetulek oli 2871 krooni. Vaesuspiir 60% keskmise sissetuleku mediaanist, kasutades EL standardile vastavaid tarbimiskaalusid 1:0,5:0,3 oli Eestis 2002 aastal 1730 krooni. Sellest madalama sissetulekuga pidi leppima 18% ühiskonnaliikmetest. Euroopa Liidu 15 liikmesriigi keskmine vaesuspiir oli 2000 aastal, ostujõu pariteeti arvestades kolm korda kõrgem Eesti omast (Eurostat 2002). Sarnaselt materiaalsete ressurssidega jagunevad globaliseeruvas maailmas ebademokraatlikult ka riskid (Beck 1998).Kahtlased ja ohtlikud kaubad ning tehnoloogiad leiavad rakendamist eelkõige madalamalt arenenud riikides. Seda kinnitab riskiuurimistöö “Vaesed riskivad rohkem” (Marske 1991).Ühiskonna areng on kohati riske vähendanud, aga õigem oleks vist öelda riskifaktoreid muutnud. Igal juhul on raske uskuda, et mida suurem on vabadus, st mida suuremaid riske saab võtta, seda rohkem heaolu on võimalik saavutada.

Eesti liberaalse ühiskonnapoliitika väljavaated EL ühinemisel

1990-ndatel esilekerkinud sotsiaalsete vahendite ja teenuste dereguleeritud vahendamine, mis põhineb neoliberaalsel, turupõhisel jaotusel on tähelepanuta jätnud riski ubikviteedi. Avatud, liberaalse majanduskorraldusega Eesti väliskaubanduse suhe sisemajanduse koguprodukti on paradoksaaalselt üks kõrgemaid maailmas, seega meid mõjutavad globaliseeruva majanduse tekitatud senitundmatud riskifaktorid tõenäoliselt rohkem kui suure ja rohkem kaitstud siseturuga suurriike (Kilvits 2004). Ühiskondlike riskidega tegelevad tänases Eestis mitteriiklikud struktuurid, selline korraldus on praktiline, bürokraatia väheneb aga meil ei ole täidetud sellise korralduse oluline eeldus, heal järjel oleva kesklassi olemasolu. Valdavalt madal enesehinnang on paljudel tekitanud tunde, et isikliku tubli tööga ei olegi võimalik oma kindlustatust märgatavalt parandada (Kaplinski 2002). Siin võimendub jätkusuutlikkuse probleem, ettevõtetest üksikisikuni, see ei ole ainult maksumaksjate puudus tulevikus vaid eksistentsiaalne rahvusriigi püsimajäämise küsimus. Neoliberaalse majanduspoliitika toel konkureerime me täna

töömahukates ja keskkonda ning tervist kahjustavates valdkondades, aga vaja oleks hoopis teeninduse ja tehnoloogiamahukate valdkondade arendamist.
Isegi liberalismi tingimustes tekib vajadus organisatsiooni korrastamiseks ja seda saab edukaimalt teha suurim majandussubjekt ehk riik. EL võiks ka tegelikult olla selline supranatsionaalne ühendus, kes oma otsepoliitikaga riske haldab, ning globaalseid ja jätkusuutlikke väärtusi esindab. Uus oht EL majandusele tervikuna peitub uue konstitutsiooni kavandis, mis keelab immigrantide diskrimineerimise sotsiaaltoetuste osas. Mõneti hoiatav näide on endine Ida-Saksa, kus toetav sotsiaalabi moodustab 45% kogutoodangust ja majandus ei arene, sarnane on ka Itaalia piirkond Mezzogiorno. Need kes on ilma jäänud elu hüvedest, valikuvabadusest ja eneseteostusest on vääratud sinnamaani, et nad sõltuvad täielikult ühiskondlikust abist, st kannatavad õpetatud abituse all (Rose 1996). Tundub, et praktikas kulub abivajajal tänases Eestis kogu energia talle teoreetiliselt ettenähtud abi faktiliseks kättesaamiseks, ning ebamoraalselt arvukad ametkonnad tegelevad ainult abisaajate kontrollimise ja arvepidamisega. Selline praktika peab EL integreerumisel kiirelt muutuma. Liberalismi jätkuvast domineerimisest, Eesti EL astudes ei pääse, samas ei tohiks pimesi jälgida neid liikmesriike, kes on ise ummikus ja globaliseerunud maailma olulistele muutustele reageerimisega hilinenud.

Kokkuvõte

Üleminekuaegadel eelistab enamus kodanikke sageli just isiklikku kasu. Möödunud ajaloo käigus loodud kohustuslikud sotsiaal- ja tervisekindlustus süsteemid on kindlasti aidanud leevendada suuremaid riske, aga tänases moderniseerunud riskiühiskonnas puudub selge ettekujutus, kuidas kaitsta ühiskonnaliikmeid uute globaalsete riskide eest. Neoliberaalne turu poolt juhitav globaliseerumine on oluliselt kaasa aidanud industriaalühiskonna muutumisele riskiühiskonnaks. Uuringud kinnitavad, et liberalismi tulemusena kasvab Eestis kihistumine ja suurem osa kodanikest elab EL mõõtühikute kohaselt sügavas vaesuses. Peale materiaalse kapitali puudub paljudel ka sotsiaalne kapital, mis on eduka riskikäsitluse eelduseks. Eetilisest põhimõttest, olla vastutav, lisaks enda heaolu tagamisele ka teiste vähemvõimekate ühiskonnaliikmete heaolu eest, ei ole meil siiani märkimisväärset kasu olnud. Uuringust lähtuvalt saab järeldada, et jätkuvast liberaliseerimisest me tõsiseltvõetava alternatiivi puudumisel ei pääse, aga neoliberalism ise peab globaalses riskiühiskonnas ennast kohendama. Sotsiaaldemokraatide soovitud ühiskonnakorralduse kitsaskoht on selles, et raskematel aegadel tuleb aidata arvatavalt rohkem abivajajaid kui on aitajaid, mis potentsiaalsete aitajate mõttes hirmu tekitab, ja nad ei soovigi tegelikkuses kollektiivset vastutust riskantsele ümbritsevale elule, vaid selle viimist individuaalsele tasandile.
Kõik nii enam- kui vähemarenenud riigid võrdsustuvad uute riskide ees ja riigi roll ühiskonda ohustavate riskide maandajana peab eelduslikult kasvama. Eestil ei tarvitseks reflektoorselt jäljendada süvenevates raskustes heaoluriike Mandri-Euroopast, samuti nagu liberaalse heaolukorralduse poole püüdlevat USA ja Suurbritanniat. Tuleb valida oma tee, mis ei tohi olla kontrollimatult liberaalne. Liberalism oli muutuste sisseviimiseks vajalik, ta on vabastanud internatsionaalsed turud ja tõstnud sealjuures ka rahvusriikide majanduste distsiplinaarkontrolli. Mida

suurem vabadus liikuda on ülemaailmsel kapitalil, seda vähem kontsentreeruvad teadmised ja info kitsasse ringi, seal võib näha tuhandeid võimalusi ja osalusprintsiibi algeid. Rahvusriigid sealhulgas Eesti on tänaseks jäänud juba liiga nõrgaks, et kontrollida globaliseerunud kapitali. Järelikult me vajame juba seetõttu riikide liitu. Kontrollimatu liberalismi jätkumisel võivad esile kerkida tugeva korra taotlejad, ka neoliberalism ise võib lihtsalt muutuda fundamentaalseks, juba räägitaksegi USA liberaalse demokraatia diktatuurist maailmas.
Ettepanek on Euroopa Liidus taotleda institutsionaalseid muutusi, sest täna on ikkagi prioriteetne EU Ühenduse poliitika I jaotis, kaupade vaba liikumise tagamine.
Ühiskondlikud riskid on jäetud rahvusriikide hooleks. Tuleviku EL missioon peaks tulenema globaalsest vastutusest, selleks vajab ta muidugi teatavat kompetentsi. Olulisi muudatusi tegemata võib üldise heaoluriigi utoopia varemetele, heaoluühiskonna ideaali asemel, realiseeruda hirmuühiskond. Loobuda võiks arutelust milliseid positiivseid arenguid ja täiendavat heaolu EL meile kaasa toob ja asuda seisukohale, et ta peaks ära hoidma halvima.

Kasutatud kirjandus

1. **Beck, U;** (1998); Politics of risk society; Cambridge: Polity; pp 9-22
2. **Blachut,J; Gabrele,A; Krajewski,K**; Kryminologia; (2000); Gdansk; 206 lk
3. **Donzelot,J**;(1988);The promotionof the social;Economy and Society;pp395-427
4. Eesti Inimarengu aruanne (2000);TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Ins.
5. Eesti Inimarengu aruanne (2003);TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Ins.
6. Eurostat (2002), Allings New Cronos
7. **Kaplinski,J**; (2002); Arter: 24-25 17 august 2002
8. **Kilvits,K**; (2004); Globaliseerumisest ei saa kõrvale hoida; ÄP 06.02.2004 lk 30
9. **Luhmann,N**; (1993); Risk: a Sociological Theory; New York; Aldine de Gruyter
10. **Marske,C.E**; (1991) Communities of Fate: Readings in the Social Organization of Risk, Lanham, MD; University Press of America, pp 171-2
11. **Rose,N**;(1996);The death of the social ?Re-figuring the territory of government; Economy and Society,pp 327-56
12. **Shiller,R,J**;(2003); The New Financial Order: Risk in the 21st Century; Princeton
13. Leibkonna elujärg; (2002); Eesti Statistikaamet
14. VII avatud ühiskonna foorumi kogumik; (2002); „Sotsiaalsed väärtused ja globaliseerumine“; Infotrükk

Summary

PROSPECTS OF ESTONIAN NEOLIBERAL SOCIAL POLICY IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN UNION AND GLOBALISATION

Tarmo Karma
Tallinn Technical University

During the last decade when dealing with its societal risks, the Estonian post-socialist economy has been based on liberal ideology in many respects due to the lack of alternative choices. Our opportunities certainly increase as we join the EU.
The aim of this article is to study our current position and the environment we are about to integrate into and to offer partial solutions for organising the societal politics of a nation state, taking into consideration the changes in the surrounding globalize world. Liberal societal politics, which dominate in North-America and the United Kingdom can be compared to societal politics in Estonia, discuss the need for a more accurate calculation of demand and potential of risks. Neo-liberal societal politics are not yet dominant in the core countries of Continental-Europe and in more conservative Nordic countries, but its influence is increasing.
The individualistic principle of a co-citizen as a stranger is more widespread than the societal idea of a co-citizen as a friend. Everybody has to live with global and personalised risks, which are changing constantly. It is possible to continue discussing the welfare crisis with regard to the issues of the society, human rights and citizenship.
The compulsory social and health insurance systems created in the past have certainly helped to alleviate the greater risks, but in the modern risk society of today there is a lack of clear understanding about how to protect the members of the society from new global risks. The globalization led by the neo liberal market has significantly helped to change the industrial society into a risk society.
Studies have confirmed that liberalism has resulted in the increase of our stratification and most citizens live in deep poverty according to the EU units of measurement. In addition to material capital, many also lack social capital that is the basis for successful risk handling. The ethical principle of being responsible for ensuring welfare for others in addition to oneself has been of little use so far.
The research leads to the conclusion that we cannot escape further liberalization, but neo liberalism itself must adapt in the global risk society.

Estonia need not mirror the welfare countries in continental Europe that are in deepening troubles nor the US and the UK that aspire to the liberal welfare order.
A new way must be chosen, one that is not uncontrollably liberal. Liberalism was necessary to introduce changes; it has freed the international markets and thus, paradoxically, raised the level of disciplinary control for the national economies. Thus, we need a union of states? National countries, including Estonia, are already too weak to control the globalize capital. The EU could be it; a supranational union that manages risks with it directs policies and represents the global and sustainable values to balance the US hegemony.

The continuation of uncontrolled liberalism will result in the emergence of those who desire strong order; neo liberalism itself could simply turn fundamental. Today, there is already talking of the dictatorship of the US liberal democracy in the world.

The proposal is to request institutional changes in the EU, because today the priority is the first division of the EU policy, the assurance of the free movement of goods. Social risks have been left in the care of the national states. The mission of the future EU should stem from the global responsibility; of course this would require certain competence. Without significant changes, in stead of the welfare society ideal, a society of fear may emerge on the ruins of the general welfare utopia. We must drop the discussion about what positive developments and enhanced welfare the EU will bring for us and take the stand that it should prevent the worst.

EFFECTIVE PROTECTION AGAINST UNFAIR COMPETITION IN THE ENLARGING EUROPEAN UNION

Ants Kukrus, Jaak Kaabel
Tallinn University of Technology

Introduction

Unfair competition can be viewed as a secondary realm of the competition law, where the behaviour of the market participants is observed in the conditions of already functioning competition. The anti-competition acts against the existence of the competition are first of all the abuse of dominant position and the agreements restricting the freedom of competition. The acts against the nature of competition endanger the arise and existence of competition as such. The purpose of restricting such acts is to guarantee the possibility for the competition to function. The main purpose of protection against the unfair competition is, however, to ensure that business between competitors would take place according to the good morals and the honest trade practices (the objects of prohibition are presentation of misleading information on a competitor, disparagement of competitor or goods of competitor, misuse of confidential information, misuse of an employee of a competitor and other acts contrary to honest business practices). On the 7th of March 2003 the Republic of Estonia signed the agreement on participation in the European Economic Area (OJ L 236, 23 Sept. 2003). Since the agreement enters into force, the jurisdiction of the Republic of Estonia will become the internal jurisdiction of one member state of the European Union and the territory of the Republic of Estonia will become a part of territory, where the law of Eurpean Union is applied. Hereby the given article tries to analyse the current problems between the unfair competition regulations of European Union and Estonia and suggest eventual solutions.

The specification and nature of unfair competition

What is unfair depends largely on the economic and social situation, the ethical development of society etc. of particular time and place. Therefore the act, which is unfair in one country, might not be regarded as unfair in another country, not to mention the fact of great diversity of unfair competition laws of different countries. Modern unfair competition laws serve three objectives. Namely, protection of competitors and consumers safeguard the competition in the interests of the society as a whole. The unfair competition laws originally served the interests of fair businessman, in other words, protected them against unfair businessman. Whereas there were acts in the practice, which were not dishonest against the competitor, but nevertheless could for ethical reasons harm the consumer, who is the more or less the basis of every entrepreneur's business. For the mentioned reason the protection against unfair competition was extended to the consumers and clients. Obviously from the latter approach has arisen the concept, that the society as a whole needs to be protected against the unfair competition, since fair competition and protection against unfair competition represents in a way a roll of "social equilibrator". One of the "social equilibrators´" tasks is certainly creating the stable economic

environment, which presumes customer's trust. The second task is to create an ethical relationship between both enterpreneur and customer, which still serves the interests of a stable economic environment. In addition such relationships are essential in entrepreneurs' mutual communication, which brings us back to the original and main task of unfair competition laws. Nevertheless, the unfair competition law, in other words, the prevention of unfair competition can not be the universal remedy against every kind of anti-competition acts because in that case the patent protection etc. would not make any sense. The scope of unfair competition law is to offer general protection against any act, which is not protected by any other special regulation or is not foreseen by the legislator and which will take place in the future. Protection of this kind as comprehensive as possible against such acts is definitely necessary, considering the sophistication and versatility thereof, which enables their appearance in very different realms, in very different forms. Since ingenuity has no limits also in the unfair competition field, all the attempts to come to one sweeping definition, which could embrace all the present and future acts of unfair competition, have failed more or less. Although some progress has been made. Closest to the nature and notion of unfair competition has come the specification of the Paris Convention for the Protection of Industrial Property (RT II 1994, 4/5,19) (hereinafter Paris Convention). Thanks to the Paris Convention certain general international concept of unfair competition is established, whereas most developed countries of the world have obtained the initial points and ideology of their respective regulations namely from the Paris Convention.

Art. 10*bis* of the Paris Convention obligates all the member states of the convention to ensure effective protection against unfair competition. In doing so, the convention has left open the ways of reaching the mentioned goal. This gives a great chance for different legal systems to find a suitable way to apply the principles of the convention. It would not be conceivable to apply the provisions of unfair competition on the same basis both in countries of Anglo-American and common law legal tradition. This fact in its turn has secured the acceptance of the convention in global level. At the given time three main approaches to the application of art.10*bis* are detachable from each other: the *lex specialis* approach, the *civil code* and *common law* approach and the hybrid approach. (Sanders 1997, p 24-76)

Lex specialis approach means, that anti-competition clauses are enacted as a special law (Germany, Austria), several laws (Luxembourg) or exist as a separate part of a law of broader scope (Denmark). It is common that upon the *lex specialis* approach the drafting of national regulation is precisely in accordance with art.10*bis* Paris Convention, which guarantees a certain degree of universality. It is also possible to combine laws specially designed for identifying and regulating the unfair competition with other laws (Belgium, Portugal, Sweden). Estonia is also practicing the *lex specialis* approach, since the chapter 7 of Estonian Competition Act states the protection against unfair competition similar to the Paris Convention.

Upon the *civil code* approach (France, Netherlands, Italy) the general principles dealing with unfair competition issues are included in the civil code, which are interpreted by the courts on a case-by-case basis. In the course of the time such

interpretation by the courts has also shaped episodic legislative acts. Under *common law* approach (England), however, special tort of unfair competition is not accepted and the liability is possible on the grounds of respective formed practice.

The majority of countries, which belong to one of the mentioned groups, practice despite their legal tradition a combination of all the approaches, using more or less all three opportunities against unfair competition. The legal system determines only which approach is dominant. Of course absolutely hybrid regulations and legal systems exist, but none of them is a member of European Union.

Unfair Competition under Art. 10*bis* of the Paris Convention

The Paris Convention is the first act in Europe specifying and prohibiting unfair competition. It is an open treaty, which is available for all the countries in the world to join it. Estonia is the member of the Paris Convention since 24. Aug 1994. Providing the main principles on the regulations and specifications the goal of the convention is to ensure the harmonized and stable development of the industrial property issues in the world. The Paris Convention provides minimal rules and requirements, which has to be guaranteed in the legislation of each member irrespective of the particular way in which the goal is achieved. Consequently, the contracting states are not obliged to create any specific unfair competition laws, whilst it is fully acceptable, if the judicial practice is shaped according to the Paris Convention. All the members of Paris Union are bound to guarantee effective protection against unfair competition and to follow totally the convention. Nevertheless, factually a lot of countries do not satisfy these obligations (AIPPI, 1993). The most overall and fundamental specification of unfair competition arises from the Art.10*bis* of the Paris Convention, which is the basis for most of the current approaches. Accordingly all the acts contrary to honest business practises, constitutes an act of unfair competition. Three different categories of activities are pointed out, which are subjects to definite prohibition. So it can be deduced that these categories are not exhaustive, rather minimal enumeration of acts of unfair competition.
The mentioned categories are as follows:
1)"all acts of such nature as to create confusion by any means whatever with the establishment , the goods, or the industrial or commercial activities, of a competitor; (Paris Convention Art. 10*bis* (3)1)
2)"false allegations in the course of trade of such a nature as to discredit the establishment, the goods, or the industrial or commercial activities, of the competitor; (Paris Convention Art. 10*bis* (3)2)
3)"indications or allegations the use of which in the course of trade is liable to mislead the public as to the nature, the manufacturing process, the characteristics, the suitability for their purpose, or the quantity, of the goods. (Paris Convention Art. 10*bis* (3)3)

From the Art.10*bis* of the Paris Convention a number of acts of unfair competition is possible to derive in addition to the acts mentioned *expressis verbis* in the convention, which are considered as prohibitive in various countries pursuant to Art.10*bis* (comparative advertising, slavish imitation, parasitic acts, exploitation of

fear, dumping, creating the impression that the consumer is being offered a chance to accomplish a purchase on unusually favourable terms although it is not true, etc.). These acts are significant primarily from the aspect of interpreting the universal provisions of the convention. The main doctrines on interpreting the Art.10*bis* of the Paris Convention are the Model Law for Developing Countries on Marks, Trade Names, and Acts of Unfair Competition (WIPO Publication No 805 (E)) by BIRPI (United International Bureaux for the Protection of Industrial Property) and the Model Provisions on Protection against Unfair Competition (WIPO Publication No 832).

Unfair Competition under the law of European Union

The competition policy of European Union strives three goals. Two of them represent the competition at large and the third one the general objectives of the European Union. First of all the effectiveness of the competition has to be maintained, second, the fair competition has to be ensured between the competitors and at last the so called political goal is to conduce the uniting of separate markets to one free market through the harmonization of their competition policies (Jones 2001, p 4-35). Whilst first of all the European Union is an economic union, the issues of competition are vital for the proper functioning of the union.

As mentioned, the competition issues are of essential importance from the point of view of creating the common market. Therefore the protection of fair and unrestrained competition is considered already in the Art.81 and 82 (originally Art.85 and 86) of the treaty of Rome (Treaty establishing the European Community). Art. 81(1) gives a specification, which actually does not deal directly with the protection against unfair competition from the aspect of industrial point of view, but rather with infringement of the competition in general. As incompatible with the common market all agreements between enterprises, decisions by associations of undertakings and concerted practices which may affect trade between member states and which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within common market shall be prohibited (Korah 1990, p 2).

It is obvious, that partially the current specification covers also the unfair competition, but it is not the central subject. It is explicable with the fact, that at the same time without exception all the member states are the members of the Paris Convention as well. In consequence of this there is no need in the European Union for drafting its own regulation, which strictly concerns the industrial property issues. This is also the reason why it is not possible to talk about the unfair competition in European Union context as one regional and distinguishable regulation. Additionally the obligation of protection against unfair competition is duplicated by the WTO membership status, denoting the commitment with the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, including Trade in Counterfeit Goods (RT II 1999, 22, 123) (hereinafter TRIPS Agreement), which also has obtained its definitions and principles concerning unfair competition from the Paris Convention.

Consequently, the conclusion can be made that European Union's treatment of unfair competition is based on the Art.10*bis* of Paris Convention.

Nevertheless, European Union has adopted some directives, which are concerning the protection of unfair competition and constitute the legal basis for the member states, in addition to the Paris Convention. The need for such directives consists in the matter that the Paris Convention enacts only the minimal requirements, though much stricter rules can be enacted by the member states. Consequently, influenced by the general competition policy of the European Union, there is a necessity in certain fields of economy for stricter rules as well as for the harmonized national regulations. The mentioned directives are as follows: the directive concerning misleading advertising (OJ L136/4 10. Sept. 1984), the directive on the protection of databases (OJ L77/20 11.March 1996) and to approximate the laws of the member states relating to trade marks (OJ 40/1 21. Dec.1988). Additionally the regulation on the Community trade mark is elaborated (OJ L11/1 20.12.1993) Despite the fact that common standards do exist, unfair competition law remains an elusive area of law that is hard to categorize (Sanders 1997, p 1).

Protection against unfair competition in Estonia and the legal regulation thereof

The main goal of the current Estonian Competition Act (RT I 2001, 56, 332) (hereinafter ECA) is to protect the unrestrained competition, which is the basis of common market in accordance with the Paris convention.
ECA § 50, entered into force in 2001, states as general principle:
"Unfair competition is taken to mean dishonest trading practices and acts which are contrary to good morals and practices, including…" Basically this definition is identical to the one in Paris convention. Directed by the convention, also a non-exhaustive register of activities is provided, which could clarify the criteria of determining the acts contrary to good morals and honest business practices:
1) "publication of misleading information, presentation or ordering of misleading information for publication, or disparagement of a competitor or the goods of the competitor;
2) misuse of confidential information or of an employee or representative of a competitor";

It is positive that the more precise explanation is supplemented to the present section by ECA § 51 and 52, what does not consist in the Paris Convention. It does not change the current regulation stiffer, than it is in the Paris Convention, whilst ECA § 51 and 52 clarify the general clause by defining it and providing the basic characters thereof, which is emphasized by the word "including" in ECA § 50. For the infringement of unfair competition rules, the possible occurrence of such acts is absolutely sufficient, despite the intent of actual damage. Such approach is necessary to protect "the ones concerned", which act in good faith. Hereby a tendency occurs, that it has been tried to observe the Paris Convention as closely as possible. This in its turn has followed by unutilization of the possibilities offered by the convention on enacting more detailed and eventually stricter regulation, as well as the gap in the Estonian legislation. Both Paris Convention and ECA deal with acts of competitors or market participants, but not with all acts of this kind, irrespective the perpetrator, i.e. the competitional link is a premise for the liability of unfair competition.

Comparing three last Estonian Competition Acts it can be regarded negative upon the current one, that the law is not obvious enough though neither were the previous ones. Experts may magnificently seize the subject, but the person, whose rights has been violated, might not know about it. In sense of prohibiting the unfair competition, everything is correct, i.e. proper regulation exists. But if the regulation is going to be functional and consequently effective, depends on the mechanism the regulation has set in motion with. According to the law of 1998, the Estonian Competition Board exercised state supervision over unfair competition either at submitted applications or at its own initiative. Under the law of 2001, the state supervision has not been exercised anymore and exchanged for self-regulation, which is expressed by the opportunity to file an action in the civil court pursuant to ECA § 53 and 54. How can the self-regulation work, if the entrepreneur who usually is not a legal expert, is not able to precisely comprehend such a complicated and rather new realm as unfair competition? The shortcoming of non-obvious law is the matter, that understanding the law, but not understanding the respective legal practice, it is difficult to imagine, what does the phrase "contrary to honest business practices" mean. The situation is even more complicated, if the legal practice is not advanced enough yet to extensively express the acts of unfair competition. If the tendency would be opposite, i.e. the register would be more obvious in every next law, there were no reason for criticism. Comparing three last Estonian Competition Acts, the tendency is towards a general clause in ECA on protection against unfair competition and the essence thereof remains for the courts to decide.

Since the entry into force of the Estonian Penal Code (RT I 2001, 61, 364) (hereinafter EPC) on the 1st of Sept. 2002, anti-competition acts are criminalized, i.e. ECA is combined with EPC as for the sanctions. Only EPC § 377 and 378 deal with acts against unfair competition. EPC § 377 and 378 prohibit respectively the unauthorized disclosure and misuse of trade secrets. It is remarkable, that though the abuse of dominant position and prohibited agreements are primary, as the acts directly against the nature of competition and unfair competition only secondary realm of competition, also the unfair competition is able to cause extensive damage and might be worth criminalization in addition to the issues concerning the trade secrets. Hereby a question arises, how can the unauthorized use of a trade secret cause more damage for a enterprise's normal course of trade, than for example misuse of an employee of a competitor for different economic reasons, which both are prohibited pursuant to the same section of ECA. If not to consider unfair competition as an offence, then also EPC § 377 and 378 should be excluded. And if any act of unfair competition is considered as an offence, then a perceptibly better and systemized approach would be for example supplement of a formal provision sanctioning the unfair competition. Formal, in the sense of getting its essence from ECA. Whereas all the acts of unfair competition are not worth criminalization, the establishment of an offence should require intention, like Japan has enacted among others (AIPPI) 2002, p 141), and causing extensive damage, like Finnish Penal Code (AIPPI 2002, p 82).

Conclusions

The significance of the protection against unfair competition is expressed first of all in changing the business environment more ethical. European Union essentially misses it´s own respective regulation and all the members proceed from the Paris convention. Legally there is no controversy between the legislations of Estonia and the European Union. Although there is no controversy, it is important for Estonia to liquidate the gaps, disharmonies and other problems of this realm, since the competition issues are of great importance in the European Union´s economic policy and effective competition rules essential for the assumption of common market. In the field of unfair competition such problems are first of all the non-obviousity of the law, which may cause the ineffectiveness of the self-regulation. The establishment of parallel state supervisory could harm the harmonization process of the legislations, since none of the members practices the state supervisory. Also the issues concerning the requirement for competitional link as an assumption of unfair competition and the principles of criminalization of unfair competition deserve at least a discussion.

Literature

1. AIPPI. Annuaire 1993/III (1993), 222 p.
2. AIPPI. Yearbook 2002/II (2002), p 82, 141.
3. Council Directive of 10 September 1984 concerning misleading advertising 84/450/EEC [1994] OJ L136/4.
4. Council Regulation (EC) No 40/94 of 20 December 1993 on the Community trade mark 40/94/EEC [1994] OJ L11/1.
5. Directive of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the Legal Protection of Databases 96/6/EEC [1996] OJ L77/20.
6. Agreement on the Participation of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic in the European Economic Area (23.09.2003 OJ L236).
7. First Council Directive of 21 December 1988 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks 89/104/EEC) [1989] OJ 40/1.
8. **Jones, A.,** etc. EC Competition Law. Text, Cases, and Materials (2001), p 4-35.
9. Karistusseadustik (RT I 2001, 61, 364).
10. Konkurentsiseadus (RT I 2001, 56, 332).
11. **Korah, V., Rothine, W.A.** An Introductory Guide to EEC Competition Law and Practice. 4th Ed. (1990), p 2.
12. **Sanders, A.K.** Unfair Competition Law (1997), p 1, 24-76.
13. Paris Convention for the Protection of Industrial Property (RT II 1994, 4/5,19).
14. WIPO. Model Law for Developing Countries on Marks, Trade Names, and Acts of Unfair Competition. [WIPO Publication No 805 (E)] (1967).
15. WIPO. Model Provisions on Protection Against Unfair Competition. [WIPO Publication No 832]. (1986).

Kokkuvõte

KÕLVATU KONKURENTSI EFEKTIIVNE TÕKESTAMINE LAIENEVAS EUROOPA LIIDUS

Ants Kukrus, Jaak Kaabel
Tallinna Tehnikaülikool

Kuna konkurentsi küsimused omavad Euroopa Liidu majandus-poliitilisi eesmärke silmas pidades olulist tähtsust, siis on oluline ka kõlvatusse konkurentsi puutuv. Eelkõige väärib antud teema käsitlust, kuna kõlvatu konkurentsi vastase kaitse traditsioon on maailmas suhteliselt lühike ja vastav praktika alles kujunemas. Seda aktuaalsem on antud teema Eestis, kus seoses riigi taasiseseisvumisega on äritavad lõplikult välja kujunemata ja ka õiguskord suhteliselt noor võrrledes enamuse Euroopa riikidega. Kõlvatu konkurentsi instiututsioon loodi seoses vajadusega kaitsta ausat konkurenti ebaausa eest, millele hiljem lisandus tarbija kaitse ebaausa äritegevuse eest. Kõlvatu konkurentsi vastased seadused ehk kõlvatu konkurentsi tõkestamine ei saa olla universaalne vahend kõikide konkurentsi vastaste tegude tõkestamiseks, sest vastasel korral kaotaks mõtte patentimine jms. Kõlvatu konkurentsi vastaste kaitse eesmärk on pakkuda üldist kaitset tegude eest, mille kaitseks pole rakendatud spetsiaalset regulatsiooni või mida seadusandja pole ette näinud ning mis saavad võimalikuks alles tulevikus. Kõige põhjalikumalt on sätestatud kõlvatu konkurentsi vastane kaitse tööstusomandi kaitse Pariisi konventsioonis, mis sätestab minimaalsed kõlvatu konkurentsi tõkestamise nõuded, mille liikmesriigid peavad tagama endale sobival viisil. Pariisi konventsiooni näol on tegemist globaalselt aktsepteeritud põhimõtetega, kuivõrd ka Maailma Kaubandusorganisatsiooni TRIPS leping lähtub nimetatud konventsioonist. Siinkohal on oluline, et Pariisi konventsaiooni liikmeteks on eranditult kõik Euroopa Liidu liikmesriigid, mistõttu puudub Euroopa Liidul vajadus eraldi oma regulatsiooni loomiseks. Kuna Eesti on Pariisi konventsiooni liige ja tema seadusandlus on viidud kooskõlla konventsiooni nõuetega, siis puudub ka vastuolu Euroopa Liidu õigusega. Võttes aga arvesse konkurentsi küsimuste olulisust, võib leida nii mõnegi kitsaskoha, mis vääriks diskussiooni. Sellisteks kitsaskohtadeks on kõlvatu konkurentsi osas eelkõige regulatsiooni üldsõnalisus, mille tõttu võib 01.10.2001 jõustunud konkurentsiseadusega kehtestatud iseregulatsioon osutuda mitteefektiivseks. Seda seetõttu, et kõlvatu konkurentsi teematika on oma sisult vägagi mahukas ja spetsiifiline ning see võib jätta kõlvatu konkurentsi tegelikud võimalused kasutuseta. Kuna tegemist on küllaltki spetsiifilise temaatikaga, siis praeguse regulatsiooni puhul kõlvatu konkurentsi olemuse mõistmiseks ainult seadusesätete tundmisest ei piisa, vaid on vaja teada lisaks vähemalt vastavat kohtupraktikat ja soovitavalt ka teooriat, mis sisuliselt tähendab seaduse mittetoimimist. Antud juhul ei oleks paralleelse riikliku kontrolli rakendamine adekvaatseks kõlvatu konkurentsi tõkestamiseks mõistlik kasvõi juba Euroopa Liidu liikmesriikide regulatsioonide harmoniseerimise seisukohast, kuivõrd üheski Euroopa Liidu riigis riiklikku kontrolli ei rakendata. Samuti vääriks dialoogi konkurentsialase sideme nõue kõlvatu konkurentsi eksisteerimise tingimusena ja karistusseadustiku kõlvatuks konkurentsiks olevate tegude kriminaliseerimise põhimõtted.

SOTSIAALSE KAPITALI MÕJU MAJANDUSE JÄTKUSUUTLIKULE ARENGULE[1]

Agne Nettan
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Võib öelda, et enamik maailma riike soovivad saavutada edu majanduses ja ühiskondlikus korralduses, jõudmaks ühiskonda, kus on arenenud infotehnoloogia, tugev pangandussüsteem, ettevõtlust soodustav maksusüsteem jne. Kaugemaks eesmärgiks omakorda on kodanike elatustaseme tõstmine ja heaolu parandamine. Riigi majanduskasv ja ennekõike edasine areng sõltub paljuski sellest, kuivõrd vabad on turud ja milline on võimsus kasvu tagamiseks. Siiski ei piisa majanduskasvu ja -arengu tagamiseks vaid inflatsiooni piiramisest, stabiilsest vahetuskursist, ebaefektiivsete riiklike ettevõtete privatiseerimisest, mõnedest kapitalistlikest institutsioonidest jne, kuna areng sõltub oluliselt ka kultuurist, haridusest, sõltumatust juriidilis-legaalsest baasist, ühiskonnakorraldusest, majanduse struktuurist, korruptsioonitasemest jpm. Seejuures on alles viimastel aastatel üha enam tähtsustama hakatud sotsiaalselt orienteeritud kapitali, millega kaasneb ka jätkusuutliku arengu saavutamine.

Maailmapank on teoreetilisel tasandil hakanud jätkusuutliku säästmismäära sisse arvestama ka investeeringuid inimkapitali. Lähtuvalt rahvaste rikkuse kontseptsioonist käsitletakse inimkapitali mõistes haridust, tööjõudu ja sotsiaalset kapitali. Viimasele on uuringutes kõige vähem tähelepanu pööratud, ehkki samal ajal on see kõige huvitavam osa ühiskonnaressurssidest. Sotsiaalsel kapitalil pole veel ühest definitsiooni, kuid see iseloomustab inimkoosluse ja ühiskonna ühiselulist kvaliteeti hõlmates usalduslikkust, koostöösuutlikkust, info läbipaistvust. Kõnealuse kapitali sisu on üsna raske mõista ning seetõttu seda töödes sageli ei käsitleta, kuna antud ressurss tundub iseenesestmõistetav ning selle mõju majandusele arvatakse ebaolulise olevat. Käesolevas artiklis see nii ei ole ning seetõttu on eesmärgiks välja selgitada, kas ja kuidas sotsiaalne kapital mõjutab majanduse arengut ning kuidas aitab kaasa selle jätkusuutlikkusele. Selleks vaadeldakse majanduse jätkusuutliku arengu ja sotsiaalse kapitali mõistet, seost majandusarenguga ning püütakse alternatiivseid jätku- ja haldussuutlikkuse näitajaid kasutades vaadelda sotsiaalse kapitali mõju majandusarengule Euroopa Liidu liikmes- ja kandidaatriikides.

Majanduse jätkusuutlik areng

Majanduskasvu ja -arengu mõistet on sageli kasutatud ühetähenduslikena. Olgugi et omavahel seotud, seisneb tegelikkuses nende vahel põhimõtteline erinevus. Majanduskasv viitab kvantitatiivsele muutusele, mille mõõtmiseks enamasti vaadeldakse rahvamajanduse või sisemajanduse koguprodukti *per capita*. Majandus-

[1] Artikkel on valminud ETF grandi nr. 5369 toetusel.

arengu mõiste seevastu tähendab üldise elustandardi paranemist elanikkonna hulgas, hõlmates kvalitatiivset dimensiooni – vaesuse vähendamist, tervishoiu- ja haridusteenuse pakkumist, aga ka transformatsiooni algsest põllumajandustootmisest mitmekesisele tööstustootmisele, üldisemalt veel väärtushinnangute ja hoiakute muutumist, mittemateriaalsete vajaduste rahuldamist ning riiklike institutsioonide arengut. (Hess, Ross 1997)

Ühiskonna arengut peetakse jätkusuutlikuks, kui erinevate kapitalivormide poolt loodud kogurikkus aja jooksul ei vähene. Heaolu muutuse ja selle aluseks oleva rahvusliku rikkuse muutuse hindamiseks ajas on kasutusele võetud jätkusuutlik säästmismäär (SKP – tarbimine – põhivarade kulum – looduskapitali netokulum + inimkapitali netoinvesteeringud = jätkusuutlik säästmine), mis näitab mille arvel majanduskasv toimub, st kuidas rahastatakse praegust arenguprotsessi ja kasvu alternatiivkulu. Positiivne jätkusuutlik säästmismäär näitab, et riigi rikkus ja heaolu kasvab, negatiivne viitab sellele, et areng ei ole jätkusuutlik. (Nõmmann *et al* 2002)

Rahvaste rikkuse kontseptsioonist pärineval sotsiaalsel kapitalil rolli jätkusuutliku arengu saavutamisel on välja toonud Ron Burt oma töös "The Gender of Social Capital", kus rõhutati sotsiaalse kapitali ühe olulisema omadusena seda, et see aitab leida paremat rakendust indiviidi haridusele, nimetades seda kultuuriliseks kapitaliks (Eesti Inimarengu Aruanne 2001). Käesoleva artikli autori arvates on siin sotsiaalsel kapitalil täpsemalt informatsiooni jagamise roll. Seega tänu inimese sotsiaalsele kapitalile on tal kergem leida oma oskustele, teadmistele ja haridusele rakendust. Sotsiaalse kapitali teavitamise rolli kinnitavad ka Maailmapanga uurimused. On loogiline, et lisaks sõpradele-sugulastele vahetatakse informatsiooni ka erinevate assotsiatsioonide ja institutsioonidega. Viimaste puhul on sageli negatiivseks küljeks mittetäieliku info edastamiselt kasusaamine, mida tuleb ette krediidi– ja tööjõuturgudel. Selline käitumine võib kaasa tuua turutõrkeid, mille leevendamisele saab kaasa aidata sotsiaalne kapital, eemaldamata küll määramatust, kuid luues teadmise vastase käitumise kohta. Sotsiaalne kapital võib seega täita olulist rolli kindlustamaks asjaolu, et vastastikustest ootustest on aru saadud. Suhtlemine inimeste vahel ja institutsioonidega ilmnebki sageli kui tegevustes eksisteerib risk vastase oportunistlikuks käitumiseks.

Sotsiaalse kapitali rolli majandusarengu juures on uurinud ka A. Hirchmann, kes leidis, et tootlike väljundite ja seega majandusarengu saavutamiseks on tõepoolest tarvis teatavat sotsiaalse kapitali taset ühiskonnas, ehkki tema uurimistöös on tähelepanuta jäetud asjaolu, et sotsiaalset kapitali on võrdlemisi raske mõõta. (Thirlwall 1994)

Sotsiaalne kapital

Teoreetilisi lähenemisi defineerimaks sotsiaalset kapitali on mitmeid. Kolm olulisemat põhivaadet tõi 1996. aastal välja Maailmapanga Sotsiaalse kapitali grupp. Esimene kõige kitsam on kogukondlik (*Communitarian*) kontseptsioon, mis pärineb R. Putnamilt, kes defineeris sotsiaalset kapitali kui inimestevaheliste horisontaalsete ühenduste hulka ning kui kodanikeühenduste võrgustikku. Seega sotsiaalne kapital

luuakse vabatahtlikes ühendustes suhtevõrgustike kaudu, põhinedes vastastikusel usaldusel. Arvestamata on aga jäetud negatiivne külg, isoleeritud ühiskonnas asendub nö positiivne sotsiaalne kapital negatiivsega (kuritegelikud ühendused) ning käsitlus eeldab vastuoluliselt ka, et kooslused on homogeensed ning kasulikud kõigile liikmeile. (Berger-Schmitt, Noll 2000, ja Woolcock, Narayan 1999)

Laiem nn võrgustiku (*Network)* kontseptsioon pärineb Colemanilt, kus sotsiaalne kapital on kui erinevate tasandite üksuste hulk. Selle definitsiooniga on laiendatud kontseptsiooni horisontaalselt ka vertikaalsele tasandile, mida iseloomustavad hierarhilised suhted ja ebavõrdne võimujaotus liikmete vahel. Kõnealune definitsioon hõlmab suurema hulga ühendusi ja nende eesmärke, mis võivad olla nii positiivsed kui negatiivsed. (Expanding the Measure of Wealth 1997)

Kolmas ja kõige laiem institutsionaalne kontseptsioon (*Institutional*) kaasab ka poliitilise keskkonna, mis arendab norme ja vormib sotsiaalset struktuuri. Lisaks eelmistest definitsioonidest pärinevatele kohalikele, mitteametlikele, horisontaalsetele ning vertikaalsetele suhetele, on lisatud ka formaalsed institutsionaalsed suhted ja riiklikud vahendid nagu seadusandlus, kohtusüsteem, kodaniku ja poliitilised õigused. Selle käsitluse põhjal leidsid North ja Olson, et institutsioonidel otsuste tegijatena on oluline mõju majandusarengule. (Expanding... 1997)

Iseloomustamaks neid definitsioone tuleb öelda, et kõik nad täiendavad üksteist, tõdedes, et sotsiaalsed suhted mõjutavad majanduslikke tulemusi ja suhted on omakorda mõjutatud tulemuste poolt. Samuti nähakse suhete poolt loodud potentsiaali parandamaks arengut ja märkamaks sotsiaalse kapitali negatiivset poolt. (Expanding... 1997)

Kuna puudub sotsiaalse kapitali ühene definitsioon ning sotsiaalse kapitali loomus ja vorm aja jooksul muutuvad, siis on sotsiaalse kapitali mõõtmine osutunud raskeks. Ometi oleks tarvis võrrelda inimgruppe riigis ja riike omavahel. Selleks on siiani mõõdetud sotsiaalsele kapitalile ligilähedasi ühikuid. Lihtsaim viis sotsiaalse kapitali kohta aimu saada on kasutada küsitlusmeetodit, esitades küsimuse “Kas usute, et üldiselt saab enamikke inimesi usaldada ja ei peaks nendega suheldes olema ettevaatlik?”. Selle küsimuse esitamisel vastas küsitletud venemaalastest 64% ja 21,3% taanlastest, et inimesi ei saa usaldada (Paldam *et al* 2001). Esitatava küsimusega saab konkreetse vastuse, kuid käesoleva artikli autori arvates teeb vastamise keeruliseks selle kaheosalisus. Ehk leidub inimesi, kes arvavad, et teisi saab usaldada, ent soovivad siiski olla oma suhetes ettevaatlikud. Eestis mõõdeti 2002. aasta mais inimeste usaldust, kus veidi üle kolmandiku vastanutest (37%) pidas inimesi täiesti usaldusväärseteks, pooled arvasid, et inimestega peaks ettevaatlik olema ja 8% leidis, et inimestega tuleb olla väga ettevaatlik (Eesti ühiskond 2002). Kasutatakse ka teist tüüpi küsimust “Mõeldes sajale inimesele, kes pole teie lähedased pereliikmed, kuid keda hästi tunnete, mitmele neist laenaksite n% oma sissetulekust?” või “Mõeldes sajale inimesele, kes pole teie lähedased pereliikmed, kuid keda hästi tunnete, mitu neist laenaksid teile n% oma sissetulekust?”, mis käesoleva artikli autori arvates annavad erineva vastuse kui vaadelda erinevate

sissetulekutega rühmi. Kui aga küsimust üldistada lihtsalt laenu andmise peale, siis oleksid ilmselt saadavad vastused liialt üldised.

Sotsiaalse kapitali teise definitsiooni kohaselt saaks seda mõõta läbi kodanikuorganisatsioonide. Maailmapank tegelebki vastava andmestiku kogumisega, kus vaadeldakse vabatahtlikke organisatsioone (VO) ja kohalikke institutsioone, mis pakuvad haridus-, tervishoiuteenuseid. Selline käsitlus pärineb Putnamilt, kes võrdles Põhja- ja Lõuna-Itaaliat vaadeldes sotsiaalset kapitali läbi kodanike osavõtu hääletamisest, jalgpalliklubide liikmete hulgast ja usaldatavusest avalike institutsioonide vastu. Putnami instrument mõõdab sotsiaalset kapitali läbi VO-de tiheduse, mille puhul on küll probleeme tekitanud VO mõiste defineerimine. Eestis on organisatsioonidesse kuulumist uuritud "Elutingimuste uuringu" raames. Tulemuste põhjal ei arvutatud välja Putnami instrumenti, sest küsitleti inimeste kuuluvust igasugustesse organisatsioonidesse. Selgus, et osalusmäär on madal, vaid 27% täisealisest elanikkonnast kuulub vähemalt ühte etteantud organisatsiooni. (Elutingimuste uuring... 2000)

Lahendust mõõtmisprobleemile püütakse leida kiiresti, kuna Maailmapank soovib sotsiaalset kapitali lisada jätkusuutliku säästmise valemisse tõestamaks, et vähendades sotsiaalset kapitali muutub jätkusuutlik kasv ajapikku teostamatuks.

Fakt, et Eesti inimeste kuulumine organisatsioonidesse on madal ja Venemaal inimesed ei usalda teisi võib olla tingitud riiklikust korraldusest. Leidub teooriaid tõdemaks, et riiklik sekkumine (diktaatorlik riigikord) arengu parema saavutamise eesmärgil ei ole alati õigustatud. Ajaloost on teada, et diktaatorid on kartnud VO-sid väljaspool režiimi. Kontrolli saavutamiseks kasutati nö hirmutamispoliitikat, kus ülistati režiimi ja tegelikku seaduslikkust ei eksisteerinudki. Usaldus, suhete-võrgustikud ja vabatahtlik koostöö osutuvad süsteemis raskeks, aga siiski pole ühiskond sotsiaalse kapitalita. Arvatakse, et positiivse sotsiaalse kapitali asendab negatiivne ja et süsteem ise tekitab tingimused takistamaks normaalset majandusarengut. Seega võib öelda, et diktatuur hävitab positiivse sotsiaalse kapitali. (Paldam *et al* 2001). Nõukogude režiimi lagunemise üheks põhjuseks võib samuti pidada seda, et riigis oli vähe või puudus positiivne sotsiaalne kapital. Inimesed, kes sellised perioodid üle elavad kalduvad ka pärast umbusaldama teisi ja vältima omaalgatust. Eestiski läbi viidud uuringus selgus, et vanuse suurenedes väheneb usaldus poliitiliste institutsioonide vastu. (Eesti ühiskond 2002)

Arvatakse, et sotsiaalse kapitali loomiseks, protsessi kiirendamiseks ning usalduse saavutamiseks kulub aastakümneid, isegi sajandeid. Paldam ja Svendsen leiavad, et kiirendamise võimalusteks on aktiivne ja passiivne sekkumine. Eelnev näitas, et sotsiaalse kapitali loogika hoiatab aktiivse sekkumise eest. Ent passiivsest abist võiks olla kasu, st riik ja valitsus saavad teha palju loomaks keskkonda sotsiaalse kapitali tekkeks. Et sotsiaalset kapitali ja majandusarengut julgustada, tuleks üle saada inimeste usaldamatusest institutsioonide ja riigi vastu (Paldam, Svendsen 2000).

Seosed jätkusuutliku säästmismäära ja sotsiaalse kapitali indikaatorite vahel

Ajendatuna Eesti ja teiste kandidaatriikide liitumisest Euroopa Liiduga 2004. aasta 1. mail, vaadeldi liikmete ja liitujate (Eesti, Läti, Leedu, Poola, Tšehhi, Slovakkia, Ungari, Sloveenia, Malta, Küpros), kellest paljude olukorda iseloomustab siirdemajandus, jätkusuutlikke säästmismäärasid ja nende seoseid nö alternatiivsete sotsiaalse kapitali näitajatega, lähtudes institutsionaalsest kontseptsioonist, kuna see lähenemine hõlmab veritikaalsed ja horisontaalsed suhteid, analüüsis kasutatavad kõnealused näitajad on samuti seotud poliitilise keskkonnaga. Näitajaid võib ühiselt nimetada haldamisnäitajateks, millega on mõõdetud erinevate riikide kodanike- ja poliitilisi õigusi, võimu stabiilsust, bürokraatia kvaliteeti, riigiametnike kompetentsi, inimeste usaldust poliitiliste agentide suhtes, kohtusüsteemide efektiivsust jne aastatel 1997/98 ja 2000/01. Sisuliselt on andmed jagatud kuueks klastriks: hääletamine ja aruandekohustus, poliitiline stabiilsus, valitsuse efektiivsus, regulatiivne kvaliteet, seadusandlus ja korruptsioonikonitroll. Näitajad klastrites on agregeeritud ning hinnangud on saadud vahemikus –2,5 kuni 2,5, kus kõrgem väärtus vastab paremale tulemusele (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 2002).

Teiselt poolt kasutati jätkusuutlikkuse näitajatena 2002. aasta lõpus Maailmapanga poolt avaldatud jätkusuutliku säästmismäära näitajaid. Vaadeldi 1998. ja 2000. aasta jätkusuutliku säästmismäära näitajaid, mis oli arvutatud osana riiklikust või sisemajanduslikust koguproduktist. Nende andmete põhjal püüti leida, kas sotsiaalne kapital avaldab mõju jätkusuutlikule säästmismäärale ja sellest tulenevalt ka jätkusuutlikule arengule.

Seoseid jätkusuutliku säästmismäära ja sotsiaalse kapitali alternatiivsete näitajate vahel vaadeldi aastatel 1998 ja 2000. Meetodina kasutati esmalt korrelatsioonanalüüsi, millest selgus, et seosed erinevatel aastatel jätkusuutlikkuse ja institutsionaalsel tasandi sotsiaalse kapitali näitajate vahel on olemas, ehkki nõrgad ja statistiliselt ebaolulised. Siiski, vaatluste arvu suurendamisel, st paneelandmeid ja regressioonanalüüsi kasutades tekkisid mitmed huvitavad seosed.

Konstrueeriti esialgne mudel, kus endogeense muutujaks oli jätkusuutlik säästmismäär 1998. aastal ja eksogeenseteks muutujateks haldussuutlikkuse näitajad samal aastal. Mudel omandas kuju:

$J.S98_i = B_0 + B_1HAAL98_i + B_2PLST98_i + B_3VLEF98_i + B_4RGKV98_i + B_5SEAD98_i + B_6KORR98_i + u_i$,

kus $J.S98_i$ – jätkusuutlik säästmismäär EL liikmes- ja kandidaatriikides;
$HAAL98_i$ – hääletamine ja aruandekohustus EL liikmes- ja kandidaatriikides;
$PLST98_i$ – poliitiline stabiilsus EL liikmes- ja kandidaatriikides;
$VLEF98_i$ – valitsuse efektiivsus EL liikmes- ja kandidaatriikides;
$RGKV98_i$ – regulatiivne kvaliteet EL liikmes- ja kandidaatriikides;
$SEAD98_i$ – seadusandlus EL liikmes- ja kandidaatriikides;
$KORR98_i$ – korruptsioonikontroll EL liikmes- ja kandidaatriikides;
u_i – juhuslik viga ning B_0, B_1, B_2, B_3, B_4, B_5, B_6 mudeli parameetrid.

Mõlemaid riigi gruppe koos vaadeldes nii aastal 1998 kui üle kahe ajaperioodi, ilmnes seos jätkusuutliku säästmismäära ja poliitilise stabiilsuse vahel. Mõlema mudeli korral selgus, et sotsiaalset kapitali näitava poliitilise stabiilsuse hinnangu kasvamisel suureneb ka jätkusuutlik säästmismäär, st liikmes- ja kandidaatriikide ühise poliitilise stabiilsuse hinnangu ühikulisel suurenemisel (0,01), suureneb jätkusuutlik säästmismäär 4,76% (1998. a. mudelis 5,21%). Saadud protsent tundub väga suur, kuid see tuleb sellest, et vaadeldakse koos kõiki liikmes- ja kandidaatriike ning protsent tuleks jagada riikide vahel. Poliitiline stabiilsus võib riigis määrata jätkusuutlikku arengut ennekõike seetõttu, et riiki ja selle arengut puudutavaid otsuseid võetakse vastu just kõrgemate võimuorganite poolt, näiteks otsused inimkapitali investeeringuteks. Poliitilise võimu stabiilsus on vajalik, sest mida pikaajalisemalt ja eesmärgile orienteeritumalt valitsus tegutseb, seda paremaid tulemusi jätkusuutlikkuse seisukohalt saavutatakse. Nagu mainitud, toob riigitasandi ebastabiilsus kaasa ka inimeste usaldamatuse esindajate vastu.

Liikmesriikide puhul üle aastate osutus oluliseks mudel, kus jätkusuutliku säästmismäära positiivseks mõjutajaks oli vaid valitsuse efektiivsus, ehkki korrelatsioonist tuli välja oluline seos ka poliitilise stabiilsuse, regulatiivse kvaliteedi ja seadusandlusega. Kuid antud juhul selgus, et valitsuse efektiivsuse hinnangu ühikulisel suurenemisel kasvaks EL riikide jätkusuutlik säästmismäär 5,74%, ka seekord on see osa tegelikult kõigile liikmeile jagades väike, ent iga rahahulk, mis investeeritaks inimkapitali või millega leevendataks keskkonna saastet, on alati oluline. Valitsuse efektiivsuse all vaadeldi meetmeid, mis mõõtsid bürokraatia kvaliteeti, riigiametnike kompetentsi, avalike teenistujate piisavust ja iseseisvust ning valitsuse tööd poliitikate elluviimise suunas. Siingi on olukord põhjendatav kahel tasandil – kõrgemalt valituse ning madalamalt inimeste tasandilt. Ametnikud ja teenistujad on need, kes kujundavad oma otsuste, tulemuste, suhtumisega riigi mainet, majanduslikku seisundit ja edasijõudmist ning inimesed kujundavad oma arvamuse ja usalduse valitsuse vastu.

Usalduse vähesust siirderiikides, valitsusasutuste ebaedukat toimimist ning valitsustasandi arengu vajadust näitas analüüs kandidaatriikide kohta, kus tugevaid seoseid sotsiaalse kapitali näitajate ja jätkusuutliku säästmismäära vahel ei tekkinud. See võib olla tingitud asjaolust, et paljud neist riikidest on olnud seotud mõningal määral nõukogude riigikorraga ja kaheteist aasta jooksul pole jõutud sotsiaalset kapitali üles ehitada. Samas ei saa kindlalt väita, et uurimiseks valitud sotsiaalse kapitali näitajad jätkusuutlikule säästmisele ja sellest tulenevale kasvule mingit mõju ei oma. Et kasutatud sotsiaalse kapitali näitajad on alternatiivsed ja klastritena kõiki tasandeid ei hõlma, tundus mõistlik edasi kasutada faktoranalüüsi, kus kõik sotsiaalset kapitali iseloomustavad näitajad lülitati üheks muutjaks ehk faktoriks, nimetusega institutsionaalne pädevus. Esimene regressioonimudel mõlema riikide grupi kohta üle aastate kirjeldas vaid 7% jätkusuutlikkuse kujunemisest, mis võis olla tingitud sellest, et ühte muutujasse olid lülitatud kõik sotsiaalse kapitali näitajad.

Faktoranalüüs ainult liikmesriikide kohta näitas, et institutsionaalse pädevuse suurenemisel toimub ka samasuunaline muutus jätkusuutlikus säästmismääras (suureneks 2,47%), seega kui valitsuse tasandil toimuvad sotsiaalset kapitali

positiivselt mõjutavad muutused, siis võib oodata ka majanduskasvu ja -arengu suurenemist. Saadud mudel kirjeldas 23% säästmismäära kujunemisest. Jätkusuutliku säästmismäära tõus antud juhul oleks institutsioonide pädevuse ühikulisel kasvamisel suurem kui vaadeldes kõiki riike koos. See on ilmselt tingitud asjaolust, et liikmesriikidel on institutsioonide töökord hästi välja töötatud ning kui seda parendada, siis kuluks sellele ilmselt vähem ressursse kui kandidaatriikidel, kellel on palju enam teha selleks, et teistega näiteks korruptsioonikontrolli osas samale tasemele jõuda.

Viimaks kasutati faktoranalüüsi ka kandidaatriikide andmetega, mille tulemusel saadi algnäitajatest kaks faktorit (usaldus riigipoliitika ja valitavate vastu), millega kirjeldati 80,72% algnäitajate varieeruvusest. Kuid kandidaatriikide kohta saadud regressioonimudeli kirjeldatuse tase oli pisut väiksem liikmesriikide omast. Samuti selgus, et statistiliselt oluliseks osutus vaid usaldus valitavate vastu faktor, ehkki tulemus oli ootuspärane, vastava faktori suurenedes jätkusuutlik säästmismäär suureneks. Siingi on ilmselt sama põhjus, et kandidaatriikidel on aeganõudvam ja raskem läbi viia muudatusi valitsussüsteemis.

Faktorkaale vaadeldes aga selgus, et faktori keskmisest väärtusest madalamad väärtused olid ennekõike kandidaatriikidel (Eesti, Läti, Leedu, Slovakkia) või majandusarengult nõrgematel liikmesriikidel nagu Kreeka või Itaalia. Seejuures positiivseid näitajaid omasid aga nn Skandinaavia mudeliga riigid Soome, Rootsi jt.

Järeldused

Eelnev käitlus koos teiste teadlaste uurimuste tulemuste ja artikli autori poolt läbi viidud modelleerimisel saaduga tõestas, et sotsiaalne kapital tõepoolest omab mõju jätkusuutlikule säästmismäärale ja seeläbi ka majandusarengule.

Siiski jäävad konstrueeritud mudelite põhjal vastuseta paar küsimust. Eeldatakse, et ühel hetkel peaks suurenema sotsiaalset kapitali (institutsionaalset pädevust, poliitilist efektiivsust) näitav hinnang ühiku võrra, selleks et suurendada jätkusuutlikku arengut. Käsitlemata jääb, kuidas see hinnang peaks suurenema, kas institutsioonide pädevus paraneb iseenesest või peaks riik kuidagi sekkuma. Nagu selgus on praktika näidanud, et liigne sekkumine hävitab sotsiaalse kapitali ühiskonnas või muudab selle negatiivseks. Samuti ei saa vastust sellele, mis hetkest mõista, et riiklik interventsioon on liigne. On leitud, et liigne sekkumine on taunitav ning et olemuslike väärtuste parimaks mõõduks on ainult inimese sõltumatus. Samuti usub artikli autor, et sotsiaalne kapital suureneb rohkem, kui inimestele on antud kodaniku- ja poliitilised vabadused ja riiklik sekkumine on viidud miinimumini.

Teiseks tekib mudelite tõlgendamise seisukohalt küsimus, kui ruttu toimuvad vastavad muutused jätkusuutlikus säästmismääras, kui vastavad sotsiaalse kapitali näitajad ühiskonnas on juba suurenenud. Eeldame, et säästmismäära suurenemine on pikaajaline protsess, kuid kas praeguste investeeringute tulemusena saavutatav vähene areng korvab aastate pärast seniseid pingutusi. Artikli autor leiab, et inim- ja

looduskapitali seisukohalt on investeering igal juhul kasulik olenemata sellest, et areng tulevikus ei pruugi olla väga suur. Regressioonanalüüsi tulemusena saadud hinnangute korral ei ole võimalik kahjuks jõuda tulemuseni, kuidas leida seda osa sotsiaalse kapitali hinnangu suurenemisel kasvavast jätkusuutlikkust säästmismäärast, mille saab endale näiteks Prantsusmaa või Eesti. Võimalik, et seda saaks läbi viia arvestades liikmesriikide osalust EL eelarvesse tulude kogumisel ja anda vastavalt sellele igale riigile mingi osa saadud protsendist, ent tõenäoliselt moonutaks see tegelikku olukorda riigis. Seetõttu oleks vaja eraldi analüüsi kõikide liikmes- ja kandidaatriikide kohta, kuid hetkel piirab uurimist andmete vähesus.

Viimaks on oluline ka välja tuua, et antud töös kasutatud andmed on alternatiivne variant näitamaks sotsiaalset kapitali ühiskonnas, kuivõrd hetkel puudub kõiki sotsiaalse kapitali dimensioone arvestav näitaja mõõtmaks seda kapitali liiki kõigil tasandeil. Vaatamata tõstatatud probleemidele analüüsis ei pane modelleerimisel saadud tulemused kahtluse alla asjaolu, et sotsiaalse kapitali näitajatel, institutsionaalse tasandi definitsioonist tulenevalt, on mõju jätkusuutlikule säästmismäärale ja seega majanduse jätkusuutlikule arengule.

Kasutatud kirjandus

1. **Baldwin, E. R.** Economic Decelopment and Growth. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1967, 133 p.
2. Eesti Inimarengu Aruanne 2001. Kas Eesti on sotsiaalselt jätkusuutlik? Tallinn: TPÜ, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, 2001, 94 lk.
3. Eesti ühiskond 2002. Üle-Eestiline küsitlus. [http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/].
4. Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal. Põhiandmed. Living Conditions Study in Estonia 1999. Baseline Report. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2000, 153 lk.
5. Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development. Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series No. 17. The World Bank, 1997, 122 p. [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/44ByDocName/GreenAccountingWealthEstimates].
6. **Hess, P., Ross, C.** Economic Decelopment. Theories, Evidence, and Policies. Orlando: Hartcourt Brace Company, 1997, 659 p.
7. **Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P.** Governance Matters II. Updated Indicators for 2000/01, Policy Research Working Paper, 2772, The World Bank Development Research Group and World Bank Institute Governance, Regulation and Finance Division, 2002, 53 p. [http://lnweb18.worldbank.org/essd/essdext.nsf/44ByDocName/GreenAccountingAdjustedNetSavings].
8. **Nõmmann, T., Luiker, L., Eliste, P.** Eesti arengu alternatiivne hindamine – jätkusuutlikkuse näitajad. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2002, 80 lk.
9. **Paldam, M., Svendsen, G.T., Hjollund, L.** Social Capital in Russia and Denmark: A comparative study. Aarhus, 2001, 24 p.

10. **Paldam, M., Svendsen, G.T.** An essey in social capital: Looking for the fire behind the smoke. – European Journal of Political Economics, 2000, Vol. 16, No. 2, pp. 339-366.
11. The World Bank Group. Data & Statistics. [http://www.worldbank.org].
12. **Thirlwall, A.P.** Growth and Development. 5th ed., London: The Macmillan Press Ltd., 1994, 441 p.
13. **Woolcock, M., Narayan, D.** Social capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy, 1999, 34 p. [http://poverty.worldbank.org/library].

Summary

SOCIAL CAPITAL´S IMPACT ON THE SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT

Agne Nettan
University of Tartu

The aim of the work was to explicate how social capital affects economic development and how it influences sustainability.

It was found out in the theoretical level that social capital has an impact on sustainable economic development. Subsequently empirical associations were tried to find. The countries used were from European Union and its candidates. In empirical studies the institutional concept of social capital was used data from D. Kaufmann, A. Kraay and P. Zoido-Lobatón. They constructed six clusters for aggregate governance indicators: voice and accountability, political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law and control of corruption. Sustainability was observed by genuine savings rate.

After finding out those things social capital´s impact on sustainable economic development was tried to view in an empirical way by correlations for the years of 1998 and 2000. Thereafter linear regressions were constructed. All those correlations and regressions done, factor analysis was used. Although there were no significant correlations, in the models of regression and factor analysis, social capital´s impact on sustainable development was found. As the the EU and candidate countries were observed together as a group then after the analysis still a few questions remained. The assumption in regression models was that the increase in the indicators of social capital will cause the increase in genuine savings. The question is in which way this estimate should come into alive, by itself or by help of the government. Different authors think that increase will happen by itself after people have competent civil and political rights and that help from higher institutions should be minimal. The second question is how fast those changes will take place. It is guessed that it would not happen at the same period.

To get even better results each EU and candidate country should be observed separately, at the moment it is complicated due to the lack of data. It must be emphasized that the data used for social capital in the current work is alternative.

The World Bank is working on the exact formula for social capital. It might be that using that formula the results would be much different, although after all it is possible to say that that the indicators of social capital have an impact on genuine savings rate and by that also to sustainable development.

MAJANDUSVABADUSI KUJUNDAV MAJANDUSPOLIITIKA EESTIS JA SELLE PERSPEKTIIVID EUROOPA LIIDUS

Ivar Raig
Audentese Ülikool

Sissejuhatavad märkused

Poliitiliste ja majanduslike vabaduste poole on aastasadu püüelnud erineva edukusega kõik rahvad. Ka Eesti riigi asutajad ja taasrajajad pöörasid vabaduste teemale palju tähelepanu. Kehtivas EV Põhiseaduses on eraldi II peatükk, mis käsitleb põhiõigusi, vabadusi ja kohustusi. Kuid praktikas on valitsejad sageli tõlgendanud vabaduste kaitse ülesannet pigem riigivõimu laiendamise ja bürokraatia kasvatamise õigustusena.

Poliitiliste ja majanduslike vabaduste vahel on tihe side. Kui inimesed ja ettevõtted saavad teha omavahel koostööd ilma sunni ja riikliku juhtimiseta, siis vähenevad valdkonnad, mille üle rakendatakse poliitilist võimu. Samas peab eksisteerima poliitilise ja majandusliku võimu koostöö ja lahusus. Ajalugu on näidanud, et parimaid majanduslikke tulemusi annab vaba ühiskond, kus majanduslik ja poliitiline vabadus on ühitatud selliselt, et demokraatlikult kujundatud sunnivõim (valitsus) piirduks vaid riigi eksisteerimiseks ja vabaduste säilimiseks vajalike funtsioonide täitmisega.

Mitmed uuringud näitavad, et majandusvabaduste ja majandusliku rikkuse ning isegi selle kasvutempode vahel on väga tugev seos. Suurimate majandusvabadustega riigid on ka kõige rikkamad ja kõige kiiremini arenevad (G. P. O'Driscoll, E.J. Feulner and M.A. O'Grady, 2003). Majandusvabadused on tugevalt seotud ka riigi üldise konkurentsivõimega.

Alljärgneva artikli esimese osas antakse lühiülevaade majandusvabadusi kujundavast majanduspoliitikast taasiseseisvunud Eestis, teises analüüsitakse Euroopa Liidu (EL) mõju Eesti majanduspoliitikale ning kolmandas esitatakse Audentese Ülikooli uuringu peamised tulemused majandusvabaduste kohta Eesti erinevates majandussektorites. Artikli eesmärgiks on selgitada võimalusi, kuidas Eesti saaks EL tingimustes säilitada ja edasi arendada peamisi majandusvabadusi konkurentsivõime säilitamiseks majanduse globaliseerumise uutes tingimustes.

Majandusvabaduste kujundamine taasiseseisvunud Eestis

Iseseisvuse taastamist ja majandusvabadusi taotlev majanduspoliitika sai Eestis alguse Isemajandava Eesti (IME) kontseptsiooni ja programmi koostamisest 1988. aastal. Esimesed majanduspoliitilised otsused IME alusel võeti vastu 1989. aastal, mil suur osa IME autoreid siirdus tööle tolleaegsesse ENSV Plaanikomiteesse, millest kujunes Eestis majandusreformide keskus üleminekul plaanimajanduselt turumajandusele.

IME dokumentidega võeti suund võimalikult radikaalsetele nõuetele majandusliku iseseisvuse osas: nõuti näiteks võimalust kehtestada oma valuuta, infrastruktuuri süsteemide lahutamist üleliidulisest haldusest jne. IMEga seotud majandusreformide etapp sai läbi 1992. aasta rahareformiga (E. Terk, 2002). Seda etappi võib iseloomustada kui eksperimentide ja mitmetes majandussfäärides majandusvabaduste radikaalse suurendamise ning majandusreformide ettevalmistamise ja käivitamise etappi.

Peale Eesti taasiseseisvumist ja uue põhiseadusliku valitsuse moodutamist oli majanduspoliitika peaeesmärgiks omandireformi läbiviimine ja turumajanduse toimimiseks vajalike institutsioonide kujundamine. Seejuures käisid elavad diskussioonid otsimaks Eesti jaoks sobivat majanduspoliitika mudelit. Taasisesesvunud Eesti Vabariigi esimene peaminister Mart Laar juhindus majanduspoliitika väljatöötamisel paljuski Milton Freedmani teoreetilistest seisukohtadest ning Reagan-Thatcheri majanduspoliitika kogemustest, mis viis Eesti **turujõudude juthitud kapitalismi (marked-led capitalism)** neoliberaalse mudeli kujundamisele.

Sellise kapitalismi tüüpiliseks näiteks peetakse USA-d (D. Coates, 2000). Euroopas levisid ideed, et eraettevõtjate vabadused ja kasumihuvid peavadki domineerima riikliku sekkumise ja tööjõuturu vajaduste üle eelkõige eelkõige Suurbritannias, hiljem aga ka Tšehhis ja Eestis, kus neoliberaalsete ideede kandjateks on olnud lisaks Isamaaliidule ka Reformierakond ja Respublica.

Keskjõud ja vasakpoolsemad poliitikud on aga soovinud Eestile Saksasamaa tüüpi sotsiaalset turumajandust (T.Vähi ja M.Siimanni valitsused). Nad on püüdnud kujundada Eestis nn**. partnerlus- või konsensuskapitalismi (consensual capitalism**), kus riikliku vahelesegamise määr on suhteliselt madal, kuid poliitiline süsteem sunnib eraettevõtjaid arvestama töötajate vajadustega ja stimuleerib viimaseid osalema otsustamisprotsessides.

Mõned juhtpoliitikud on pidanud Eestile sobilikuks ka Põhjala sotsiaaldemokraatlikku heaoluühiskonna mudelit (T.-H. Ilves, 2001) kuigi Sotsiaaldemokraatliku (endise Mõõdukate) erakonna amtlikukuks seisukohaks on nn. kolmanda tee otsimine heaoluühiskonna ja vabaturumudelite vahel. Samas on uue kapitalismi, "kapitalismi kaheksanda mudeli" väljatöötamisest unistanud ka mõned reformierakonna poliitikud (S. Kallas, 2001).

Senini on Eesti majanduspoliitilises debatis peaaegu puudunud suunitlus **riigikapitalismi (state-led capitalism)** kujundamiseks, kus eraettevõtete käekäik sõltub suurel määral riigi kesksete institutsioonide poliitilistest otsustest, töötajate heaolu on aga tihedas sõltuvuses lojaalsusega rahvuslikele korporatsioonidele.

Kui taasiseseisvuse kehtestamise järel liikus Eesti suhteliselt kiiresti majandusvabaduste suurendamise suunas, siis järgmiste valitsuste ajal hakati mitmetes sfäärides riigi poolt jõuliselt sekkuma majanduse reguleerimisse, seda eriti M. Siimani poolt juhitud valitsuse ajal. 1999.a. võimule tulnud koalitsioonivalitsus

(kolmikliit) seadis küll eesmärgiks kodaniku-ja ettevõtlusvabaduse maksimeerimise, kuid tegelikkuses võis täheldada ka suundumust neoliberalismi heaoluühiskonnaga ühendada püüdva nn. kolmanda tee suunas. Respublica valitsemise ajal võib aga näha juba ka esimesi nihked riigikapitalistliku mudeli suunas (majandusvõimu tsentaliseerimine ja rääkima on hakatud isegi ettevõtluse taasriigistamisest).

Siiki on Eesti majanduspoliitika kujundamisel suudetud säilitada teatud järjepidevust ja stabiilsust vaatamata kiiresti muutunud valitsustele. Kuna Eesti valitsustes on alati olnud mitu erineva suunitlusega parteid, siis on ka majanduspoliitika kujundamisel otsitud teatud kompromisse. Kuid on esinenud ka perioode, kus erinevad poliitilised jõud valitsustes on töötanud üheaegselt erinevate arengusuundade kasuks, mille tulemusena Eestis erinevad majanduse arengumudelid segunesid, seda nii seadusandluse kujundamisel kui ka konkreetsete majanduspoliitikate elluviimisel.

Euroopa Liidu mõju Eesti majanduspoliitikale

Eesti majanduspoliitika kujundamisele on alates 1995.aastast, mil sõlmiti nn. Euroopa Leping, järjest suuremat mõju avaldanud Euroopa Liit. 2003.a. sõlmitud liitumisleping Euroopa Liiduga kohustab veelgi ulatuslikumalt harmoniseerima ja üle võtma EL seadusandlust ning poliitikaid. Seega peab Eesti järjest enam hakkama üle võtma **Euroopa Liidu majandusmudelit,** mis baseerub eelkõige mahuka seadusandlusega (vt. tabel 1) ühispoliitikate elluviimisel.

EL seadusandluse ülevõtmine, seadusandluse ja teiste institutsioonide harmoniseerimine EL vastavate nõuetega on toonud ja veel toob Eesti jaoks kaasa sellisel määral uusi arenguid, et nende tähendus on võrreldav muutustega peale taasiseseisvumist 1991.a. Kui tollased majanduspoliitilised otsused olid põhimõtteliselt Eesti rahva, poliitiliste jõudude ja põhiseaduslike institutsioonide vaba tahte väljendus, siis EL poliitikate elluviimise küsimustega tegeleb vaid kitsas ring ametnikke. Eesti senised poliitikad on mitmetes sfäärides (eelkõige kaubandus-, tolli-ja põllumajanduspoliitika) oluliselt erinevad EL vastavatest poliitikatest ning nende ülevõtmine läheb vastuollu Eestis domineeriva liberaalse majanduspoliitika põhimõtetega ning ähmastab perspektiivi kujundada Eesti majanduspoliitika jätkusuutlik arengumudel, mis tagaks pikaajalise suhteliselt kiire majanduskasvu.

Vabariigi Valitsuse dokument Euroopa Liidu poliitika kohta aastateks 2004-2006, mis kiideti heaks 4. märtsi 2004.a. kabinetinõupidamise otsusega ja esitati avalikuks aruteluks, paraku kinnitab ülaltoodud kriitilisi väiteid. Eesti EL poliitika põhialused lähtuvad põhiliselt EL vanade liikmesriikide poolt kujundatud poliitikatest ning ei taotle ei Eestile täiendavate eritingimuste ja erandite saavutamist, ega ka EL ebaefektiivsete poliitikate olulisel määral reformimist. See võib viia selleni, et Eestist kui Kesk-Euroopa edukas reformimaast, võib saada stagneeruv EL ääreala.

Kui Eesti siiski seab endale eesmärgiks üles ehitada riiki, millest kunagi räägitakse kui **"Eesti mudelist"**, siis tuleks Euroopa Liiduga liikmesriigina taotleda ulatuslikke erandeid ja üleminekuperioode, mis oleksid suunatud majandusvabaduste säilimisele ja suurendamisele selliselt, et suureneks riigi majanduse konkurentsivõime ja

majanduskasv. Need erandid peaksid hõlmama eelkõige põllumajanduspoliitikat, aga ka maksustamist, energeetikat, keskkonna-, sotsiaal- ja mitmeid teisi poliitikaid, kus EL seadusandlus on väga mahukas (vt. tabel 1) ja majandusvabadusi piirav.

Eesti majanduspoliitika eesmärgiks peaks olema säilitada ja Iirimaa eeskujul isegi suurendada majandusvabadusi. Selle nimel peaksid töötama ka Eesti esindajad EL struktuurides taotledes EL majanduskeskkonna dereguleerimist ja seadusandluse mahu vähendamist eelkõige põllumajanduspoliitikas, mis hõlmab praegu ligemale kolmandiku kogu EL seadusandlusest ning selle poliitika elluviimiseks kulub üle 40% EL eelarvest.

Selleks aga, et Eesti saaks õiguse mõningaid EL ebaefektiivseid poliitikaid mitte rakendada, peab ka Euroopa poliitiline juhtkond omama Euroopa uuendamise tahet. Samas valitseb oht, et jätkuv Eesti seadusandluse harmoniseerimine EL direktiivide ja teiste õigusaktidega ning kohustus alates 1. maist 2004 üle võtta EL otseselt kohaldatavaid määrusi, hakkavad majandusvabadused mitmetes majandusharudes oluliselt vähendama ning sellega seatakse ohtu nii konkurentsivõime tõus kui ka majanduse kõrged kasvutempod Eestis. EL kogu seadusandlust enam kui 100 tuhandel leheküljel, mis koosnes 27. veebruari 2004. a. seisuga 23 299 õigusaktist, millest ca 15 000 reguleerisid otseselt majandust (vt. tabel 1), tuleks vähendada vähemalt poole võrra. EL majandusintegratsiooni süvenemine on saanud takistuseks integratsiooni edasiarendamisele sellistes valdkondades nagu välispoliitika, julgeolek, võitlus terrorismiga, keskkonnakaitse ja sotsiaalpoliitika. EL majandusintegratsiooni edasine süvenemine, tsentraliseerimine ja bürokratiseerumine hakkavad oluliselt pidurdama nii Eesti kui ka mitmete teiste riikide arengut.

Eesti seisab dilemma ees, kas ka majanduspoliitikas panustada koostöösse EL tuumikriikide Saksamaa ja Prantsusmaaga, või arendada tihedamaid sidemeid Suurbritannia ja Skandinaavia majandusvabadusi hindavate riikidega, ehk kas jätkata riigi ülesehitamist Anglo-Ameerika vabaturumajanduse mudeli alusel, mis võib Eestist teha kiire kasvuga silmapaistva Euroopa väikeriigi või kohanduda Euroopas valdava nn. sotsiaalse turumajanduse mudeli mahuka reeglistikuga, mis teeks Eestist suure tõenäosusega föderaalriigistuva EL subsidiaarmajandusega provintsiks.

Kui Eesti tahab käituda iseseisva riigina, peab talle jääma õigus kujundada majanduspoliitikat, mis tagaks kiire majanduskasvu järkumise Eestis ning soodustaks ühtlasi Euroopa põhjapiirkondade kiiremat arengut kogu Euroopa huvides. Eesti eesmärgiks võiks olla saada üheks uue majanduse lipulaevaks Kesk-Euroopas.

Majandusteadlaste arvutused näitavad, et Euroopa keskmisele vastava elatustaseme saavutamine on 30 aastaga reaalne kui Eestil õnnestuks jätkata EL keskmisest kaks korda kõrgemat majanduse kasvutempot. Kõrgete kasvutempode säilitamine vajab aga lisaks majandusvabadustele, mis tagab eelkõige välisinvesteeringutega füüsilise kapitali akumulatsiooni, ka teadmispõhist tehnoloogilist uuendamist ja inimkapitali akumulatsiooni.

Tabel 1

EUROOPA LIIDU KEHTIVAD TEISESED ÕIGUSAKTID JA RAHVUSVAHELISED KOKKULEPPED (õigusaktide arv) VALDKONNITI

TEEMA	Direk-tiivid	Mää-rused	Otsu-sed	Rahvus-vahelised kokku-lepped	Kok-ku (*)	Eesti keeles (**)
1. Üldised ning institutsioonilised küsimused	5	216	451	1	673	316
2. Tolliliit ja kaupade vaba liikumine	16	785	553	189	1543	604
3. Põllumajandus	524	3541	2569	118	6752	5114
4. Kalandus	3	363	140	108	614	347
5.Töötajate liikumisvabadus ja sotsiaalpoliitika	94	86	107	4	291	218
6. Asutamisõigus ja teenuste osutamise vabadus	132	21	34	10	197	171
7. Transpordipoliitika	146	144	142	31	463	319
8.Konkurentsipoliitika	6	54	3382	5	3447	110
9. Maksustamine	89	13	89	0	191	124
10. Majandus- ja rahapoliitika, kapitali vaba liikumine	10	70	93	5	178	91
11. Välissuhted	4	1191	1113	2762	5070	1297
12. Energeetika	25	27	168	34	254	111
13. Tööstuspoliitika ja siseturg	780	113	496	22	1411	764
14.Regionaal- ja struktuuripoliitika	0	57	386	0	443	72
15. Keskkond, tarbija- ja tervisekaitse	269	292	332	110	1003	544
16.Teadus, haridus ja kultuur, informatsioon	20	34	118	38	210	66
17. Ettevõtlus	36	42	11	5	94	69
18. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika	0	70	104	34	208	143
19. Inimvabadused ja turvalisus	16	45	171	14	246	229
20. Kodanike Euroopa	7	0	3	1	11	10
KOKKU	2182	7164	10 462	3491	23 299	10 719

(*) CELEX andmebaasi põhjal seisuga 27. veebruar 2004 (vt. http://europa.eu.int/celex)

Senist suhteliselt edukat majanduspoliitikat tuleks püüda jätkata ka EL tingimustes, säilitades iseseisvuse ja omapära tihedas koostöös suuremaid majandusvabadusi omavate riikide, eelkõige Suurbritannia ja Iirimaaga, aga ka Trans-antlantilisi sidemaid arendades. Just initsiatiiv viimaste tihendamisel võib aidata Eestil saada olulisi täiendavaid investeeringuid ka Ameerika Ühendriikidest ja Kanadast. Nende riikide suur kapital jõuaks Eestisse aga vaid siis kui Eesti suudaks säilitada atraktiivse investeerimiskeskkonna.

Euroopa Trans-atlantilised sidemed ja koostöö Ameerika Ühendriikidega areneb tagasilöökide kiuste. Veelgi enam, Trans-atlantilise koostöö arendamine on Lääne tsivilisatsiooni esmane kohus, see on tuleviku julgeoleku ja uue maailmakorra kujundamise üheks olulisemaks teeks, millesse panustamine kindlustab ka Eesti püsimise

Majandusvabaduste uurimine ja Eesti majandusvabaduste indeksid

Et liikuda edasi majandusvabaduste suurendamise suunas, tuleb majandusvabadusi mõõta ning mitte üksnes riigi makroökonoomiliste näitajate, vaid ka erinevate majandusharude ja mikroökonoomiliste näitajate alusel.

Heritage Fondi majandusanalüütikute globaalse majandusvabaduste uuringu kohaselt oli Eesti parim saavutus neljas koht 2002. aastal. 2004. aasta alguse seisuga säilitas Eesti riikide pingereas sama kõrge 6. koha, mis 2003. aastalgi, kuigi majandusvabaduste mõõdetud tase pisut langes ((G. P. O'Driscoll, E.J. Feulner and M.A. O'Grady, 2003).

Eesti kuulub 16 riigi hulka, mille majandust hinnatakse täiesti vabaks. Vabamajandusega riigid EL liikmesriikidest on veel Luksemburg, Iirimaa, Suurbritannia, Taani, Rootsi ja Soome.

Audentese Ülikooli tellimusel küsitles uuringukeskus Faktum jaanuaris Eesti ettevõtete juhte, et välja selgitada nende hinnangud majandusvabaduste erinevate aspektide suhtes ning võrrelda majandusvabadusi erinevate majandusharude ja ettevõttegruppide lõikes.

Küsitlus viidi läbi Eestis reaalselt tegutsevate ettevõtete esindusliku valimi põhjal, mis moodutati juhuvaliku meetodil, kusjuures arvestati nii ettevõtte suurust, käivet ja asukohta. Küsitleti 453 ettevõtte tippjuhti või juhi volitusel ka finantsjuhti või mõnda teist juhtkonda kuuluvat töötajat.

Telefoniintervjuude käigus paluti vastajatel hinnata kümnepallilises skaalas kolmeteist erinevat majandusvabaduste valdkonda. Kõige suuremateks pidasid ettevõtete juhid majandusvabadusi hinnakujunduses (keskmine hinne 3,56) ja investeerimistingimustes (3,62). Seevastu kõige enam piiravaks peeti Eestis ettevõtluse jaoks korruptsiooni (keskmine hinne 6,11), maksupoliitikat (5,69) ning õigussüsteemi võimet kaitsta ettevõtjaid (5,41).

Majandusvabadusi iseloomustav koondnäitaja kujunes kõigi 13 hindamisele kuulunud valdkonna keskmiste näitajate alusel ning see oli 4,77. Uurimisgrupp otsustas hakata pidama seda näitajat majandusvabaduste algpunktiks Eestis, ehk punktiks, mille suhtes saab võrrelda majandusvabadusi erinevates majandusharudes ja eri tüüpi ettevõtetes nüüd ja edaspidi. Algpunki numbriliseks väärtuseks määrati 100 punkti, kusjuures majandusvabaduste maksimaalne võimalik määr oleks ca 20 ja minimaalne 210 punkti.

Uuringu andmete põhjal moodustati neli alaindeksit, mis mõõdavad eraldi ettevõtlus-vabadusi, tööturu vabadusi, finantsvabadusi ja kaubandusvabadusi.
Ettearvatult jäi kõige madalamaks ehk kõige vähem majandust piiravaks kaubandusvabaduste indeks (90,6 punkti) Koondindeksist 100 madalamaks jäi ka tööturuvabaduse indeks (98,1), sellest kõrgemaks aga kujunesid finantsvabaduste ja ettevõtlusvabaduste indeksid (vastavalt 103,6 ja 107,8) .

Kuigi rahvusvahelises ulatuses peetakse Eestis ettevõtlusvabadusi väga kõrgeks, ei saa sedasama väita Eesti ettevõtjate uuringu tulemuste põhjal. Valdava osa ettevõtjate jaoks olid ettevõtluse tingimused Eestis pigem ettevõtlust takistavad kui soosivad. Kõige enam tunnetasid administratiivseid ja seadustest tulenevaid piiranguid ettevõtlusele veonduse, laonduse ja sidega tegelevad firmad, kõige vähem isikuteenindusega tegelevad ettevõtjad. Korruptsioon on kõige suuremaks takistuseks ehitusettevõtjate jaoks, kõige väiksemaks aga tööstus- ja energeetikaettevõtetele. Finantsvabadused on probleemiks eelkõige isikuteenindusega seotud ettevõtete jaoks, tööturuvabadused aga ehitusfirmade puhul. Samas hindavad isikuteenindajad Eestis valitsevaid kaubandus-ja tööturuvabadusi suhteliselt kõige kõrgemalt.

Erineva töötajate arvuga ettevõtete lõikes oli majandusvabaduste koondindeks madalam väikeettevõtete ja kõrgem suurettevõtete (üle 100 töötaja) grupis. Samas olid väikeettevõtjad rahulolematud just ettevõtlusvabadustega. Suurettevõtete jaoks olid piiravamad aga tööturuvabadused.

Audetese Ülikoolil on kavas uuringut järkata ning püüda mõõta majandusvabaduste muutumist vähemalt kord aastas, võimaluse korral tihedamini (näiteks kord kvartalis).

Kasutatud kirjandus

1. **Coates, David**. Models of capitalism: growth and stagnation in the modern era. Oxford, 2000.330p.
2. **G. P. O'Driscoll, E.J. Feulner and M.A. O'Grady.** 2003 Index of Economic Freedom. N.Y. The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc. 438.pp.
3. **Ilves Toomas Hendrik** . "Eesti tee- pigem Põhjala kui USA mudel" EPL 16.10.2000.
4. **Kallas Siim.** "Hoopis Eesti mudel", EPL 30.10.2000.
5. **Raig Ivar**. Iirimaa kogemusi Euroopa Liidu liikmesriigina. Eesti Majanduse Teataja. 2000, nr. 10, lk 17-21.

6.**Terk Erik**. IME programmilt majanduspoliitikani. Konverentsi "15 aastat isemajandava Eesti ettepanekust ja tänapäev" kogumik. Tallinn, 2002, lk. 24-29.

Summary

THE ECONOMIC POLICY TO ENHANCE THE LEVEL OF ECONOMIC FREEDOM IN ESTONIA AND ITS PERSPECTIVES IN THE EUROPEAN UNION

Ivar Raig
Audentes University

Estonia holds a significantly high position in the ranking of economic freedom in the world. According to the survey of the global economies carried out by Heritage Foundation Estonia's best ranking has been the 4th position in 2002.
Estonia is one of the 16 countries, the economy of which is estimated to be fully free. Among the EU member states, Luxembourg, Ireland, the Great Britain, Denmark, Sweden and Finland also enjoy the economic freedom. However, Estonia is appreciably different from the other new member states that are joining the EU in 2004.
The research has shown that the economic freedom and prosperity of a country and even its growth rate are very closely related. The countries, which have adopted the highest degree of economic freedom, are the most prosperous and fast developing ones. The economic freedom also contributes strongly to the general competitiveness of the country.
The researchers of Audentes University have set a task to find out how the accession to the European Union will affect the economic freedom. The thesis, that the economic freedom in Estonia will decrease after becoming the member state of the EU and the growth rate of the economy will also slow down, was set as the hypothesis. The aim of the research is to develop the best economic model for Estonia in the environment of the European Union and also to make propositions for increasing the degree of economic freedom within the entire European Union. In order to achieve the goal, it is necessary to observe and analyse periodically the changes in the economic freedom not only according to the macroeconomic but also the microeconomic indices, on the basis of questioning experts and entrepreneurs.
In January 2004 Audentes University ordered a survey from the research centre Faktum to find out how Estonian executives estimate the different aspects of economic freedom and to compare the level of economic freedom in different industries and company groups. The degree of economic freedom was considered the highest in pricing and in investment activities. On the other hand, the most restricting factor for Estonian entrepreneurship was corruption, tax policy and the ability of the legal system to protect entrepreneurs.
The overall index to describe the degree of economic freedom was made up on the basis of the average indices in each thirteen fields under estimation. The research group decided to set this figure as a benchmark in Estonia or the point to which the degree of economic freedom in different industries and different types of companies can be compared at present and in the future.

EESTI MAKSUSÜSTEEM LIITUMISEL EUROOPA LIIDUGA

Olev Raju
Tartu Ülikool

Siirdeperioodi algul oli Eesti unikaalses situatsioonis – paljud majanduspoliitilised instrumendid, s. h. maksusüsteem, sisuliselt puudusid. Ideaalis oleks see tähendanud tühjale kohale kaasaja majandusteooria seisukohtadest lähtuva süsteemi kohest ülesehitamist. Kahjuks puudusid sel perioodil siirderiikides, s.h. ka Eestis, vastavad teadmised, mistõttu Eesti maksusüsteem on tänaseni kujunemisjärgus. Tema esimene variant pärineb aastast 1993 ja püsis oma põhijoontes muutumatuna kuni aastani 2000. Nüüd seisavad ees olulised muutused seoses liitumisega Euroopa liiduga. Käesoleva artikli eesmärgiks on vaadelda Eesti maksusüsteemi kujunemist ja tema makromajanduslikku toimet alates tema tekkest 1993.

Eesti maksusüsteemi põhijooni 1993 – 1999

Eelarve suurimaks tuluallikaks oli sel perioodil käibemaks (Eestis sisuliselt klassikaline lisandunud väärtuse maks – VAT, mis juba siis oma põhijoontelt korrespondeerus hästi EL põhimõtetega). Tema osakaal eelarve tuludes oli 1994 aastal 48,4% ja 1999 a. 38,8%. Järgnesid füüsilise isiku tulumaks (samadel aastatel vastavalt 26,6% ja 16,8%) ning aktsiisid (vastavalt 9,4% ja 17,4%). Kuni aastani 2000 ei loetud sotsiaalmaksu, mis oma laekumiste suuruselt ei jäänud alla käibemaksule, riigieelarve osaks, tema laekumine ja sihtotstarbeline (NB!) kasutamine näidati eelarve lisana (Riigieelarve….2000). Ka aktsiiside kujundamisel olid aluseks EL üldtunnustatud põhimõtted. Nende osakaalu kahekordistumine eelarve tuludes vaadeldaval perioodil tulenes aga elanikkonna äärmiselt madalast maksevõimest rahareformi järgsel perioodil. Sellest tulenevalt kehtestati aktsiiside määrad algselt väikestena ja kogu seda perioodi iseloomustab aktsiisimäärade korduv ja oluline tõstmine.

EL põhimõtetest erinevalt ehitati aga üles isiku tulumaksu süsteem. Kui kõigis EL 15. “vanas” liikmesriigis ja ülejäänud 9-sas “uues” liikmesriigis kehtib progressiivne isiku tulumaks, siis Eesti kehtestas vaid ühe maksumäära - 26%. Sellise proportsionaalse maksusüsteemi ja suhteliselt madala maksumäära valikul oli mitu põhjust: majandusalaste teadmiste tase, nõrk maksuamet, milline ei oleks hakkama saanud vähegi keerulisema maksusüsteemi korral maksu kogumisega, soov kaasa aidata kiiremale kapitali esialgsele akumulatsioonile elanikkonna väga madala sissetulekute taseme tingimustes jmt.

Hinnata aastail 1994 - 1999 Eestis kehtinud maksusüsteemi on väga keeruline, sest lisaks väärtushinnangute suure mõju probleemile puudub siin mistahes võimalus teadusliku uurimistöö metodoloogia rangeks järgimiseks (situatsiooni unikaalsus, üldtunnustatud ja aproprieeritud metoodika puudumine, andmete ebatäielikus, kontrollgrupi puudumine jmt raskused). Ka ei andnud mingeid tulemusi autori katsed leida korrelatsioone Eesti maksusüsteemi põhikarakteristikute ning SKP

kasvutempode, reaalpalga taseme (selle dünaamika), tööpuuduse, inflatsiooni, investeeringute mahu jmt majandusnäitajate vahel. Ilmselt on sel perioodil Eesti majandusele mõjunud teised ja suurusjärgu võrra tugevamad jõud. (Võib oletada, et nendeks olid plaanimajanduslike pidurite lõplik kaotamine, välisinvesteeringute kiire kasv, inflatsiooni kontrolli alla saamine jmt tegurid. Korrektne nende tegurite mõju analüüs siiani puudub).

Eesti maksusüsteem alates aastast 2000

1.jaanuarist 2000 toimusid Eesti maksusüsteemis olulised muudatused Kõigepealt viidi sotsiaalmaks ja selle arvelt tehtavad väljamaksed, s.o. pensioniteks ja tervishoiuks tehtavad kulutused, eelarve lisast eelarve osaks. See ümbertõstmine ei kujuta makromajanduslikult printsipiaalset muudatust, küll aga muudab eelarve mahu ja struktuuri andmed enne ja pärast 1. jaanuari 2000 raskesti võrreldavateks. 1.jaanuarist 2000 toimus maksusüsteemis ka üks põhimõtteline muudatus – nimelt sisuliselt kaotati Eestis sellest kuupäevast ettevõtte tulumaks.

Idee ettevõtte tulumaksu kaotamisega (või olulise vähendamisega) majandust elavdada pole uus – kogu nn. maksuparadiiside e. off-shore`ide süsteem baseerub põhimõtteliselt samal ideel. Antud makromajandusliku kontseptsiooni aluseks on idee ettevõtte tulumaksu vähendamisega jätta ettevõtete käsutusse varasemaga võrreldes rohkem kasumit lootuses, et sellest enamik reinvesteeritakse, mis koos loodetava väliskapitali sissevooluga madalamate maksumääradega riiki peab looma head eeldused uute töökohtade loomiseks ja SKP kiireks kasvuks. Selle idee põhjendamine ja juurutamine Eestis omab selgelt väljendatud spetsiifikat.

Idee teoreetiliseks põhjendamiseks ja eriti tema spetsiifika õigustamiseks esitatud argumendid on selgelt poliitilise võitluse iseloomuga, mitte aga teaduslik-teoreetilised (Kallas, 1999). Seejuures on idee autorid jätnud kasutamata põhilise teaduslikult korrektse teda toetava argumendi. – kõigis siirderiikides on SKP nii väike, et aastaid alatarbimise tingimustes elanud majapidamised lihtsalt pole võimelised ega nõus säästma majanduse rekonstrueerimiseks – tehnilise mahajäämuse tõttu hädavajalik protsess - vajalikku summat. Järelikult on investeeringute soodustamine ja välisraha sisse meelitamine (ka väga kalli “hinna” eest) teatud perioodil hädavajalik

Eestis kasutusele võetud ettevõtte tulumaksu süsteemi omapäraks on huvitav katse pöörata jalgadelt pea peale tulumaksu objekti mõiste. Ettevõtte tulumaksu objektiks on siiani kõigis riikides olnud kasum, olgu see määratletud ettevõtte puhastuluna, kogutulu ja kogukulu vahena või muul kujul. Eesti tulumaksuseadus isegi ei kasuta sõna kasum; tulumaksu objektiks on vaid osa ettevõttesse laekunud raha kasutamise viise. Dividendid, erisoodustused töötajatele ja tehingud off-shore piirkondadega moodustavad lõviosa maksustamisele kuuluvatest väljamaksetest, s.o. sisuliselt ettevõtte tulumaksu objekti. Seega on Eestis tulumaksu objekti määratlemisel kasutusel pöördprintsiip võrreldes maailmas kasutatavaga. Mujal lähtutakse seisukohast, et kogu kasum on maksustatav, välja arvatud seaduses üles loetud erandid, s.o. maksusoodustused. Eesti püüab anda kasumi kasutamise nende viiside

loetelu, mis on maksustatavad. Kuna ükski loetelu pole kunagi täiesti ammendav, on siinkohal head võimalused tulumaksust mööda hiilimiseks (saab välja mõelda mitmeetapilisi kasumi kasutamise viise, kus raha lõpptulemusena jõuab sinna, kuhu seda sooviti suunata, olles vahepeal läbinud mingi staadiumi, mis lähtudes seaduse sätetest lubab tema maksuvaba kasutamist). Praktikas on selliseid probleeme Eestis juba üles kerkinud.

Eestis kasutusel oleva ettevõtte tulumaksu süsteemi teiseks erinevuseks maailmas kasutusel olevatest on maksukohustuse tekke ajastatus. Maailmas tekib ettevõtetel maksmise kohustus kasumi suuruse selgumisel, millele lisandub teatud aeg maksedokumentide koostamiseks ja kontrolliks ning arveldusteks. Eesti kasutusel olev ettevõtte tulumaksu süsteem tekitab siin täieliku ebamäärasuse – kasum võib püsida ettevõtte arvel aastaid nii, et seda riik ei maksusta (ja soovi korral ei kasuta ka ettevõte ise). Alles kasumi kasutamisel saab vastata küsimusele, kas kasumi antud kasutusviis tekitab ettevõttele maksukohustuse või ei.

Kolmandaks Eestis kasutusel oleva ettevõtete tulumaksu süsteemi erinevuseks maailmas kasutatavast on tema autorite arvates tema poolt hästi rangelt jälgitav neutraalsuse printsiip Rõhutatakse, et selline süsteem vähendab oluliselt SKP ümberjaotamist ühiskonnas (Kallas, 1999).

See viimane väide on oma olemuselt küsitav. Kõigepealt on siin a priori lähtutud seisukohast – mida väiksem on SKP ümberjaotamine ühiskonnas, seda parem. Seda seisukohta ei saa aktsepteerida ei sotsiaalsest (see tähendaks mainimisväärse osa inimeste eksistentsi füüsilist lõppu) kui ka puht majanduslikust vaatevinklist – igasuguse ümberjaotamise puudumine viib lõppkokkuvõttes totaalse ülimonopoli tekkele. Teoreetilises aspektis saab sellise kontseptsiooni aluseks olla vaid maksusüsteemi neutraalsuse põhimõtte kitsendav tõlgendus ja turu isekorrigeerivate jõudude absolutiseerimine. (Näiteks tuleb selle seisukoha pooldajatel eitada ämblikuvõrgu mudeli olemasolu).

Antud kontseptsiooni ei kinnita ka majanduspraktika. Ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise järel ei vähenenud Eestis SKP ümberjaotamise ulatus, vaid toimus ümberjaotamises osalevate subjektide ringi ning ümberjaotuse põhimõtete muutus. Selline süsteem toetab eelkõige suure kasumiga ettevõtteid, väikese kasumiga ettevõtete "võit" osutub aga väikeseks. On tehtud arvutusi mille alusel 2000. aastal langes Eestis kasumi massilt 40 suurema ettevõtte arvele umbes 90% ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise "võidust (Raju, 2001). Kõigi ülejäänud ettevõtete summaarne "võit" ettevõtte tulumaksu vähendamisest aga oli sel aastal väiksem kui riigieelarvest ettevõtetele makstava toetuse vähenemine, mis 2000. aastal moodustas võrreldes 1999. aastaga ligikaudu 200 miljonit krooni (Riigieelarve…, 2000). Kui arvestada, et praktiliselt kõik need 40 ettevõtet, kes olid suurima "võidu" saajad, olid kas monopolistlikus või oligopolistlikus seisundis, siis on selge, et toimus mitte tulude ümberjaotumise vähenemine vaid selle transformatsioon: varem riigieelarvesse läinud raha siirdus kõige rikkamate ettevõtekäsutusse suurendades nende niigi tugevat turuvõimu. Konkurents muutus veelgi ebavõrdsemaks, s.t. majandusruum ei korrastunud.

Ettevõtte tulumaksu kaotamise tulemustest

Ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise tulemustest on kõige paremini välja toodav riigieelarve tulude vähenemine. (Tõsi, ajahorisondi pikenedes muutub ka see üha raskemaks). Ettevõtte tulumaksu laekus 1998 aastal (1999 aasta andmed pole enam "puhtad", sest kuna tulumaksu sisuline kaotamine oli ette teada, kasutasid paljud ettevõtted raamatupidamise võimalusi, et näidata kasumi tekke ajaks mitte 1999 aasta teine pool, vaid 2000 a. algus) 1914,1 miljonit krooni. 2000 aastal oli see summa 854 miljonit, 2001 aastal 570 miljonit, 2002 aastal 1348 miljonit (2002 aasta...) ja 2003 a. 2149 miljonit krooni (2003 aasta…). Kui 1998 aastal moodustas ettevõtte tulumaks 13,7% riigieelarve tuludest, siis 2000.a. ainult 2,4%. Isegi kui me arvestame eelarve tulude struktuuri muutust seoses sotsiaalmaksu toomisega eelarvesse, moodustas ettevõtte tulumaks 2000.a. ikkagi vaid 4,1% eelarve tuludest (Riigieelarve…2001). Riigieelarve vähenemine kompenseeriti käibemaksu, riigilõivude ja trahvide suurendamisega (2000.a. eelarves kasv eelmise aastaga võrreldes vastavalt 290 miljonit, 250 miljonit ja 150 miljonit krooni). (Riigieelarve…2000). Kuna see lisalaekumine ei kompenseerinud täies ulatuses ettevõtte tulumaksu vähemlaekumist (rääkimata tulumaksulaekumiste "loomulikust" kasvust seoses majanduse kasvuga, mis ka ära jäi), siis kärbiti riigieelarve kulutusi, seda nii sotsiaalkulutuste kui ka muude kulutuste, s.h. ka majanduse arendamiseks mõeldud kulutuste arvelt.

On selge, et riigieelarve kulude selline kärpimine on sotsiaalselt valulik ja saab olla õigustatud vaid siis, kui seda kompenseerivad võidud teistes valdkondades. Ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamiseeesmärgiks oli saada "võit" investeeringute olulise suurendamise arvel, mis pidi kiiresti kaasa tooma koguprodukti kasvu ja tööpuuduse vähenemise. (Kallas, 1999).

Väga keeruline, tihti aga lausa võimatu on välja tuua, milline osa investeeringutest (veel enam, nende kasvust), aga ka maksulaekumiste muutumisest (välja arvatud ettevõtte tulumaksu enese vähenemine) on tingitud ettevõtte tulumaksu sisulisest kaotamisest. Kaudseid näitajaid, mis kirjeldavad neid seoseid vähemalt osaliselt, on aga võimalik analüüsida. Kõigepealt on välja toodav ja analüüsitav investeeringute dünaamika. Nagu eespool juba toodud, läbivad kõik siirdemajandusega riigid perioodi, kus neil oluliselt napib kodumaist säästu investeeringuteks. Samal ajal nõuab mahajäänud tehnilise taseme ja nõrga infrastruktuuri ületamine suuri investeeringuid, s.t. kõigis neis maadel tuleb läbida periood, kus investeeringute nappus on majanduse arengut pidurdav põhitegur. Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt alates 1992. a. kvartaalselt korraldavate uuringute alusel leidsid Eesti juhtivad majandusekspertid aastail 1993-1996, et investeeringute vähesus on majanduse arengut kõige enam pidurdav tegur. Alates 1997a. I kvartalist on investeeringute piiratus vähesus majanduse arengut pidurdavate tegurite hulgas taandunud ekspertidele välja pakutud vastusevariantide hulgas teise poole hulka, alates 1999.a. koguni viimaste sekka. (Konjunktuur, 2003). Viimasel ajal on juttu olnud pankade ülekapitaliseeritusest.

Tabel 1. Eesti majanduse arengut iseloomustavaid arve 1998-2003

Aasta	Kvar-tal	SKP muutus püsivhindades võrreldes eel-mise a. sama perioodiga %	Töö-tuse määr, %	Otse-inves-teeringud (neto), tuh. kr.	Välis-riikide otse-investeeringud Eestis, tuh. kr.	Ettevõtete investee-ringud mat. põhivarasse, tuh. kr.
1998	I	10.4	10.1	1 217 900	981 300	1 846 303
	II	6.8	9.5	871 000	1 302 500	3 213 339
	III	2.5	9.6	3 235 700	3 007 300	3 114 396
	IV	-0.4	10.2	2 665 100	2 780 300	3 753 419
1999	I	-1.9	12	1 401 800	1 402 700	1 710 099
	II	-1.5	11.6	1 360 200	1 587 100	2 275 165
	III	-1.1	12.4	105 800	637 100	2 608 676
	IV	1.9	12.9	340 400	821 100	3 359 571
2000	I	6.4	14.6	743 600	1 114 400	2 155 878
	II	8.6	13.1	599 700	1 260 700	2 580 045
	III	7.9	12.7	2 005 800	1 965 600	2 479 283
	IV	5.7	13.9	2 252 300	2 303 800	3 932 999
2001	I	5.7	14.1	2 971 700	3 266 000	4 041 046
	II	5.5	12.4	260 000	1 587 300	5 051 164
	III	3.9	11.9	809 200	2 232 000	4 831 555
	IV	5.1	11.9	1 860 400	2 344 300	6 219 801
2002	I l	3.2	11.2	1 715 100	2 034 400	4 432 850
	II	7,0	9.4	168 100	1 059 100	4 892 970
	III	6.7	9.1	-30 800	655 500	5 373 285
	IV	5.9	11.3	759 400	1 051 200	6 304 888
2003	I	5,0	10.6			
	II	4,1	10.7			
	III	4,3	9,5			

Allikas. Eesti Panga Bülletään, 2002, nr 2 ja 2003, nr.1; Eesti põhilised sotsiaal- ja majandusnäitajad, 2003, nr. 5; Majandusülevaade. Rahandusministeerium. http://www.fin.ee/

Ekspertide arvamuste selline muutumine on loogiline. Tänu kiirelt käima lükatud ja radikaalsetele majandusreformidele saavutas Eesti juba 90-nendate keskpaigaks välisinvesteeringute mainimisväärse sissevoo. Otsesed välisinvesteeringud Eestisse, mis moodustasid 1993.a. 156 miljonit USD, kasvasid 1998 aastaks 575 miljoni USD-ni. Siis kasv lõppes, real perioodidel on esinenud ka vähenemist (1999 a. 315 miljonit USD). (Transition…,1999, vt. ka tabel 1).

Nagu näitavad tabelis 1 toodud arvud on alates 1999. aastast investeeringute ja koguprodukti pikemat aega kestnud kiire kasv asendunud keerulisemate ja vastuolulisemate protsessidega. Nagu näitab juba tabeli 1 pealiskaudnegi silmitsemine, on olemas vaid üks ilmne seos – investeeringute mahu ja majandustsükli faasi vahel. Teiste sõnadega: veelkord leiab kinnitust fakt, et majandustsükli tõusufaasis tehakse investeeringuid rohkem kui languse perioodil. Rohkem seoseid tabelist 1 otse silma ei paista - ja ka vaatamata pingutustele ei õnnestunud ka autoril leida ühtegi mainimisväärset korrelatsiooni. Siit saab teha vaid ühe järelduse: ettevõtte tulumaksu sisuline kaotamine Eestis alates 2000 aasta algusest ei ole avaldanud tabelis 1 toodud näitajatele mainimisväärset mõju; nende dünaamika sõltub ilmselt teistest, siin vaatlemist mitte leidvatest teguritest. Tööpuuduse teatud vähenemise kohta 2002 aastal võib püstitada hüpoteesi, et see on osaliselt sel perioodil võimul olnud koalitsiooni veidi erineva majanduspoliitika tulemus (hüpoteesi tõestus või ümberlükkamine on praktiliselt võimatud). Välismaiste otseinvesteeringute maht aga on ka 2003 aasta kolmes esimeses kvartalis olnud esialgsetel andmetel tagasihoidlik, kuskil veidi alla miljardi krooni (http://www.stat.ee/pohinaitajad). See kinnitab ekspertide eeltoodud arvamustest tulenevat järeldust, et massiliste välismaiste (otse)investeeringute buum Eestis on läbi saamas. Vajadus täiendavate investeeringute järele on veel suur, kuid nüüd vajavad neid eelkõige avalik sektor ja väliskapitali jaoks väheatraktiivsemad majandusharud.

Kerkib loomulikult küsimus, miks siiski ei tekkinud suurt investeeringute sissevoolu Eestisse. Üheks põhjuseks on kindlasti asjaolu, et 2000 aastaks olid kõige kasumlikumad lõigud majandusest juba välisinvestorite käes. Teiseks ei tohi unustada, et tulumaksu suurus on vaid üks teguritest, milledest lähtudes investorid valivad raha paigutamise kohta. Kolmandaks on siiani täiesti mööda mindud Eesti ja teiste Ida-Euroopa riikide võrdlusest nende konkurentsivõime osas välisinvestorite juurde meelitamisel. Nagu näitavad tabelis 2 toodud arvud, pole Eesti investeeringute maksustamise tasemelt sugugi nii palju atraktiivsem; veel enam, mitmed riigid, nagu Horvaatia, Leedu ja Slovaki, kus pealegi ei maksustata erisoodustusi, ei ole investoritele sugugi vähem atraktiivsed ka kasumi maksustamise osas.(Vt. tabel 2).
Ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamisega kaasnes veel üks huvitav nähtus. Koheselt pärast ettevõtte tulunaksu sisulist kaotamist suurenes raha väljavool Eestist, mistõttu 2000 aasta I kvartali maksebilanss oli 1.3 miljardi krooniga miinustes. Hiljem olukord küll stabiliseerus, kuid on selge, et ettevõtte kogu kasumi, mitte ainult Eestisse reinvesteeritud kasumi, vabastamine tulumaksust on kaasa toonud ettevõtete käsutusse täiendavalt jäänud raha investeerimise märkimisväärses ulatuses

Tabel 2. Ettevõtte tulumaksu iseloomustavaid arve Ida-Euroopa maades (2002)

Riik	Tulumaksu määr reinvesteeritud kasumilt (%-des)	Ettevõtte tulumaksu osakaal riigi maksutuludes (%-des)	Amortisatsiooni tüüp ja reeglistik
Bulgaaria	15	6,4	Lineaarne 5 aastat
Eesti	0	3,6	—
Horvaatia	20	2,6	Lineaarne 4-10 aastat
Leedu	5	3,0	Lineaarne 4-10 aastat
Läti	19	6.7	Lineaarne 20-40%
Poola	24	8.8	Regressiivne 20%
Rumeenia	25	11,4	Lineaarne 10 aastat
Slovaki	25	9,1	Lineaarne 15 aastat
Tsehhi	31	8,3	Regressiivne 12 aastat
Ungari	18	6,9	Lineaarne 20%
Venemaa	35	11,7	Lineaarne 4-10 aastat

Allikas: PriceWaterhouseCoopers (2002) Corporation Taxes – Wordlwide Summaries 2002-200,, New Jersy; IMF Government Finance Statistics yearbook, 2001, Washington.

väljaspool Eestit. Selle protsessi korrektseks teaduslikuks analüüsiks on andmeid kahjuks liiga vähe.

EL ja Eesti maksusüsteem

Liitumine El kutsub esile hulga muudatusi Eesti maksusüsteemis. 2004. a. domineerivad veel mitte põhimõttelised muudatused. Olulisemad neist on aktsiiside tõus mootorikütusele, keskmiselt veidi üle ühe krooni liitri kohta, ja käibemaksuga mitte maksustatud kaupade ning teenuste ringi vähenemine.

2004 aastal on Eesti jaoks põhimõtteliseks muudatuseks maksusüsteemis nn. kolmandate riikide suhtes Eesti piiril kehtima hakkavad EL ühtsed tollid. See puudutab eelkõige Eesti kaubavahetust Venemaa, Ukraina ja USA-ga; nende mõju suurus Eesti majanduskeskkonnale selgub alles mõne aja pärast.

Olulisemad muudatused Eesti maksusüsteemis toimuvad aga veidi pikema aja kestel. Tubakaaktsiisid tõusevad samm-sammult 6 aasta jooksul. Selle keerulise süsteemi lõpptulemuseks on maksude ja seega ka tubakatoodete hinna tõus kuskil 9-10 krooni paki kohta.

Eriti oluline on aga Eestile avaldatav surve tulumaksu muudatusteks. Kõigepealt on selge, et EL ei saa endale lubada ühtse majandusruumi siseseid off-shore, olgu selleks Eesti, Leedu või mõni muu riik. Liitumislepingu lisa IV ütleb üks-üheselt, et kapitali ja tema liikumise maksustamisel saavad 10 uut liiget kohaldada neid

vastavaid sätteid, mis kehtisid enne 1993 aasta lõppu (Eesti ja….) s.o. enne, kui siirderiigid hakkasid madalate maksumääradega konkureerime investeeringute pärast. Eesti on siinkohal kaubelnud endale erandi – ema ja tütarettevõtete kasumi lahusmaksustamist, milleta kogu praegune tulumaksusüsteem kaotab mõtte, tohib Eesti säilitada kuni 31. detsembrini 2008 (Eesti ja..). Seega aga on kaudselt pandud ette ka tähtaeg, milleks Eesti peab tulumaksuseadust muutma

.

Tulumaksuseadusele on veel teinegi surve. Nimelt on EL-s juba ammu ametiühingute survel paigas reegel: isiku tulumaksuvaba miinimum ei tohi olla väiksem statistilise perekonna minimaalsest ostukorvist. Selle täitmisest pole liitumislepingus sõnagi, aga vaevalt on mõeldav, et me seda ignoreerida saame. Seega tõuseb tulumaksuvaba miinimum lähiajal vähemalt 3500-4000 kroonini kuus. See aga toob endaga möödapääsmatult kaasa suuri muudatusi majandus ja sotsiaalpoliitikas (omavalitsuste rahastamise aluste muutumine, muudatused toimetulekutoetustes jne).

On veel liiga vara teha sisulisi järeldusi nende muutuste makromajanduslike resultaatide kohta. Esialgu võime me rääkida ainult EL uute (ka vanade) riikide maksusüsteemide lähenemisest ja seega ka majandamistingimuste (eelkõige konkurentsitingimuste) ühtlustumisest.

Kokkuvõtteks

Siirdemajandusega riigid sattusid üleminekuperioodi algul unikaalsesse majandussituatsiooni, kus neil tuli paljusid institutsioone hakata üles ehitama sisuliselt tühjale kohale. Eestis aastail 1994 - 1999 enamvähem stabiilsena püsinud maksusüsteemi iseloomustavad tema lihtsustatus ja suhteliselt tagasihoidlik mõju majanduse arengule. Alates 01.01.2000 likvideeriti Eestis ettevõtte tulumaks tema klassikalises tähenduses. Selle eksperimendi nii praktilised tulemused pakuvad majandusteadusele suurt huvi.

Lõplikku hinnangut eksperimendile ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamisest Eestis on veel raske anda. Esialgsed tulemused igatahes ei kinnita idee autorite optimismi. Investeeringute kasvutempo ei ole tõusnud (pigem võib 2002-2003 täheldada kerget langust), tööpuuduse vähenemine on olnud väiksem kui seda oleks oodanud majandustsükli kasvufaasist lähtudes. Siiani pole arvnäitajaid, mis selgelt näitaksid, et ettevõtte tulumaksu kaotamisest tekkinud eelarve mahu vähenemine ja sellest tulenev sotsiaalkulude kärpimine oleks kompenseeritud "võitudega" mingis teises valdkonnas. Eesti maksusüsteemi võrdlus teiste Ida-Euroopa maadega näitab, et mitmes riigis ei ole ettevõtte kasum maksustatud kõrgemalt kui Eestis. Ilmselt ei ole Eesti konkurentsis teiste siirderiikidega saavutanud siinkohal loodetud edumaad.

Autoril ei õnnestunud leida selgeid seoseid (korrelatsioone) ettevõtte tulumaksu kaotamise ja investeeringute ning SKP kasvutempo ja väliskaubandusbilansi defitsiidi vahel. Ilmselt asuvad Eesti majanduse arengut suunavad põhifaktorid väljaspool uuritavat kogumit.

Liitumisel EL leiavad eesti maksusüsteemis aset kahte laadi muudatused. Kõigepealt tõusevad aktsiisid mootorikütusele ja tubakatoodetele ning laieneb käibemaksuga maksustatavate kaupade ring. Need muudatused, kuigi nad pole põhimõttelist laadi, suurendavad hindade taset ja halvendavad teatud ulatuses majanduskliimat. Põhimõttelisteks muudatusteks tuleb aga lugeda seoses Eesti siirdumisega ühtsesse EL maiandusruumi nn. kolmandate riikide suhtes kehtima hakkavaid tolle ja Eestile liitumislepinguga de facto ette kirjutatud kohustust taastada ettevõtte tulumaks. Nende muudatuste mõju majanduskeskkonnale alles ootab teaduslikku läbi töötamist.

Kasutatud kirjandus

1. Corporation Taxes – Wordlwide Summaries 2002-2003, New Jersy.
2. Eesti ja EL ühinemisleping. http://www.vm.ee/
3. Eesti Panga Bülletään, 2002, nr. 2.
4. Eesti Panga Bülletään, 2003, nr. 1.
5. Eesti põhilised sotsiaal- ja majandusnäitajad, 2003, nr. 5.
6. IMF Government Finance Statistics yearbook, 2001, Washington.
7. **Kallas, S**. Kõne Riigikogus 10. novembril 1999. - Riigikogu protokollid. 1999, lk. 815 – 817.
8. Majandusülevaade. Rahandusministeerium. http://www.fin.ee/
9. Konjunktuur, 2003, nr.1.
10. PriceWaterhouseCoopers (2002)
11. **Raju, O.** Estonian`s experiment in abolition corporate income tax. - Ekonomica in vadyba, 2001, N1.
12. Riigieelarve eelnõu. Tallinn,1996.
13. Riigieelarve eelnõu. Tallinn, 2000.
14. Riigieelarve eelnõu. Tallinn, 2001
15. Transition Report 1999. Ten years of transition. European Bank.
16. 2002. aasta riigieelarve täitmise aruanne. Tallinn, 2003.
17. 2003 aasta riigieelarve täitmise esialgne kokkuvõte.http./7www.fin.ee/

Summary

ESTONIAN TAX SYSTEM WHILE ACCEDING EU

Olev Raju
Tartu University

The states of transitional economy are unique by their economical processes. One of their individualities was their possibility to create modern institutions as the state budget, the tax system and the local municipalities on an empty place. Today it's obvious that all these have become controversial in relation with experiments of this kind, especially in Estonia. The influence of the tax system on the development of Estonian society, especially on the state budget, the inflation, the unemployment, the local municipalities and the private sector in 1993-1999 was weak.

The Estonian tax system was changed in 2000. Since 1 January 2000 the corporate profit is no more taxable in Estonia. The subject of taxation is only money, which goes out of an enterprise – dividends, benefits etc. The purpose of the experiment is to leave more means for investment at the disposal of enterprises as well as promote foreign investments. The negative aspect of the experiment is a decrease in state budget revenues and consequently in social expenditures. Also, there isn't any guarantee that the money, which is left to enterprises, should be used for investments in Estonia. Initial results of the experiment are contradictory and unclear in their final conclusion.

Two different kinds of changes will take place in Estonia while acceding to the EU. First of all, the excise duties for the fuel and tobacco products will arise. These changes aren't of a principal nature but they are going to arise the level of the prices and they'll worsen the economical climate to a degree. But the principal changes should be considered to be the establishment of the customs for non-member-countries and the duty to re-establish the corporate income tax, which has been determined to Estonia in Merger Treaty. The macro-economical influences of these changes are just waiting for their scientific research.

FROM LAND TO PROPERTY TAX IN ESTONIA

Viktor Trasberg
University of Tartu

Introduction

During the last decade, Estonia has democratized the system of local governments and laid general foundations for democratic society. Nevertheless, one of the main problems of the new municipalities is limited fiscal autonomy and inadequate revenue bases. As soon-to-become members of European Union, local governments have to increase revenue mobilization capacity to fulfill their statutory tasks.

As tax revenue forms the biggest income source for municipalities, they are looking actively for opportunities to increase particularly their own tax revenues. A good tax would generate income stream, which is adequate and stable over time. Efficient tax is also neutral on its impact on taxpayers' economic decisions. Relative to those criteria the property tax suits well as local governments' revenue source. Nevertheless, there is no immobile property tax in Estonia, only single land tax is currently in use.

The paper gives an overview of theoretical foundations for property taxes, analyses land tax role of the Estonian municipalities' incomes and argues over need for establishing real property tax as a local governments' revenue source.

Land and property taxation: general overview

Land and property taxes are natural part of local governments' revenues in many countries. Somehow, property tax is considered almost as the perfect tax. It provides a predictable and durable revenue source for local budgets; fosters local autonomy and provides fiscal mechanism for decentralization (Malme, 1999). The property tax is especially attractive when compared with other potential sources of local taxes (Bell, 1999). Particularly, "property tax would provide an answer to the fiscal needs of local authorities in transition economies" (Mauer; Paugam, 2000, p.2).

A stable tax generates revenues that are predictable and relatively inelastic to short term changes of income or other factors. In that sense, land and real property markets reflect long-term asset values, which tend to respond more slowly to the current changes of economic activity. Also, it is difficult for taxpayers to avoid paying the property taxes they are charged. The government could easily control immovable property rights and authorities have instruments to force taxpayers pay the tax. Therefore, the property tax is regarded as relatively steady revenue source when compared to other local tax sources, like income or consumption tax.

There is no common understanding how property taxation influences the efficiency of land use. Some economists argue that local property taxation promotes efficient location and fiscal decisions on part of households (Oates, 1999). On the opposing side, economists (Mieszkwoski, Zodrow) view local property taxation having a

distorting effect on local decisions. As a result, such a tax tends to discourage the use of capital, land and property improvements (Oates, 1999).

Taxes, those are difficult to avoid, have less impact on private economic decision. Therefore, tax distortions are measured by the extent that economic subjects adjust their behavior to the decrease or increase of the tax burden. In the short run, real estate property is immobile and there is little that owners can do to avoid the tax. In this respect, the property tax tends to distort private economic decisions less than other local taxes.

The third aspect of property taxation concerns its administration. Usually, the property tax is easy to collect and understandable for taxpayers. The situation might be different in transition economies. Often the problem is how to tighten the link between the properties's assessed value and its real market value in the situation of limited or underdeveloped land and property market.

In case of transition economies land tax is usually easiest to administer and it is also often politically less offensive than property taxation. Otherwise, taxing land only limits local government revenue base. In opposite, low administrative cost on land tax is offset by reduced transparency. Taxpayers have no information about their site real market value. Such a situation can be considered as a factor that infringes individuals' horizontal equity principle.

Including other immovable property beside land on property tax base can increase local governments' revenues considerably. On the other hand taxation of immovable property like residential and commercial buildings requires much more sophisticated valuation mechanisms. In addition, as would be expected, property owners are not eager to reveal their property value to avoid increasing tax burden. Therefore, including tax base different types of property may have a negative impact on local property owners and businesses. As a result it limits property improvements and new capital investments by owners.

Some other aspects related to property tax should be also mentioned. Municipal taxation system usually serves several objectives – from revenue collection for local budget to serve wide scale socio-economic purposes. A right to establish property tax rates and principles puts local governments in a delicate position. On one hand, fiscal aspect of property tax collection is definitely essential, which motivates governments to establish as high tax rates as possible. The other aspect is related with local elected bodies' behavior to maximize their political position. Hence, increase of taxes for your primary electorate is certainly not in the interest of local council members.

Land tax developments in Estonia: main trends

In Estonia land tax was introduced on early 90-es and forms at present a substantial source of municipalities own tax revenues. Such a tax encouraged privatization of government owned land. The Estonian Parliament decided to establish only land tax to encourage its efficient economic use and to avoid increase a tax burden on residents. Also, when the land tax was established it was difficult to collect accurate

information to value both land and real estate within a reasonable time due the underdeveloped property markets ("The Land Tax in Estonia", Malme; Tiits; 2001).

To estimate land tax from the municipalities' revenue generation prospective, some main aspects should be mentioned.

First, property and land privatization process still continues in Estonia. That is a considerably complicated and slow process. Restitution of land to former owners or to their heirs is used as the main principle of land privatization. As a result, land use rights are widely assigned rather than purchased. Massive land restitution created a somewhat unique situation. Formal restitution made many people owners of land and forest, who actually have no particular interest in cultivating it or fining beneficial use for their land parcels. Landowners often reside in different jurisdiction and frequently rather far from the location of their property. New landowners are often trying to get rid of property by selling it at whatever price or have just left land unused. In fact, the land tax amount is still small enough to force landowners use their land in most efficient way.

The situation in Estonia where landowners and their property locates in separate administrative units, has led to another peculiar situation. Namely, takes place wide tax burden export from municipalities where property locates to other communities where the landowner resides. Actual landowners are not participating in decision-making processes over land tax rates and public spending; despite having to pay land tax in that particular municipality.

Second, land and property markets are clearly underdeveloped and particularly arable land is undervalued in comparison with European Union countries. Regardless of the fact that foreigners have a possibility to buy land on certain conditions, arable land price remains low. In result, land value as a tax base depends on the growth of land price. Considerable raise in land price is expected after Estonia joins the European Union in May 2004.

Third, land value differs regionally very widely. Meaningful land value growth has taken place in urban areas and in municipalities around capital cities. Land price has increased also close to coastline and other places with beautiful natural landscapes. In rural regions, due to depressing situation in agricultural production, the land price remains relatively low. Municipalities' fiscal autonomy is also very limited to exercise discretionary land tax strategy and design suitable tax schemes for particular municipality.

Fourth, land tax administration and valuation still need improvement. Effective administration requires identification of property and liable taxpayers; valuation of each parcel subject to tax and efficient collection of taxes. Valuation is the major technical challenge in property tax administration and is especially difficult in transition countries ("Land Taxes versus Property Taxes in Developing and Transition Countries", p. 154, Bahl, 1998). A proper valuation requires a clear definition of taxable property value, adequate evaluators and reliable data on property values. The land markets are still underdeveloped and not transparent enough; it is impractical or difficult to use market information as a valuation base.

The Estonian Land Board is responsible for valuation of land for tax purposes. Valuation of land based on information of particular land sales transactions or close related similar land parcels. Also other information like rentals, location and land quality is used for valuation. In the first years after the land tax was established, different simulation models were used to calculate land's taxable value in situation of lack of information due to absence of existing land market. Land value for taxation is estimated periodically within 3-5 years. The most recent valuation was accomplished in year 2001.

Land tax is the only significant tax in case of which Estonian municipalities have certain autonomy to decide over tax rates. Estonian Parliament sets the land tax rates to municipalities in certain frames. Actually, the tax range is established within 0.5-2.0% of the taxable values of the land. Average tax rates across Estonian municipalities are presented on Appendix I. Land tax is collected and administered by central authorities and afterwards transferred to local municipalities' budgets.

Land tax as municipalities revenue source

The Table 1 presents Estonian municipalities' total and land tax revenues.

As presented in the table, total amount of land tax during the selected years has doubled. It covers about 4-5% of all Estonian municipalities' total revenues. Generally such a tax share still forms a relatively small part of municipalities' revenues, but importance varies very significantly by local governments (see Appendix I). In particular cases the local government's land tax share reaches up to one third of municipalities' revenues. Municipalities' land tax revenue in Estonia has increased less than have increased the total revenues from 1996 to 2002.

Table 1. Land and income tax in Estonian municipalities revenues, million euro

	1996	**2002**	Change 2002 from 1996
Land tax	13	27	108%
Local governments' total revenue	320	672	110%
Land tax in total revenues	4%	4%	
Land tax in tax revenues	8%	9%	13%
GDP level	3,433	6,465	88%
Land tax compared with GDP	0.4%	0.4%	

Source: Estonian Ministry of Finance and author's calculations

At the same time, land tax share in municipalities' total tax revenues increased slightly and covers about 9% on all tax revenues.

All used land is classified into 11 different zones. Productive land (arable and forest land) covers the biggest share of al land use (see Appendix I). Estonian municipalities have a right to establish differentiated tax rates among the zones.

Usually, governments separate from all the zones only arable land and tax them with lower rates then all other zones.

In mainly rural communities, agricultural land receives a preferential tax treatment on social and economic grounds. Lower tax rate benefits farmers, who otherwise could not remain in active in agricultural sector. There are relatively few exemptions on the land tax subjects. Some municipalities allow exemptions for retired individuals on their residential lands.

Generally, tax rates and eventually land tax revenues for the municipalities are still relatively low. For example, average amount of land tax per hectare is around 5 euros (Appendix I). Nevertheless, after Estonia joins EU membership, significant increase of land price is expected. Higher land price level will raise also taxable value of land, which in turn increases municipalities' revenues.

Does Estonia need property tax?

There are also discussions over introducing the wider property tax and including buildings and improvements to the tax base. Nevertheless successive Estonian governments during the last decade have not accepted that as a municipalities' revenue source.

Generally there are positive as well as negative consequences in introducing such a tax for municipalities and also for potential taxpayers.

First, as expected, for municipalities it would mean increase of property tax revenues up to five times more compared with today's incomes from the land taxation ("The Land Tax in Estonia", Malme, Tiits, 2001).

Second, in general, the property tax is a visible tax. A local jurisdiction will offer a certain set of public goods, which requires respective expenditures. Property tax bills provide clear information to the property owner about the cost of community services provided by the local government. Thus, property owners will compare public goods and services received with the tax prices they pay.

Third, property tax gives information about the mechanism of forming their property value. The sole land tax hides the many reasons why the land price differs by the parcels. General property tax presents more clearly the process of land and property price formation and therefore gives more solid bases for property valuation for tax purposes.

Fourth, property taxation gives an opportunity to tie up municipalities' expenditure with beneficiaries from those expenditures. For example municipalities finance improvements of infrastructure and public order in particular areas, which eventually benefit property owners through increase of their ownership value there. But quite often individuals or companies own property in different jurisdictions from their actual residency or even they are inhabitance of foreign countries. Such property owners will gain from property value growth after improvements will be made, but having not actually contributed relevantly to that. In the case of Estonian

municipalities, non-inhabitants do not contribute other taxes than the current land tax into the budget of the municipality, where they do not officially reside. In fact, land tax covers only a fraction of relevant cost for improvements done by municipalities. Therefore, actual tax burden lies on local residents-taxpayers, but non-residents who don not pay "fair" share to cover improvements cost nevertheless share the added value.

The negative impact of property tax is related to disproportionately greater administrative cost and potential discouragement from property improvements and investments. Specific Estonian problem is concentration of tax base in capital city area (e.g. region with highest property values), which increases even more the revenue disparities between municipalities.

However when Estonia uses only the single land tax, other Baltic countries have includes tax on immobile property into their revenue base. In Latvia, the land and property tax are merged into one single immovable property tax. In Lithuania there are even three types of property related taxes. Therefore for Estonian municipalities land tax revenue is relatively minor income source compared to its southern neighbors. Such a comparison supports the assumption, that wider property tax base, which includes also immovable property beside land, increases municipalities' revenue level (Trasberg, 2003).

Conclusion

Estonian local governments have been actively looking for additional revenue sources to fulfill their statutory functions. Despite the fact that in many countries general property and land taxes clearly stand out as the traditional income source for local governments, only land tax has been established in Estonia.

Although municipalities' revenues from land tax have increased significantly during last decade, its potential as revenue source is limited compared to the potential of property tax. Currently land tax covers about 4% of all local governments' revenues. Therefore enlarging municipalities' revenue potential with a property tax, which includes other immobile property like real estate assets, could be considered as a perspective source of municipalities' fiscal independence. Property tax should not only be considered as a predictable and durable revenue source, but also, as a means to foster local autonomy by causing little tax distortions. Such a tax allocates tax burden more fairly on those property owners, who benefit from municipalities' expenditure on infrastructure and other related areas.

References

1. **Bahl R**., "Land Taxes versus Property Taxes in Developing and Transition Countries" Land Value Taxation ed. By D. Netzer, Lincoln Institute of Land Policy, 1998

2. **Bell M**., "An optimal property tax: concepts and practices", Intergovernmental Fiscal Relations and Local Fiscal Management, April 17-21, 2000, Almaty, Kazakhstan, World Bank, 1999
3. **Estonian Ministry of Finance** www.fin.ee
4. **Estonian National Land Board** www.maaamet.ee
5. **Malme J**., "Taxes on Land and Buildings: Case Studies of Transitional Economies" in Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy, May 1999, pp. 4-5
6. **Malme J., Tiits T**., "The Land Tax in Estonia" in "The Development of Property Taxation in Economies in Transition. Case studies from Central and Eastern Europe" ed. Malme H. and Youngman J., Lincoln Institute and Land Policy, World Bank, Washington D.C., 2001
7. **Oates W**., "Local Property Taxation: An Assessment" in Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy, May 1999, pp. 1-3
8. **Mauer R., Paugam** A., Reform Toward Ad valorem Property Tax in Transition Economies: Fiscal and Land Use Benefits, The World Bank, June 2000
9. **Statistical Office of Estonia** www.stat.ee
10. **Trasberg V.,** "Property and land taxation in the Baltic States", The 43rd European Congress of the Regional Science Association, Jyväskylä, Finland.

Kokkuvõte

MAA- JA KINNISVARAMAKS EESTIS

Viktor Trasberg
Tartu Ülikool

Artikkel annab ülevaate maamaksu teoreetilistest alustest ning tema mõjust majandussubjektide käitumisele. Üldiselt on maamaks omavalitsustele stabiilseks tuluallikas ning tekitab suhteliselt väikese maksumoonutuse. Maamaks moodustab Eesti omavalitsuse tuludest ligikaudu 4%

Vaatamata ühiskonnas toimuvale diskussioonile, pole siiani suudetud kehtestada kinnisvaramaksu, mis peale maa maksustaks ka sellega seotud hooned ja rajatised. Samas on kinnisvara maksustamine enamikes riikides omavalitsuste traditsiooniliseks tuluallikaks. Vaatamata sellele, et omavalitsuste tulud on maamaksust aastate lõikes suurenenud, jääb tema potentsiaal võrreldes kinnisvaramaksuga piiratuks.

Artiklis esitatakse argumente kinnisvaramaksu sisseseadmise vajalikkusest Eestis. Nimetatud maks võimaldaks suurendada omavalitsuste omatulusid ning seega suurendaks nende fiskaalset autonoomiat. Kinnisavaramaks toob selgemini esile seose maksukoormuse ja omavalitsuste poolt pakutavate avalike hüviste vahel. Võrreldes maamaksuga jaotab kinnisvaramaks ka õiglasemalt maksukoormuse maksusubjektide vahel.

Appendix I Land tax by Estonian municipalities[1], 2002					
	Weighted average[2]	Tallinn	Max	Min	Standard Deviation
Population, persons	24,265	397,150	101,190	64	8,928
Territory, ha	27,284	15,827	87,162	176	13,047
Land tax total, thousand EUR	190	7,369	892	0	94
Land tax in municipalities revenues	3.8%	2.5%	28.9%	0%	4.6%
Land tax per hectare (total area), EUR	5	466	284	0	37
Land tax per capita, EUR	21	19	154	0	27
General land tax rate	1.6%	1.2%	2.0%	1.0%	0.3%
Land tax for arable land	1.0%	1.0%	2.0%	0.5%	0.3%
Land tax rate for forest land	1.6%	1.2%	2.0%	1.0%	0.3%
Land use:					
of total territory					
Productive land (arable, forest land)	93%	3%	99%	0%	32%
Residential land	9%	39%	91%	0%	18%
Commercial land	3%	11%	15%	0%	2%
1. Total number of municipalities is 247 2. Tallinn not excluded					

Source: Estonian Ministry of Finance, Estonian Land Cadastre, Estonian National Land Board, author's calculations

MAJANDUSPOLIITIKA JA -STATISTIKA: KAS NAD ON OMAVAHEL SEOTUD?

Vello Vensel
Tallinna Tehnikaülikool

Majandusstatistilises erialakirjanduses on viimasel ajal üles kerkinud diskussioon mitmes olulises valdkonnas, mis on ilmselgelt seotud ka majanduspoliitiliste otsustega. Eesti teeb kaasaegses turumajanduses, mille tõhusa toimimise üheks võtmesõnaks on "läbipaistvus", alles esimesi (ehkki edukaid) samme ning seepärast on oluline jälgida neid diskussioone, mis oma olemuselt on põhiosas suunatud just kõigi majandusagentide tegutsemise läbipaistvuse suurendamisele. Adekvaatne majandusstatistiline informatsioon on aluseks otstarbekate ja õigete majandus-poliitiliste otsuste tegemisel erinevatel juhtimistasanditel. Selle artikli eesmärgiks on tutvustada järgmisi olulisi majandusstatistilisi probleeme: (1) hinnahedoonika hüpoteesi, (2) mittemateriaalsete varade ja hindamist; (3) teenuste sektori produktiivsuse mõõtmist.

Mõnevõrra üllataval kombel on kaasaegses majandusstatistikas säilunud veel nii mitmeidki lahendamata probleeme, mis puudutavad nii majandusstatistika kontseptuaalseid aluseid kui ka majandusnähtuste statistiliste mõõtmise ja hindamise probleeme ja majanduspoliitilisi otsustusi. Seda artiklit kirjutama ajendasid mitmed huvitavad ettekanded USA Föderaalreservi New Yorgi panga poolt korraldatud konverentsil "Majandusstatistika: uued vajadused 21. sajandil", mille huvitavamad ettekanded on publitseeritud panga teadusartiklite ajakirjas *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, Vol. 9, No. 3, September 2003 (vt. Hulten, 2003; Lev, 2003; Triplett and Bosworth, 2003). Artikli autor püstitas ülesandeks tutvustada mõningaid kaasaegse majandusstatistika olulisemaid probleeme, mis on seotud majanduspoliitika kujundamisega, viidates ka vajalikule erialakirjandusele.

Hinnahedoonika probleem

Hinnahedoonika kui statistiline kontseptsioon arendati välja juba enam kui 70 aastat tagasi toodete kvaliteedi hindamise probleemi lahendamiseks. Kontseptsioon elas oma elu vaikselt, kuni eelmise sajandi 90.-ndate keskel algas uus ja äge diskussioon seoses USA Föderaalreservi esimehe Alan Greenspani ja mitmete uurijate väidetega, et ametlik tarbijahinnaindeks THI on üpris tugevasti ülehinnatud, suurusjärgus 0.5-1.5 protsendipunkti aastas, eeskätt seoses kaupade kvaliteedi muutustega ja uute toodete kasutusevõtuga, mida võiks pidada ka innovatsioonide tulemuseks (Boskin et al., 1995; Shapiro and Wilcox, 1996). Taoliste seisukohtade avaldamine tekitas väikest tormi poliitilisel areenil, sest avanes ju nüüd võimalus väita, et USA föderaaleelarve tasakaalustamiseks tuleks minna sotsiaalkindlustuse programmide kärpimisele, kuna ju THI ja elukalliduse indikaatorid on pidevalt üle hinnatud.

Hinnahedoonika hüpoteesi saab lühidalt kirjeldada toodete mitmekesise vahendusel. Teatud tootetüüpe saab diferentseerida alatüüpideks, nagu näiteks erinevad automudelid, hambapasta või pesupulbri erinevad "brändid", erinevad roosisordid,

jne., jne. Igat taolist alatüüpi saab iseloomustada oma karakteristikutega, ka hinna ja kogustega, mida makroökonoomilistes inflatsiooni ja/või majanduskasvu uuringutes on üpris raske üritada kasutada. Taolistel juhtudel käsitletakse toote igat alatüüpi karakteristikute $X_{j,t}$ vahendusel ja uuritavat kaupa (auto, roos, hambapasta, jne) selle komponentide karakteristikute "kogusena", $X_t(X_{1,t},...,X_{n,t})$. Taoline formuleering viib toote kvaliteedi määratluseni läbi toote erimite mitmekesisuse, kusjuures empiiriliselt kasutatakse toote erimite hindasid.

Seega eeldatakse, et toote mingi erimi *j* hind ajamomendil *t*, s.t. $P_{j,t}$ on tema karakteristikute funktsioon, $h_t(X_{j,t})$, pluss, nagu ikka, mingi juhuslik liige. Hedooniline funktsioon võib olla lineaarne, logaritmilis-lineaarne, aga ka mingi muu funktsioon – lihtsaimal kujul lineaarne

$$P_{j,t} = b_0 + b_1 X_{1,t} + ... + b_n X_{n,t} + \varepsilon_t \qquad (1)$$

kus nn. hedoonilisi kaalusid b_j tõlgendatakse tavaliselt kui toote erimi vastavate karakteristikute hindasid.

Kuigi teoreetiliselt on kõik selge, pole see paraku nii, kui asuda empiiriliste arvutuste juurde. Juba hinna olemuse mõistmiseks on vähemalt kaks erinevat lähenemist:

(1) Üks lähenemine seostab hinna tarbija soovi ja tahtega maksta mingi kauba erimi karakteristiku eest teatud hinda, s.t. see lähenemine rõhutab tarbija poolt ammutatava oodatava kasulikkuse mõistet. Nii näiteks Lancaster (1966) tugines oma tarbimisteooria väljatöötamisel toote erimite karakterisikute kasulikkuse mõistele; ka hiljem on seda suunda edasi arendatud – vt. näiteks Diewert 2001;

(2) Uudsem lähenemine, mis arendati välja Roseni (1974) poolt, on saanud just hinna hedoonilise käsitluse aluseks – hedooniline funktsioon seostatakse toote erimi karakteristikute nõudmise ja pakkumisega, s.t. vastavate nõudmis- ja pakkumiskõveratega. Seda lähenemisviisi hinnale on edasi arendatud paljude autorite poolt – vt. näiteks Pakes, 2002; Feenstra, 1995; Epple, 1987.

Hinnahedoonika probleeme seoses tarbijahinnaindeksi arvutamisega on hoolega lahatud USA Rahvusliku Teadusnõukogu (*National Research Council*) vahendusel ja selle hiljutises mahukas publikatsioonis (vt. National Research Council, 2002) on osundatud järgmistele põhiprobleemidele (esitatud ka Hulteni, 2003, poolt, lk. 9-10):

- Millal ja kuidas tõmmata piir ühe tooteklassi erimite ja uue toote vahele? Teooria ütleb jällegi lihtsalt, et tootegrupid saab grupeerida ühise hedoonilise funktsiooni järgi – tegelikus elus on siin jällegi raske piire tõmmata ja see probleem seondub tarbijahinna indeksi arvutamisel nn. "esinduskaupade" valiku probleemiga.
- Kuidas valida toote erimite karakteristikuid? Teooria ütleb lihtsalt, et karakteristik tuleb arvesse võtta, kui see mõjutab tarbija ja tootja käitumist. Ent

tarijatel ja tootjatel võib olla täiesti erinev arusaam sellest, mis on oluline ja mis ei ole (vt. ka Pakes, 2002 ja 2003).

- Millist hedoonilise funktsiooni kuju kasutada? Praktikas kasutatakse tavaliselt lineaarset, pool- või täislogaritmilisi funktsioone, ent need lihtsad funktsioonid ei võimalda kirjelda karakteristikute vahelisi vastastikuseid seoseid, mis võivad olla olulised näiteks innovaatiliste muutuste korral tooteerimite kvaliteedis.

Hinnaindeksite arvutamise metoodika on rahvusvaheliselt standardiseeritud ja üpris ühesugune igal pool, nii Ameerikas kui ka Euroopas, nii Eestis kui teistes riikides. Ka Euroopa Liidu liikmes- ja kandidaatriikides ühtsete rangete reeglite järgi arvutatavad ja võrreldavad tarbijahinnaindeksid (*Harmonized Index of Consumer Prices, HICP*) ei lahenda ilmselt kõiki probleeme. Toodete kvaliteediga ja selle muutustega seonduv on peavalu majandusstatistikutele teinud kogu aeg, ja küllap ka tulevikus. Uurimused hinnahedoonika valdkonnas võivad probleemi lahendamisele tulevikus kaasa aidata, ent nõustuda tuleb ka arvamusega, et muutused majanduspoliitikas ja ametlikus statistikas tuginevad paraku konservatiivsusele ja avalikkuse usaldatavusele, mitte teadlaste visioonidele (Hulten, 2003, p. 12).

Mittemateriaalsete varade hindamine

Mittemateriaalsete varade osatähtsus kogu maailmas üha kasvab – nii mahuliselt kui tähtsuselt – ent ametlikest finantsaruannetest saadavat statistilist informatsiooni hinnatakse täielikult ebapiisavaks. Nii näiteks Nakamura (2001) hindas oma töös, et USAs moodustasid investeeringud mittemateriaalsetesse varadesse aastal 2000 ligikaudu samasuure hiigelsumma (umbes 1 triljon USD) kui ettevõtlussektori koguinvesteeringud põhivarasse ja seadmetesse. Seejuures kasutas Leonard Nakamura kolme erinevat hindamismeetodit ettevõtlussektori poolt mittemateriaalsetesse varadesse tehtud investeeringute hindamiseks, mis kõik andsid ligikaudu sama tulemuse:

(1) teadus- ja arendustöösse, tarkvarasse, brändide arendamisse ja muudesse mittemateriaalsetesse varadesse tehtud kulused majandusarvestuse andmetel;
(2) palgad ja töötasud, mida maksti nn. “loometöötajatele” (*creative workers*), kes tegelevad mittemateriaalsete varade loomisega;
(3) uudne ligikaudne hindamismeetod, millega tehakse kindlaks vahe firma tegevusmarginaalides, s.t. vahe müügi ja müügikulu vahel – Nakamura nimelt väidab, et selles vahes kajastub mittemateriaalsete varade väärtus.

Ilmselt õigustatult on väidetud, et mittemateriaalsete varade väärtusest annab pildi firmade turuväärtuse (*market value*) ja raamatupidamisväärtuse (*book value*) vahel, mis peaks kajastama suurt mittemõõdetavat tegurit ja milles peaks peegelduma just mittemateriaalsete varade väärtus. Ent lugu on ka selles, et materiaalne ehk füüsiline vara säilitab suurema osa oma väärtusest ka siis, kui näiteks firma pankrotistub või firma juhtkonna reputatsioon hävineb – taolistel juhtudel võib mittemateriaalsete varade väärtus väga kiiresti kaduda. Tuletagem näiteks meelde Enroniga juhtunut, mille puhul hiljem jäi vaid küsida, kuhu küll kadus suurfirma mittemateriaalne vara.

Mittemateriaalsete varade alahindamise problemaatika on seotud mitmete asjaoludega, nagu näiteks "konservatiivse majandusarvestuse" printsiibiga ja sellega seonduvate majandusarvestuslike nüanssidega. Konservatiivsus majandusarvestuslikus mõttes tähendabki tulude ja varade väärtuse alahindamist teatud julgestusvaru loomiseks. Ent kõikide varade (ja eeskätt mittemateriaalsete) "eluiga", nende loomise kulud ja nende poolt genereeritavad rahavood omavad ka ilmselget ajalist dimensiooni, s.t. kui teatud aeg olla konservatiivne, siis hiljem tuleb vastavalt "agressiivne" olla, et kõiki varasid õigesti hinnata. On näiteks tähele pandud, et väga rentaablid tehnoloogiafirmad (nagu Misrosoft ka Oracle) ei kapitaliseeri tarkvara loomise kulutusi koheselt, mis moonutab ka tuluindikaatorite (nagu näiteks omakapitali tulusus, *ROE*, varade tulusus, *ROA*, jt.) arvutamise tulemusi.

Mittemateriaalsete varade alahindamine ja puudused majandusarvestuse süsteemis (puuduvad selged nõuded mittemateriaalsete varade väärtuse hindamiseks finantsaruannete vahendusel) tingib mitmeid negatiivseid järelmeid. Need oleksid lühidalt järgmised (detailsemalt vt. näiteks Lev, 2003 ja 2001; Lev and Zarowin, 1999; Chan et al., 2001; Aboody and Lev, 2000):

- Põhilistes finantsaruannetes (bilanss ja kasumiaruanne) sisalduva informatsiooni oluline moonutamine – on täheldatud, et taolised moonutused on eriti suured firmades, kus on suured muutused teadus- ja arendustöödele tehtavates kulutustes. Tulemuseks on mittemateriaalsete varade süstemaatiline alahindamine, ja loomulikult eriti nendes firmades, kus mittemateriaalsete varade osatähtsus on suur ("uue majanduse" harud).
- Teiseks oluliseks tulemuseks on asjaolu, et taolistest moonutustest saavad kasu ammutada "insaiderid". Näiteks Aboody ja Levi (2000) uurimuse kohaselt selgus, et siseinformatsioonist saadav kasu oli umbes neli korda suurem nendes firmades, kus oli kõrge teadus- ja arenduskulude osatähtsus, võrreldes teiste tavafirmadega. Tingitud on see loomulukult hiiglaslikust informatsiooni asümmeetriast ning võib vaid kujutelda, millist mõju see avaldab kapitaliturgudele.

Pole raske taibata, et viidatud probleemid mittemateriaalsete varade hindamise osas on aktuaalsed ka Eesti oludes, ning majanduse arenedes need üha suurenevad. Selle valdkonna vaieldamatu spetsialist Baruch Lev (2003) heidab järjekordse kivi majanduspoliitiliste otsustajate sekka ja väidab, et "*status quo*" jõud on määramatult suured ja nad võitlevad mõttekate muutuste vastu isegi tänapäeval (op. cit., lk. 21) – ja küllap see nii ka on.

Produktiivsuse mõõtmine teenustesektoris

Majandusalases erialakirjanduses tekkis üks omamoodi mõiste "Baumoli tõbi" (*"Baumol's Disease"*) tänu sellele, et üks eelmise sajandi tuntumaid majandusteadlasi William Baumol väitis, et tootluse tõus teenuste sektoris on vähem tõenäoline kui tootvates majandusharudes (eeskätt töötlevas tööstuses) tänu teenuste "loomupärasele" olemusele (Baumol, 1967). Viimase aja empiirilised uuringud USAs on aga näidanud, et asi pole nii ja tööviljakuse kasv teenuste sektoris on

kiirenenud märkimisväärselt, eriti möödunud sajandi 90.-ndate keskpaigast alates (vt. Triplett and Bosworth, 2001; Sharpe, 2000; McKinsey Global Institute, 2001; Gordon, 2000; Oliner and Sichel, 2000; Nordhaus, 2002).

Triplett ja Bosworth (2003) väidavad õigustatult, et "Baumoli tõbi" on nüüd tõenäoliselt terveks ravitud. Hea ülevaade viimase aja erialakirjandusest, kus käsitletakse "Baumoli tõbe", on esitatud Schettkati ja Yokarini (2003) poolt, kontsentreerudes kolmele põhilisele struktuursele muutusele maailmamajanduses: (a) nõudluse kasv teenuste järele; (b) tööstus- ja teenindusharude vaheline tööjaotus; (c) erinevused produktiivsuse tasemetes.

Enamuses viidatud (ja paljudes teistes) empiirilistes uuringutes on kasutatud nüüdseks juba klassikaliseks kujunenud produktiivsuse kasvu arvutamise raamistikku, millele pani aluse Solow (1957) ning mille emiirilist rakendamist on alates Jorgensonist ja Grilichest (1967) arvukalt viljeldud. Nimetatud raamistik võimaldab uurida tööviljakuse kasvu põhjustavate koostoimivate tegurite mõju – kapital (K), vahetooted (M), s.t. energia, materjalid, ostetud teenused, ja nn. "mitmeteguritootlus" (*multifactor productivity, MFP*), kusjuures kapitaliteenused on otstarbekas kahte ossa lüüa: infotehnoloogia kapital (K_{IT}) ning mitte-infotehnoloogiakapital (K_N), s.t. tööviljakuse (LP) kasvu mudel avaldub kujul

$$\Delta \ln LP = w_{K_{IT}} \Delta \ln(K_{IT}/L) + w_{K_N} \Delta \ln(K_N/L) + w_M \Delta \ln(M/L) + \Delta \ln MFP \qquad (2)$$

Mitmeteguritootlus MFP omab erilist tähtsust tööviljakuse kasvu mudelis – see näitab, kuidas kapitali ja töö sisendid on kombineeritud, et toota rohkem toodangut, s.t. selles peegeldub üldine tootmise efektiivsuse kasv. Muuseas kajastuvad MFPs infotehnoloogia kasutamisest saadavad potentsiaalsed eelised ja kasud (IT seadmete hindade langus, mis viib nende intensiivsemale kasutamisele; võrgustikes osalemise ökonoomia kasv; tehnoloogiasiirdest saadavad kasud, jne.).

Kuigi erinevates empiirilistes uuringutes on kasutatud erinevaid andmebaase, erinevaid agregeerimistasandeid, erinevat ajahorisonti ja isegi mõnevõrra erinevaid kontseptioone (näiteks "infotehnoloogia kapitali" K_{IT} on määratletud kui sõna otseses mõttes infotehnoloogia kapitali, IT; aga ka kui info- ja kommunikatsiooni-tehnoloogiat, ICT; või kui info- ja kommunikatsiooni ja muu infotehnoloogiat, ICOT), on saadud põhilised tulemused siiski üpris sarnased:

- Produktiivsuse kasv USA teenuste sektoris on märkimisväärselt kiirenenud pea kõikide teenuste osas ning eelmise sajandi lõpupoole oli see praktiliselt võrdne produktiivsuse kasvule majanduses tervikuna
- Teenuste sektori tööviljakuse kasvu põhiliseks "mootoriks" on olnud mitmeteguritootlus, MFP – ja seda just alates eelmise sajandi 90.-ndatest aastatest (enne seda oli MFP panus tootluse kasvu praktiliselt null)
- Investeeringud infotehnoloogiasse on etendanud märkimisväärset rolli teenuste sektori (mida üldiselt peetakse IT-intensiivseks) tööviljakuse kasvus, samuti investeeringud vahetoodetesse (eeskätt ostetavatesse teenustesse)

- “Baumoli tõbi” võis olla ka järjekordne majandusstatistiline ja –poliitiline illusioon, mis oli tingitud kasutatava andmestiku puudulikkusest ja mõõtmisraskustest, või siis see “tõbi” taandus juba palju varem – Griliches (1994) näiteks väitis, et teenuste sektor pole kunagi haige olnudki – kasutati vaid valet “termomeetrit”.

Artikli autor on veendunud, et kõik viidatud majandusstatistilised probleemid on aktuaalsed ka Eestis ning need on seotud majanduspoliitiliste otsustega. Probleemide teadvustamine võiks aidata kaasa majanduspoliitiliste otsuste tegemisele (eeldaks ilmselt ka vastavate ressursside eraldamise ümberhindamist) ühe olulise avaliku kauba – täpse ja usaldatava majandus- ja finantsinformatsiooni – arendamise valdkonnas. Adekvaatne majandusstatistiline informatsioon ja selle analüüsimiseks kaasaegsete meetodite kasutamine võimaldab paremini aru saada majanduses toimuvast ning võtta vastu kiireid ja asjatundlikke majanduspoliitilisi otsuseid kõigil erinevatel juhtimistasanditel. Seega selle kirjutise autor vastab artikli pealkirjas püstitatud küsimisele kindlalt jaatavalt – seos majandusstatistika ja –poliitika vahel on olemas ning see seos vajab tulevikus põhjalikumat uurimist ja analüüsi.

Kasutatud kirjandus

1. **Aboody, D. and B. Lev.** 2000. Information Asymmetry, R&D, and Insider Gains. – *Journal of Finance,* 55, 6 December, pp. 2747-2766.
2. **Baumol, W. J.** 1967. Macroeconomics and Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises. – *American Economic Review,* 57, 3, June, 415-426.
3. **Boskin, M., E. Dullberger, R. Gordon, Z. Griliches, and D. Jorgenson.** 1996. Toward a More Accurate Measure of the Cost of Living. Final Report to the Senate Finance Committee from the Advisory Commission to Study the Consumer Price Index.
4. **Chan, L., J. Lakonishok, and T. Sougiannis.** 2001. The Stock Market Valuation of Research and Development Expenditures. – *Journal of Finance,* 56, 6, December, pp. 2431-2456.
5. **Diewert, W. E.** 2001. Hedonic Regressions: A consumer Theory Approach. University of British Columbia Economics Department (unpublished paper – referred and discussed in Hulte, 2003).
6. **Epple, D.** 1987. Hedonic Prices and Implicit Markets: Estimating Demand and Supply Functions for Differentiated Products. – *Journal of Political Economy,* 95, 1, February, pp. 59-80.
7. **Feenstra, R.** 1995. Exact Hedonic Price Indexes. – *Review of Economics and Statistics,* 77, 4, November, pp. 634-653.
8. **Gordon, R.** 2000. Does the “New Economy” Measure up to the Great Inventions of the Past? – *Journal of Economic Perspectives,* 14, 4, pp. 49-74.
9. **Griliches, Z.** 1994. Productivity, R&D, and the Data Constraint. – *American Economic Review,* 84, 1, March, pp. 1-23.
10. **Hulten, C. R.** 2003. Price Hedonics: A Critical Review. – *Federal Reserve Bank New York Economic Policy Review,* 9, 3, September, pp. 5- 15.
11. **Jorgenson, D. W. and Z Griliches,** 1967. The Explanation of Productivity Change. – *Review of Economic Studies,* 34, 3, July, pp. 249-280.

12. **Lancaster, K.** 1966. A New Approach to Consumer Theory. – *Journal of Political Economy*, 74, April, pp. 132-157.
13. **Lev, B.** 2003. Remarks on the Measurement, Valuation, and Reporting of Intangible Assets. - – *Federal Reserve Bank New York Economic Policy Review*, 9, 3, September, pp. 17- 22.
14. **Lev, B.** 2001. Intangibles: Management, measurement, and Reporting. Washington DC: Brookings Institution Press.
15. **Lev, B. and P. Zarowin.** 1999. The Boundaries of Financial Reporting and How to Extend Them. – *Journal of Accounting Research*, 37, 2, Autumn, pp. 353-85.
16. **McKinsey Global Institute.** 2001. United States Productivity Growth, 1995-2000. Washington DC: McKinsey Global Institute.
17. **Nakamura, L.** 2001. What Is the U.S. Gross Investment in Intangibles? (At Least) One Trillion Dollars a Year! Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper No. 01-15.
18. **National Research Council.** 2002. At What Price? Conceptualizing and Measuring Cost-of Living and Price Indexes. C. Schultze and C. Mackie, eds. Committee on National Statistics, Panel on Conceptual, Measurement, and Other Statistical Issues in Developing Cost-of Living Indexes. Washington DC: National Academy Press.
19. **Nordhaus, W. D.** 2002. Productivity Growth and the New Economy. Brookings Papers on Economic Activity, No. 2.
20. **Oliner, S. D. and D. E. Sichel**. 2000. The Resurgence of Growth in the Late 1990s: Is Information Technology the Story? – *Journal of Economic Perspectives*, 14, 4, pp. 3-22.
21. **Pakes, A.** 2002. A Reconsideration of Hedonic Price Indices with the Application to PCs. NBER Working paper No. 8715.
22. **Pakes, A.** 2003. A Reconsideration of Hedonic Price Indices with the Application to PCs. – *American Economic Review*, 93, 5, December, pp. 1579-1596.
22. **Rosen, S.** 1974. Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition. – *Journal of Political Economy*, 82, 1, January, pp. 34-55.
23. **Schettkat, R. and L. Yocarini.** 2003. The Shift to Services: A Review of the Literature. IZA Discussion Paper No. 964, December.
24. **Shapiro, M., and D.Wilcox.** 1996. Mismeasurement in the Consumer Price Index: an Evaluation: In: B. S. Bernanke and J. J. Rotenberg, eds. NBER Macroeconomics Annual 1996. Cambridge, MA: MIR Press, pp. 93-142.
25. **Sharpe, A.** 2000. The Productivity Renaissance in the U.S. Service Sector. – *International Productivity Monitor*, 1, Fall, pp. 6-8.
26. **Solow, R. M.** 1957. Technical Change and the Aggregate Production Function. – *Review of Economics and Statistics*, August, pp. 312-320.
27 **Triplett, J. E. and B. P. Bosworth.** 2003. Productivity Measurement Issues in Services Industries: "Baumol's Disease" Has Been Cured. – *Federal Reserve Bank New York Economic Policy Review*, 9, 3, September, pp. 23-33.
28. **Triplett, J. E. and B. P. Bosworth**. 2001. Productivity in the Services Sector. In: D. M. Stern, ed. Services in the International Economy. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.

Summary

ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC STATISTICS:
ARE THESE INTERRELATED WITH EACH OTHER?

Vello Vensel
Tallinn Technical University

An active discussion has been risen in the economic literature on some important issues of the economic statistics, which are quite clearly connected with the economic policy decisions. Adequate statistical information is a basis for suitable decision making in both macro and micro levels of the economy. The main aim of this paper is to introduce and focus on some key areas of the contemporary economic statistics: (1) the price hedonic hypothesis and usage of hedonic models; (b) the measurement of intangible assets; (c) the measurement of service sector measurement output and productivity. The main occasion of this paper is recently published materials of the Conference "Economic Statistics: New Needs for the Twenty-First Century", organised by the Federal Reserve Bank of New York on July 11, 2002. The most interesting presentation of the mentioned Conference are published in the Federal Reserve Bank of New York "Economic Policy Review", Volume 9, Number 3, September 2003 (see Hulten, 2003; Lev, 2003; Triplett and Bosworth, 2003).

Some striking inconsistencies have emerged in various national economic and financial accounts due to the rapid changes in the world economy. There is a growing unease about the accuracy of the existing key conceptual issues and of the existing measurement of economic fundamentals, as output, productivity, price changes, etc. For the market economy to work soundly, government, business, and even individual decisions of private persons have to be based on accurate ant timely economic and financial information. Publicly provided economic and financial information is usually taken into government programs (especially, social security benefits programs), and are incorporated different private contracts (such as, for example, wage agreements). It is the main purpose why economic statistics problems are tightly connected with the economic policy issues.

It has to be mentioned that policy ultimately relies on the consent of the public, not the visions of academicians, and therefore changes in official statistical policy should be conservative and credible. We have to agree that "The forces of the status quo are immense and are fighting against meaningful change, even today" (Lev, 2003, p. 21). The discussion in referenced literature will shed additional light on the various kinds of concepts and measures that might develop our understanding of the interdependence between economic policy and economic statistics. The development of accurate economic and financial information as an important public good is our common task.

THE EUROPEAN CENTRAL BANK AND THE INFLATION TARGETING[1]

Monika Bialonczyková
Silesian University

Introduction

The monetary policy of the European Central Bank (ECB) and all its aspects should be quite important for all ten new member countries. These countries did not adopt the euro currency, as well as they did not participate in the single monetary policy, immediately after their joining the European Union, but they will have to continue in the process of integration. It means that these countries will have to fulfill and follow all rules and procedures of monetary integration[2]

The announced primary objective of the European Central Bank, the achieving of price stability, is an important aspect of the monetary policy strategy since 1999. This paper focuses on the monetary policy strategy of the ECB and engages in the problems of the ECB in the context of inflation targeting.

This paper starts with the determination of the terms of the price stability and the inflation targeting. The second section focuses on the basic elements of the ECB´s monetary policy strategy and the last section discuss the problems of ECB and inflation targeting.

The Price Stability and the Inflation Targeting

The price stability has become the primary objective of many central banks during the post-war period. The interest in price stability ensues on knowledge of the unfavourable effects of inflation, which has a negative impact on economy (for example decrease of the value of incomes and savings, higher interest rates, income redistribution from creditors to debtors, creation of tax distortions and so on).

The central banks usually use several monetary policy regimes as means of achieving the price stability. The inflation targeting is one of them.

The inflation targeting was first adopted by New Zealand in 1989 and it can be defined as a policy to achieve a low inflation rate with several key features: i) a public announcement of inflation target, ii) an institutional commitment

[1] The paper is published with the support of the Internal Granting System of Silesian University, no. 26/2004.
[2] For more see Stavárek (2003) among others.

to price stability as the primary goal of monetary policy, iii) a model to make inflation forecast and iv) a high degree of transparency and accountability[3].

The inflation targeting as a monetary policy framework usually starts with an announcement of an explicit quantitative target (an interval or a point target) for inflation for some time horizon to the public at large. After that the central bank must persuade the public at large, that its primacy goal is to provide an environment with stable prices. The third element above means that the central bank must work with a forward-looking operating procedure where it uses an internal conditional inflation forecast as an intermediate target variable.

The transparency and the accountability are others key features. Monetary policy is more efficient when the public at large understands policy objectives and the links between monetary policy measures and these objectives. Market participants can easily understand central bank behavior, if they know the inflation forecast (higher predicted inflation means higher interest rate).

For effective implementation of inflation targeting, the central bank must be able to conduct its monetary policy independently of political pressures. The objective of price stability must be clearly defined as a main goal of its monetary policy and the central bank shows its aim and responsibility to achieve it. There must exist a strong institutional commitment to make price stability the primary goal of the central bank.

The ECB´s Monetary Policy Strategy

When the European countries negotiated the Maastricht Treaty they determined the design of the European Central Bank (ECB) and chose the model of central banking that may be called the German model. It means that the ECB is an independent central bank and its primary objective is maintaining price stability. The ECB considers the focus on this objective as quite important for the successful long-term performance of the economy in euro area.

But it does not mean that the ECB is not able to pursue other objectives (e.g. the maintenance of high employment, sustainable non-inflationary growth and so on). The ECB is able to support the general economic policies on condition that their pursuit does not endanger price stability.

The primary objective of price stability is assigned by the Maastricht Treaty, however, the Maastricht Treaty did not assign the definition of price stability. It was formulated by the ECB in 1998, when the Governing Council of the ECB defined the price stability as a year-on-year increase in the Harmonized Index of Consumer Prices (HICP) of below 2 % over the medium term and specified that price stability is maintained over the medium term. In 2003, the Governing Council clarified that, within the definition, its goal is to maintain inflation rates below but close to 2 %.

[3] For more details see Bialonczyková (2003).

This clarification emphasized the need for a sufficient safety margin against the risk of deflation that has the same negative impacts on economy as inflation.
The HICP is a specific price index, that has been harmonized across the various countries of the euro area and that most closely approximates the changes over time in the price of a representative basket of consumer spending.[4]

Before the monetary union started, it was largely discussed which monetary strategy the ECB should follow. The European Monetary Institute summarized the options and on basis of that, the ECB would have to choose between two options: i) monetary targeting and ii) inflation targeting or possibly a combination of these two alternatives. A main difference between these approaches is the choice of the intermediate target (see Table 1).

Monetary policy strategies **Table 1**

Strategy	**Operational target**	**Intermediate target**	**Ultimate objective**
Monetary targeting	Short-term interest rate	Money supply (growth)	(Trend) inflation
Inflation targeting	Short-term interest rate	(Expected) inflation	Inflation target

Source: **GRAUWE, PD.** *Economics of Monetary Union.* Oxford University Press. Oxford, 2003. ISBN 0-19-925651-9.

In order to best assess the risk to price stability, the ECB has finally designed a two-pillar structure of its monetary policy strategy. The first pillar is based on the idea that inflation in long-run is a monetary phenomenon, and so the Governing Council of the ECB decided to assign a prominent role to money. The ECB has announced a quantitative reference value for the growth of money stock M3 (4.5 %)[5]. The money growth (Δ M) at level 4.5 % is based on the three following medium-term assumptions[6]:

i) year-on-year increases in the HICP for the euro are below (later below and close to) 2 % $\Rightarrow \Delta P$
ii) GDP growth is in the range 2 – 2.5 % per annum $\Rightarrow \Delta YR$
iii) the decline in the velocity of circulation of M3 is in the range 0.5 – 1 % $\Rightarrow \Delta V$

The derivation of the reference value for the money stock M3 **Diagram 1**

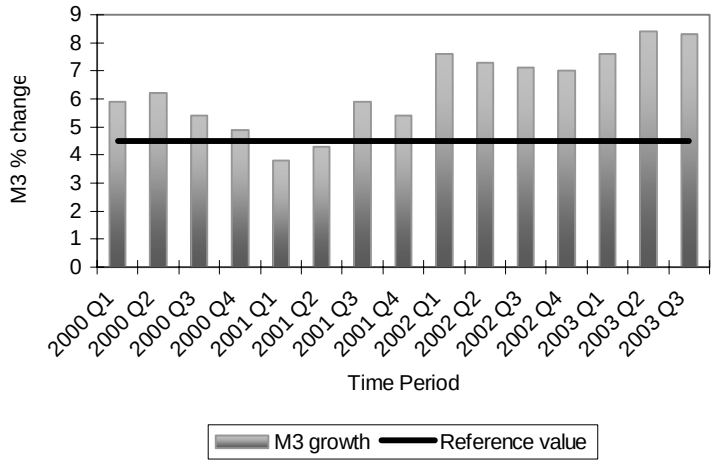
$$\Delta M = \Delta YR + \Delta P - \Delta V$$

The second pillar is a broadly based assessment of the outlook for non-monetary economic and financial variables (wages, fiscal policy statistics, unit labour costs

[4] **EUROPEAN CENTRAL BANK.** *The Monetary Policy of the ECB.* European Central Bank, Frankfurt, 2001.
[5] For the development of M3 growth, see Graph 1.
[6] **EUROPEAN CENTRAL BANK.** *Monthly Report.* Frankfurt, January 1999.

and financial market indicators) envisages the analysis of a wide range of other economic and financial indicators.

M3 Growth and the Reference Value in the Euro Area **Graph 1**



Source: ECB Monthly Bulletin, January 2004.

At the presentation of the ECB´s policy strategy in October 1998, the ECB announced to implement the two pillar strategy, because the ECB understood the "deviations of current monetary growth from the reference value like the risk to price stability". As we can see in Graph 1, M3 growth persistently exceeds its reference value (the part of the year 2001 excepted). To the contrary, the inflation rate is relatively stable and low (see Graph 2). Does really money have prominent role of the ECB´s policy strategy? How does the ECB target money growth? On the base of this (among others), we can not see the ECB´s policy strategy enough transparent.

The ECB in the Context of Inflation Targeting

Although the two-pillar monetary policy strategy of the ECB is a particular combination of the monetary targeting and the inflation targeting, the ECB does not view itself as an inflation targeting central bank.

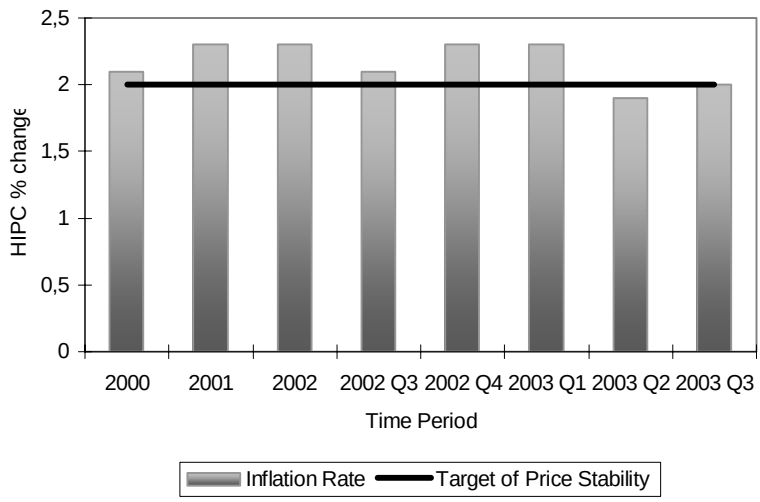
The ECB does not view itself pursuing a direct inflation targeting strategy for several reasons[7]: i) the forecasting inflation can not help the identification of nature of threats to price stability, ii) the ECB does not consider some aspects of the textbook inflation targeting approach optimal, iii) it is difficult to integrate the information contained in monetary aggregates into inflation forecasts

[7] **EUROPEAN CENTRAL BANK.** *The Monetary Policy of the ECB.* European Central Bank, Frankfurt, 2004.

that are based on conventional macroeconomic model, and iv) the ECB assumes the relying on a single forecast to be unwise, given the considerable uncertainty relating to the structure of the euro area economy.

Bofinger (1999) considers the inflation targeting to be a part of the ECB´s strategy Svensson (1999) interprets the ECB´s monetary policy strategy as a flexible inflation targeting. According to the ECB, the inflation targeting is not the part, it is the alternative strategy to its two-pillar monetary policy strategy. However, the development of the money growth (Graph 1) and inflation rate (Graph 2) show the ECB to be more the inflation targeting central bank than the money targeting bank.

Inflation Rate in the Euro Area **Graph 2**



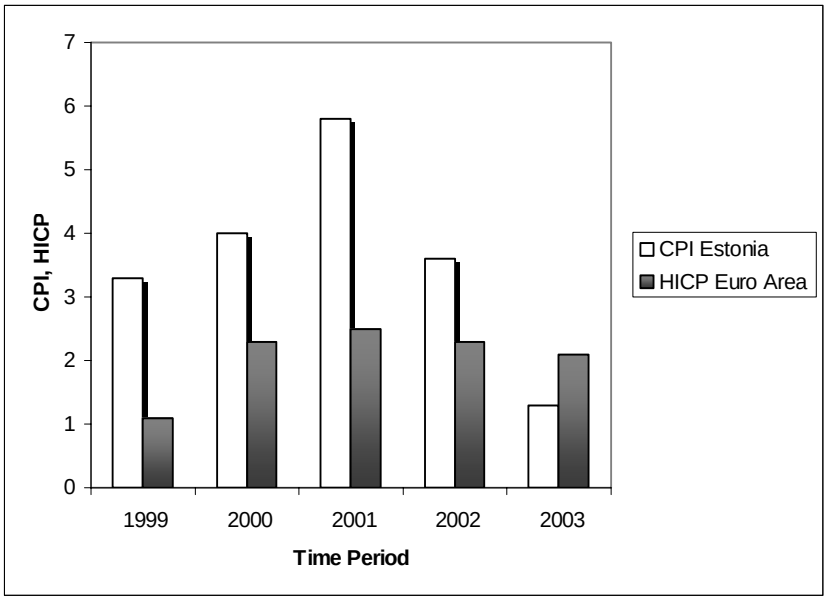
Source: ECB Monthly Bulletin, January 2004.

Another question could be about the „inflation target“. As we have noted above, the ECB assigned the goal of price stability, but there was great freedom in translating this into an operational goal. The target of price stability below 2 % was not so clear[8], as well as the specification of „the medium term“. When HICP was determined as a value below 2 %, it could be interpreted as a target range for inflation of 0 – 2 %, or as a point inflation target of 1 % with a tolerance interval of ± 1 percentage point.

[8] And still is not very clear to understand, what it is “close to 2 %”.

And as we can see from the Graph 2, the inflation rate in the euro area has been almost permanently higher than the two percent objective[9]. In 2003, the HICP was below the level 2 %, but not only in euro area, but in Estonia too.

Inflation Rate in Estonia and the Euro Area **Graph 3**



Source: ECB Monthly Bulletin, March 2004. http://www.eestipank.info

Nowadays, a lot of economists argue that the second pillar of the ECB´s strategy is redundant (Bean 1999, Eijffinger, 2003, Svensson, 2000). They suggest to conduct flexible inflation targeting – a broad assessment of all relevant information variables regarding expected inflation, including broad and narrow money growth, is incorporated in a flexible inflation targeting strategy. Generally, the abolishment of the first pillar would avoid confusion and increase transparency.

Conclusion

Despite the ECB does not view itself as an inflation targeting central bank, there exist some points of view, which do not agree with that. Maybe, there is the reason, why some economists call for higher transparency. It could be accomplished by leaving the first pillar (money growth persistently exceeds its reference value) and implementing the flexible inflation targeting strategy.

[9] Inflation came below the 2 % reference value only in the second calendar quarter 2003

It is true that the ECB has announced the explicit definition of price stability, but we can miss the floor ceiling (we know only definition “close to 2 %”), as well as the understanding the ECB´s interest rate decisions that could seem to ignore the money growth indicator (Graph 1).

References

1. **BEAN, C.** „An Analysis of the ECB´s Monetary Strategy and its Potential Contribution to Growth and Employment“. November 1999. *Briefing paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament.*
2. **BIALONCZYKOVÁ, M.** In *Proceedings of the Second International Workshop on Efficiency of Financial Institutions and European Integration*. Lisbon: Technical University - Institute of Economic Studies and Research, 2003. http://pascal.iseg.utl.pt/~cief/uk/conf/session5_bialon1.pdf
3. **BOFINGER, P. „**The conduct of Monetary Policy by the European Central Bank According to Article 105 of the Treaty versus the Real Economy“. 1999. *Briefing paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament.*
4. **EIJFFINGER, SCW.** *What Are the Prospects for a Change in the ECB´s Monetary Policy Strategy? Briefing paper on „The Conduct of Monetary Policy and an Evaluation of the Economic Situation in Europe – 1st quarter 2003“*. February 2003. For the European Parliament, mimeo.
5. **EUROPEAN CENTRAL BANK.** *The Monetary Policy of the ECB.* European Central Bank, Frankfurt, 2001.
6. **EUROPEAN CENTRAL BANK.** *The Monetary Policy of the ECB.* European Central Bank, Frankfurt, 2004.
7. **EUROPEAN CENTRAL BANK.** *Monthly Bulletin.* Frankfurt, January 2004.
8. **EUROPEAN CENTRAL BANK.** *Monthly Bulletin.* Frankfurt, March 2004.
9. **EUROPEAN CENTRAL BANK.** *Monthly Report.* Frankfurt, January 1999.
10. **EUROPEAN CENTRAL BANK.** „The Stability-Oriented Monetary Policy of the Eurosystem“. *Monthly Bulletin.* January 1999, pp. 39 – 50.
11. **GRAUWE, PD.** *Economics of Monetary Union.* Oxford University Press. Oxford, 2003. ISBN 0-19-925651-9.
12. **STAVÁREK, D.** Unilateral Euroization: A Wrong Way for the Czech Republic. In *Future of Banking after the Year 2 000 in the World and in the Czech Republic. VIII. Regulation and Supervision of the Capital Market.* Karviná: Silesian University, 2003, pp. 87 - 94. ISBN 80-7248-215-7.
13. **SVENSSON, LEO.** Inflation Targeting as a Monetary Policy Rule. In: *Journal of Monetary Economics***.** Vol. 43, pp. 607 - 654. 1999.
14. **SVENSSON, LEO**. The *First Year of the Eurosystem: Inflation Targeting or not?* Institute for International Economic Studies. Seminar paper no. 681. Stockholm university, 2000. http://www.iies.su.se/

http://www.ecb.int
http://www.eestipank.info

http://www.iies.su.se/
http://pascal.iseg.utl.pt/~cief/uk/conf/session5_bialon1.pdf

Zusammenfassung

DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK UND DIE INFLATIONSSTEUERUNG

Monika Bialonczyková
Silesian University

Mit der Aufnahme des Vertrags von Maastrich wurde es von der Zukunftsform der Europäischen Zentralbank entschieden, als die Applikation sg. deutschen Models des Zentralbankwesens angenommen wurde. Die Europäische Zentralbank wurde damit unter anderem vorausbestimmt, eine hoch unabhängige Bank zu werden, deren primäres Ziel die Sorge für die Preisstabilität ist, mit der Möglichkeit auch andere Ziele zu folgen (z.B. die Erhaltung der hohen Beschäftigung, Finanzstabilität usw.).

Der Beitrag konzentriert sich auf die Analyse des primären Ziels der Währungspolitik der Europäischen Zentralbank- auf die Erhaltung der Preisstabilität. Dieses Ziel kann die Zentralbank durch die Applikation verschiedener währungspolitischen Betriebsarten erreichen, wie z.B. das Zielen der Geldreserve, das Zielen der Inflation usw.

In dem ersten Teil des Beitrags sind die Gründe für die Betrachtung der Preisstabilität wie das primäre Ziel der Währungspolitik beschränkt, sowie Grundelemente eines relativ neuen politischen Systems – das Zielen der Inflation. Der zweite Teil beschäftigt sich mit der Strategie der Währungspolitik der Europäischen Zentralbank.

Der dritte Teil des Beitrags konzentriert sich auf die Problematik des Zielens der Inflation mit der Europäischen Zentralbank. Das Zielen der Inflation ist für die Europäische Zentralbank keine entscheidende währingspolitische Betriebsart. Die Aufmerksamkeit wird dem gewidmet, wie die Europäische Zentralbank das Zielen der Inflation versteht und umgekehrt, wie wir die Europäische Zentralbank in der Kontext des Zielens der Inflation ansehen.

INTEGRATION OF FINANCIAL MARKETS IN EUROPE: POLAND'S ATTITUDE TOWARDS LISBON STRATEGY

Krystyna Brzozowska
University of Agriculture in Szczecin

Introduction

In the last decade the European Union (EU) has made a progress in a number of spheres, but, like the rest of the world, is standing in front of changes related to globalisation and the tasks of creating a new, knowledge- based economy. Work on creating the regulatory framework needed to achieve integrated financial markets must be accelerated to reduce a cost of capital, create jobs and to enable citizens and businesses to reap the full benefits of the Euro zone.

The problems of European financial markets integration are inserted in special EU document called Lisbon strategy. The main assumption of Lisbon strategy is an implementation of adjusted regulations of single European financial market in each member state.

The aim of the paper is to present a preparation of Polish financial market to EU regulations according to Lisbon strategy provisions of single financial market.
In a first part of a paper a brief description of Lisbon strategy and Financial Services Action Plan is presented. Next the main issues of Lamfalussy report regarding to financial markets integration, as important part of EU financial reforms, are portrayed. The main part of an article is a comparison of Polish financial market regulations to necessary changes according to Lisbon strategy rules.

Lisbon strategy

On March 2000 in a summit meeting of European Council in Lisbon the strategic goal for the EU next decade was setting. The goal, also called **as** Lisbon strategy, has been defined as "*to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and more better jobs and greater social cohesion*" (Presidency Conclusions. Lisbon European Council, 2000). In 2001 during the Gőteborg summit it was added the next general goal connecting to environmental policy.
After these changes the Lisbon strategy is focused on seven detailed areas (Presidency Conclusions 2002):

1. co-ordination of economic policies,
2. sustainable development, liberalisation and integration of markets not covered by common market, like as telecommunications, energy, services market, post services, financial services
3. a more favourable environment for entrepreneurship and competitiveness
4. reinforcing social cohesion
5. active policies towards full employment and more and better jobs

6. connecting European economies
7. a competitive economy based on knowledge.

At the moment of signing the Lisbon strategy has been seen as a dynamic and offensive, aimed to radical transformation of European economy, letting to outride the United States in the next 10 years, according to the overall strategic goal.
The Lisbon strategy is an effect of common work of member states with different local interests. So it is not a manual, but a collection of methods of action and co-ordination with the one overall goal. Progress with order to achieve the assumed goals is dependent on possibilities and wishes of the main actors that mean the Council of Ministers, the European Parliament, the European Commission, regulators, market participants and consumers. All the participants are responsible for identification of weaknesses at present local systems.

The Lisbon strategy tasks should be implemented in 4 stages:
1. Agreement of the common targets.
2. Transferring these targets to national and regional programmes with taking into account their specific features.
3. Adjustment the indicators of their measurement.
4. Monitoring, assessment, comparison and exchanging the best solutions.

One of the advantageous features of Lisbon Strategy is its complexity and mutual dependence of its elements. But such complexity will cause also the difficulties in their implementation. The economic goals are focused on increasing an economy dynamics with enhancement of productivity and employment, as well as a broad use of joint benefits, like as lower action costs, scale benefits, better capital allocation, and change of social policies.

Integration of European Financial Markets

Integration of financial services market is one of the priorities in the EU reforms. This objective has been reiterated at every summit meeting of EU government representatives ever since. An idea of single financial market in EU is a very crucial factor stimulating economic growth, mainly through effective capital allocation. It is consistent with the interest of each member state giving possibility of getting competitive advantage. The main goal of Lisbon strategy in context of liberalisation of the rules of financial markets, comprised in second area of necessary tasks, is to accelerate the actions leading to a full integration of European financial markets.

Discussions on financial markets liberalisation began in Cardiff Summit in 1998, The next step was a presentation of Financial Services Action Plan (FSAP) in 1999 with 4 strategic goals:
1. To establish the single wholesale capital market as the most urgent and ambitious.
2. To establish the open and safe retail market with protection of consumer's rights.

3. To establish modern prudence regulations and the system of financial market supervision.
4. To reduce differences in tax systems and corporate governance.

A single integrated financial services market means that each financial institution can provide services explicit from its seat with participant or its agenda or representatives in other member states. Supervision on financial institution is performed in domestic country. An open flow of all the financial services needs a liberalisation of capital flows.
The additional impulse in financial markets integration was a merger of 3 European stock exchanges:(in Paris, Brussels, and Amsterdam) in the beginning of 2000, and a few months later 2 others (London and Frankfurt).

Lisbon summit in 2000 confirmed too slow process of implementation of the financial markets liberalisation and FSAP, and a growing significance of capital risks markets. It was underlined that the best way to increase the value of financial systems in Europe was the integration of financial markets. There were also appointed the expert group, known as the committee of wise men with Chairman A. Lamfalussy (Lamfalussy's Committee). The Committee was responsible for report on assessment of possibilities of implementing changes in European securities markets through present regulations.

Lamfalussy Report indications

The Lamfalussy's Committee noted that the EU current regulatory framework is too slow, too rigid, complex and ill adapted. For more, existing rules and regulations are implemented differently, so in an effect it can bring some inconsistencies in the treatment of the same type of business and will cause a violation of the competitiveness and the neutrality of supervision.
The Committee of Wise Men stated that the main purposes of performing changes in EU policy are economic benefits of integrated markets; supply of equity and risk capital for small and medium entities; differences in legal systems and taxation; political, external trade and cultural barriers; priorities of the FSAP; European regulatory and supervisory structures; clearing and settlements; managing prudential implications of integrated markets; and resources and training (Final Report 2001).
The Lamfalussy Report recommended implementing proposals of changes in rules regarding to securities markets by the end 2004 using the fast truck procedures.

The realisation of each regulative targets of the Report should bring the advantages to every institution and for the EU as a whole, like as more rationale resources usage, quicker fitting decisions to a modern capital market needs, concentration the political efforts on the key political rules, giving the European regulators and their experts a formal position as advisors of European Commission, participation of European Parliament in system of monitoring and its implementing, and a greater efficiency and clear procedures of member states governments decisions.
In practice a performance of Lamfalussy report is going with considerable delays. Expert group proposed an implementation of changes in 4 approaches. The first

approach – the approval of framework principles by normal EU legislative procedures – is dependent on progress of implementing legal changes in law of 13 states accessing to the EU. A creation of single integrated financial market depends on possibilities of implementation some directives and recommendations by these states. There are some delays in it.
The second approach – the implementing detailed technical measures needed to implement the objectives pursued by the legislation – is much intensively performed.

The progress in increasing economic competitiveness is lower than expected. In the end 0f 2002 31 of 42 FSAP goals were implemented and 6 of 8 priority goals for 2002 were fully implemented (Implementation Report, 2002).

Most important works under FSAP have been already implemented in a form of recommendations or directives connected to international accounting standards, open investment institutions, independence of auditors. But the most important issues related to setting the single financial market remain open.
The whole FSAP has to be fully implemented by the end of 2005.

Polish financial market in view of Lisbon Strategy recommendations

Despite of serious delays in Lisbon strategy implementation Poland is interested in its success. Polish development strategy has to be more comprehensive because of much greater amount of necessary changes. In details Polish strategy must be different from Lisbon strategy, but many of Lisbon strategy assumptions were treated as an inspiration to further changes. Their realisation should create better conditions of future Polish activity in EU markets.
Poland makes efforts to prepare rules and procedures to the recommendations and directives of the EU, with these regarding financial markets, tackling with current economic and political obstacles. Entering into EU Poland has to work-out its own vision of union policy and to conduct the internal policy in a way letting to take advantages from the chances of having membership of the EU.

The undertakings regarding to development of financial markets are inserted in the government programme as 3 goals (Szomburg 2003):

1. Integration with the EU in the way of further harmonisation of the Polish capital market rules with Union directives, entering Warsaw Stock Exchange and Polish Depository of Securities into European structures, and setting the rules of their activity beneficiary to the development of the domestic capital market.
2. Presuming the pension funds potential to the privatisation of companies through open capital market, development of debt securities market, development of e-platform of bonds turnover;
3. A development of public capital market to increase possibilities of funding infrastructure projects in domestic market through pension funds, neutral and coherent tax systems, greater efficiency and co-operation of public

administration and prosecutor bodies relating to public turnover of securities criminals and more clear rules of financing local governments.

It should be underlined that financial markets area is one of the best prepared to the EU requirements in scope of regulations and creation of integrated single financial market. Polish financial institutions, for several years during implementation the new regulations have taken into account the EU recommendations and directives. A high level of regulations evolves that Polish financial market does not have any inheriting rules from the past, because of banking system transformation at the beginning of nineties and building from the roots a new base for new segments of financial markets.

Because of comprehensive nature of Lisbon strategy recommendations an assessment of Polish financial market preparation is presented in form of some highlights regarding to area of banking system, insurance sector, securities market and money laundering.

In banking system an adoption of EU regulations to domestic law has been well developed. Some acts have been amended; some new are to be implemented. Poland has received one transitory period and one exclusion. Adoption of the EU banking regulations has been reflected in amendments in Polish banking law, banking guarantee fund, mortgage debentures and mortgage banks, currency law, law about co-operative banks, their trusts, money laundering provisions, consumer loans, electronic signature, electronic payment tools, about accounting, and some others.
These acts, and especially the fundamental amendment of Banking law from August 2001, have a multilevel character. Some of provision entered into life in 2003, and some will be treated as obligatory after Poland's accession to the EU. Such construction should help Polish banks in adoption manuals and internal regulations, and also new technologies.

The recommendations of European Commission regarding to banks are very detailed, and for this reason it will be very difficult to present all of them. The most important are, that after Poland's accession to the EU, according to single rule of licensing Poland will be obliged to ensure possibilities to open provision of banking services by any institution, which has a licence of other supervisory committee of member states. As well as the Polish banks will have a possibility to provide financial services on the area of the EU[1].
Worthy to mention is an amendment of deposit guarantee system, according to which guarantee sum has been increased to equivalent of Euro 22.5 thousand, and public funds was eliminating from Bank Guarantee Fund loosing the same a form of state fund.

The regulations on banking supervision seem to be not worse than in the most EU states. They are influenced by the Basel Committee's standards. The banking supervision practise is under moderately protectionism and the banking monitoring

[1] Polish Banking Supervisory Commission will hold the supervision on the domestic banks, according to the rule of domestic supervision.

is more and more professional (Pawłowicz 2004). In general a level of Poland's preparation to requirements of the EU, represented in Lisbon strategy, should be assessed as a relatively high.
European Commission for banking supervision has recommended an introduction of a consolidated banking supervision and amendment of banking law related to the flow of information among Polish banks and their foreign parent institution and taking into account the possibility of sovereignty of supervisory actions and decisions from political influences because of Commissions statutes changes, and obligation of holder of account identification, as well as collecting information on country and transfer risks and setting standards regarding the provisioning for specified countries and exchange the information with foreign supervisors without breaching the economic interests of the Polish State (Iwanicz- Drozdowska,2003).

Some deformities of present banking market in Poland are effected from inefficient judgement system which causes additional risks in collaterals system (mortgage, lien), and delays of judicial proceeds cause that a rights of consumers, minority shareholders and employees are often illusory. More over tax system does not favour banking market stability and inclination for savings. Macro policy is now much unforeseen. So in general external factors cause that banking market becomes less attractive and much risky. But it should not be treated as a fear against European financial market integration, because a full integration should force positive changes in domestic banking system surroundings.

A special feature of Polish financial system in comparison to much developed EU countries is a significant share of foreign capital in equity of financial institutions. About 70 per cent of commercial banks assets are under control of foreign capital, and majority of domestic commercial banks are dependent from multinational holdings. Despite of unquestionable advantages, like as transfer of know-how, equity injections, or release from political pressure, there is possibility of appearing some threats, which can be mitigated through improvement of solutions in stage of creating new global financial structure and Lisbon strategy execution.

The insurance sector in Poland is in stage of development and is becoming a more important sector in the Polish economy. The pension system has been reformed and the market also expects the development of a commercial health insurance system as a consequence of reforms in the social health compensation system. The life and non life insurance markets are not developed in all lines of activity. The Insurance Supervision Committee should be in power to grant or withdraw any insurance licenses. In the aim of greater transparency the activity of Insurance Supervision Commission should be financed by levies on the insurance companies.
The Commission also recommended defining clearly and precisely the responsibility of company boards for internal controls, precise the regulations about life insurance and a full implementation of the EU directive about insurance group. It is also necessary to improve co-operation between Insurance Supervision Commission and auditors, and setting the formal provision for exchange confidential information with other domestic or international financial supervisors.

Hitherto legal regulations in insurance area which entered into life after 90, similarly as in banking system, are based on regulation models of financial markets in developed countries, especially in EU. Polish government carefulness in regulations convergence with EU legislations has evolved that present rules of insurance activity in Poland are generally agreed with them. Further regulations in obligatory scope after EU accession, should influence positively on preparation and competitiveness of Polish insurance units.

As regard to securities market in Poland, which is relatively small in comparison to other countries of similar extension and population, the regulations are in general compliant with European ones. In the main issues, like as a co-ordination of information duties, harmonisation of turnover security rules, and unification of terms of service provisioning, the Polish regulations are compliant to the EU directives and recommendations. European Commission has been recommended an increase of independence of Polish Securities Commission by reducing the presence of the government within the Commission, increasing the powers in the supervision of listed companies and exchanging information with the insurance supervisor. The most important issues are connected with provisions of mergers and investment funds in frame of consumer protection, increasing a control on standardisation of the financial reports of investment funds and information required and exchanged by Polish Securities and Exchange Commission, Warsaw Stock Exchange, The Central Table of offers and the National Depository of Securities (Draft Peer Review Report 2002).

Integration of European financial markets can bring to securities market in Poland some positive, but also negative effects, especially after euro implementing. For domestic companies and investors it will be a way of free access to bigger and much effective markets, but for domestic securities market it will be a serious threat of too extended and unadjusted infrastructure to future needs. Probably this infrastructure will need a deep restructuring after outflow of the most important companies to integrated European market to the needs of local market. But there are some doubts whether a full unification of institutional solutions in regulated market in EU will suit to development of niche securities market for services for domestic small and medium size enterprises with much difficult access to integrated market. Such market and its potential users can be different than pure public market. So there will be a necessity of creating new elastic regulations in EU level, which can ensure an institutional platform adjusted to local conditions.

Regarding to money laundering European Commission confirmed a fair preparing of Polish regulations to European rules and recommended obligatory identification the beneficiary owner and enforcing the provisions related to information exchange with foreign finance investigation units.

Conclusions

The main goal of Lisbon Strategy is to achieve economic integration in the EU. The realisation of the overall goal is delayed because for changeable market terms and

delay with implementation following tasks.

One of the key tasks of Lisbon strategy is a liberalisation and integration of financial markets. The aims of Lamfalussy reports are matching Lisbon strategy recommendations to changing terms and improve the possibilities of implementing the next tasks leading to integration. A progress with realisation of Lamfalussy report recommendations are not satisfactory, and the implementation meets many obstacles.
Poland is preparing very actively to implement recommendations and directives of Lisbon strategy. In particular, in financial markets areas Poland should participate in finish of FSAP implementation, creation of unified regulation and supervisory infrastructure, improvement of integrated financial market functioning after FSAP.

References

1. Analiza zmian w prawie polskim w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej – Konsekwencje dla konsumentów i przedsiębiorców, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Warszawa 2003.
2. Biała Księga 2003. T. 4th: Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych. PSFL, Gdańsk- Warszawa 2003.
3. Draft Peer Report on Effective Financial Services Supervision in Poland, European Commission 2002.
4. Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets. Brussels 2001.
5. http://europa.eu.int.
6. **Iwanicz- Drozdowska M**. Safety of the Polish banking sector in the European banking market in the light of new prudence regulations, IBnGR, Gdańsk 2003.
7. **Pawłowicz L.** Integration and Stability of the Financial Market in the Light of the Lisbon Strategy, Gdańsk Institute for Market Economics, Gdańsk 2004
8. Presidency Conclusions. Part 1. Barcelona European Council 15- 16 March 2002.
9. **Priinits M.** Strategy Goal of the European Union or the Lisbon Strategy, Kroon&Economy No. 3, 2003.
10. **Szomburg J.** Scenariusze dla Unii Europejskiej, Bankier 10/2003.
11. The EU Economy: 2001 Review. Charter 4. Financial Market Integration in the EU, Commission of the European Communities, Brussels 2002.
12. The EU Economy:2003 Review – Summary and main conclusions, Commission of the European Communities, Brussels 2003.

Zusammenfassung

INTEGRATION DER FINANZMÄRKTE IN EUROPA: POLENS STELLUNGNAHME ANGESIGHTS LISSABONER STRATEGIE

Krystyna Brzozowska
Landwirtschaftsakademie in Szczecin

Die Europäische Union (EU) hat in den letzten zehn Jahren einen wesentlichen Fortschritt in vielen Bereichen gemacht, sie steht jedoch vor der Herausforderung, die aus der Globalisierung und aus dem Bau einer neuen wissenschaftsbezogenen Wirtschaft resultierenden Änderungen zu überwinden. Damit die gesetzten Ziele erreicht werden können, muß der Marktintegrierungsprozess beschleunigt werden, insbesondere in Bezug auf europäische Finanzmärkte. Auf dem Gipfel in Lissabon im Jahre 2000 wurde die Lissaboner Strategie angenommen, wo das Hauptziel, d.h. die Bildung in Europa der Konkurrenzwirtschaft, festbestimmt wurde. Die Lissaboner Strategie ist das Ergebnis der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten, die öfters unterschiedliche Nationalinteressen haben. Sie ist keine Handlungsvorschrift, sondern eine Aufzeichnung der Koordinationsmethoden der Handlungen mit dem angenommenen Hauptziel.

Die Integration der Finanzmärkte ist eine der Prioritäten der im Rahmen der Lissaboner Strategie durchzuführenden Reformen. Diese Priorität war eine Grundlage für die Bestimmung der im Handlungsplan gefaßten Aufgaben aus dem Bereich der finanziellen Dienstleistungen, wo 4 Einzelziele angenommen worden sind: Bildung eines einheitlichen Kapitalgroßhandelsmarktes, Vereinfachung der finanziellen Einzelhandelsmärkte, Einführung einer modernen Finanzmarktaufsicht und Verminderung der Unterschiede in Steuersystemen.

Die Verspätung in der Plandurchführung wird immer größer. 2000 ist unter der Leitung von A. Lamfalussi eine Expertengruppe gebildet worden, die einen Bericht über die Möglichkeiten der Änderungeinführung auf dem europäischen Finanzmarkt erstatten sollte. In dem Lamfalussi-Bericht ist eine ungeschickte und verlangsamte Ausführung der durch die Strategie gesetzten Ziele betont worden, und die einzelnen Hauptziele im Bereich der Änderungdurchführung sind festbestimmt worden, das heißt die ökonomischen Vorteile der Integration der Finanzmärkte, Gewährleistung der Kapitalquellen für kleine und mittelgroße Unternehmen, Gleichmachung der juristischen und kulturellen Unterschiede, Verstärkung des Regel- und Aufsichtssystems, Vereinheitlichung der Verrechnungen, einheitliche Politik der Verwaltung der Menschkräfteressourcen.

Der polnische Finanzmarkt bereitet sich auf die Anforderungen der Lissaboner Strategie und des Lamfalussi-Berichts aktiv vor. Die mit der Finanzmarktentwicklung verbundenen Unternehmungen sind in dem Wirtschaftsprogramm der Regierung im Rahmen der 3 Ziele, die eine volle Integration der Finanzmärkte zum Zweck haben, gefaßt worden. Der

Finanzmarktbereich ist einer der in juristischen Hinsicht am besten zu den EU-Anforderungen vorbereiteten Bereiche. Der hohe Übereinstimmungsgrad der Regelungen resultiert vor allem daraus, dass man im Rahmen der Umbildung des Finanzsystems in Polen am Anfang der 90er Jahre und bei der Bildung eines neuen Systems die Richtlinien und Empfehlungen der EU als Muster angewendet hat. Im generellen kann man den Vorbereitungsgrad des polnischen Finanzmarktes: des Bank- und Versicherungssystems, der Bank- und Versicherungsaufsicht, des Börsenmarktes als relativ hoch bezeichnen.

EURO AND FINANCIAL OPERATORS

Jelena Hartšenko
Tallinn Technical University

Introduction

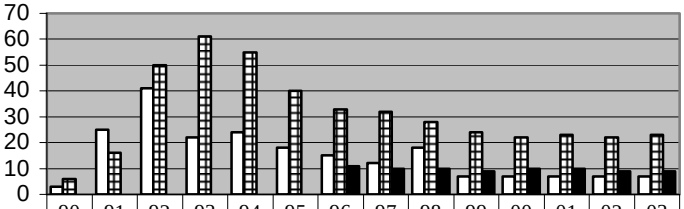
Since 1 May 2004 Estonia, Latvia and Lithuania are not anymore called acceding countries. Baltic countries will become as the members of European Union. The new member countries will bring along some new weaknesses and new strengths. The adoption of the common European currency in Baltic countries is possible only when they fulfil certain economic criteria, namely, a high degree of price stability, a sound fiscal situation, stable exchange rates and converged long-term interest rates. It happens not yearly as 2006 (Kraft, 2003). For that it must be strong and competitive financial sector in every member country as well as an efficient and stable common market for financial services. New currency will affect on economic intermediaries such as banks, payment system, financial markets, regulatory agencies and enterprises. Banks and payment systems are sufficiently controlled; therefore transition to euro can be predicted and carried out with a high reliability. In this paper are presented financial operators such as banks and payment system across the Baltic countries. The aim of the paper is contribute to better understanding of these intermediaries before and after adoption of European currency. The first part gives overview of banking development in Baltic countries over the recent years. The second part focuses on payment system. The last part gives several hypotheses for the future of these economic intermediaries.

1. Banks

The predominating part of money supply forms not small coins, which are in sellers' use and customers' purses, but bank deposits. The lion's share of modern currency falls on banking products. Therefore transition to new currency highly rest on banks' shoulders and other financial institutions. They should enter to euro zone before all other units of business system.

1.1. Development of Baltic banking sector

The history of Baltic banking was rooted in 1990s (after acquiring the independence). The stages of development of the banking system a little differ than other countries with transition economy. In the beginning new banks have appeared one by one, whose careless activity has led to the events which have shocked all banking system (the moratoriums were declared to many banks). In time banking system gradually has improved, the process of licensing and banks merger led to a few banks for the moment (see the figure 1).



	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
Estonia	3	25	41	22	24	18	15	12	18	7	7	7	7	7
Latvia	6	16	50	61	55	40	33	32	28	24	22	23	22	23
Lithuania							11	10	10	9	10	10	9	9

Figure1. Number of banks in the Baltic countries
Source: Central banks of Estonia, Latvia and Lithuania, 2004

As stated above, Estonian banking has changed dramatically since the new economic and legal framework was introduced in the early 1990s. Consolidation was followed by an inflow of foreign capital from Scandinavia. Swedish banks acquired majority stakes in Estonia's two biggest banks, increasing the market share of foreign-owned banks to more than 90 percent. Some characteristics of Baltic financial sector are following:

- Small sizes: 7,5 millions inhabitants, limited economies of scale
- Open economies
- Limited pan-Baltic economic integration
- EU-adapted legal framework
- Foreign ownership
- High level of concentration
- High growth rates
- Markets are still emerging, e.g. 35 percent of Latvians don't use the banking services
- A striking picture: World class Internet banking and low cost of IT development. (Sahlen, 2002)

1.2. Effect EURO on banks

Euro launch leads to many consequences for banking system. First, the competition in banking will increase. Disappearance of national currencies and currency risks means that on the first place in estimations of all participants in banking activity will be next parameters, as the price of services, geographical coverage and access to distribution systems. Also European banks will most probably enter local markets more actively. As a results, the influence of economic integration in Europe as a whole will further increase the supply of international financial services in the 2004s and beyond.

Secondly, some technical problems will face to banks, which are set out in documents of the European Commission. Banks should make huge expenses on equipment and training of the personnel.

Speaking about the future of the banking system in Baltic countries it is good to mention that the banks will be competitive after joining to EU. New banks will appear, but they will not affect strongly on current situation. Old banks will keep their niche. For instance, Estonian banking sector achieved the desired standards, competition tightened in the banking market. Banks developed new banking services and products and paid more attention to servicing private clients. The developments in the banking sector have been rapid, indeed, and the increased stability, integration and efficiency are important factors for sector's further progress (Bank of Estonia, 2003).

2. Payment System

Baltic's payment system has evolved over the years, driven by technological progress, changing consumer needs and development of new financial activities (figure 2).There are six fundamental forces of changes include technological innovation, which leads to a collapse of space and time; the deregulation of financial services, demographics trends and progress in finance theory and the creation of a common European currency area. Payment Intermediation is consequences of these underlying forces.

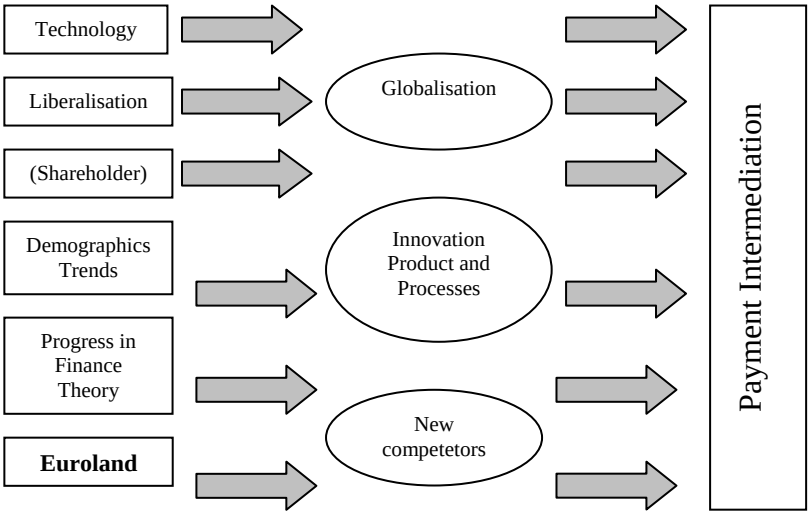


Figure 2. The forces of change in banking
Source: Geiger, 2001

A payment system comprises the cultural, political, legal, economic and business practices and arrangements used within a market economy to determine, store and exchange value or ownership of goods and services. Well-functioning and stable payment systems are a prerequisite for the efficient operation of the economy and markets. Payment system can be defined as a process of the delivery or transfer of means for payment to settle financial obligations resulted from economic activities. The key parties of payment systems can be grouped into three groups: (a) End-users, (b) Payment service providers, and (c) Regulators.

2.1. End-users

The battle for the customers is, however, also fought through new electronic distribution channels. Estonian banks usually charge lower fees for executing payments based on self-service than for those requiring staff assistance. One of the reasons is the practicality and cost-effectiveness of new payment instruments. As in many other network industries, user's expectations about the future usage of different instruments affect their actual development also in payment systems. The exciting literature suggests that consumers' preferences are not uniform and the demographics characteristics influence consumer choice of payment methods. Some American specialists analyzed the use of various types of payment instruments by households (Stavins, 2001). They found that income, assets, age and education affect consumers' choice of payment instruments. Also a survey was undertaken in 1999 in America among consumer gasoline purchases to examine which factors affect consumers' decisions about whether to use cash, credit cards, or debit cards. (Stavins, 2001). They found that middle-aged consumers with less education, lower income, and fewer credit cards were more likely to use cash compared to the rest of the sample. Daniels and Murphy (1994) found that ATM usage increases with education and income, while the usage of transaction accounts decreases with age.

For bank customers joining to euro area means common services and fees for payments and transactions in all member countries. Estonian banks' customers have been able to make bill payments and funds transfers through their telephone, mobile and internet banking services.

2.2. Payment service providers

The main providers of payment services in Baltic countries are credit institutions, the Central Banks and the Post Office. Banks play an important role in the financial system by offering non-cash payment services to customers.

Payment systems in Baltic countries are well harmonised with EU requirements. Estonian new inter-bank settlement system was launched in 2002. The new system consists of two sub-systems: Real Time Gross Settlement System (RTGS) and Designated Time Net Settlement System (DNS). In terms of its structure, the new inter-bank settlement system fully meets the international requirements and good practices. The new system excludes credit risk. The introduction of the new settlement system enables commercial banks to extend the range of services offered

to customers and manage their liquidity more flexibly. For bank clients, the launching of the new system primarily means that payments initiated in another commercial bank are received more quickly on the account of the client (Bank of Estonia).

Table 1. The main providers of payment services in the Baltic countries, 2003

	Estonia	Latvia	Lithuania
Financial intermediaries	credit institutions	credit institutions	credit institutions
	Bank of Estonia,	Bank of Latvia	Bank of Lithuania
	loan savings co-operatives	credit unions	
	Estonian Post Office	Latvian Post Office	

Source: The Central Banks of Estonia, Latvia and Lithuania, 2004

Currently there are two systems in operation at the Bank of Latvia and both are used for inter-bank settlement. The Electronic Clearing System (EKS) began operating in 1998, replacing the previous, paper-based clearing system. The EKS is used for processing retail payments. A new real time gross settlement system (SAMS) was launched in 2000. SAMS is designed for large volume, urgent payments related to inter-bank market transactions, open market and other Bank of Latvia monetary policy operations. The system enhances risk control and is an effective tool for the implementation of monetary policy. It has a positive impact on economic activities both in domestic and foreign markets (Oversight…, 2002).

The Bank of Lithuania designed and implemented a new payment system LITAS which replaced the payment system TARPBANK that was operating since 1993. The substantial renewal of the payment system in Lithuania was prompted by the following: 1) The implementation of the new banking technologies and the aim of increasing funds turnover; 2) The aim of complying with the requirements applied with regard to payment systems in the European Union (Bank of Lithuania, 2004).

2.3. Regulators

Pursuant to the Laws of Baltic countries it is the duty of the Central Banks to organise and ensure the functioning of the payment and settlement systems in Estonia, Latvia and Lithuania.

In the EU/euro area, the European Commission and the European Central Bank along with competition authorities are the main regulators in the payment service field. The EU adopted the real time gross settlement principle as a model for risk reduction in European payment systems. TARGET (the Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system) has a decentralised structure and consists of 15 national real-time gross settlement (RTGS) systems and the ECB payment mechanism (EPM), which is all interlinked. It follows the principle of a minimum

level of harmonisation. The approach of interconnecting existing infrastructures was agreed in 1994 as the best way of ensuring that the system would be operational from the very start of Stage Three of Economic and Monetary Union (ECB…).

3. The future of economic intermediaries as banks and payment system

In conclusion the forenamed challenges for the banks and payment systems in their role as financial operators will be summarized in the form of hypotheses:

- The euro helps provide a single market for financial operators and evolve into a larger financial market
- The new banks will appear in Baltic countries, but they will not affect strongly on current situation
- Baltic central banks will have the possibility to connect to TARGET as from the date of their joining the European Union (ECB…)
- Future development of technology will be change and improve payment system and services for the reduction of risks and costs
- Introduction of the euro as cash will lead to single payment area and price regulation. The development of single payment area aims to take into consideration the demands of customers and businesses in different countries
- Regulation of banking services leads to same fees for payment transactions
- Further globalization of the world economy will lead to a growing demand for trans-border payment services.

References

1. European Central Bank - http://www.ecb.int/ (10.02.2004)
2. Bank of Estonia - http://www.eestipank.info (10.02.2004)
3. Bank of Lithuania - http://www.lbank.lt (10.02.2004)
4. **Geiger, Hans**. 2001. Globalisation and payment intermediation. - Hochreiter, Eduard. Adapting to Financial Globalisation. Florence, KY, USA: Routledge, p.191.
5. **Kemppainen, K**. Competition and regulation in European retail payment systems. Helsinki, 2003.
6. **Kraft, Vahur**. 2003. The Euro in Estonia: the agenda and practical aspects. - http://www.eestipank.info (30.03.2004)
7. Oversight of the payment system in Latvia. 2002. Bank of Latvia
8. **Sahlen,A.** 2002. Foreign Banks Entry into the Baltic States Banking Market: Swedbank's Experience. Presentation at the 5th Conference on Financial Sector Reform in Central and Eastern Europe: The Impact of Foreign Banks' Entry. Tallinn. 26-27 April 2002.
9. **Snellman, J** and **J.Vesala.** 2000. Substitution of Non-cash Payment Instruments for Cash in Europe. Bank of Finland Discussion Papers.
10. **Sõrg,M.** and **Vensel,V.,** Development of the Banking System under the Estonian Currency Board, Working Papers in Economics of the Faculty of Economics and Business Administration at Tallinn Technical University, 2001, pp.51-59.

11. **Stavins J.,** 2001. Effect of Consumer characteristics on the Use of Payment Instruments. New England Economic Review, Issue Number 3, pp. 20-31.

Kokkuvõte

EURO JA MAJANDUSVAHENDAJAD

Jelena Hartšenko
Tallinna Tehnikaülikool

Alates 1. maist 2004 Eestit, Lätit ja Leedut ei nimetata enam liituvateks riikideks. Balti riigid saavad Euroliidu ametlikeks liikmeteks. Ühtse Euroopa valuuta kasutuselevott Balti riikides on võimalik alles peale teatavate majandustingimuste täitmist nendes riikides. Alljärgnev artikkel kirjeldab olukorda Eestis, Latis ja Leedus kui Euroopa kandidaatriikides. Artikli peaeesmargiks on tuua selgust pankade kui majandusvahendajate osast Balti riikides enne ja peale astumist Euroliitu.

Rahamassi rõhuva enamuse ei moodusta mitte sularaha mis asub muugikohtade kassades ja ostjate rahakottides vaid pangadeposiidid. Just nimelt pangatoodetele langeb loviosa kaasaegsest valuutast. Seetõttu langebki põhiraskus üleminekul uuele valuutale pankade ja finantsasutuste õlgadele. Nad on sunnitud varem kui teised majandussüsteemi lülid astuma eurotsooni. Eurole üleminek toob kaasa olulisi tagajärgi pangandussüsteemile. Seeparast on artikli esimene osa pühendatud Balti riikide pangandussüsteemide arengule.

Teine osa kinnistab tähelepanu maksesüsteemile. Balti riikide maksesüsteemid arenesid neil aastatel tehnilise progressi mõju all, mis muutsid tarbijate vajadusi ja loid ning arendasid uusi finantstooteid.

Artikli viimases osas püstitatakse mõned hüpoteesid selliste majandusvahendajate tulevikuks. Euro kasutuselevott sularahana viib ühtsele maksesüsteemile ja hinnaregulatsioonile. Ühtse maksesüsteemi areng viib omakorda tarbijate vajaduste rahuldamise ühtlustamisele erinevates maades.

HOW TO MEASURE THE EARLY SIGNALS OF BANKING FRAGILITY?

Kadri Männasoo
Bank of Estonia[1]

Introduction

The financial architecture has undergone major evolution over the last 10-15 years, challenging authorities standing for financial stability. The financial institutions become increasingly more interwoven across different product lines (conglomeration) and jurisdictions (globalization). Moreover, deregulation of several markets late 1980's, beginning 1990's has opened the way for explosive growth in financial services and fostered financial deepening in many regions.

The upswing in financial markets has proceeded along with the growth in financial institutions. In contrary to the presumption that financial markets will crowd out financial institutions, the evolution of markets has rather increased the complexity and globalization of institutions, many of them carrying systemic impact. In light of this there exists an overall agreement on the need to capture the systemic risk in the financial sector. The latest initiative has been born by the IMF launching the project on financial soundness indicators (Draft Compilation Guide, 2003). Notwithstanding the need for internationally comparable set of financial sector indicators, it might be not enough for early warning of arising financial sector problems. The diversity regarding financial sector development or other particularities make the universal set of indicators not efficient for each individual country. Likewise, the threshold levels signaling crisis would have large deviations as for mature and emerging markets.

IMF has encouraged national authorities to work on early warning system aligned to the country context. Hence, there is no single definition on early warning system or clear understanding what should it be composed of or how should it be used for financial stability policy. As the field undergoes rapid development more complex approaches are gradually complementing the framework such as stress-testing and sensitivity analysis up to the sophisticated econometric and risk models.

The current work strives for measuring Estonian banking sector fragility. The basic concept is borrowed from Kaminsky (1998) however tailored for Estonian context and enriched with experience from past crises. Instead of more commonly used term "crisis-indicator", here the term "fragility indicator" receives priority. The aim is to signalize structural weaknesses or vulnerabilities in banks data rather than predicting the occurrence of a crisis, which in small countries might be triggered by forceful external factors beyond the scope of national control. As the external shocks are neither controllable from authorities nor by the banks themselves, the emphasis has to be put on efforts increasing the banks resilience towards potential shocks.

[1] The views expressed in this article are not official opinion of Bank of Estonia.

1. Data

The current study employs so called aggregated micro-data in opposite to most research done on macro data. The rationality behind predominating macro approach is based upon poor availability of specific financial sector data on emerging markets. However the paradox is that there is not much research on developed financial sectors either. One argument has been the low number of past crises, however this is not true for all countries, such as Nordic countries, in that group.

Furthermore, the given analysis makes use of data on individual institution basis, which serves the rationality that every single institution has a special value on small, transparent market. Even if the institution in question is not systemically important its default would dismantle the reputation of the whole sector. Although this makes the approach due to inaccessibility of data inapplicable for wider community of researchers, it offers a handy tool for supervisors and central banks.

The time-series cover seven years of monthly data starting from 1997. There are two reasons for excluding earlier periods. First the legislative and institutional environment became more stable since 1995 after the enactment of first law on credit institutions resembling to the framework present in developed banking systems. And secondly there are consistent, extensive banking sector data available just since 1997.

The following research employs simple non-parametric approach. The period under observation includes only one overarching crisis and few episodes of fragility. At the same time Estonian banking sector underwent major structural changes such as sector consolidation and foreign penetration, which makes analytical judgment of utmost importance.

2. The episodes of Estonian banking sector distress

In the current paper the banking sector distress implies broader meaning capturing more than systemic crisis only. As Bell (2000) has claimed “the policy intervention may mean that banking problems that pose a threat to systemic stability are contained without crisis being observed. So, if we attempt to explain fragility with reference only to recognized crises, information from all those periods of fragility, which did not result in crisis will be lost.”

Systemic crisis has been encountered just once (in 1998) during the observation period. Still the time-range under study encompasses several episodes of more and less severe banking sector problems.

The following table summarizes the episodes of stress in the banking sector recorded during the seven years observation period. As emphasized above, it does not include these fragility episodes solved by early actions of supervisory or other nature, such as mergers or foreign acquisitions.

Table 1: Stress Episodes in Estonian banking sector since 1996

Time	Episode
Jan. 1996	Merger of Eesti Maapank with Virumaa Kommertspank due to the noncompliance with capital requirements of the former. Liquidation of Ameerika Balti Pank, due to noncompliance with capital requirement
Sept. 1996	Merger of Tööstuse ja Ehituse Kommertspank with Eesti Hoiupank
Jan. 1997	Merger of Põhja-Eesti Pank with Eesti Ühispank
Sept.1997	Voluntary liquidation of INKO Balti Pank Liquidation of Eesti Innovatsioonipank forced by
June –July 1998	Insolvency of Eesti Maapank leads to liquidation Eesti Hoiupank merges with Hansapank and Tallinna Pank mergers with Eesti Ühispank
Oct. 1998	Insolvency of EVEA Pank and the conclusive liquidation Moratorium of ERA Pank Bank of Estonia aquires holding in Eesti Forexpank
Dec. 1998	Eesti Investeerimispank was acquired by by Eesti Forekspank
Jan. 1999	Eesti Forexpank changed its business name to Optiva Pank
April 1999	The banking licence withdrawn from Era Pank

The first "Law on Credit Institutions" which took into effect since 1996 elevated the minimum required capital of banks up to the double, from 25 mill EEK to 50 mill EEK. This forced many smaller banks into mergers, many of them taking place under great time-pressure, without proper planning and good will to build up a new structure. Some banks, which did not find any interested parties, were liquidated due to noncompliance with capital requirements. The subsequent increase of required capital in 1997 from 50 million to 60 million and the higher adequacy ratio of 10% forced the process of mergers to continue. In addition Bank of Estonia set out additional liquidity requirement of 3% from reserve base[2]. Two more small banks ceased to operate. Besides more restrictive regulation the external environment got a lot more hostile since autumn 1997. In the aftermath of Asian crisis in October 1997 the Estonian Stock market crashed. Russian crisis in fall 1998 brought about overarching collapse hitting also the real sector due to squeeze in export channels. The banking crisis of 1998 in opposite to the earlier periods had many features of systemic crisis. The majority of the sector among them large, systemically important banks suffered serious losses. Three important market players vanished. Two of them merged and one, Eesti Maapank, got liquidated. No bank could escape from the devastating effects of this crisis. Later in the year three more small players had to leave the market and one bank of somewhat larger size got temporary support from the central bank.

[2] 30.10.1997 Eesti Pank decree no 24, 1997. Setting additional liquidity requirements on credit institutions. Effective since 1. November 1997 (+2%), 1 Detsember 1997 (+3%) of required reserve base. Requirement was removed since 1.07.2000.

The disruptions in financial sector die down by 2000, which marks also the beginning of longer stability period in Estonian banking sector.

3. Calculation of Composite financial sector fragility indicator

The composite financial fragility indicator consists of four groups of sub-indicators: (1) Liquidity; (2) credit-risk; (3) capital and (4) structural fragility indicators.

Liquidity. Adequate liquidity buffer is a good protection overcoming the temporary funding problems. Thus liquidity constitutes an important part of banking sector strength or resistance to crises. The liquidity indicator embodies ratio of liquid assets and share of overnight borrowing in total funding.

Credit-risk. Four sub-indicators reflect credit-risk present in the banking sector. Three of them are related with deviation from average yield on inter-bank money market, in corporate and residential real estate lending respectively. According to Bell and Pain (2000) there are examples where higher yields are indicative of excessive risk taking and increased likelihood of failure. Also the theory and empirical research suggests that both the loan yield above the average and below the average might be the source of increased risk. However, higher loan yield sometimes reduces probability of failure suggesting that credit risk may have been duly priced.

For measuring the deviation in loan yield the distance of lowest and highest quantile from the median shall be used. As stated above the first measures the possible excessive risk taking and the last corruptive or under-priced risks. For adequate conclusions it is necessary that the bundle of loans in focus is fairly homogeneous. Therefore all loans with special characteristics such as: targeted or subordinated loans, or repo-agreements are excluded.

The fourth measure for credit-risk is the share of loans past due in total loan portfolio. Here all loans due for more than 10 days are included reflecting potential impairment in assets.

Capital is measured by distance of actual capital adequacy level from regulatory minimum requirement. This overcomes the effect of increase in regulatory minimum adequacy level in October 1997 from 8% up to 10%.

Structural weaknesses are mirrored in five indicators: share of **property related lending** in loan portfolio, degree of reliance on **external inter-bank funding**, **share of public funds** and share of **equity portfolio** in total assets. The theory suggests (Bell, 2000 referring to Conzalez-Hermosillo, 1999) that high property related lending might signal underlying weaknesses in bank lending being associated with possible asset price bubbles. Asset based lending in the current paper includes lending aimed at purchasing real estate and shares. The last is very important to take into consideration, as the recent severe crises of 1997-1998 were strongly interlinked with excessive speculation in shares and related lending activities. The issue of real

estate based lending has emerged just in the first decade of the new millennium. As for degree of reliance on inter-bank funding foreign bank based borrowing is used as a proxy of funding excessive loan growth above the internal savings (measured by deposits) level. Here the branches will be not excluded, however they are not directly exposed to risk in funding, they still contribute to excessive-lending.

High share of public funds shows low competitiveness or missing confidence towards the bank, or may indicate public support to particular banks in trouble. Finally share of equity portfolio in assets reflects risk tolerance of banks and might indicate speculative nature of business.

$$Fragility \quad Index = \sum_{i=1}^{11} \sum_{j=1}^{n} w_j F_i$$ [3]

Where, w_j implies a weight of a given bank in the banking sector measured by total assets. This serves as a proxy for systemic importance, whereas n denotes the number of banks in the system. $F_i \in \{0;1;2;3\}$ is intensity of fragility signal depending on the strength of the indicator X_j measured by threshold T. Fragility F_i=0 when $X_i<T_{Stdev}$, F_i=1 when $T_{Stdev} <X_j<T_{2Stdev}$, F_i=2 when $T_{2Stdev} <X_i<T_{3Stdev}$ and F_i=3 when $X_i>T_{3Stdev}$. In words, the threshold value (T) of a given sub-indicator is measured by one, two or three standard deviations over the mean value of the observation period. Thus progressive thresholds help to gauge the severity of underlying fragilities. Owing to the short history of data and erratic nature of banking sector development no outright threshold values can be referred to. In the table below (Table 2) are summed up the mean and threshold values of individual indicators.

Table 2: Mean and Threshold values or standard deviation values for individual fragility indicators

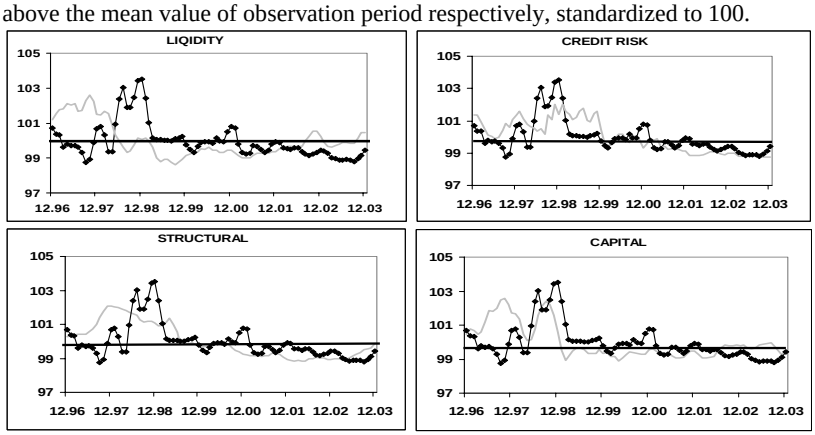
Indicator	*Percentages*	**Mean F=0**	**1-St.d F=1**	**2-St.d F=2**	**3-St.d F=3**
Liquidity	Liquid assets	23,3	20,2	17,0	13,9
	Overnight-borrowing	3,6	10,8	18,1	25,4
Credit-risk	Money-market spread	0,8	1,8	2,8	3,9
	Corporate spread	1,4	2,3	3,1	4,0
	RRE spread	1,1	1,7	2,3	2,8
	Loans past-due	3,2	4,5	5,9	7,2
Capital	Adequacy above required minimum	4,7	3,3	1,8	0,4
Structural factors	Public funds	11,1	15,5	19,9	24,4
	Foreign bank-based funding	22,9	27,6	32,3	36,9
	Asset-based lending	31,2	39,7	48,3	56,8
	Equity portfolio to assets	3,1	6,3	9,5	12,7

[3] In 1996 and 1997 there was 13 and 11 banks respectively. By the end of 1998 the number of banks dropped to 6 and restored to seven in 1999 remaining constant thus far.

4. Results

The simple composite indicator manages to pick up the underlying fragilities building up since mid 1997 along with equity boom on financial markets and speculative profits in bank accounts. All four groups of sub-indicators: liquidity, credit risk, capital and structural factors contributed to the upsurge in composite figure. The subsequent stock market crash in October 1997 drove banks into losses.

Figure 1: Banking sector earnings and sub-indicators of liquidity, credit risk, capital and structure 1997-2003. Earnings and indicators are measured as distance below and above the mean value of observation period respectively, standardized to 100.

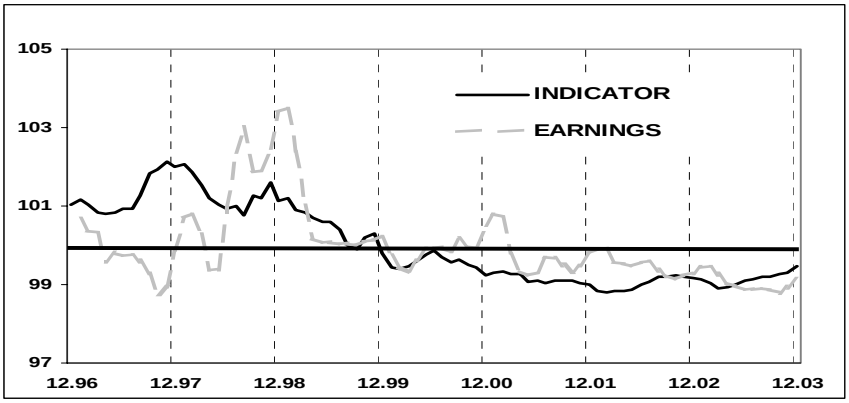


In the first half of 1998 the indicator declined due to numerous actions taken by central bank towards improving the soundness of the sector (see above). Consequent revival of public confidence improved banks funding base. Nevertheless the underlying fragilities remained high, which is also reflected in fragility indicator one standard deviation above the mean. In May 1998, one bank, which entered into speculative deal with its own shares just before stock market crash autumn 1997 announced huge losses. Couple of months later Russian crisis erupted, bringing along devastating effects for whole banking sector. The indicator began to move upward again in mid 1998, due to worsening figures of credit risk and capital. The historically largest losses in the banking sector were recorded in the second half of 1998. Despite the stabilization in earnings before summer 1999 the fragility indicator reflecting high credit risk remained elevated up to the end of year.

During the rest of the observation period there was no widespread crisis recorded, but couple of instances carrying features of increasing fragility. First, we can see some increase in composite indicator by the midyear 2000 and the subsequent drop in profits half year later i.e. end 2000. The start of the new millennium was relatively stressful in many respects. The events, which marked the year, included the central bank efforts in finding investors for selling the participation in one problem bank.

The Bank was finally sold with discount end of June 2000. Also many political issues came to debate amongst them lively dispute regarding unified supervisory agency. Besides, at that time Bank of Estonia issued new regulations in order to improve standards on valuation and recognition of impaired loans and upgraded reporting on supervisory data. Due to this banks revised their accounts charging impaired claims left from Russian crisis into losses.

Figure 2: Banking sector earnings and composite fragility indicator 1997-2003. Earnings and indicator are measured as distance below and above the observation period mean value respectively standardized to 100.



Finally in third quarter of 2002 we can observe confronting movements in fragility indicator and sector profitability. Here, the political and regulatory aspects were the main triggers behind the swing in indicators. In autumn 2002 the central bank expressed officially its concern about excessive loan growth and impairing current account deficit. The actions taken by authorities led to the withdrawal of central governments deposits from the commercial banks and a letter recommending more conservative lending practices. Liquidity indicator reacted giving rise to slight increase in composite figure.

As for latest developments it can be noticed that fragility indicator is claiming slowly upwards mainly led by liquidity and structural sub-indicators. Although earnings were exceptionally strong almost throughout the 2003, the last quarter indicates possible revert in the trend.

Notwithstanding the need for further sophistication in fragility concept and measurement techniques, the first results can be deemed as rather encouraging.

References

1. **Bell, James**: Leading Indicator Models Of Banking Crises – A Critical Review; Bank of England; Financial Stability Review; December 2000
2. **Conzalez-Hermosillo**, **Brenda:** Determinants of Ex-ante Banking System Distress: A Macro-Micro Empirical Exploration of Some Recent Episodes, 1999
3. **Illing, Mark; Liu, Ying:** An Index of Financial Stress for Canada, 2002
4. **IMF**: Compilation Guide for Financial Soundness Indicators, Draft 2003
5. **Kaminsky, Graciela L.**: Currency and Banking Crises: The Early Warnings of Distress; International Discussion Papers, No 629, October 1998.

Kokkuvõte

KUIDAS EELHINNATA PANGANDUSSEKTORI HAAVATAVUST?

Kadri Männasoo
Eesti Pank

Finantssektor on viimasel 10-15 aastal on läbinud murdelise arengu, tuues endaga kaasa kiire üleilmastumise ja finants-konglomeraatide tekke. Kujunenud olukord on tõsiseks väljakutseks finantsstabiilsuse eest seisvatele institutsioonidele. Tuginedes IMF-i projektidele usaldatavus-indikaatorite ja eelhoiatussüsteemide vallas on ka antud uurimistöö kantud eesmärgist kaardistada panganduse haavatavus-indikaatorid Eestis ja leida neile kinnitust viimase kümnendi vältel toimunud arengutest.

Eesti, kui väikeriigi puhul on kriisid olulisel määral tingitud tugevatest välismõjudest, mille ilmekaks näiteks olid nii Aasia kui Vene kriis. Samas sõltuvad nii kriisi vallandumine, kui selle tagajärjed kohaliku pangandussektori tugevusest. Seega on antud artikli püüdluseks pigem pangandussektori haavatavuse koondindeksi kui kriisiindeksi leidmine. Seejuures analüüsitakse haavatavus-indeksi mõjusust ka situatsioonides, kus süsteemset kriisi ei esinenud, küll aga oli tegemist pangandussektori märkimisväärsele ebakindlusele viitavate episoodidega. Siinkohal käsitletakse nii väiksemate pankade turult kadumist, avaliku sektori abi pankadele, kui olulisi muudatusi panga strateegias. Eesti konteksti sobiva haavatavus-indeksi arvutamiseks kasutatakse pankade individuaalseid, mahuliselt kaalutud näitajaid. Indikaator koosneb neljast alamindikaatorite grupist - likviidsus, kapital, krediidirisk ja struktuursed näitajad. Iga indikaator panustab indeksisse vastavalt hälbimisele (standardhälve) perioodi keskmisest näitajast.

Kuigi vaatlusalune periood 1997-2003 hõlmas nii mitmeid regulatiivseid kui struktuurseid muudatusi, suudab lihtne kaalutud haavatavus-indeks peegeldada nii möödaniku suurimaid tõuse kui mõõnu. Eeltoodu julgustab teemat edasi arendama, laiendamaks nii teoreetilist arutlust, kui juurutades täiuslikumaid empiirilisi mõõtmistehnikaid.

EESTI RAHAPOLIITIKA EUROPIIRKONNAGA LIITUMISE EEL

Mart Sõrg
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

1991. a. augustis taasiseseisvunud Balti riikidest suutis Eesti esimesena 1992. a. juunis täielikult loobuda endise NSV Liidu valuuta rubla kasutamisest ringlusvahendina ja kasutusele võtta oma raha – Eesti krooni (EEK).

Oma raha kasutuselevõtu vajalikkus tulenes Eesti poliitilisest iseseisvumisest, mida oli vajalik toetada majandusliku sõltumatusega. Majandusliku iseseisvuse üheks alustalaks aga ongi iseseisva rahasüsteemi olemasolu. Teisalt oli turumajandusele edukaks üleminekuks tarvis omada usaldatavat valuutat nii vahetuse tööriista, arvestusühiku kui ka väärtuse säilitajana. Selleks ei sobinud sugugi inflatsiooniline rubla, mida kaheksakümnendate aastate lõpul hakati kutsuma okupatsioonirublaks.

Kvaliteetsemal rahal on stabiilne vahetusväärtus siseturul ja välisturul. Mida kvaliteetsem on raha, seda suurem on ettevõtjate ja kodumajapidamiste motivatsioon seda teenida, seda tasub säästa ja ka investeerida. Seega aitab heatasemeline rahapoliitika kaasa stabiilse majanduskasvu saavutamisele ja elanike heaolu kiiremale tõusule, olles niisiis majanduspoliitika üheks komponendiks. Kuid majanduskasvu, investeerimis- ja säästmisaktiivsust ei mõjuta üksnes raha kvaliteet, vaid kogu ettevõtluskliima, mis tänapäeva globaliseeruvas maailmas tähendab seda, et Eesti arengut mõjutavad nii meie maksundusalased otsused kui ka partnermaade majanduspoliitilised arengud.

1. mail 2004 liitub Eesti Euroopa Liiduga. Juba praegu on see majandusregioon Eesti peamine kaubanduspartner. Seetõttu on ka loomulik, et Eestil oleks kasulik liituda Euroopa Liidu (EL) rahasüsteemiga, et vähendada kursiriske ja lihtsustada äritehingute rahastamist. Artikli eesmärk ongi uurida, kui valmis on Eesti Euroopa Rahaliiduga liitumiseks ja milliseid tagajärgi see võiks Eestile tuua.

Eesti rahasüsteemi ja rahapoliitika omapära

Oma raha kasutuselevõtu diskussioonid Eestis kestsid ligi 5 aastat. Avalöögiks oli 1987. a. 26. augustil Tartu päevalehes "Edasi" publitseeritud nelja Eesti ühiskonnateadlase artikkel Eestile majandusliku autonoomia andmise vajalikkusest. Selles ettepanekus rõhutati ka Eesti rahasüsteemis konverteeritava valuuta kasutuselevõtu vajadust ning selle alusel arvelduste sooritamist NSV Liidu teiste piirkondadega. Teaduslikes diskussioonides käidi läbi erinevate rahasüsteemide plussid ja miinused. Siiski oli rahareformi alguseks vastuseta rohkesti küsimusi. Vaatamata sellele viidi rahareform läbi esimesel võimalikul tähtajal.

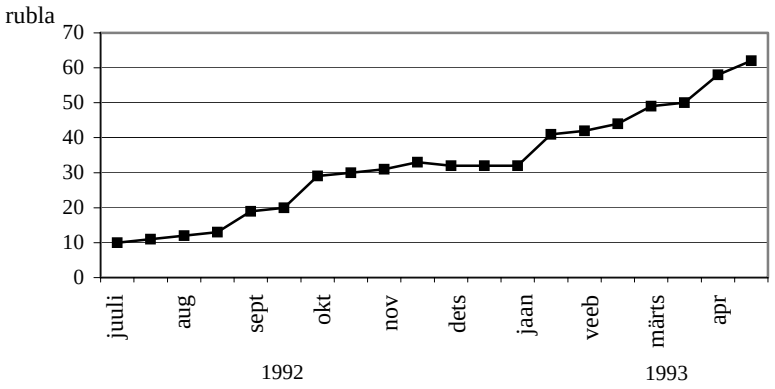
1992. a. juuni rahareformi üks põhieesmärke oli luua usaldusväärne valuuta, mille vahetuskurss on suhteliselt stabiilne. Valuutakomitee põhimõtete rakendamine tähen-

das seda, et Eesti keskpank erinevalt traditsioonilisest keskpangapoliitikast ei püüa saavutada kompromissi valuuta stabiilsuse, tööhõive taseme ja rahvusliku koguprodukti kasvutempo vahel vaid hoolitseb üksnes oma valuuta konverteeritavuse ja stabiilse vahetuskursi säilitamise eest. Eesti Pank (EP) ei laena ka riigile riigieelarve tasakaalustamiseks ega tegele riigi väärtpaberite müügiga. Selline keskpanga sõltumatus on ajuti teravdanud tema suhteid valitsuse ja parlamendi valitsuskoalitsiooniga. Aga sellise rahapoliitika kõige üllatavam tulemus oli see, et Eesti majanduse langus lõppes varem kui teistel endise NSV Liidu majandusruumi kuulunud maadel, millised samuti siirduvad sotsialistlikust majandussüsteemist turumajandusse.

Rahareform 1992. aasta juunis kehtestas Eestis rahasüsteemi, mis tugineb valuutanõukogu põhimõtetele. See toimib äärmiselt lihtsalt ja majanduslikus mõttes loogiliselt. Ta võimaldab reservvaluuta riigi – Eesti puhul Saksamaa, nüüd Euroopa Rahaliidu (EMU) – rahandusliku stabiilsuse importimise siseriiklikku rahasüsteemi ning selle kaudu kogu majandusse üldiselt (Economic Policy …, 2000). Sellega välditakse olukorda, et Eesti kroon on sama nõrk kui Eesti majandus. Stabiilne kroon oli päästerõngaks Eesti siirdemajanduse ümberkorralduste tõttu tekkinud kriisist väljatootmisel. Teisalt, täielik kaetus kattevaraga, tõrjub kõrvale võimaliku spekulatiivse surve Eesti kroonile.

Rahareformiga vahetati rublad kroonideks kursiga 10:1. Joonisel 1 on näha, et Eesti kroon oli vähem kui aastaga reformijärgselt tugevnenud rubla suhtes üle kuue korra. Põhjus on erinevates hinnangutes krooni ja rubla tulevikule. Krooni usaldust rahaomanike silmis tõstsid ennekõike garantiid, mida pakkus talle valuutakomitee süsteem.

Joonis 1. Kahe nädala keskmised kursid 1992–1993 *EEK/rbl. (Arvestatud Venemaa Keskpanga kursi alusel, läbi Saksa marga)*



Allikas: Eesti Panga infoosakond (EP keskpangapoliitika osakonna andmetel).

Eesti rahasüsteemi stabiilsuse tagamiseks oli rahareformiga üheaegselt tarvis käivitada ka majanduse stabiliseerimise programm. Eesti Vabariigi Valitsus kiitis heaks majanduse stabiliseerimise 12 kuu kava (1. juulist 1992. a. – 30. juuni 1993. a.). Selles nähti ette hinnareformi jätkamist (lähenemine maailmaturu hindadele), riigieelarve tasakaalustatuse nõude järgimist, privatiseerimise kiirendamist, väliskapitali enamat Eestisse meelitamist, ekspordi-impordi aktiviseerimist jne. Rahareformi komitee, selleks, et vähendada rahva ostuvõimet ja tasakaalustada riigieelarvet, dekreediga 19. juunist 1992. a. suurendas maksumäärasid. Käibemaksu määra kaupadelt ja teenustelt tõsteti 10%-lt 18%-ni. Ettevõtete tulumaksu ühtseks määraks kehtestati 33% (enne oli see progresseeruva tulumaksu maksimummäär) ja elanike tuludele üle 10 miinimumpalga (>2000 EEK) kehtestati tulumaksumääraks 50% (varasem kõrgeim 33%). Valitsus külmutas ka palgad 1992. a. juulikuu palgatasemele riiklikes ettevõtetes ja asutustes (vt. Kallas, Sõrg 1995, lk. 61–62). Mitmetel järgnevatel aastatel (kuni 1999) koostati Eesti majanduspoliitika memorandumeid Rahvusvahelisele Valuutafondile (IMFile), kus kohustati jätkama majanduspoliitikat, mis tagaks turu stabiilsuse ja valuuta kõrge usaldusväärsuse. Usaldust raha vastu kas tugevdab või nõrgendab usaldus riigi keskpanga kui rahapoliitika täideviija vastu.

Eesti Panga usaldusväärsus sõltub tema finantsilistest võimalustest rahasüsteemi kaitsta ja likviidsusraskustes pankasid toetada. Eesti Panga kulla- ja valuutavarud on pidevalt kasvanud. Kui need olid 16. juunil 1992. aastal 1165 miljonit krooni, siis tabelist 1 näeb, et nad on kümne aastaga ligi viieteistkümnekordseks kasvanud. Ka kattevara reserv on kasvanud ja moodustab ligi 40% ringluses olevast sularahast. Siiski on Eesti Panga võimalused finantsraskustes olevaid pankasid päästa piiratud. Siiski on Eesti Pank mitmeid pankasid päästnud nii esimese kui ka teise panganduskriisi ajal. Kui kommertspankade varad moodustasid 1994. aasta lõpul 10 396 mln. krooni, siis 31. detsembril 2003 juba 98 608 mln. krooni. Eesti Panga kohustustevaba reserv moodustab viimasega võrreldes vaid 3,3%, kusjuures 1994. a. lõpus oli see veel 9,8%.

Tabel 1. Eesti krooni kattevara *(mln. kr.)*

Kuupäev	Eesti Panga välisvaluutavarud	Ringluses olev sularaha	Kattevara reserv	Kattevara reserv ringluses olevast sularahast (%)
31.12.1994	5532,8	3512,3	1014,5	28,9
31.12.1996	7953,4	4986,7	1716,8	34,4
31.12.1998	10908,6	5390,7	1826,8	33,9
31.12.2000	15540,1	7277,4	2280,7	31,3
31.12.2002	15084,5	8113,0	3159,1	38,9
31.12.2003	17194,7	8324,1	3258,4	39,1

Allikas: Eesti Pank.

Arvestades aga seda, et pangandus on läbi elanud kaks kriisiperioodi ja nendest õppinud riskijuhtimise kunsti, et liiderpankadel on usaldusväärsed tuumikinvestorid Rootsi ja Soome suurpankade näol, ei tohiks kattevara reservi väiksus siiski erilist

muret põhjustada. Kuid kindlasti on Eesti Panga ülesanne ka tulevikus oma kattevara reservi kasvatada, et olla senisest usaldusväärsem ja suuta paremini turušokkidele vastu seista.

Eesti rahapoliitika perspektiivid EL liikmena

Referendumil 14. septembril 2003 pooldas enamus eestimaalastest liitumist Euroopa Liiduga. See võimaldab Eestil ühineda ka Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga (EMU). Jagame arvamust, et see mõjub positiivselt Eesti majandusarengule ja võimaldab Eesti Pangal senisest paremini täita oma põhiülesandeid – tagada Eestis ringleva vääringu stabiilsus ning madal inflatsioonitase. Ka EMU taotleb püsivat majanduskasvu ja hinnastabiilsust (Euro ja Eesti, 2001, lk. 129–170).

Tagamaks Eesti sujuvat liitumist EMU-ga, on Eesti Pank seadnud oma strateegilises arengukavas üheks rahapoliitiliseks põhitegevuseks EMU-ga liitumise (sh. Euroopa Liidu vahetuskursimehhanismi ERM2 süsteemis osalemise) tingimuste täpsustamise ja ühinemise ettevalmistamise. Seejuures säilib Eesti krooni fikseeritud kursile ja valuutakomitee põhimõtteile tuginev rahapoliitiline raamistik kuni täieliku liitumiseni EMU ja eurosüsteemiga.

Euroopa Keskpanga nõukogu seisukoht ühinevate riikidega seotud vahetuskursiküsimuste kohta 18. detsembrist 2003. aastast tõdeb, et Euroopa Ülemnõukogu 16. juuni 1997. aasta resolutsiooniga sisse seatud vahetuskursimehhanismil ERM2 on kaks ülesannet. Ühelt poolt reguleeritakse selle kaudu mehhanismis osalevate liikmesriikide vääringute vahetuskursse euro suhtes ning teiselt poolt on mehhanism seotud lähenemiskriteeriumidega, mis tuleb täita enne euro kasutuselevõtmist. Samas on öeldud, et kui riigi valuutakomitee põhineb eurol ja seda peetakse jätkusuutlikuks, ei pea riik ERM2 raames kehtestama ujuvat vahetuskurssi, et see hiljem euroga taassiduda.

Liitumine EMU ja eurosüsteemiga toimub kahes etapis. Esimese etapis – pärast 1. maid 2004 liitub Eesti vahetuskursisüsteemiga ERM2. Vahetuskursimehhanismi ERM2 liikmena (rahaliidu mittetäieliku liikme staatuses), tuleb Eestil viia majandus-, eelarve- ja rahapoliitikat sätestavad seadused vastavusse ELi õigustikuga. Selle etapi vältel peab riik täitma eurosüsteemiga ühinemiseks vajalikud Maastrichti kriteeriumid. Teises etapis ühinetakse euroalaga ning omandatakse rahaliidu täieõigusliku liikme staatus.

Selles, viimases etapis võetakse Eestis ainsa ametliku maksevahendina kasutusele euro. Eesti hakkab osalema Euroopa Liidu ühise rahapoliitika kujundamisel, võttes osa selle põhi- ja reservkapitali moodustamisest. See tähendab, et Eesti Pank saab Euroopa Keskpanga kaasomanikuks ja Eesti Panga president saab Euroopa Keskpanga nõukogu liikmeks, kellena ta osaleb ühise rahapoliitika kujundamisel. Eesti Pank hakkab ellu viima EKP rahapoliitilisi juhtnööre ning korraldama euro arveldus- ja sularaharinglust Eestis. Seega hakatakse Eestis kasutama eurosüsteemi täielikku rahapoliitika instrumentaariumi. Eesti saab muu hulgas ka oma osa eurode

emissioonist tulenevast tulust ja Euroopa Keskpanga kasumist (Euro ja Eesti, lk. 108).

Kümne uue liikme ühinemine ELiga ja EMUga on liituvate riikide jaoks suur väljakutse, see tihendab konkurentsi ning annab uusi stiimuleid tootlikkuse ja majanduskasvu suurendamiseks. See paneb kandidaatriikidele kohustused eelnevalt täita konvergentsikriteeriumid (Maastrichti kriteeriumid), mis on EMUga liitumise eelduseks. Tabelist 2 näeb, et rahapoliitilisi kriteeriume on viis ja nendest osal on fikseeritud tase, aga inflatsiooni ja intressitaseme puhul on arvestuse aluseks EL kolme madalama tasemega maa näitajad.

Tabel 2. Maastrichti kriteeriumid

Kriteeriumi nimetus	Kriteeriumi põhimõtted
Inflatsioonikriteerium	Liituda sooviva riigi inflatsioon ei tohi ületada kolme madalama inflatsioonitasemega EL liikmesriigi keskmist inflatsiooni, millele on lisatud 1,5pp – 2002. a. oli see näitaja 2,9%.
Intressikriteerium	Liituda sooviva riigi rahvusvaluutas nomineeritud pikaajalise (10a) riikliku võlakirja intressimäär ei tohi ületada kolme madalama inflatsioonitasemega liikmesriigi keskmist pikaajalist intressimäära, millele on lisatud 2pp – 2002. a. oli see näitaja 6,9%.
Vahetuskursi kriteerium	Liituda sooviva riigi rahvusvaluuta kurss ei tohi ERM2 perioodi jooksul kõikuda euro suhtes üle ±15%. Tavaliselt võetakse liitumislepingus väiksem kõikumismäär.
Riigieelarve kriteerium	Liituda sooviva riigi aastane eelarve puudujääk ei tohi ületada 3% selle riigi aastase SKP suhtes.
Riigivõla kriteerium	Liituda sooviva riigi valitsussektori võlakoormus ei tohi ületada 60% selle riigi aastase SKP suhtes.

Allikas: Euroopa Keskpank.

Eesti majanduse stabiilsuse jaoks on oluline, et ERM2 raamistikuga ühinemine toimuks rahapoliitika ja valuutakomitee seniseid põhimõtteid muutmata. Euroopa Liit ja liikmesriigid on kinnitanud, et Eesti praegune süsteem on kooskõlas ERM2 nõuetega. Samas tuleb olla tähelepanelik, et sellise Eestile soodsa seisukoha säilimist ei hakkaks mõjutama meie enda majanduse arengutest tuletatud alusetud spekulatsioonid üle 11 aasta edukalt toiminud valuutakomitee jätkusuutlikkuse suhtes.

EMU liikmeks olekust saab kasu eelkõige see riik, mille majandus on teiste liikmesriikidega tihedalt integreerunud. See tähendab, et liikmesriikide vahel peavad valitsema tihedad kaubandus- ja finantssidemed, mis peaks tagama, et ühine rahapoliitika avaldaks sarnast mõju kõigi liikmesriikide majandustele.

Liituda sooviva riigi majanduse valmisolekut edukaks osalemiseks EMU-s mõõdetakse viie Maastrichti kriteeriumi abil (inflatsioonikriteerium, intressikriteerium, vahetuskursi kriteerium, eelarve tasakaalu kriteerium ja riigivõla kriteerium). Saamaks EMU täisõiguslikuks liikmeks peab iga liikmesriik ERM2 perioodi jooksul kõik need kriteeriumid täitma. Kuid kõik sõltub Euroopa Liidu kompromissivalmidusest uute liikmesriikide ühisrahaga liitumisel. Kui 11 maad jaanuarist 1999 eurole üle läksid, suutsid ainult Soome ja Luksemburg täita riigivõla kriteeriumi (neil oli see väiksem kui 60% SKP-st) (Wójtomicz 1999, lk. 63). Europiirkonna riigivõlg on küll hakanud alanema, kuid moodustas 2002. aastal siiski keskmiselt 69% nende riikide sisemajanduse koguproduktist (European Central Bank, 2004, p. 52).

Maastrichti kriteeriumide täitmise seisukohalt on Eesti majandus teiste liituvate riikidega võrreldes mitmes mõttes unikaalses olukorras. Meie inflatsioonitempo ja riigieelarve tasakaal on kontrolli all (vt. Tabel 3), kuid kõigi Maastrichti kriteeriumide täitmine nõuab ka meilt suurt pingutust. Siinkohal peame arvestama nii Eesti majanduse eripäradest kui ka majanduspoliitilistest otsustest lähtuvate tagajärgedega, mis võivad kriteeriumide täitmist raskendada.

Tabel 3. Maastrichti kriteeriumide täitmine kandidaatriikides 2002. aastal

	Inflatsioon	**Riigieelarve defitsiit**	**Riigi üldvõlg**	**Pikaajalise võlakirja intress**
Küpros	2.8	–3.5	58.6	5.4
Tšehhi	1.4	–3.9	27.1	4.6
Eesti	3.6	1.3	5.8	–
Ungari	5.3	–9.2	56.3	7.1
Läti	2.0	–3.0	15.2	5.3
Leedu	0.4	–2.0	22.7	6.0
Malta	2.2	–6.2	66.4	5.7
Poola	1.9	–4.1	41.8	7.3
Slovakkia	3.3	–7.2	42.6	6.9
Sloveenia	7.5	–2.6	28.3	3.4
Kümne kandidaatriigi keskmine	2.8	–4.8	39.9	6.4
Kriteerium	2.9	–3.0	60.0	6.9

Allikas: ECB, Eurastat and Spring 2003 Fiscal Notifications.

Maastrichti kriteeriumide seisukohalt on Eesti majanduse suurimaks eripäraks meie suhteliselt madal sissetulekute tase, kuid see-eest kiirem majanduskasv praeguste EMU liikmesriikidega võrreldes. Eesti SKP tase ühe elaniku kohta on hetkel ca 42% ELi vastavast näitajast ning Eesti hinnatase ca 45% ELi hinnatasemest. Samas hinnatakse erinevate uurimuste kohaselt Eesti SKP potentsiaalseks kasvuks 5–6% aastas – seda olukorras, kus ELis oleks kasvutempo 2–2,5% aastas (kui ELis on kasvutempo suurem või väiksem, tuleks vastavalt korrigeerida ka Eesti potentsiaalse kasvutempo hinnangut). Sellise kasvutempode erinevuse säilimisel peaks sissetule-

kute tase Eestis saavutama praeguse ELi keskmise taseme 20 aasta pärast ning ühtlustuma ELi liikmesriikidega 30 aasta pärast.

Inflatsioonikriteerium. Kui Eesti majanduskasv säilib ELi omast kõrgemana, siis eeldatavasti toob see endaga kaasa ka kiirema inflatsioonitempo. Põhimõtteliselt tähendab see, et koos sissetulekute taseme ühtlustumisega leiab aset ka hinnatasemete ühtlustumine Eesti ja ELi vahel. Maastrichti inflatsioonikriteeriumi silmas pidades on oluline, et kõrgemast majanduskasvust tingitud kiiremale inflatsioonitempole ei lisanduks täiendav hinnakasv, mille on põhjustanud erinevad kodumaised majanduspoliitilised otsused. Vaid sellisel juhul oleme suutelised kiirema sissetulekute kasvu tingimustes täitma ka Maastrichti inflatsioonikriteeriumi. Tabelist 3 näeme, et 2002. aastal ei suutnud Eesti täita just inflatsioonikriteeriumi. Feldman ja Watson (2002) leiavadki, et ühinevad riigid peavad võtma tarvitusele erakordseid meetodeid (näiteks kaudsete maksude pooleteisekordne alandamine), et inflatsioonikriteeriumi täitmisega toime tulla.

Eelarvekriteeriumid. Eesti range ja tasakaalule orienteeritud eelarvepoliitika on loonud tugeva lähtepositsiooni Maastrichti eelarve tasakaalu ja riigivõla kriteeriumide täitmiseks. Hetkel on Eesti valitsussektori võlakoormus ca 5% SKP suhtes, olles sellega kandidaatriikide madalaim ning valitsussektori eelarve puudujääk ületas kriteeriumiga lubatud maksimaalse taseme vaid 1999. a.

Tuleb silmas pidada seda, et eelarve puudujäägi kriteeriumi täitmine ei taga riigile veel edukat osalemist EMU-s. Ühtse rahapoliitika tingimustes saab eelarvepoliitika peamiseks majanduspoliitiliseks vahendiks, mille abil liikmesriik saab oma majanduse arengut iseseisvalt mõjutada (näiteks oma riigi majandust stimuleerida aeglase majanduskasvu perioodil). Selliseks tegutsemiseks piisavate eelarvepoliitiliste võimaluste tagamine eeldab aga seda, et liikmesriikide eelarved oleksid tasakaalus ühe majandustsükli – ülejäägis kiire majanduskasvu perioodidel ning maksimaalselt kuni 3%-ses puudujäägis SKP suhtes majanduslanguse perioodil.

Intressikriteerium. Maastrichti intressikriteerium näitab seda, kas EMU-ga liituda sooviv riik suudab säilitada majanduse tasakaalulist arengut ka pikemas perspektiivis. Kui rahvusvahelistele finantsturgudele ja investoritele paistab, et liituda sooviv riik on näiteks eelarvekriteeriumid täitnud ühekordsete ja mittejätkusuutlike vahenditega või riigi majanduses on teisi märke, mis viitavad võimalikele probleemidele pikemas perspektiivis, siis tekib sellel riigil suure tõenäosusega raskusi intressikriteeriumi täitmisel. Seetõttu on oluline, et liituda sooviva riigi majanduspoliitika oleks tasakaalulistele arengutele ja Maastrichti kriteeriumide täitmisele orienteeritud juba võimalikult varajases staadiumis.

Eestis puudub hetkel puhas instrument (kümne aasta tähtajaga rahvusvaluutas nomineeritud valitsuse võlakiri), mis on ette nähtud Maastrichti intressikriteeriumi täitmise hindamiseks. Samas on Euroopa Keskpank mitteametlikult kinnitanud, et referentsina on Eestil põhimõtteliselt võimalik kasutada ka pikaajaliste kroonilaenude intressimäära. Selleks, et Eesti ettevõtetele ja eraisikutele väljastatavate kroonilaenude intressimäärad jääksid madalale tasemele püsima ka edaspidi, on oluline

kõigi majanduspoliitiliste vahenditega kindlustada majanduse tasakaaluline areng ka pikemas perspektiivis.

Eesti EMUga liitumise ajakava

Eesti eesmärgiks peaks olema liituda ERM2ga võimalikult kiiresti peale 1. maid 2004. Ka Eesti Pank jagab seda seisukohta (vt. Kraft 2003). Kuna iga riik peab olema ERM2 liige vähemalt 2 aastat, siis on varaseim võimalik ühinemine EMUga 2006. aasta teine pool. Ka see tähtaeg võib nõuda erandi taotlemist või vähemalt meie poolset survet, et meie Maastrichti kriteeriumite hindamine viidaks läbi mitte aeglasemalt kui 2–3 kuu jooksul pärast 2 aastast ERM2 liikmelisust (s.t. sõltuvalt meie ERM2ga liitumise hetkest ajavahemikku juuni-september 2006). Samas võib olla võimalik taotleda ka kriteeriumite täitmise hindamist varem kui 2 aasta möödumisel. Sellist lähenemist kasutati 1998. aastal näiteks Soome ja Itaalia puhul.

Samuti ei jaga me muret, mida Rootsi eurovastased on esile toonud. Nende 10 argumenti euroga liitumise vastu on kergesti kummutatavad mitte ainult Rootsi aspektist lähtuvalt (vt. Äripäev, 16. jaanuar 2004), vaid ka Eesti puhul. Kui Rootsi kasutab aktiivset vahetuskursi juhtimise poliitikat, millest tuleb EMU-ga liitudes loobuda, siis Eesti on ju algusest peale kasutanud fikseeritud vahetuskurssi ja see on majandusele positiivselt mõjunud.

Euroopa Keskpanga poolt eurotsooni laienemise ettevalmistuseks koostatud Masterplan eeldab, et ESCB laienemine 10 riigi võrra toimub mais 2004 ning et esimene laine riike ühineb euroga jaanuaris 2007. Suur ja ühine laienemine ei ole siiski tõenäoline, kuna liituvad riigid ise on seadnud endale üpris erinevaid liitumistähtaegu. On ju EMUga liitumise üldiselt positiivse mõju kõrval oodata kandidaatriikide majanduspoliitikale ka uusi piiranguid, millega püütakse liitumisgraafiku koostamisel arvestada. Eesti krooni 10. aastapäevaks publitseeritud monograafias on EMUga liitumise kasudest ja ohtudest pikemalt juttu (Alternative …, 2002). Seega on tõenäoline, et liitumine toimub kas ühekaupa või gruppidena. ERM2-ga liitumisel moodustuks esimene grupp riikidest, kes soovivad liituda ERM-ga kohe pärast 1. maid 2004. Need võiksid olla eelkõige Eesti ja Leedu, kuid võib-olla ka Küpros. Läti on teatanud, et nemad soovivad ERM2-ga liituda jaanuaris 2005. Ka Sloveenia on viidanud 2005. aasta I poolaastale. Tšehhi, Ungari, Poola ja Slovakkia on varasematel aastatel viidanud plaanile ühineda ERM2-ga võimalikult kiiresti, kuid viimase poole aasta jooksul on see seisukoht muutumas. Nimelt on need riigid lükkamas edasi oma liitumist EMU-ga aastatesse 2008–2010. Põhimõtteliselt võivad riigid olla ERM2 liikmed ka kauem kui kaks aastat ning seega sõltumata EMU-ga liitumise tähtajast liituda ERM2-ga juba järgmisel kevadel. Erinevatel põhjustel ei soovi aga mitmed riigid olla ERM2-s rohkem kui kohustuslikud 2 aastat ja seega lükkub ka nende liitumistähtaeg tõenäoliselt mitu aastat edasi. Malta pole seni mingitest tähtaegadest avalikult rääkinud.

Kasutatud kirjandus

1. Economic Policy in Eastern Europe. Were Currency Boards a Solution? Edited by Iliana Zloch-Christy. Praeger, London, 2000.
2. Euro ja Eesti. Tallinn, 2001.
3. European Central Bank. Monthly Bulletin, January 2004.
4. ECB, Eurastat and Spring 2003 Fiscal Notifications.
5. **Feldmann, R. A., Watson, C. M.** Into the EU, Policy Frameworks in Central Europe. International Monetary Fund (Washington, D. C.)
6. **Kallas, S., Sõrg, M.** Currency Reform. – Transforming the Estonian Economy. Ed. By Olev Lugus and George A. Hachey Jr. International Center for Economic Growth. Tallinn, 1995, lk. 52–70.
7. **Kraft, V.** Millal tuleb euro Eestisse? – Kroon & Majandus Nr. 4, 2003, lk. 43–47.
8. **Wójtowicz, G.** The monetary policy of European Union in the globalisation area, and its influence on Central and Eastern European Countries. – Euro and its Impact on the Banking System in Central and Eastern Europe. Ed. By Jerzy Kleer, Aleksander Lukaszewicz. Friedrich Ebert Foundation, Warsaw Office, 1999, pp. 63–73.
9. Äripäev, 16. jaanuar 2004 (Rootsi eurovastaste kümme põhiargumenti eurodebatis, lk. 21).

Summary

MONETARY POLICY OF ESTONIA AFTER JOINING THE EU

Mart Sõrg
University of Tartu

One of the most successful steps in Estonia's economic transition has been the reform of its monetary system. Estonia has adopted a currency board that serves as a signal of commitment to prudent monetary policy and as a guarantee of sound money during the transition period.

Already in May 2004 Estonia will be an EU Member State. Although Estonian authorities already declared in 1997 that the currency board would provide a good starting point for Estonia's integration into the European Union and the EMU, there must be fulfilled the Maastricht convergence criteria in the ERM2 during two years period.

ERM II: POTENTIAL SOURCE OF INSTABILITY IN THE NEW EU-MEMBER COUNTRIES

Daniel Stavárek
Silesian University

Introduction

The EU summit in Copenhagen in December 2002 decided that May 1, 2004 is the date of EU enlargement – the largest one in its history. Ten countries joined the EU and were granted the status of "Member State with a Derogation". The new member countries (NMC) did not adopt the euro immediately but their central banks (NMCB) became members of the European System of Central banks (ESCB), however they will not participate in the process of common monetary policy decision-making until they introduce the euro.[1] All rules and procedures of monetary integration of the NMCB are drawn in advance by the relevant European authorities (EA) – mainly by the EU Commission and the European Central Bank (ECB). During negotiations, they were considered by the EU as an integral part of the acquis communautaire and therefore the NMC need follow and fulfill them. This paper focuses only on one of the rules - Exchange Rate Mechanism II (ERM II) that is a specific arrangement of exchange rate policy for the NMC during the interim period from their EU accession to the euro adoption. The paper aims to evaluate impacts of the ERM II on economies of the NMC and provide some policy implications. The paper starts with the description of the ERM II from the institutional point of view and with the discussion about exchange rate stability assessment. The second part analyses actual exchange rate regimes in NMC and illustrates that due to significant differences among them the ERM II will not influence the NMC similarly. The third section deals with pros and cons of the ERM II and the last part presents some conclusions and policy recommendations.

Exchange Rate Mechanism II

ERM II is a direct successor of the original ERM established in connection with the ECU (non-cash predecessor of the euro) implementation in March 1992. Since then, the ERM has undergone dynamic development[2] gaining the current shape on January 1, 1999 – the starting point of the third stage of EMU and the day of the euro launching. ERM II is unlike his forerunner a bilateral system where currencies of participating countries are linked only to the euro and not to all currencies involved.[3]

---

[1] Bialonczyková (2003) provided a review of changes in performing the central bank function after joining the EU in the case of the Czech National Bank.
[2] Above all, speculative attacks and currency upheaval in 1992-93 resulting in widening of fluctuation band from ± 2.25 % to ± 15 % should be reminded.
[3] Denmark was the only member country of ERM II on April 30, 2004.

Resolution of the European Council (EC, 1997) determines the process of setting the central parity and the width of the fluctuation band. Final decision is taken by mutual accord of the ministers of the eurozone, the ECB and the minister and central bank governor of respective NMC intending to participate in ERM II.[4] The standard fluctuation band is ± 15 %; however the possibility of setting a narrower band is not excluded. All parties have the right to initiate a confidential procedure if central parity is deemed to need realignment. Generally speaking, ERM II is based on quasi-fixed exchange rate arrangement which was widely applied in 1980s and 1990s, nevertheless since that time the international financial system and foreign exchange markets have been going through many significant changes that have made the hybrid exchange rate regimes inefficient and old-fashioned.

Automatic ECB's support to the NMCB interventions arises when exchange rate is fluctuating very close to the band margins. Intervention within the bank not need be, but may be, supported by the ECB. Both the ECB and the NMCB are formally entitled to suspend interventions when the price stability as the main goal of monetary policy might be jeopardized. ERM II is designed only for the EU member countries and participation in it is in principle voluntary. However, if we take under consideration the fact that all NMC are really aspiring EMU-membership and that participation in ERM II for at least two years is indispensable to fulfill the Maastricht exchange rate stability criterion, participation in ERM II proves to be obligatory.

While the convergence criteria for the adoption of euro are defined rather precisely, there are no clearly set conditions for the ERM II participation. Outline of the ERM II joining process can be found in European Commission (2003). The whole process consists of the four essential steps: (i) the exchange rate procedure, (ii) the ERM II Committee, (iii) the ERM II exchange rate meeting, (iv) the final communiqué. The time schedule is not fixed and depends on the degree of agreement reached between the authorities of NMC and the EA. It might me very quick process and take just a few days (as in case of Austria), but more realistic expectations count with a half of year. It means that due to technical and logistic reasons the first NMC from the "group of ten" could enter the ERM II at the very beginning of 2005 rather than immediately after joining the EU in May 2004, which has been mentioned quite frequently.

Similarly some questions rise about the proceedings and efficiency of ERM II interventions in practice. Concerns may be considered as a logical consequence of the lack of experiences with the ERM II functioning. There have never been participating so many countries in ERM II as it is expected for the forthcoming years. But on the other side, uncertainty about conditionality and limitations of both the marginal and intramarginal interventions or about intensity and symmetrical

[4] The European Commission and the Economic and Financial Committee are asked only for consultation.

assessment of central parity realignments turns out the ERM II to be a "black box" from the NMC's point of view.[5]

Review of Exchange Rate Regimes and Exchange Rate Stability Assessment

As mentioned above, fulfillment of the exchange rate stability criterion is linked very tightly to the ERM II, but these two terms are absolutely not interchangeable, as it is possible for a country to participate in ERM II yet not fulfill – or not even be heading towards fulfilling – the exchange rate stability criterion (CNB, 2003).With respect to a width of fluctuation band it is also highly advisable to distinguish between functioning of the ERM II and the assessment of exchange rate stability. The present position of EA regarding to assessment of exchange rate stability and fulfillment of the criterion is presented below.

The EA standpoint stems from the pertinent official documents such as Treaty on European Union, as elaborated by the relevant protocol, and the Council Resolution establishing the ERM II (97/C 236/03) with effect from January 1, 1999[6], and can be summarized as follows:

(i) Participation in ERM II for at least years at the time of the assessment is mandatory.
(ii) Devaluation of the central parity within the two-year period is not allowed and is considered as a violation of the exchange rate stability criterion.
(iii) Fulfillment of the criterion requires the exchange rate to have been maintained within a fluctuation margin ± 2.25 % around the central parity in ERM II "without severe tensions".
(iv) If the exchange rate moves outside the band, a distinction is to be made between a breach of the upper margin and a breach of the lower margin.

The EA's attitude can be set forth that revaluation or in other words upward realignment of the central parity does not endanger fulfillment of the criterion and is virtually possible. In a similar way, a breach of the upper margin is implicitly more admissible than a breach of the lower margin. Furthermore, maintaining of the exchange rate within a band narrower than standard accompanied by massive and long-lasting interventions or non-market operations might be assessed as an insufficient fulfillment of the criterion and the application for the EMU membership might be rejected.

One can note that the final decision about the NMC admission to the EMU will be more political than economic and therefore the vagueness and non-exact interpretation of the exchange rate stability assessment aims to leave some leeway

[5] For more details about the uncertainty and concerns associated with the ERM II see Lavrač (2003) among others.
[6] The most important passages are the third indent of Article 121 (1) of the Treaty and Article 3 of Protocol No.6. The last expression of the EA's opinion on the fulfillment of the exchange rate stability criterion can be found in the 2000 Convergence Report (European Commission, 2000), Annex D, Article D.4.

for the EA's decision-making. It will be interesting to see how the ERM II will be treated and the exchange rate stability assessed in the case of the UK once it finally decides to join the EMU. It is probably misleading to anticipate that the same principles of ERM II and exchange rate stability assessment will be employed for the GBP (British Pound) as it is supposed to be for the NMC.

As it is evident, ERM II represents very specific exchange rate arrangement that differs significantly from the actual exchange rate regimes in many NMC. Table 1 illustrates development of exchange rate arrangements in the group of twelve accession countries during the whole period of transformation process. The way from the centrally planned economy to the market-driven one is divided to three stages characteristic by heterogeneous aims and policies applied.[7]

Exchange Rate Arrangements in Accession Countries **Table 1**

	fix	***intermediate***	***float***
stabilization phase (1990 - 1994)	Czech Republic Estonia Hungary Latvia (since '94) Lithuania (since '94) Malta Poland Slovakia	Cyprus	Bulgaria Latvia ('92-'94) Lithuania ('92-'94) Slovenia Romania
transition phase (1995 - 2000)	Bulgaria (since '97) Estonia Latvia Lithuania Malta	Czech R. ('95-'97) Cyprus Hungary Poland ('95-'00) Slovakia ('95-'98)	Bulgaria ('90-'97) Czech R. (since '97) Poland (since '00) Slovakia (since '98) Slovenia Romania
preparatory phase (2001 - ERM II)	Bulgaria Estonia Latvia Lithuania Malta	Cyprus Hungary	Czech Republic Poland Slovakia Slovenia Romania

fix: currency board, conventional peg, narrow band; *intermediate*: tightly managed float, broad band; *float*: managed float, free float

Source: web site of the International Monetary Fund, Nerlich (2002), p.5.

As the Table 1 backs up there is a lot of diversity in the field of exchange rate regimes among the NMC.[8] Three of them follow a currency board arrangement

[7] Cyprus and Malta do not belong to the group of transition economies and consequently their exchange rate regimes have been totally consistent during the whole period under consideration without any need for an adjustment.

[8] The ratio between fixed and floating exchange rate regimes has been changing during the transformation process in favor of floating arrangements. In accordance with conventional wisdom at that time, which emphasized the role of fixed exchange rate as a nominal anchor for macroeconomic stabilization, majority of Central and Eastern European (CEEC) countries decided for some form of fixed exchange rate regime (Lavrač and Žumer, 2003). As the fixed

(Bulgaria and Estonia with respect to the euro, and Lithuania initially with respect to the USD but changed to the euro on February 2, 2002). Latvia has a conventional fixed exchange rate regime with a peg against the SDR and Malta has adopted a fixed peg to a weighted basket of euro, USD, and GBP. Hungary maintains a crawling peg arrangement with a central rate fixed against the euro and a ± 15 % fluctuation band and Cyprus as the second country with the intermediate regime has a fixed peg to the euro with a fluctuating band ± 2.25 % around the central parity. The remaining five countries have chosen a managed float but their monetary policy goals and inflation targets are defined differently.

Knowing the design of ERM II and valid exchange rate regimes in NMC one can conclude that NMC will witness differently intensive shifts in their exchange rate arrangements aimed to shape the regimes more in line with the ERM II. Until recently, the ERM II was understood as a homogenous mechanism whose strict rules have to be followed by all participating countries without any exemption. Actual perceiving of the ERM II is broader and allows also functioning of other alternative exchange rate arrangements that are consistent with the ERM II requirements (Lavrač, 2003). Fixed pegs against the euro with fluctuation bands smaller than ± 15 % are in principle in line with the EU Treaty and will, if not supported by a multilateral agreement, be treated as unilateral commitments. While currency board arrangements might be judged compatible with ERM II – subject to an assessment on a case-by-case basis and regarded as unilateral commitments – fixed pegs against currencies other than the euro, free floats and crawling pegs are not compatible with the requirements. See Fahrholz (2003) for more about mutual relations between political economy and exchange rate arrangements.

As adoption of the euro is generally accepted as a goal of all NMC one can highlight that euroization is another possibility how to introduce the euro as a legal tender and simultaneously how to avoid potentially dangerous ERM II. However, all relevant EA are very reserved and skeptical about the euroization in NMC. Even the Ecofin and the president of the ECB have tipped off that adoption of the euro in conflict with the Maastricht Treaty's principles will not be welcomed from the EU side.[9]

Analysis of the ERM II Effects

Although the exchange rate is only one element of the set of economic policies, its influence on the internal as well as on external stability and equilibrium of the economy is prominent. Whereas the fixed exchange rate is the leading variable as the economic development and policies must adapt to the requirements of the maintaining of fixed exchange rate, the floating exchange rate rather follows

---

exchange rates successfully stabilized economy and helped to reduce inflation, the CEEC preferences started to move towards more flexible exchange rate arrangements as a result of the need to manage increasing foreign capital inflows. Interestingly enough, this move seems to be against the supposed coming back to fixed exchange rates in the shape of ERM II.

[9] See Stavárek (2003) for more about benefits from and costs of euroization in the case of the Czech Republic.

development of other variables with the ability to mitigate the consequences of sub-optimal economic policies.

Necessity to subordinate exchange rate arrangements to the principles of the ERM II is a crucial factor that has to be taken into analysis of the ERM II impacts on the economies of NMC. The more far away is the present exchange rate regime from the ERM II the more changes are likely to be expected and the more they will be mirrored in the real economy. There are logically more concerns about the ERM II in the NMC with floating exchange rates than in the NMC with currency board or hard peg to the euro. The concerns are multiplied by the fact that fluctuation band seems to be, at least according to all existing indications, ± 2.25 % around the central parity, which may cause the two-year participation in the ERM II not to be a problem-free.[10] In a further text we analyze ERM II effects on NMC focusing on three fundamental levels: (i) stabilization of exchange rate, (ii) consistency of macroeconomic policy, (iii) stabilization on inflation.

The role in stabilizing the exchange rate by anchoring the expectations is one of the most-emphasized benefits of ERM II participation. This should subsequently contribute the process of economic convergence to the level of more developed EU-member countries. Commitment of the ECB to stand by the NMCB in interventions defending the fluctuation band margins should enhance the ERM II stabilization role even more. Nevertheless, considering more probable fluctuation band ± 2.25 % around the central parity, the space for the exchange rate development is so limited that intramarginal interventions are likely to being applied very often and to be more important. However, the ECB support in such kind of interventions is not guaranteed and therefore the stabilization effect seems to be rather undermined. On the other side, the standard band with fluctuations of ± 15 % around the parity is sufficiently wide to allow almost normal development of exchange rate and its anchoring function is subsequently deficient, too. Furthermore, the central exchange rate may be subject to adjust, mainly due to strong real appreciation trends that are evident in converging countries. The stabilizing role of ERM II would also be in practice limited by this way.

There is also an argument that participation in ERM II will invoke effective pressure for responsible macroeconomic policies and for consolidation and reforming of public finance above all. Any form of fixed exchange rate regimes strictly requires consistent and sound macroeconomic policies and its successful operation is not compatible, for example, with a long-term fiscal deficit or with wage growth that is not in line with productivity growth (CNB, 2003). However, we believe that sustainable fiscal and structural policies should precede the introduction of a fixed exchange rate arrangement and that restrictions on the movement of exchange rate

[10] During the period from 12 March 2002 to 18 March 2004, the average exchange rate CZK/EUR was 31.509 and the exchange rate was fluctuating within the band +5,64%; -7.37 %. In the case of Slovakia, the average exchange rate was 41.967 SKK/EUR and the fluctuation band +6.98 %; -3.66 % around the average. The most volatile currency was Polish Zloty with the average exchange rate 4.2416 PLN/EUR and the fluctuation band +15.64 %; -22.37 %.

should thus be the consequence of implementing consistent policies, and not the trigger form them. NMC are parts of financially globalized world and attract massive foreign capital inflows that are expected to continue. Any soft peg regime, such as ERM II, can be exposed to speculation, if markets decide to test the willingness and ability of the central bank to protect the official exchange rate and band margins which speculators find not to be sustainable and in accordance with real economic situation and policies applied.[11]

Participation in ERM II is also being recommended because its ability to encourage low and less volatile inflation. Fixed exchange rate contributes to the anti-inflationary development both directly through stabilization of import prices and indirectly through stabilization of inflation expectations. However, looking at annual rates of inflation in NMC as of December 31, 2002 the need to moderate or curb the inflation is not urgent.[12] The macroeconomic issue of the highest importance arises in NMC whose monetary policy strategy is being pursued in the shape of inflation targeting. Although the exchange rate development is monitored within the concept of inflation targeting in small open economies such as the NMC very properly, the ERM II goes further and sets the maintaining of official central exchange rate as a monetary policy target along with the inflation target. Parallel existence of two monetary targets may undercut the comprehensibility of monetary policy and negatively affect credibility of the central bank. An open conflict between the monetary targets is not excluded either. The shorter the participation in the ERM II will be the lesser extend of the conflict is supposed to surface in NMC with inflation targeting and presently floating exchange rate regime.

Conclusion

Although the ERM II has some stabilizing potential we see it preferably like a potentially dangerous institutional mechanism instead of stable and flexible arrangement guiding the NMC to their soft landing in the EMU as it has been frequently stressed by the EA. We perceive the possibility of financial crises, conflict between monetary policy goals, difficulties in meeting the Maastricht criteria and postponing of adoption of the euro due to ERM II as very feasible, mainly in countries experiencing huge inflows of foreign investment resulting in appreciation pressures, suffering from unconsolidated public finance and enormous budget deficits, or standing ahead of indispensable reforms of pension, social-care and health-care systems. We recommend that such NMC should remain outside of the ERM II for some time after its accession to the EU and concentrate on efforts to pursue structural reforms thoroughly and to improve efficiency and competitiveness of the economy. We see as advisable for all NMC to stay in the ERM II for the minimum of two years only and to set the time of participation in the ERM II in conformity with fulfillment of other convergence criteria. Situation in Estonia is considerably different. Estonia has never changed its exchange rate regime and

[11] Attack on Hungarian forint in January 2003 can serve as an illustration of such episode.
[12] Only two NMC exceeded the Maastricht criterion of 3.8 %, namely Hungary with the inflation of 5.3 % and Slovenia with the inflation of 7.5 % (www.eiu.com).

stayed in the currency board. Such kind of exchange rate arrangement is likely to be in accordance with the ERM II principles and it is expected that participation in the ERM II would not initiate any instability pressures in the Estonian economy. Thus, Estonia is supposed to become one of the first new members of the EMU at the very beginning of 2007.

References

1. **BIALONCZYKOVÁ, M.** ČNB před a po vstupu do Evropské unie. In *Transformace hospodářství ČR před vstupem do EU.* Proceedings from the international conference. Liberec: Technická univerzita, 2003, pp.22-26.
2. **COUDERT, V., COUHARDE, C.** *Exchange Rate Regimes and Sustainable Parities for CEECs in the Run-up to EMU Membership. (CEPII Working Paper No. 2002-15).* Paris: CEPII, 2002.
3. **Czech National Bank** *ERM II and the Exchange-rate Convergence Criterion. Information Material for the Czech Government.* mimeo.
4. **EIJFFINGER, SCW.** *Accession Countries and ERM II. Briefing Paper on "The Conduct of Monetary Policy and an Evaluation of the Economic Situation in Europe – 3rd Quarter 2003 (August 2003)" for the European Parliament.* mimeo.
5. **European Commission** *European Economy (incl. Convergence Report). Main Edition. No. 70.* Luxembourg: European Commission, 2000.
6. **European Commission** *Procedural Steps to Allow Participation in ERM II. Paper prepared for High Level Meeting in Athens on 28 May 2003.* mimeo.
7. **European Council** Resolution of the European Council on the Establishment of an Exchange-rate Mechanism in the Third Stage of Economic and Monetary Union. *Official Journal C236, 02/08/1997 P.0005-0006 31997Y0802(03).*1997.
8. **FAHRHOLZ, C.** *Strategic Exchange-Rate Policy of Accession Countries in ERM II. (Ezoneplus Working Paper No. 14).* Berlin, etc: Ezoneplus, 2003.
9. **LAVRAČ, V.** *ERM 2 Strategy for Accession Countries (Working paper No. 19, 2003).* Ljubljana: Institute for Economic Research, 2003.
10. **LAVRAČ, V., ŽUMER, T.** *Exchange Rate Regimes of CEE Countries on the Way to the EMU: Nominal Convergence, Real Convergence and Optimum Currency Area Criteria. (Ezoneplus Working Paper No. 15).* Berlin, etc: Ezoneplus, 2003.
11. **NERLICH, C.** *Exchange Rate Strategies of EU Accession Countries: Does Exchange Rate Policy Matter?* Frankfurt: ECB, 2002.
12. **STAVÁREK, D.** Unilateral Euroization: A Wrong Way for the Czech Republic. In *Future of Banking after the Year 2 000 in the World and in the Czech Republic. VIII. Regulation and Supervision of the Capital Market.* Karviná: Silesian University, 2003, pp. 87 - 94.

Zusammenfassung

ERM II: POTENTIALE QUELLE DER INSTABILITÄT
IN DEN NEUEN EU MITGLIEDSLÄNDERN

Daniel Stavárek
Silesian University

Der Beitrag konzentriert sich auf die Analyse der Folgen von dem europäischen Mechanismus der Devisenkurse ERM II auf die reale Ökonomie der neuen Länder der EU. In dem ersten Teil beschäftigt sich man mit dem Aufbau und Funktion ERM II zusammen mit dem Prozess des Beitrittes zu ERM II. Der zweite Teil widmet sich der Diskussion über aktuelle Devisenbetriebsarten in den neuen Mitgliedsländern und dem Zusammenhang ERM II mit der Erfüllung des Maastrichts-konvergenzkriteriums der Stabilität des Devisenkurses. In dem dritten Teil des Beitrags wird eine Analyse der Gesamterscheinungen von ERM II in den spezifischen Bedingungen der neuen Mitgliedsländer durchgeführt. In dem letzten Teil werden Abschlusse und Empfehlungen der Wirtschaftspolitik präsentiert.

Zu den Schwerpunktabschlussen gehört die Tatsache, dass obwohl ERM II fest verbunden mit dem Kriterium der Stabilität des Devisenkurses ist, kann man diese zwei Begriffe nicht verwechseln. Verantwortliche europäische Institutionen begreifen die Stabilität viel genauer und sie erwarten die Durchsetzung der Fluktationszone nur ± 2.25 % um die zentrale Parität im Gegenteil zum Standardbereich ± 15 %.

ERM II zählen wir zu der Potentionalquelle der Unstabilität vor allem in den Ländern, die einen massiven Zufluss des ausländischen Kapitals annehmen, die unter unkonsilidierten öffentlichen Finanzen und hohen Defiziten der Staatskalkulation leiden und vor den Reformen der Pensionsysteme, Sozialsysteme und Gesundheitssysteme stehen. So kann die Aplikation ERM II zu Finanzkrisen, zu dem Konflikt der Ziele der Währungspolitik, zu der Nichterfüllung von anderen Konvergenzkriterien führen, und damit zu der Verspätung der Aufnahme von Euro. Neue Mitglidsländer mit solchen Charakteristiken sollten auch nach dem Eintritt in EU ein paar Jahre außerhalb ERM II bleiben und sie sollten sich vor allem auf richtige Durchführung der strukturellen Reformen und die Erhöhung der Effektivität und Konkurenzfähigkeit konzentrieren. Der Eintritt in ERM II empfehlen wir im Einklang mit der Erfüllung von anderen Konvergenzkriterien so zeitlich festlegen, damit es nach demVerlauf der zweijährigen unbedingt nötigen Anwesenheit in ERM II möglich wäre, sofort in EMU eintreten und Euro annehmen. Auf keinen Fall ist es für neue Mitgliedsländer erwünscht, ihre Währungen in ERM II länger als obligatorische zwei Jahre erhalten.

JOOKSEVKONTO DEFITSIIT KUI EESTI JÄTKUSUUTLIKU MAJANDUSARENGU TAKISTAJA[1]

Tiia Vissak
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti majanduspoliitika üldeesmärk on tagada jätkusuutlik ja tasakaalustatud majandusareng (Eesti 2003). Eesti suure jooksevkonto defitsiidi kui jätkusuutliku arengu takistaja pärast on muret tundnud nii Euroopa Liit, rahvusvahelised reitinguagentuurid, finantsorganisatsioonid (Eesti 2003; IMF 2003) kui ka Eesti Pank (Eesti Pank 2004). Käesoleva artikli eesmärgiks on uurida, kuidas jooksevkonto defitsiit (puudujääk) võib takistada Eesti jätkusuutlikku majandusarengut ning mil viisil oleks teda võimalik vähendada. Esmalt tutvustatakse jooksevkonto puudujäägi ja jätkusuutlikkuse vahelist seost, seejärel analüüsitakse Eesti jooksevkontot ja teisi temaga seotud maksebilansi osi ning lõpuks antakse soovitusi tema defitsiidi vähendamiseks.

Jooksevkonto defitsiidi olemus ja mõju majanduse jätkusuutlikkusele

Jooksevkonto on kapitali- ja finantskonto ning reservide kõrval üks maksebilansi põhiosi. Tema defitsiit tähendab seda, et kaupade ja teenuste impordi ning tulude ja ülekannete väljavoolu summa on suurem kaupade-teenuste ekspordi ning ülekannete-tulude sissevoolu summast. Et maksebilansi kõigi osade kogusumma võrdub kahekordse kirjendamise printsiibi tõttu nulliga ning vigade ja täpsustuste konto saldo on tavaliselt väike, tähendab jooksevkonto puudujääk ühtlasi seda, et kapitali-ja finantskonto ning reservide konto summa on positiivne. Seega on tema defitsiit võimalik vaid siis, kui keskpanga kulla- ja valuutareservid vähenevad (seda märgitakse maksebilansis plussiga) ja/või kuhu voolab investeeringuid sisse rohkem kui sealt välja[2].

Alljärgnevalt uurime jooksevkonto defitsiidi mõju riigi heaolule. Võtame aluseks kaks perioodi (nende pikkus pole oluline: see võib olla näiteks 10 või 30 aastat) ja oletame, et esimesel perioodil on jooksevkonto olnud nii suures defitsiidis, et see enam edaspidi jätkuda ei saa: näiteks on usaldus riigi vastu oluliselt langenud. Oletame ka, et riigi heaolu saab mõõta kõigi sealsete subjektide kulutuste (sealhulgas importkaupadele ja -teenustele kulutatud raha) summana (vt. valem 1).[3]

$$\boxed{\text{heaolu} = \text{eratarbimine} + \text{investeeringud} + \text{valitsuse kulutused}} \quad (1)$$

Sisemajanduse koguprodukti (SKP) arvutamiseks lisatakse eeltoodule ka ekspordi-impordi vahe (vt. valemid 2 ja 3).

---

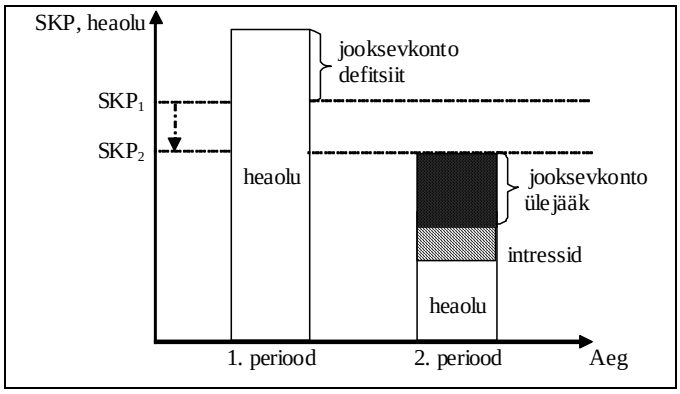
[1] Artikkel valmis sihtfinantseerimise nr. TMJRI 0107 (Eesti jätkusuutliku ja tasakaalustatud arengu strateegiad ühinemisel Euroopa Liiduga) raames.
[2] Täiendavat infot maksebilansi ja tema põhimõistete kohta saab Eesti Panga koduleheküljelt.
[3] SKP pole nii sobiv näitaja: hüpoteetilisel juhul, kus riik ekspordib kogu oma toodangu ja midagi ei impordi, ei saa sealsed elanikud ja ettevõtted üldse midagi tarbida (Suranovic 2003).

$$\boxed{\text{SKP} = \text{heaolu} + \text{eksport} - \text{import}} \quad (2)$$

ehk $$\boxed{\text{SKP} - \text{heaolu} = \text{eksport} — \text{import}} \quad (3)$$

Kui oletame, et ülekannete ja tulude sisse- ja väljavool suudavad teineteist enam-vähem tasakaalustada[4], väljendab kaupade ja teenuste ekspordi-impordi vahe jooksevkonto saldot. Seega kui jooksevkonto on defitsiidis, on kodumaised kulutused (heaolu) suuremad kui SKP ja vastupidi (Suranovic 2003). Et ühiskonna arengut peetakse jätkusuutlikuks, kui toodetud, loodus- ja inimkapitali poolt loodud kogurikkus ja heaolu ajas ei vähene, vaid säilib või suureneb (Nõmmann, Luiker ja Eliste 2002), pole pikaajaline suur jooksevkonto defitsiit tavaliselt jätkusuutlik, sest pikemas perspektiivis tuleb tema finantseerimiseks võetud laenud tagasi maksta ja tema tasakaalustamiseks tekkiv jooksevkonto ülejääk vähendab tulevikus heaolu — eratarbimist, investeeringuid ja valitsuse kulutusi. Ülaltoodut aitavad illustreerida kaks joonist.

Jooniselt 1 on näha, et kui teisel perioodil esialgsega võrreldes majandus langeb, väheneb kodumaiste kulutuste tegemise võimalus olulisel määral. See probleem on seda suurem, mida suuremad on majanduslangus ja esialgne jooksevkonto puudujääk. Et mingi tarbimine peab igal juhul jätkuma, võib tulemuseks olla tõsine võlakriis.

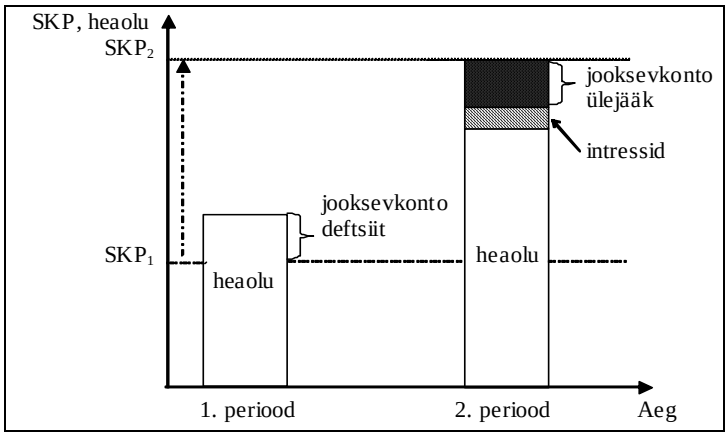


Joonis 1. Jooksevkonto defitsiidi mõju heaolule majanduslanguse tingimustes (Allikas: autori joonis Suranovic 2003 põhjal).

Joonisel 2 on kujutatud olukord, kus teisel perioodil kasvab SKP esialgse olukorraga võrreldes väga palju. Sellisel erandjuhul ei pruugi heaolu langust toimuda ka siis, kui jooksevkonto defitsiit asendub ülejäägiga. Esimese perioodi jooksevkonto puudujääk võib saada hoopis majanduskasvu allikaks: näiteks imporditakse tootmise arendami-

[4] Seda võib väita näiteks Eesti kohta. Aastatel 1992-2002 oli meie tulude bilansi saldode summa kokku 19,2 miljardi krooniga miinuses ja ülekannete bilansi saldode summa 19,1 miljardi krooniga plussis (Eesti Pank 2004).

seks-käivitamiseks vajalikku tehnoloogiat ja materjale, mida riigis endas piisavalt pole, või võetakse välismaalt selle jaoks laenu, kuna kodumaistest säästudest ei piisa. Seega kui algul oleks jooksevkonto tasakaalus, võiks teise perioodi heaolu esimese perioodi omaga võrdseks kujuneda, olles väiksem kui defitsiidi korral.



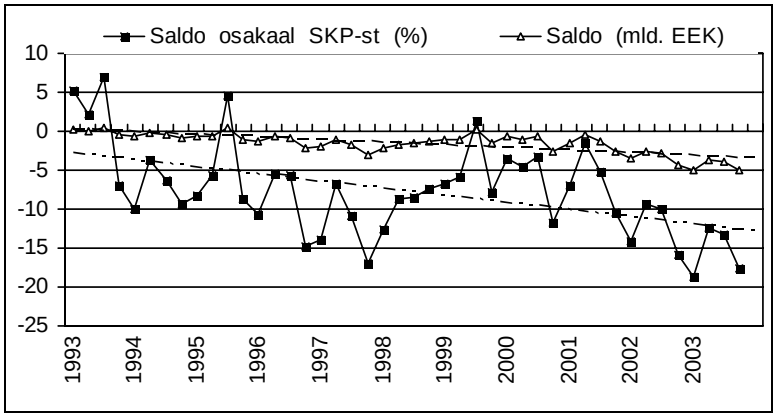
Joonis 2. Jooksevkonto defitsiidi mõju heaolule suure majanduskasvu korral (Allikas: autori joonis Suranovic 2003 põhjal).

Samas ei impordita ainult tehnoloogiaid. Suur importkaupade eratarbimise kasv on riigile seda ohtlikum, mida aeglasemalt majandus kasvab ja mida rohkem välismaalt laenu võetakse (näiteks otseseid välisinvesteeringuid reeglina tagasi maksma ei pea — erandiks on välisomanike laenud oma filiaalidele —, seega neid nii ohtlikuks ei peeta). Samavõrd ohtlik on ka välislaenude arvelt finantseeritav riigieelarve defitsiit, kui suurenenud eelarvet ei kasutata majanduse arendamiseks või kui investeeritakse ebaotstarbekalt. Seega tuleb selleks, et vastata küsimusele, kas jooksevkonto defitsiit võib mingit riiki ohustada, uurida, kui kiiresti kasvab tema majandus, mis jooksevkonto puudujääki põhjustab ja mis seda tasakaalustab.

Jooksevkonto defitsiidi dünaamika ja ohtlikkus Eestis

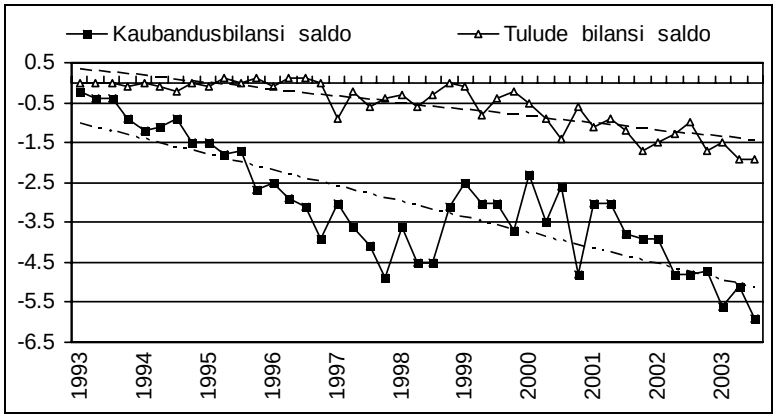
Eesti jooksevkonto on defitsiidis olnud alates 1994. aastast. 2002. aastal jõudis tema puudujääk 13,2 miljardi kroonini, moodustades 12,3 protsenti SKP-st[5]. 2003. aasta esimeses kvartalis oli see isegi 5 miljardit krooni ehk 18,8 protsenti sisemajanduse koguproduktist. Kuigi puudujääk teises kvartalis vähenes, hakkas ta kolmandas kvartalis taas kasvama, moodustades 13,2 protsenti SKP-st (Eesti Pank 2004) ja neljandas kvartalis juba 17,6 protsenti (Rahandusministeerium 2004). Seega võib üldiselt märgata probleemi süvenemist (vt. joonis 3): kasvab nii jooksevkonto puudujääk kui selle osakaal SKP-st.

[5] 2003. aastal võis see olla suurem: umbes 15,3 protsenti SKP-st (Rahandusministeerium 2004).



Joonis 3. Eesti jooksevkonto saldo ja selle osakaal SKP-st (Allikas: autori joonis Eesti Panga (2004) ja Rahandusministeeriumi (2004) andmete põhjal).

Eelkõige on Eesti jooksevkonto defitsiidi põhjustajaks suur kaubandusbilansi defitsiit (see oli 2002. aastal senisest suurim — 18,2 miljardit krooni —; ta oli peale impordi suurenemise tingitud ka ekspordi vähenemisest), kuid ka tulude bilanss on üheksal aastal 11-st defitsiidis olnud. 2003. aasta kolmandas kvartalis jõudis ta rekordilise 1,9 miljardi kroonini, samas kui kaubandusbilansi defitsiit oli samuti senisest suurim: 5,9 miljardit krooni (vt. joonis 4).



Joonis 4. Kaubandus- ja tulude bilanss (mõlemad mld. EEK) Eesti jooksevkonto defitsiidi põhjustajatena (Allikas: autori joonis Eesti Panga (2004) andmete põhjal).

Eesti Panga hinnangul kasvasid 2003. aastal SKP 4,4, eratarbimine 6,7 ja import 7,9 protsenti (mõeldud on reaalkasvu). See peaks jooksevkonto defitsiiti veelgi suurendama, sest ekspordi reaalkasv oli hinnanguliselt vaid 4,2 protsenti. Kuigi 2004. ja 2005. aastal on oodata impordi reaalkasvu mõningast vähenemist (kasvuks oodatakse vastavalt 6,9 ja 7,2 protsenti) ning eksport kasvama rohkem (vastavalt 8,7 ja 9,2 protsenti, samas kui SKP kasv on vastaval 5,2 ja 5,8%), ei piisa sellest kaubandusbilansi puudujäägi vähendamiseks. Arvestades, et 2003. aastal oli inflatsioon 1,3% ning kahel järgneval aastal oodatakse vastavalt 4,0- ja 3,4- protsendist hindade kasvu, võis 2003. aastal väliskaubandusbilansi defitsiit olla umbes 22 ning kahel järgneval aastal vastavalt 23 ja 24 miljardit krooni (Eesti Pank 2004; autori arvutused).

Suurenev tulude bilansi defitsiit (2002. aastal 5,5 miljardit krooni) on suure kapitali netosissevooluga riikides tavaline, sest investeeringutulude maksmine välisinvestoritele läheb tulude bilanssi kirja miinusmärgiga; teine osa tulude bilansist — tööjõutulud — pole Eestis veel eriti suur. Alates 1999. aastast on suurimaks tulude väljavoolu allikaks otseinvesteeringutulud. 2002. aastal teenisid välismaised otseinvestorid Eestis 6,6 miljonit krooni, mis moodustas 75 protsenti kogu tulude väljavoolust. Samas paigutasid nad Eestisse tagasi (reinvesteerisid) 3,4 miljardit krooni (Eesti Pank 2004). 2003. aastal investeeriti esialgsetel andmetel Eestisse kokku 9,1 miljardit krooni (Rahandusministeerium 2004). Need investeeringud võivad tulevikus hakata omakorda jooksevkonto defitsiiti tootma, sest tulude väljavool kasvab veelgi. Teisest küljest ekspordivad välisosalusega ettevõtted tervikuna rohkem kui kodumaistele omanikele kuuluvad firmad, seega võivad otsesed välisinvesteeringud aidata tulevikus teatud määral kaubandusbilansi puudujääki vähendada.

Suurt kaubandus- ja sellest väiksemat tulude bilansi defitsiiti aitavad mõnevõrra tasakaalustada teenuste ja ülekannete bilansi ülejäägid (2002. aastal vastavalt 8,1 ja 2,4 miljardit krooni), kuid viimastel aastatel on see võime vähenenud (nende kasv on aeglasem kaubandus- ja tulude bilansi defitsiidi suurenemisest). Sellise arengutendentsi jätkudes võib lähiaastatel Eesti jooksevkonto defitsiidi kasv jätkuda.

Jooksevkonto puudujääki on siiamaani võimaldanud nii suurena hoida ka suur kapitali- ja finantskonto ülejääk ehk kapitali netosissevool. 2002. aastal oli see 13,6 miljardit krooni (ilma reservideta) ja tuli eelkõige muude investeeringute — laenude ja hoiuste — arvelt, samas kui enamikul varasematest aastatest on seda finantseerinud suur otseste välisinvesteeringute netosissevool. 2003. aasta lõpuks ületas Eesti eraisikute laenude-liisingute kogumaht 23 miljardit krooni, mida finantseeriti peamiselt välisrahaga. Lähiaastaiks võib kõigi investeeringuliikide osas oodata sissevoolu kasvu. See võib tulevikus jooksevkonto defitsiiti veelgi suurendada (Eesti Pank 2004). Seejuures peaks lähiaastail Rahvusvahelise Valuutafondi prognoosi kohaselt jooksevkonto puudujäägi võlaga katmise tendents pigem süvenema (IMF 2003).

Jooksevkonto puudujääki katvate kapitalivoogude struktuur on jätkusuutlikkuse oluline tegur. Liigne toetumine lühiajalistele kapitalivoogudele on põhimõtteliselt ohtlik, samuti on ohtlik võlga loova iseloomuga kapitali eelistamine stabiilsematele (otsestele) välisinvesteeringutele. Vahendite puudujääk, mida finantseeritakse peamiselt otseste välisinvesteeringute arvel, on jätkusuutlikum kui rahastamine lühiajaliste fi-

nantsvoogudega. Kui investorid otsustavad jooksevkonto defitsiidi rahastamise lõpetada (näiteks majanduspoliitilise ebastabiilsuse või ebasoodsa majandusolukorra tõttu), võib riik sattuda võlakriisi. Eesti riigi võla suurus pole hetkel küll probleemiks, kuid sellest võib probleem saada, kui avaliku sektori välislaenamise kiire kasv jätkub (Nõmmann, Luiker ja Eliste 2002).

Eesti probleemiks võib saada ka vähenev reservide kasvutrend. Alates 1992. aastast on Eesti reservid kasvanud kõigil aastatel peale 2001. aasta, kuid see kasv on aeglustunud (Eesti Pank 2004). Kui välisvaluutareservid hakkaksid kahanema, siis tulenevalt Eesti rahasüsteemist, väheneks ringluses olev rahamass. See pärsiks omakorda majandusarengut (Nõmmann, Luiker ja Eliste 2002), sest vähendaks importi. Samas annab mõningaseks optimismiks alust see, et investeeringud ekspordisektorisse ja tehnilisse infrastruktuuri on kasvanud. 2002. aastal moodustasid nad umbes 4 protsenti SKP-st. Seega võib tulevikus jooksevkonto defitsiit ka mõnevõrra vähenema hakata. Seda trendi tugevdaks veelgi välismaise nõudluse kasv. Eesti Panga hinnangul võib jooksevkonto defitsiit 2004. aastal moodustada 11,1 protsenti Eesti SKP-st, 2005. aastal prognoositakse selle näitaja väärtuseks 9,2 protsenti (Eesti Pank 2004).

Suhteliselt optimistlik on rahandusministeeriumi hinnang, väites, et jooksevkonto defitsiidi sellist taset võib kindlasti pidada jätkusuutlikuks, sest puudujääk on suuremas osas kaetud võlgnevust mittetekitavate kapitalivoogudega (portfelli-ja otseste välisinvesteeringutega). Toetavateks asjaoludeks on ka majanduse head fundamentaalnäitajad ning Eesti edasine integreerumine Euroopa Liiduga, mis parandab majanduse seadusandlikku ning institutsionaalset raamistikku ja Eesti ettevõtete juurdepääsu Euroopa turgudele ning vähendab riigiriski (Rahandusministeerium 2003). Siiski ei tähenda see, et jooksevkonto defitsiit pole Eesti jaoks probleem. Kui näiteks maailmamajanduses ja eriti Euroopas jääks oodatud kasv tulemata (2002. ja 2003. aastal nii juhtuski, kuigi kasvuprognoosid olid optimistlikud), jäävad seal intressimäärad madalaks, mis omakorda mõjutab Eesti intressimääre. Need omakorda ei soodusta säästmist, vaid ahvatlevad raha juurde laenama ja kulutusi tõstma. Võimalikuks ohuks on ka usalduse kaotus Eesti majanduse suhtes, sest sellest sõltub investorite raha sissevool. Kui see langeks, satuksid raskustesse paljud ettevõtted, väheneks nii tarbimine kui SKP. Seega võib nõustuda Eesti Pangaga, et kui ei suurene Eesti ekspordimahud ning ei kahane jooksevkonto defitsiit, ootavad Eesti majandust tõsised probleemid (Eesti Pank 2004; Kaasik 2003).

Kokkuvõte võimalikest Eesti jooksevkonto defitsiidi suurendajatest ja vähendajatest on toodud lisas 1. Loomulikult ei pea kõik tegurid esinema korraga, ka ei ole nende mõju võrdne: see sõltub konkreetsest perioodist ja teiste tegurite tugevusest.

Kokkuvõte ja soovitused jooksevkonto defitsiidi vähendamiseks

Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi suhteliselt madala sissetulekute ja säästutasemega üleminekumajandusega riigi jaoks, mida iseloomustab kõrge investeerimisvajadus ja väliskapitali sissevool, on puudujäägi tekkimine paratamatu (Rahandusministeerium 2003), peaks Eesti proovima oma jooksevkonto defitsiiti vähendada: suur defitsiit võib majandust ohustada ja et ta on Eestis suur, pole kahtlust. Samas poleks mõistlik

jooksevkontot iga hinna eest kiiresti tasakaalu viia. Selle saaks saavutada küll impordipiirangutega, kuid selles piirab meid Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) liikmeks olek ja Euroopa Liidu liikmeks saamine käesoleva aasta mais (tõsi, piirangud kolmandate riikide suhtes tulevad just seoses EL-ga, kuid pärast liitumist peaks Euroopa Liidu osakaal Eesti impordis arvatavasti ulatuma 80 protsendini). Pealegi sõltub Eesti oma väiksuse ja avatuse tõttu tugevalt importkaupadest. Seega hakkaks suur impordi piiramine tema arengut oluliselt takistama.

Ka väliskapitali sissevoolu piiramine (sedagi tehakse maailmas järjest vähem) poleks mõistlik samm: see võib tuua kaasa riigi maine ja heaolu languse ning vastusanktsioonid teiste maade poolt. Erinevalt paindliku valuutakursisüsteemiga riikidest pole jooksevkontot võimalik valuuta nõrgestamise abil korrigeerida. Seega oleks pigem abi rangemast fiskaalpoliitikast, mis limiteerib valitsuse kulupoliitikat ning seega vähendab jooksevkonto defitsiidi suurenemise riski. Sellise suuna on võtnud ka Eesti valitsus, mis näiteks ühe vahendina muutis tulumaksu- ja sotsiaalmaksuseadusi, kus perioodi maksustavast tulust mahaarvamisi vähendati 100 000 kroonilt 50 000le. Kapitalivoogudele avatud maailmas, kus ka Eesti ei kavatse seada piiranguid kapitali- ja finantskontole, on range fiskaalpoliitika tõhusaks poliitikaks välisinvestorite kindlustunde säilitamisel (Eesti 2003; IMF 2003; Veskimägi 2004). Rahvusvaheline Valuutafond soovitab ka valitsusele tungivalt muuta praegust eelarve planeerimise põhimõtet ning seada eesmärgiks eelarve tasakaal majandustsükli, mitte aasta lõikes. See tähendab eelarveülejäägi tekkimist suure kasvu tingimustes — nagu praegu — ja puudujääki, kui majandus vajab lisastiimulit (IMF 2003).

Riik peaks proovima ka Eestisse meelitada senisest rohkem uute eksportivate ettevõtete loomisest huvitatud välisinvestoreid. Ka siin juba tegutsevaid firmasid tuleks toodete-teenuste eksportimisel rohkem aidata. See ei tähenda ilmtingimata suurt rahalist abi: ka välisturgude turusituatsiooni ja eksporti puudutavate seadusaktide kohta informatsiooni jagamisest võib teatud kasu olla. Mitmed ettevõtted pole ka olemasolevatest abi saamise võimalustest teadlikud. Siiski on riik viimasel ajal üritanud senisest rohkem tähelepanu pöörata teadus- ja arendustegevusele ning rakendanud ka lühiajalisi ja konkreetseid meetmeid: näiteks suurendanud KredExi ekspordigarantiisid ja suunanud tema vahendeid rohkem ekspordile (Veskimägi 2004).

Lisaks sellele võiks soovitada firmadel senisest rohkem omavahel koostööd teha. Seda teemat tuleks arutada nii haruliitude sees, nende vahel kui väljaspool. Eestis ollakse küll konkurendid, kuid välisturul ei pea see nii olema. Näiteks ühise esinduse loomine välismaal võib aidata kulusid kokku hoida ja suurendada ostjate huvi Eesti toodangu vastu (nii mõnegi üksiku firma toodangupartii võib jääda liiga väikeseks). Koostööd võiks teha ka uute toodete välja arendamisel. Et Eestis tootmiskulud pidevalt kasvavad, kuid tööviljakus nii kiiresti ei tõuse ja seega hinnaeelis väheneb, on välisturul ja tulevikus ka Eestis konkurentsis püsimiseks vaja toodete lisandväärtust tõsta. Olemasolevate ettevõtete ekspordi kasvule, turistide sissevoolu suurendamisele ja ekspordile suunatud otseste välisinvesteeringute ligimeelitamisele orienteeritus peaks vähendama Eesti jooksevkonto defitsiiti küll aeglasemalt kui äärmuslikud meetmed, samas peaks positiivne mõju olema püsivam.

Lisa 1

Jooksevkonto defitsiidi mõjutajad

Majanduskasv: suurendab kaupade ja teenuste importi, meelitab ligi otseseid välis-, portfelli- ja muid investeeringuid, eksportkaubad võivad kallineda.
Otsesed välisinvesteeringuid: nende sissevool võib suurendada eksporti, samas kaasneb nendega tulude väljavool, mis jooksevkonto defitsiiti suurendab.
Portfelliinvesteeringute sissevool: ka nendega kaasneb investeeringutulude väljavool.
Muude investeeringute sissevool: nende alla kuuluvad ka tarbimislaenud ja kaubanduskrediit, mis suurendavad importi. Laenude tagasimaksmisega kaasneb tulude väljavool.
Investeeringute väljavool: see toob tulud Eestisse, samas kui jooksevkonto defitsiit on suur, võib see põhjustada reservide vähenemise.
Reservide vähenemine: võib suurendada laenude võtmist välismaalt, majanduskasv pidurdub, import võib väheneda.
Majanduslangus: import võib väheneda, eksportkaubad võivad odavneda, samas võib kasvada välismaalt laenamine, kusjuures senisest kõrgema intressimääraga (usaldus langeb).
Tehnoloogia import: eksport võib suureneda.
Ekspordi kasv: majandus kasvab, suureneb import ja investeeringute sissevool.
Inflatsioon: suurendab importi ja (välismaalt) laenamist, vähendab eksporti.
Ülekannete (välisabi) sissevool: suurendab importi, võib pidurdada laenamist.
Riigi võla kasv: suurendab importi, võib vähendada usaldust riigi suhtes ja selle kaudu vähendada otseste välis- ja portfelliinvesteeringute sissevoolu ning suurendada laenuintresse.
Välismaise nõudluse kasv: suurendab eksporti, samas võivad intressimäärad kasvada ja välismaalt laenamine väheneda.

Allikas: Autori koostatud.

Kasutatud kirjandus

1. **Eesti Panga** (2004), koduleheküljel [www.eestipank.info] asuvad materjalid Eesti maksebilansi, tema osade ja põhimõistete kohta.
2. **Eesti Vabariik** (2003), Liitumiseelne majandusprogramm, Tallinn, august [http://www.fin.ee/].
3. **IMF** (2003), Eesti — 2003 artikkel IV konsultatsioon. Missiooni hinnang, Tallinn, 1. august [http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/alusdokumendid/imf408].
4. **Kaasik, Ü.** (2003), Ohud Eesti majandusele 2004, Eesti Ekspress, 18. detsember [http://www.ekspress.ee/viewdoc/977285C881AEC484C2256DFD006A90AF].
5. **Nõmmann, T., Luiker, L.** ja **Eliste, P.** (2002), Eesti arengu alternatiivne hindamine — jätkusuutlikkuse näitajad, Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
6. **Rahandusministeerium** (2003), Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003-2006, Tallinn, 19. mai.
7. **Rahandusministeerium** (2004), Majandusülevaade, veebruar [http://www.fin.ee/doc.php?9543].
8. **Suranovic, S.** (2003), International finance theory and policy analysis [http://internationalecon.com/v1.0/Finance/toc.html].
9. **Veskimägi, T.** (2004), Esinemine valitsuse pressikonverentsil, 15. jaanuar [http://www.riik.ee/brf/013/2003/valitsuse_pressikonverents_15.01.2004.htm].

Summary

THE CURRENT ACCOUNT DEFICIT AS AN INHIBITOR OF THE ESTONIAN SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT

Tiia Vissak
University of Tartu

For Estonia, the main economic-political goal is to ensure sustainable and balanced economic development. Unfortunately, a large current account deficit (in 2002, it was 13.2 million EEK or 12.3 per cent of the country's GDP) seriously inhibits achieving that, as it may considerably decrease Estonia's future welfare. IMF, the Bank of Estonia and the EU officials have often expressed their concern about the problem. The goal of the paper is to show how the current account deficit inhibits Estonia's sustainable economic development and how it could be reduced. At first, the relationship between a current account deficit and sustainability will be demonstrated, then, the Estonian current account situation and the other parts of its balance of payments analyzed and, finally, some recommendations given for reducing the deficit.

In Estonia, the current account deficit is mainly caused by a negative trade and income balance. The latter is mainly a consequence of large foreign (direct) investment inflows. As the current account deficit is increasingly financed by loans, its negative impact on the country's future welfare (possible consumption) is growing. Consequently, it cannot be regarded sustainable.

Although current account deficit is quite a common problem for many transition countries, Estonia should try to reduce it, as its largeness may endanger the economy. Extreme measures like import and foreign capital inflow restrictions should not be used as their impact is even worse. Instead, a tighter fiscal policy might be preferred. Some steps have already been made in this direction. Moreover, Estonia should focus on attracting export-oriented foreign investors. The companies that are already operating here should be helped, too. This does not necessarily mean offering big grants: information about foreign markets and legal issues might also be of assistance. Several enterprises have complained that they are not even aware of the existing assistance opportunities.

In addition, it is important to urge the firms to cooperate with each other. At the Estonian market, they are competitors, but they do not necessarily have to remain that when going abroad. This might help them to reduce costs and attract larger customers. The companies should also co-operate in new product development: as the production costs are rising, increasing the products' value-added is vital for remaining competitive. The strategy of helping the existing enterprises to grow, attracting foreign tourists, and increasing exports might reduce the Estonian current account deficit more slowly than some extreme measures, but the positive impact should be more persistent.

EARLY WARNING SIGNALS AND THEIR ROLE IN PREVENTING BANKING CRISES. THE CZECH REPUBLIC CASE

Pavla Vodová
Silesian University

Introduction

In recent decades many countries have experienced banking crisis, for example Mexico (1994-1995), East Asian countries (after 1997) and transition economies (in 1990´s). The Czech Republic can not be omitted.

The aim of this article is to characterise the role of early warning signals in measuring the vulnerability of countries to systemic banking crisis and to analyse how successfully these indicators could have been able to predict the banking crisis in case of Czech Republic.

The first part of this paper defines the term banking crisis and describes indicators of banking crisis. The content of the second part of the paper are the individual early warning signals. The next part contains the characteristics of banking crisis in the Czech Republic. The last chapter tries to analyse the level of success of early warning signals in predicting the banking crisis in the Czech Republic.

Theoretical aspects of banking crisis

A systemic banking crisis is a situation in which most of the banking sector is affected by financial distress. As an indicator of such situation can act:

- the level of nonperforming (in other words classified) loans higher than given threshold: Caprio and Klingebiel (1997) exercise 5 – 10 % of total loans; Goldstein and Turner (1996) determine the threshold as 15 – 20 % of total loans;
- costs of the crisis paid from the government budget higher than given threshold: Caprio and Klingebiel (1997) apply as the threshold 2 % of GDP; Goldstein and Turner (1996) exercise 5 % of GDP[1];
- intervention acts of government, for example deposit guarantees, bank recapitalization plans, deposit freezes, nationalizations etc.;
- number of bank failures;
- significant depositor runs.

Systemic banking crisis can have very painful effects and is connected with relatively high costs[2]. It concerns not only fiscal costs directly paid from state

[1] It involves costs of lender of last resort function, costs connected with cleaning of banks´ balance sheets by transfer of nonperforming loans, capital injections to insolvent or illiquid banks etc.

budget but economic costs (that means the slowdown of GDP growth) as well. Resolving such crisis is not easy[3]. However, the knowledge and taking advantage of early warning signals can help to predict the forthcoming crisis. Consequently, early warning indicators not only create the conditions for well-timed and adequate reactions of economic policy (it is an essential step in improving the ability of the official sector to manage and resolve banking crisis) and so mitigate the consequences of the crisis. They can act as a prevention of banking crisis as well.

Early warning indicators

An early warning system contents such variables whose behaviour prior to the episode of banking crisis is systematically different from that during normal period. By monitoring these signals it is possible to detect the forthcoming crisis. As such variable can be taken a large number of indicators which are derived from the possible causes and determinants of the crisis. Following the classification of factors standing behind banking crisis, indicators of forthcoming banking crisis can be divided on macroeconomic and microeconomic as well.

The group of macroeconomic early warning signals concerns generally widespread and regularly watched indicators, such as:

- real GDP growth;
- investments;
- consumption;
- rate of inflation;
- exchange rate and its changes;
- domestic credit provided to private sector.

Before the banking crisis hit the current position of the economy is very often in the status of rapid end of a previous boom: credits to the private sectors have been built up rapidly (in many countries accompanied by the liberalization of the financial sector), after the provided credits have reached their peak the contraction follows. Such development involves the development of real GDP, consumption and investments as well: after previous rapid increase these variables suddenly start to decline. The inflation rate start to growth, real interest rates increase steadily and real effective exchange rate appreciates and then depreciates[4].

It is possible to ask, why although all banks in a country are exposed to the same macroeconomic conditions generally not all of them fail? The answer to this

---

[2] According to Honohan and Klingebiel, most costly crises were those in Indonesia (50 % of GDP), Chile (41 % of GDP), Thailand (33 % of GDP) and Uruguay (31 % of GDP)

[3] Possible reactions of official sector: bank recapitalization plans, capital injections, deposit guarantees, liquidity support, regulatory forbearance, debtor bailout schemes etc.

[4] From the analysis made by the IMF (1998) arises that the real exchange rate appreciation is statistically significant 3, 8 and 13 months before the crisis - p. 95.

question is connected with microeconomic causes of banking crisis and therefore microeconomic (that mean banking specific) early warning signals can be applied.

The best indicators are those that are closely related to the soundness of the banking sector and of individual banks. Most often are used indicators based on items from banks´ balance sheets or income statements such as:

- Capital adequacy - the level of bank capitalization and changes in bank capitalization. Bank capital acts as a cushion against potential losses, so the higher the capital adequacy ratio the lower the risk of banking crisis. The requested level of the capital adequacy depends on the riskiness of bank's assets and so reflects the bank's exposure to the credit risk, market risk and after the Basle II also operational risk. Decrease in capital adequacy ratio below the level requested by the regulator indicates the increase in solvency risk and potential financial distress.
- Asset quality. It includes repayment performance and capacity to pay of borrowers, diversification of portfolio by individual borrower, sector and country, and currency composition. Asset quality is usually measured by the level of nonperforming loans. A large share of nonperforming loans is a result of earlier poor loan decisions, poor credit policy, sometimes of deteriorating economic conditions and lack of diversification. Classified loans means potential losses for banks, banks are obliged to create loan loss provisions and it worsens bank profitability and efficiency[5]. Study of Gonzáles-Hermosillo (1999) conclude that problem banks had significantly higher exposures than nonproblem banks to sectors that had initially been booming but had gone bust shortly before the banking crisis hit.
- Because weak performance can ultimately threaten bank solvency, it is important to monitor bank profitability as well. Unfavourable values of ROA and ROE ratios, especially values lower than zero, are often related with poor asset quality and huge level of nonperforming loans and created loan loss provisions.
- Rapid change in the structure of banks´ assets and liabilities. It concerns maturity and currency mismatch between assets and liabilities, these mismatches creates the interest rate risk and currency risk. The greater the mismatch, the higher the risks and the greater the probabilities of future financial difficulties. Gonzáles-Hermosillo (1999) found that market risk and liquidity risk were generally important in determining bank distress and eventual bank failure.

Also bank-specific variables predicted crisis reasonably well in most cases, introducing macroeconomic variables generally improved their predictive power

---

[5] For analysis of bank efficiency see for example Stavárek, D and Polouček, S (2004), 'Efficiency and Profitability in the Banking Sector'. In Polouček, S (ed.) 'Reforming the Financial Sector in Central European Countries'. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 75 - 135.

because both microeconomic and macroeconomic influences are important in determining banking crisis.

The following hypothesis will be tested in the fourth chapter:

- H1: before the crisis the real GDP growth starts to decline
- H2: before the crisis the consumption and investments start to decline
- H3: before the crisis the inflation rate starts to growth
- H4: before the crisis the exchange rate appreciates and than depreciates
- H5: before the crisis the credit contraction occurs
- H6: before the crisis interest rates increase steadily
- H7: before the crisis the capital adequacy ratio decrease
- H8: before the crisis the bank profitability decrease
- H9: before the crisis the level of nonperforming loans increases

Banking crisis in the Czech Republic

The Czech banking sector has experienced two periods of the banking crisis in the 90´s. The first period was connected with troubles of small and medium sized banks – it started in 1993 with forced administration of Kreditní a průmyslová banka Praha and continued with troubles of other small banks. The number of small banks decreased from 22 in 1993 to only 8 in 2002. 17 banks have lost their licence because of their bad financial situation[6], the others because of mergers and sales. The share of nonperforming loans strongly exceeded both thresholds mentioned in the first chapter - see Table 1. Although the segment of small and medium sized banks has only 9 % share of the bank sector in 1993 the number of failure banks has substantially weakened public confidence in the banking sector.

Table 1 - Selected indicators of banking crisis in the Czech Republic

	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	3Q03
Total banks	52	55	54	53	50	47	42	40	38	36	35
Big[7]	6	6	5	5	5	5	4	3	3	4	4
Small	22	21	18	12	9	3	9	8	8	8	8
Classified loans[8]	n.a.	36.5	33.1	29.3	26.9	27.1	32.2	29.8	21.5	16.9	12.3

Source: Czech National Bank

The second period of the banking crisis concerned troubles of big state owned banks. The share of nonperforming loans exceeded 30 % in 1999 (see Table 1) and strongly confirms the existence of systemic banking crisis.[9]

[6] 15 banks have problems with bad asset quality, 1 bank with liquidity. 1 bank has lost its licence due to frauds.

[7] Big banks are banks with total assets higher than 100 billions CZK

[8] Classified loans in percent of total loans

[9] For the analysis of causes of the Czech banking crisis see Vodová (2003)

Early warning signals in the Czech Republic

Speaking about macroeconomic early warning signals, these indicators are generally watched regularly so all data needed for the analysis are available in official statistics of Czech Statistical Office or in International Financial Statistics of International Monetary Fund. Table 2 shows the development of real GDP growth, level of consumption and investments, inflation measured by consumer price index and values of real effective exchange rate.

Table 2 – Development of selected macroeconomic early warning signals[10]

Indicator	93	94	95	96	97	98	99	00	01
GDP growth	92.3	94.4	100.0	104.3	103.5	102.4	102.9	106.3	109.7
Consumption	509.5	607.0	701.7	818.2	899.9	966.1	1019	1074	1157
Investments	289.6	339.8	442.5	500.6	514.5	535.5	528.3	561.4	610.9
CPI	83.3	91.6	100.0	108.8	118.1	130.7	133.5	138.7	145.2
Exchan. rate	92.1	96.7	100.0	106.6	107.5	116.3	114.7	114.8	121.3

Source: International Financial Statistics of IMF

According to the hypothesis defined in previous chapter (H1 – H4), before the banking crisis hit the position of the economy should be in the status of rapid end of a previous boom. However, data in the table about development of consumption and investments definitely do not testify hypothesis H2. The GDP growth was slightly lower in 1997 and 1998 (H1).

Table 3 – Credits to private sector

Credits	93	94	95	96	97	98	99	00	01
Billions CZK	508.7	683.2	1037	1159	1250	1176	1098	1029	916.4
In % of GDP	39.9	52.4	75.1	80.5	87.5	83.2	77.3	70.2	60.5

Source: International Financial Statistics of IMF; author's calculation

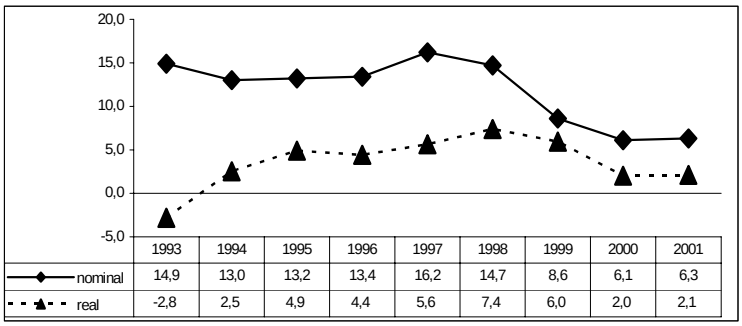
Before the crisis banks, after the previous rapid growth there should be the contraction of credits to private sectors (H5). Data in Table 3 confirms this hypothesis in case of systemic banking crisis (troubles of big banks): within first four years the absolute volume of provided loans has expanded more than twice and the share of credits on GDP has risen from 39.9 % up to 87.5 % in 1997[11]. After this peak has followed the contraction and banks have provided less and less loans. In last years, most banks orientate more on investments in securities and less on providing credits so the share of credits on GDP has fallen to 60 %.

[10] Real GDP growth, CPI and real effective exchange rate – index numbers (1995 = 100); consumption and investments in billions of CZK

[11] Such a high amount of loans is the result of the fact that banks played a key role in process of transition from central planned to market economy and satisfied enormous demand for credits needed to privatization

Looking on development of nominal and real interest rates (see Figure 1), it is evident, that at the beginning of analysed period the existence of negative real interest rates was one of the factor standing behind bad financial situation of banks. Nominal interest rates have raised steadily till 1997 and this evolution confirm the hypothesis H6 about the role of interest rates as an early warning signal.

Figure 1 – Nominal and real interest rates[12]



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
nominal	14,9	13,0	13,2	13,4	16,2	14,7	8,6	6,1	6,3
real	-2,8	2,5	4,9	4,4	5,6	7,4	6,0	2,0	2,1

Source: Czech National Bank and author's calculation

When it comes to bank-specific (microeconomic) indicators, problems with available data arise, especially in case of data about currency and maturity mismatch. Nevertheless, some other applicable ratios remain.

The capital adequacy ratio has significantly decreased in 1996. This was caused partly by the change in methodology of capital adequacy calculation; however the greater role in the decline has played the gradually worsening quality of credit portfolios. The poor quality of credit portfolio has negatively influenced bank profitability: the average Czech bank ended its book with losses in 1997, 1998 and 1999. The values of the share of nonperforming loans have two peaks: the first one in 1994 (and since then this value has not been overcame), the second one in 1999. Both years correspond with peaks of banking crisis: in 1994 with troubles of small and medium sized banks, in 1999 with problems of big banks – see Table 4.

[12] Annual average interest rates from new provided loans; real interest rates are deflated by CPI

Table 4 – Development of selected microeconomic early warning signals[13]

Indicator	93	94	95	96	97	98	99	00	01
Capital adequacy	n.a.	11.2	12.4	10.3	10.6	12.1	13.2	14.8	15.4
Return on assets	n.a.	0.48	0.09	0.27	-0.17	-0.36	-0.25	0.68	0.73
Return on equity	n.a.	14.0	10.9	10.3	-3.5	-8.3	-5.3	13.1	16.6
Nonperform. loans[14]	n.a.[15]	36.5	33.1	29.3	26.9	27.1	32.2	29.8	21.5

Source: Czech National Bank

Speaking about the banking sector as a whole, the level of nonperforming loans seems to be rather good signal of forthcoming financial distress (H9), even in case of Czech Republic, where the share of nonperforming loans is strongly affected by the consolidation and stabilisation programs which should help banks. Slightly different is the situation in case of profitability ratios (H8): although in the period of 1993 – 1996 many small banks have failure, the banking sector as a whole has remained profitable. Surely, this was caused by the fact that the segment of small and medium sized banks has represented only 9 % share of the banking sector. The capital adequacy ratio in case of Czech Republic seems to be slightly less quality indicator (H7): its values are strongly influenced by capital injections to big banks before their privatization.

Conclusion

The aim of this paper was to characterise the role of early warning signals in measuring the vulnerability of countries to systemic banking crisis and to analyse how successfully these indicators have been able to predict the banking crisis in case of Czech Republic.

Microeconomic early warning signals seemed to be very good in predicting systemic banking crisis that means situation in which most of the banking sector is affected by financial distress. In case of Czech Republic in the period around 1998 when big banks have suffered by financial distress hypothesis 6 – 9 were confirmed. But when it comes to the first period of banking crisis (troubles of small banks around 1995) the predictive power of these signals was less consistent because the used indicators cover banking sector as a whole. Although this situation could not

[13] ROA, ROE and capital adequacy in percent; nonperforming loans in percent of total credits

[14] According to the arrangement of Czech National Bank, nonperforming loans concern watch, substandard, doubtful and loss loans. The classification is made according to the delay in repayment – 30-90 days in case of watch loans, 91-180 in case of substandard loans, 181-360 days in case of doubtful loans and more than 360 days for loss loans

[15] The methodology for loan classification was established in 1994

be marked as "systematic" it has strongly weaken the public confidence in banking sector and has negative influences as well.

Speaking about macroeconomic early warning signals (hypothesis 1 – 5), their predictive power was mixed in case of Czech Republic. As a Czech specific, the development of consumption and investments (H2) did not testify their predictive power, even in the period of banking crisis these two variables were growing. The indicator provided loans to private sector (H5) and the development of real GDP growth (H1) have given notice on forthcoming systemic banking crisis, not on forthcoming troubles of small banks again.

Time series of values of early warning signals are short for the present. Moreover, an early warning system contents such variables whose behaviour prior to the episode of banking crisis is systematically different from that during normal period but the analysed period was the period of economic transformation and it is difficult to say which values correspond to "normal period".

References

1. **Honohan, P and Klingebiel, D**, 'Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises'.
2. **Caprio, G and Klingebiel, D** (1996), 'Bank insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?' *The paper prepared for the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., April 25-26.
3. **Claessens, S, Klingebiel, D and Laeven, L** 'Financial Restructuring in Banking and Corporate Sector Crises: Which Policies to Pursue?'
4. **Goldstein, M and Turner, P** (1996), 'Banking Crises In Emerging Economies: Origins And Policy Options', *BIS Economic Paper*, no. 46.
5. **Gonzáles-Hermosillo, B** (1999), 'Developing Indicators to Provide Early Warnings of Banking Crises', *Finance and Development*, no. 6.
6. **Hardy, D** (1998) 'Are Banking Crises Predictable?' *Finance & Development,* no. 4.
7. **Stavárek, D and Polouček, S** (2004), 'Efficiency and Profitability in the Banking Sector'. In Polouček, S (ed.) 'Reforming the Financial Sector in Central European Countries'. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 75 - 135.
8. **Vodová, P** (2003), 'Causes of the Banking Crises', *The paper prepared for the Fifth International Conference Aidea Giovani*, Milan, July 3-4.
9. **Vodová, P** (2003), 'Credit Risk as a Cause of Banking Crises', *The paper prepared for the Fifth International Conference Aidea Giovani*, Milan, July 3-4.
10. www.cnb.cz
11. www.imf.org

Zusammenfassung

SIGNALE DER RECHTZEITIGEN WARNUNG UND IHREN ROLLE IN DER PRVENTION DER BANKKRISEN. FALL DER TSCHECHISCHE REPUBLIK

Pavla Vodová
Silesian University

In den letzten Jahrzenten erlebten viele Länder eine Bankkrise, zum Beispiel Mexiko (in den Jahren 1994 – 1995), die Länder in Südostasien (1997) und transitive Wirtschaften (in den neunziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts). Es betrifft auch die Tschechische Republik.

Die Bankkrisen können durch eine ganze Reihe von Faktoren verursacht werden. Systematische Bankkrisen sind mit relativ hohen fiskalischen und ökonomischen Kosten verbunden und ihre Lösung ist überhaupt nicht einfach. Mit der Ausnutzung der Signale der rechtzeitigen Warnung ist es aber möglich, die bevorstehende Krise voraussagen. Diese Anzeiger bilden also nicht nur den Raum für rechtzeitige und angemessene Reaktionen der Wirtschaftspolitik, sondern können auch wie eine Prävention der Bankkrisen oder mindestens wie eine Milderung ihrer Folgen wirken.

In dem ersten Teil des Beitrags werden der Begriff Bankkrise und die Anzeiger der Bankkrise definiert. Der zweite Teil des Beitrags charakterisiert einzige Signale der rechtzeitigen Warnung, und zwar sowohl maroökonomische (die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes, des Verbrauchs, der Investitionen, der Inflation usw.), als auch ebenfalls mikroökonomische, also spezifische für jede Bank (das Niveau und Veränderungen in der Kapitalangemessenheit der Bank, die Entwicklung der eingeräumten Kredite, die Entwicklung des Anteils der klasifizierten Kredite, die Veränderungen in der Struktur der Fälligkeit der Aktiva und Passiva usw.). Es folgt die Charakteristik der Bankkrise in der Tschechischen Republik. Der letzte Teil des Beitrags umfasst die Entwicklug der Werte der Signale der rechtzeitigen Warnung in der Tschechischen Republik im Zeitraum vor dem Ausbruch der Bankkrise und es wird analysiert, ob es möglich war, aufgrund der Signale die bevorstehende Krise voraussagen.

INFORMATSIOONI EBATÄIELIKKUSE MÕJU KÕRGHARIDUSNÕUDLUSE KUJUNEMISELE EESTI MAJANDUSÜLIÕPILASTE NÄITEL

Tõnis Eerme
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti haridussfääri on viimastel aastatel iseloomustanud kõrgharidusnõudluse plahvatuslik kasv. Ühiskonna seisukohalt on majanduse vajadustele vastav kõrgharidusturg äärmiselt oluline, mistõttu tuleb turul esinevaid turutõrkeid majanduspoliitiliste meetmetega korrigeerida.

Käesoleva artikli aluseks on Von Hayeki arusaam turu ja informatsiooni seostest. Von Hayeki jaoks pole majanduslike otsuste tegemiseks vajalik informatsioon (*knowledge*) kontsentreeritud ja täiuslik (nagu neoklassikaline maailmapilt seda eeldas), vaid ebatäiuslik ja hajutatud. (von Hayek 1945: 519) Vastandades kahte majandustegevuse koordineerimise süsteemi – turumajandust ja plaanimajandust, tõdeb von Hayek, et valituks osutub süsteem, mis tagab olemasoleva, kuid laialipillutatud informatsiooni parema (efektiivsema) kasutuse. (*ibid*: 521) Valik sõltub suuresti majandusliku probleemi juurde kuuluva informatsiooni iseloomust – osa informatsioonist on suurema tõenäosusega indiviidide käes (teadmine oma vajadustest teatud ajal ja teatud kohas), osa infot (nt teaduslik info) aga ekspertide kogude käes (olgu need nt ministeeriumid).

Kõrgharidusnõudluse analüüsimisel on seni lähtutud ratsionaalse mudelagendi eeldusest. Viimase lähenemise puudused on kokku võetavad: "Tudengite sissetulekute ootusi käsitletavate uuringute nappuse taga seisab majandusteadlaste üldine vastumeelsus subjektiivse olemusega andmetega opereerimise vastu. Subjektiivse olemusega andmete kogumise asemel on majandusteadlased eelistanud asendada andmed eeldustega." (Dominitz, Manski 1994: 2)

Käesoleva artikli eesmärgiks on vaadelda informatsiooni ebatäielikkuse mõju kõrgharidusnõudluse kujunemisele Eesti majandusüliõpilaste näitel ja identifitseerida infoprobleeme, mis vajavad riigipoolset sekkumist.

Kõrgharidus majandusteaduse uurimisobjektina

Kõrgharidus omab majanduslikku sisu, kuna 1) ta on investeerimishüvis; 2) haridusel on tarbimisväärtus. (Johnes 1993: 5) Esimene omadus on praegu muutunud

käibetõeks, kuid esimesena tõi selle omaduse sõnaselgelt välja Th.Schultz[1] alles 1961.a. Teise omaduse all mõistame eeskätt seda, et inimene asub mingil erialal õppima huvist eriala vastu ja uskumusest, et tal on selle eriala õppimiseks vajalikud eeldused.

Kõrgharidust pakkuval organisatsioonil on kanda järgmised funktsioonid: (Becker,Lewis 1993: 2)

a) teadmiste loomine – see toimub ülikoolide õppejõudude, teadurite ja ka doktorantide ning magistrantide uurimistegevuse läbi;
b) teadmiste difusioon – majandusteoreetilises terminoloogias väljendudes loob kõrgharidusinstitutsioon positiivseid välismõjusid ehk sotsiaalset kasu;
c) teadmiste ülekanne - see funktsioon on kõige olulisem ehk tavaline õppetöö.

Haridusökonoomika uurimisel on seni prevaleerinud inimkapitali teoorial põhinev lähenemine. Kuna haridus aitab kaasa inimkapitali formeerumisele ja investeeringu majanduslikku tulemuslikkust iseloomustab põhiliselt tulusus, siis on esmaküsimuseks, milline on (kõrg)haridusse tehtud investeeringute tulusus?

Investeeringu eratulumäära leidmisel on harilikult baasvõrrandiks haridusele tehtavate kulude ja saadavate tulude seost kirjeldav: (Johnes 1993: 28)

$$\sum_{t=c}^{n}(Y_x - Y_{x-1})(1+r)^{-t} = \sum_{t=0}^{c-1} Z_t (1+r)^{-t}, \qquad (1)$$

kus Y_x-Y_{x-1} on kahe järjestikuse haridustaseme (nt keskharidus ja kõrgharidus) korral teenitava keskmise sissetuleku vahe, Z_t on hariduskulud perioodil t, r on otsitav investeeringu tulumäär.

Ratsionaalse majandusagendi ees seisev optimeerimisülesanne on:

$$\underset{x}{Max}\, U(x) = \sum_{t=0}^{n}\sum_{s=1}^{S} \pi_{xs,t}\, v(Y_{xs,t} \cdot (1+r)^{-t}), \qquad (2)$$

kus x on valik, $Y_{xs,t}$ on sissetulek valiku x korral erinevate tulevikustsenaariumite ($s=1\ldots S$) realiseerumisel ajahetkel t, seejuures $\pi_{xs,t}$ on erinevate tulevikustsenaariumite esinemise tõenäosus valiku x korral ajahetkel t ja v on skaleerimisfunktsioon.

Täieliku informatsiooni tingimustes oleksid stsenaariumite tõenäosused seoses (2) objektiivsed (st ei sõltu optimeerimisülesande ees seisva majandusagendi subjektiivsetest hinnangutest), kuid ebatäieliku info tingimustes saavad need hinnangud olla üksnes subjektiivsed. Subjektiivsed hinnangud mõjutavad agendi valikut, mistõttu informatsiooni moonutused võivad kaasa tuua mitteoptimaalse valiku. Tagajärjeks on heaolu kadu.

Kõrgharidus kui usaldushüvis

[1] "Lihtne tõde, mida majandusteadlased pole rõhutanud, on see, et inimesed *investeerivad* iseendasse ja need *investeeringud* on suured." (Schultz 1961: 2)

Informatsiooniökonoomika kasutamine kõrgharidusturu uurimisel on asjakohane seetõttu, et kõrgharidusturg erineb tavalisest hüviseturust (kus samuti informatsioon on ebatäielik). Hariduse iseloomustamisel peab nentima, et hariduse väärtus tarbija seisukohalt selgub oluliselt hiljem valiku tegemisest, so sisuliselt alles 4 (või veel rohkem) aastat hiljem. Hariduse väärtuse mõõt on tööjõuturg, kuhu hariduse omandanud agent jõuab alles pärast hariduse omandamist (või siis omandamise kestel). Seega, haridus on usaldushüvis (*credence good*). (Franck/Schönfelder 2000: 216-217)

Philip Nelson (1970) oma artiklis "Informatsioon ja tarbijakäitumine" eristas kahte hüvisetüüpi[2] vastavalt sellele, millist moodust ostuotsuse toetamiseks vajaliku informatsiooni kogumisel kasutatakse. Need hüvisetüübid on:

1) otsihüvised (*search good*);
2) kogemushüvised (*experience good*).

Esimesel juhul on tarbijal hüvise omadusi võimalik suure täpsusega hinnata hüvise füüsilisel uurimisel ehk enne tarbimist (nt riiete eelnev proovimine kaupluses), teisel juhul ei ole inimene võimeline hindama hüvise omadusi enne pikemat tutvumist ehk tarbimise jooksul (nt kestvushüvised). Usaldushüvise puhul ei selgu hüvise omadused ka pärast hüvise tarbimist. Nelsoni analüüsi tulemused näitavad ära kogemushüviste *brandi*- ja maineloomise vajaduse ning on ülekantavad usaldushüvistele. Sellisel juhul omistab agent hüvisele (antud juhul haridusele) esialgse kasulikkuse, mille järgi kujundab oma otsikäitumise (nt ülikooli või eriala maine järgi).

Piiratud ratsionaalsusega majandusagent

Neumann-Morgensterni kasulikkusfunktsiooniga ratsionaalne majandusagent optimeerib üle kõikide olemasolevate otsustusmuutujate, nende kogu muutumispiirkonna ulatuses. Mainitud protseduur on tunnetuslikult mittevastavuses tegeliku eluga. Majandusagent ei suuda endale esitada valiku matemaatilist kirjeldust ja seda optimeerida simultaanselt üle mitmete otsustusmuutujate. Vaevalt suudab inimene isegi tajuda erinevusi sel kujul, mida traditsiooniline arusaam ratsionaalsusest ette paneb. Piiratud ratsionaalsus on institutsiooniökonoomika põhikontseptsioon ja väidab, et majandusagendil on kognitiivsed piirid. Kõige lähemal piiratud ratsionaalsuse kontseptsiooni ja ratsionaalse majandusagendi teoreetilisele ühendamisele on Rubinsteini sarnasuskontseptsioon (*similarity conception*).

Ratsionaalsus majandusteoorias tähendab, et majandusagendi otsused on sisukad. Traditsiooniline ratsionaalne majandusagent on kirjeldatav järgnevalt: agendi tegevuse aluseks on $\geq$ eelistussuhe (*preference relation*) üle hulga **A**. Olles valiku $A \subseteq \mathbf{A}$ ees, valib ratsionaalne agent elemendi x^* hulgas A, mis on $\geq$ optimaalne (s.o. $x^* \geq x$ kõigi $x \in A$ korral). (Rubinstein 1998: 8)

[2] Tänapäeval on üldiselt levinud kolmene jaotus: otsi-, kogemus- ja usalduskaubad.

Rubinstein näitab, et tema poolt inimese valikuprotsessi kirjeldav sarnasuse kontseptsioon rahuldab sisukuse nõuet. Sarnasuskontseptsioon koosneb järgnevatest sammudest, mis toimivad eeldustel, et valida tuleb kahe standardkujul lihtloterii[3] $L_1=(x_1,p_1)$ ja $L_2=(x_2,p_2)$ vahel. Loteriide võrdlemise reeglid on kokkuvõetavad järgmiselt (Rubinstein 1998: 29-30):

1) kui $x_1>x_2$ ja $p_1>p_2$, siis vali L_1 (nn domineerimise kontroll);
2) kui $p_1\sim_p p_2$ ja $x_1>x_2$, siis vali L_1, samuti kui $x_1\sim_x x_2$ ja $p_1>p_2$, siis vali L_1 (nn sarnasuse kontroll);
3) kui mõlemad $p_1\sim_p p_2$ ja $x_1\sim_x x_2$, siis tuleb leida mingi teine otsustusprotsess.

Rubinsteini teooria praktiline järeldus on see, et ratsionaalse majandusagendi kõrghariduse tarbimise optimeerimisülesanne üle kõikide valikumuutujate väärtuste valikumuutujate hulgas lihtsustub. Õppeaastal 2002/2003 oli Eestis registreeritud 49 kõrgkooli, st iga kõrghariduse tarbimisotsust tegev majandusagent peaks omavahel valikutena võrdlema 49 kõrgkooli erinevaid erialasid. Autor püstitas hüpoteesi, et empiirilised andmed kinnitavad piiratud ratsionaalsuse eeldust, s.t. agendid lihtsustavad optimeerimisülesannet. Lisaks uuris autor, millised on olulisemad valikumuutujad.

Muutuv informatsioonihulk ja valikute optimaalsus

Ratsionaalne majandusagent omistab igale tulevikustsenaariumile selle võimalikkuse subjektiivse tõenäosuse. Seda tõenäosust nimetatakse tõenäosuse eelhinnanguks (*prior belief*). Agent teeb seda talle teada oleva informatsiooni alusel. Informatsiooni saab agent sõnumite (*message*) näol. Sõnumid võivad pärineda erinevatelt sõnumi-allikatelt (*message service*) ja on seega kodeeritud. Sõnumite lahtikodeerimisel saadava informatsiooni alusel moodustatakse tulevikustsenaariumite tõenäosuste hinnangud. Kuna majandusagent on pidevalt kontaktis teiste agentidega ja massimeedia jälgimisel kogutakse uut informatsiooni, siis toimub ka informatsioonihulga uuenemine. Uuenenud informatsioonihulk muudab väärtusi, mida omistatakse tõenäosuste maatriksi üksikutele liikmetele. Uusi hinnanguid nimetatakse edaspidi järelhinnanguteks (*posterior belief*).

Formaalselt on võimalik järel- ja eelhinnangute omavahelisi seoseid kirjeldada Bayes'i teoreemi (lähenemist) kasutades. Bayes'i tõenäosuste korrektsiooniprotsessi juures on oluline märkida, et (Hirshleifer, Riley 1992: 175-178):

a) mida varieeruvam on majandusagendi poolt tunnetatav esialgne tõenäosuste jaotus ehk mida ebakindlam on esialgne teadmine, seda tundlikum on tema valik sõnumitele ehk uuele informatsioonile. Kindlale teadmisele (või ka täieliku informatsiooni tingimustes objektiivsele juhusliku suuruse jaotusele) põhinevale valikule ei lisa info hankimine täiendavat võimalikku kasulikkust.
b) järelhinnangud on esialgsete hinnangutega võrreldes seda suuremas nihkes, mida erinevam on sõnum olemasolevast informatsioonist. Siinses kontekstis

[3] Standardkujul loterii on loterii $L(x;p)$, mis annab tulemuse x rahaühikut tõnäosusega p ja 0 rahaühikut tõenäosusega $(1-p)$.

tähendab see seda, et nt tuttavatelt ja koolide kodulehekülgedelt ammutatav informatsioon võib oluliselt erineda tööhõiveinstitutsioonide ja karjääriteenistuste poolt pakutavast informatsioonist. Eeldades, et viimastelt saadav info baseerub enam ametlikule (korrektsele) statistikale, võib oletada, et kõrghariduse tarbimisotsuse tegemisel erinevad võimalike stsenaariumite tõenäosuste eelhinnangud oluliselt järelhinnangutest.

Autor püstitas hüpoteesi, et madalamate kursuste üliõpilaste palgahinnangute jaotus on kõrgemate kursuste üliõpilaste omaga võrreldes nihkes (ülehinnatud). Eeldusena võeti, et ühe kursuse piires saadud oma tulevase palga hinnangud moodustavad mudelagendi palga tõenäosusliku jaotuse (institutsiooniökonoomika põhiprintsiibi: metodoloogilise individualismi eelduse rikkumine)

Andmed

Andmete kogumiseks koostas autor ankeedi. Vastavalt püstitatud hüpoteesidele huvitas autorit:

a) mitme erineva eriala/kõrgkooli vahel üliõpilased valiku tegid;
b) millised tegurid mõjutasid üliõpilaste erialavalikut;
c) millisena nähakse enda tulevast keskmist palka kõrgkooli lõpetamisel;
d) millisena nähakse inseneri- ja IT-haridusega spetsialistide tulevast lõpetamisjärgset palka.

Küsitlus viidi läbi Tallinna Tehnikaülikooli (TTÜ) ja Tartu Ülikooli (TÜ) majandusüliõpilaste seas. TTÜs viidi uuring läbi on-line aprillis-mais 2003.a. Uuring teostati e-Formular tarkvara toel. TTÜs saadi kokku 97 ankeeti, millest 1. aasta tudengite poolt oli vastatud 32 ankeeti, 2. aasta tudengite poolt 27 ankeeti, 3. aasta tudengite poolt 14 ankeeti ja 4. aasta tudengite poolt 24.

TÜs viidi uuring läbi 2003.a. detsembris. Ankeet, mille täitmine võttis aega kuni 10 minutit, täideti üliõpilaste poolt auditooriumites. Ankeedi täitmise protsess (nt võimalus naabriga diskuteerida) kätkes endas ohtu, et üliõpilaste vastused ei peegelda nende tegelikku arusaamist tööturust (nt esines vastus, kus oma ülikooli lõpetamise järgse palgana pakuti välja 3 000 000 krooni kuus). Kokku saadi 109 ankeeti, millest 1. aasta tudengite poolt oli vastatud 26 ankeeti, 2. aasta tudengite poolt 27 ankeeti, 3. aasta tudengite poolt 30 ankeeti ja 4. aasta tudengite poolt 26.

Tulemused

Nii TTÜs kui TÜs tegid vastanud kõrghariduse tarbimisotsuse puhul valiku 2-3 eriala vahel ja seda kõigi aastate üliõpilaste korral. See toetab piiratud ratsionaalsuse hüpoteesi ja kaudselt ka usaldushüvise hüpoteesi (teised erialad elimineeritakse optimeerimisülesandest, kuna neile omistatav esialgne kasulikkus on oluliselt madalam).

Tabelis 1 on toodud erinevate vastuste esinemissagedus valimis. Ära on toodud 4 olulisemat valikumuutujat ja 4 olulisemat teadeteallikat. Teiste vastuste sagedus oli

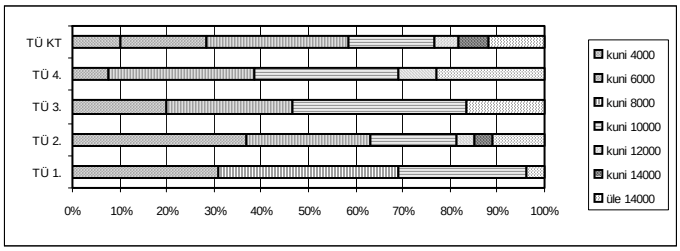
palju väiksem. Prestiižikuse nimetamine olulisima valikumuutujana kinnitab, et kõrgharidus on usaldushüvis. Tuttavate ja ajakirjanduse nimetamine tähtsamate infoallikatena toetab arvamust, et eel- ja järelhinnangud peaksid oluliselt erinema (s.t. esialgne valik ei pruugi olla optimaalne).

Tabel 1 Olulisemad valikut mõjutanud tegurid ja info kogumise allikad (%)

	Tallinna Tehnikaülikool				Tartu Ülikool			
	1.a.	2.a.	3.a.	4.a.	1.a.	2.a.	3.a.	4.a.
Valikut mõjutanud tegurid								
Õppemaks, õppimisega seotud kulud	41	41	57	50	19	48	23	12
Tulevane palk	69	30	57	46	65	74	70	50
Eriala prestiižikus	50	56	64	58	65	48	50	69
Kooli prestiižikus	53	59	57	67	85	70	80	77
Info kogumise allikad								
Tuttavad	63	81	86	71	65	85	80	85
Elektrooniline meedia	44	33	43	46	38	41	60	42
Ajakirjandus	66	59	64	71	81	56	73	65
Majandusülevaated	38	26	36	13	31	30	33	27
Üliõpilasi valimis	**32**	**27**	**14**	**24**	**26**	**27**	**30**	**26**

Allikas: küsitluse tulemused

Joonisel 1 on võrreldud tegelikku palgajaotust TÜ andmetel (baseerub TÜ karjääriteenistuse andmetele) küsitluse käigus kogutud andmetega. Hüpotees, et madalamate kursuste üliõpilased hindavad oma lõpetamisjärgset palka kõrgemaks kui vanemate kursuste üliõpilased, ei kinnitunud. Andmetele toetudes võib väita vastupidist. 4.aasta üliõpilaste tuntavalt tegelikkusest kõrgemad palgaootused viitavad, et subjektiivsete hinnangute aluseks olev informatsioon ei ole korrektne. Esinevad infoprobleemid, mida tuleks korrigeerida riigipoolse sekkumise kaudu.



Joonis 1 Tegelik palgajaotus ja lõpetamisjärgse palga hinnangud aastati (kroonides)
Allikas: autori küsitlus, TÜ karjääriteenistuse 2001.a. lõpetanute uuring

Kokkuvõte

Empiiriliste andmete toel saab teha järgmised järeldused:

a) esialgne optimeerimisülesanne lihtsustatakse ülesandeks, mis on kooskõlas piiratud ratsionaalsuse kontseptsiooniga;

b) olulised otsustusmuutujad on prestiizhiga seotud;
c) oma tulevase keskmise palga hinnangute puhul Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli majandusüliõpilaste küsitlemine olulisi seaduspärasusi ei andnud.

Bayes'i lähenemisel baseerunud tulevase palga hinnangute jaotuste analüüsimisel oli takistavaks teguriks andmete kvaliteet. Kumulatiivsete tõenäosuste graafikute koostamiseks jäi andmete maht väikeseks (üksikute andmete mõju tulemusele oli oluline). Lisaks esinesid täiendavad probleemid:

a) punkthinnangud ei ole sobivad – üliõpilase otsus on emotsionaalne (eriti auditooriumis koos teistega ankeetide täitmisel), mistõttu on võimalikud konsistentsusvead (s.o. ülesande teistsugusel püstitamisel saadakse teistsugune hinnang);
b) konsistentsusvigade võimaluse vähendamiseks peaks küsitlemise protsess olema tagasisidega ja interaktiivne.

Nimetatud probleemidest vabanemiseks on sobiv Dominitz/Manski poolt kasutatud metodoloogia. Vastajalt küsitakse palgajaotuse mediaani ning palutakse hinnata tõenäosusi, et tulevane palk on suurem/väiksem kui mingi mediaanist suurem/väiksem väärtus. Eeldusel, et jaotus on log-normaalne, saadakse vastaja palgaootuste jaotus. Protsessi eeliseks on interaktiivsus, mis vähendab eelnevalt kirjeldatud probleemide esinemise võimalust. (Dominitz/Manski 1994: 11-12)

Uuringu käigus ilmnes, et 4.aasta üliõpilased hindavad oma lõpetamisjärgset palka kõrgemaks, kui tööturu tegelikud andmed eeldanuks. See võib olla tingitud ebatäielikust informatsioonist. Võimalikuks majanduspoliitiliseks raviks on riikliku kutsenõustamissüsteemi arendamine.

Kasutatud kirjandus

1. **Becker, W; Lewis, D, eds** (1993); Higher Education and Economic Growth; Kluwer Academic Publishers: Boston; 183 lk
2. **Dominitz, J; Manski, Ch** (1994); Eliciting Students Expectations of the Returns to Schooling; NBER Working Papers Series
3. **Franck, E; Schönfelder, B** (2000); On the Role of Competition in Higher Education – Uses and Abuses of Economic Metaphor; *Schmalenbach Business Review*; Vol 52, No 3; pp 214-237
4. **von Hayek, F** (1945) "The use of knowledge in society", *American Economic Review*, Vol 35, No 4, pp 519-530
5. **Hirshleifer, J; Riley, J** (1992); The Analytics of Uncertainty and Information; Cambridge University Press; 465 lk
6. **Johnes, G** (1993); The Economics of Education; MacMillan Press; 247 lk
7. **Nelson, P** (1970); Information and Consumer Behavior; *Journal of Political Economy;* Vol 78; No 2; pp 311-329
8. **Rubinstein, A** (1998); Modeling Bounded Rationality; MIT Press; 208 lk

9. **Schultz, Th** (1961); Investment in Human Capital; *The American Economic Review*; Vol 51, No 1; pp 1-17

Summary

THE EFFECTS OF INCOMPLETE INFORMATION TO THE DEMAND FOR HIGHER EDUCATION: THE CASE OF ESTONIAN STUDENTS OF ECONOMICS

Tõnis Eerme
University of Tartu

The demand for higher education has increased steadily in Estonia over the past decade. It has been accompanied with very fast structural changes in the Estonian economy. The changes will make some of the graduates redundant in the labor market. An agent's decision to be enrolled is therefore a decision under uncertainty.

The prevailing theories in the economics of education are based on human-capital approach. The main issue for human-capital based theories is finding the balance between economic benefits of schooling and disutility from studying. An agent is usually described as a model agent maximizing his/her utility/discounted future income. An agent is considered to be either rational in the neoclassical sense or well-informed about probabilistic distributions of his/her future wages. That reveals long-standing antipathy of economists toward subjective data, because beliefs about his/her future income are subjective in the nature.

The author argues that higher education is a credence good. Credence good is a good whose attributes cannot be determined before or even after use. The utility that stems out of pursuing university degree will be known only after entering the labor market. An agent compares the utility of a good to the utility of the already best-known brand when choosing. The latter implies the importance of a brand name (of an university).

The agent is also boundedly rational. The cognitive boundaries do not allow comparing all available alternatives in the market. The author shows that the similarity conception of Rubinstein is suitable for describing how the agent frames the initial optimization problem.

When solving an economic problem, the agent forms probabilistic prior beliefs about his/her future wages. New information causes changes in the information sets of the agent. Posterior beliefs matrix is inferred. The impact of differences between prior and posterior beliefs can be a revised choice, which might not be realized due to sunk cost effects.

The empirical analysis was carried out based on the data collected from students of economics of the two biggest Estonian universities. The analysis confirmed that the extensive framing of an economic problem takes place. Students choose only between 2 or 3 different university programs before applying for enrollment. That also supports a credence good hypothesis. The analysis revealed that students tend to over-estimate their future wages.

TÖÖJÕU VABA LIIKUMINE: KAS TÕSINE OHT EESTI TÖÖTURULE?[1]

Epp Kallaste, Kaia Philips
Tartu Ülikool/ Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

Sissejuhatus

Paljude aastate jooksul on rahvusvaheline migratsioon olnud üheks peamiseks poliitiliste diskussioonide objektiks ELis ja tema liikmesriikides. Eriti on see temaatika aktualiseerunud viimastel aastatel seoses ELi idalaienemisega ning üldise ülemaailmastumisega. 1999. aastal lepiti kokku ELi ühtse migratsioonipoliitika põhiküsimustes ning selle üheks eesmärgiks on oluliselt suurendada tööjõu vaba liikumist ELi siseselt, et tagada „Euroopa kodaniku“ üht põhiõigustest ning edendada ühtse ja paindliku Euroopa tööturu teket. Samas püütakse edendada ka tööjõu liikumist väljastpoolt liikmesriike, et tagada nii majanduslikest kui demograafilistest protsessidest tulenev järjest kasvav vajadus tööjõu järele teatud sektorites ja regioonides.

Ei ole põhjust arvata, et Eesti kasvavast tööjõu liikumisest kõrvale võiks jääda ning see suureneb tulevikus eelkõige kahe teguri mõjul: üleilmastumine ja ELiga liitumine. Kuigi ELi üheks põhimõtteks on tagada inimeste vaba liikumine, on enamik praeguseid liikmesriike teatanud, et nad ei ava oma tööturgu liituvatele riikidele. Seega ei ole põhjust suuremahulist, senisest erinevat väljarännet Eestist karta, kuid ometi tekitab võimalik ulatuslik tööjõu väljavool Eestis palju diskussiooni ning kardetakse eelkõige „ajude väljavoolu”. Samas ei ole diskussiooni aluseks enamasti konkreetsed andmed vaid loogika ja intuitsioon.

Käesoleva töö eesmärgiks on hinnata Eesti inimeste suhtumist ja suhtumise muutumist ELi riikides töötamisse, tuginedes SaarPolli 2000. ja 2003. aasta küsitlustele. Samuti antakse ülevaade, millised on eestlaste kavatsused ELi, eelkõige Soome tööle minna ning milline on Eesti tööjõu senine ajutine välismaal töötamise kogemus. Antud küsimused on olulised nii Eesti tööjõu liikumist reguleeriva poliitika kujundamiseks ja Eesti tööturul piisava hulga ja kvalifikatsiooniga tööjõu tagamiseks, kui ka kahe aasta pärast tööjõu vaba liikumise üleminekuaja ümbervaatamisele tulevate läbirääkimiste taustaks ja Eesti poolsete seisukohtade kujundamiseks tööjõu vaba liikumise tingimuste osas.

1. Tööjõu vaba liikumine ja selle mõju päritoluriigile

Rahvusvaheline tööjõu migratsioon on kasvanud pidevalt viimaste aastate jooksul. Kuigi suurema osa tööjõu rändest moodustab madalama kvalifikatsiooniga töötajate liikumine, siis viimasel ajal on kasvanud just kvalifitseeritud tööjõu ränne[2]. Mitmed

---

[1] Käesolev artikkel on valminud uuringu „Eesti tööealise elanikkonna töötamise potentsiaal Euroopa Liidu riikides“ raames. Uuring viidi läbi Sotsiaalministeeriumi, poliitikauuringute keskuse PRAXIS ja turu-uuringute firma SaarPolli koostöös.

[2] Kvalifitseeritud tööjõud, mis on potentsiaalseks „ajude väljavoolu” allikaks, on OECD ja Eurostati poolt defineeritud „*Canberra Manual*’is”. Kõrgelt kvalifitseeritud tööjõud on need, kes täidavad vähemalt ühte järmistest tingimustest: 1) on lõpetanud III taseme hariduse teaduse

riigid on kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu rahvusvahelise värbamise lihtsustamiseks võtnud kasutusele uusi meetmeid. Samas on kasvanud ka madala kvalifikatsiooniga tööjõu rahvusvaheline liikumine. Lisaks on oluliselt suurenenud multinatsionaalsete ettevõtete töötajate liikumine ettevõtte harukontorite vahel ühest riigist teise. Tööjõu rahvusvaheline liikumine on suurenenud nii arenenud riikide vahel kui arengumaade ja arenenud riikide vahel. Kuigi suurima osa rahvusvahelise rände põhjuseks on ikka veel perede ühinemine, siis tööjõu liikumisel on rände põhjusena järjest kasvav tähtsus (OECD 2003, lk 23-24).

Migratsiooni päritoluriigile toob tööjõu lahkumine kaasa märkimisväärseid kulusid kui ka teatud eeliseid. Uurimustes on välja toodud erinevaid seisukohti (vt nt Kielyte, Kancs 2001) ning mõju suurus on sõltuv eelkõige sellest, milline grupp inimesi emigreerub. Tööjõu osaline kaotus ei pruugi avaldada negatiivset mõju riigi heaolule niikaua, kui emigreeruvad eelkõige madalate oskustega ja/või töötud inimesed. Samas on tulemus oluliselt erinev, kui päritoluriigist on suur oskustööliste ja spetsialistide väljavool. Kui riigist lahkuvad mingi valdkonna tippspetsialistid, siis tavaliselt lahkuvad nad kodumaalt väga pikaks ajaks või alatiseks, ning nende kaotus päritoluriigile on märkimisväärne. Üldiselt on oluline osa emigrantidest haritumad ning sellise inimressursi kaotus jätab tõenäoliselt negatiivse jälje päritoluriigi majanduse arengule ja kasvukiirusele ning seeläbi riigi üldisele rikkusele ja heaolule.

Mõju suurust ja suunda mõjutab oluliselt ka see, milline on välismaal töötamise ajaline dimensioon: lühike, pikk või alatine. Ajutiselt emigreerunud inimesed eeldatavalt suurendavad oma oskusi välismaal töötades ning kodumaale tagasi pöördudes omab nende inimkapitali kvaliteedi kasv positiivset efekti päritoluriigi majandusele. Pikema ajaliselt lahkujate puhul sidemed kodumaaga tavaliselt vähenevad ja nende panus kodumaa majandusarengusse on tavaliselt tagasihoidlikum.

Lisaks eelpool toodule moodustavad migrantide rahaülekanded kodumaale olulise osa kodumaa SKPst, eriti arengumaades, ning lühiajaliselt on selle abil võimalik vähendada kaubandusbilansi defitsiiti. Pikaajalised efektid on aga piiratud, kuna põhiliselt on sellised investeeringud tehtud eluasemetesse või isikliku tarbimise eesmärgil, mitte aga tootliku kapitali formeerimiseks. Omaette kategooria moodustavad kindlasti noored haritud inimesed, kellest paljud on mingi aja haridust omandanud välisriikides ning nende mõtteviis on olla maailmakodanik. Tavaliselt ei ole neil märkimisväärseid seoseid Eesti tööturuga ei lühi- ega pikaajalises perspektiivis ning ka oma teenistust eelistavad nad kulutada mujal kui Eestis.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et lähteriik võib migratsioonist saada teatavat kasu ning kanda teatava hulga kahjusid. Kumb on ülekaalus, kas positiivsed või negatiivsed mõjud, sõltub eelkõige sellest, milline tööjõu grupp emigreerub, kas oskustöölised või lihttöölised, kas noored või vanemad inimesed. Järgnevalt antakse ülevaade sellest, kuidas Eesti inimesed suhtuvad ELi riikidesse tööle minekusse ja kuidas on

---

või tehnika valdkonnas; 2) ei ole ametlikult omandanud punktis 1 nimetatud haridust, aga on hõivatud töökohal, kus sellist haridust nõutakse. Mõiste täpsemat arendust vt OECD 2003.

suhtumine muutunud aastatel 2000-2003. Kuna Soome on Eesti inimestele peamiseks sihtriigiks, siis analüüsitakse eelkõige Soome mineku soove kui ka seal töötamise kogemusi. Analüüs põhineb SaarPolli küsitlustel, mille raames nii 2000. kui 2003. aastal küsitleti 1000 juhuslikult valitud inimest Eestis vanuses 15-64 aastat.

2. Inimeste välismaal töötamise soov ning arvamuse muutus aastatel 2000-2003

Sotsiaal- ja turu-uuringute firma SaarPolli poolt 2000. ja 2003. aastal korraldatud üleriiklikud küsitlused tööealise elanikkonna seas püüavad selgitada inimeste võimalikku tööalast migratsiooni Eestist ELi riikidesse. Kuna inimese soovi ja reaalse tegevuse vahel on küllaltki suured erinevused, siis on järgnevalt potentsiaalsed lahkujad jaotatud kahte kategooriasse:

1. Suure tõenäosusega välismaale minejad ehk need inimesed, kes vastasid, et lähevad kindlasti mingiks perioodiks (alatiseks, mõneks aastaks, mõneks kuuks, käiks aegajalt) tööle välismaale[3]. Siia kategooriasse kuuluvate inimeste hulgas on suurim hulk neid, kes ka tegelikkuses oma soovi realiseerivad.
2. Küllalt suure tõenäosusega välismaale tööle minejad on need inimesed, kes küllalt tõenäoliselt prooviks välismaale tööle minna. Samas pole need inimesed oma otsuses väga kindlad ning nende seas on ilmselt suhteliselt suur hulk neid, kes kunagi oma kavatsust välismaale minna tegelikkuses ei realiseeri.

Järgneva analüüsi juures tuleb silmas pidada, et arvamusuuringute puhul kipuvad inimesed vastama seda, mida nad ideaaljuhul tahaksid teha, mitte seda mida nad tegelikkuses teevad. Tabelis 1 on toodud potentsiaalsete välismaal töötada soovivate inimeste jagunemine vastavalt sellele, kui pikaks ajaperioodiks nad soovivad tööle minna. Võrreldes 2000. ja 2003. aastat on näha, et välismaal töötada soovivate inimeste hulk kõigis gruppides on langenud, eriti lühemaajaliste minejate hulgas.

Tabel 1. Inimeste soov minna välismaale tööle sõltuvalt soovi tõenäosusest ning perioodi pikkusest aastatel 2000 ja 2003 (% uuringus küsitletud inimestest, muutus protsendipunktides):

Ajaperiood	Kindlasti			Kindlasti + küllalt tõenäoliselt		
	2000	2003	Muutus	2000	2003	Muutus
Alatiseks	4,0	3,1	-0,9	9,6	8,8	-0,8
Mõneks aastaks	7,9	6,3	-1,6	24,5	22,9	-1,6
Mõneks kuuks	17,4	13,1	-4,3	41,	34,8	-6,5
Käiks aeg-ajalt	19,7	15,3	-4,4	43,0	34,8	-8,2

Märkus: Iga vastaja käest küsiti, millise tõenäosusega läheks ta välismaale tööle alatiseks, millise tõenäosusega mõneks aastaks jne.
Allikas: SaarPoll 2000, 2003 andmebaasid; autorite arvutused.

Selliste arengute põhjuseks võib olla:

- Praegune elujärg ja ootused. Inimesed ei tee väljarände otsust vaid praegust elujärge ja tööturu situatsiooni arvestades vaid arvestavad ka tulevaste arengutega

[3] Küsimus välismaale minemise kohta oli esitatud: kas te läheksite kindlasti, küllalt tõenäoliselt, küllalt vähetõenäoliselt või kindlasti mitte. Antud artiklis ei analüüsita neid, kes vastasid, et nad kas küllalt vähetõenäoliselt läheksid või kindlasti mitte ei lähe välismaale tööle.

(sissetulekud, töö leidmise võimalused jne) migratsiooni lähte- ja sihtriigis. Eesti majanduskliima on võrreldes 2000. aastaga paranenud, vähenenud on tööpuudus, mis aastal 2000 oli kogu iseseisvusperioodi kõrgeim. Samuti on arvata, et inimeste ootused Eesti majanduskasvu ja elujärje paranemise osas seoses eelseisva ELi liitumisega on positiivsed ning on tõenäoline, et Eesti areng jätkuvalt (ja eriti lähiaastatel) ületab ELi riikide majanduskasvu.

- Suurenenud teadlikkus. Seoses ELi liitumise lähenemisega ja inimeste teadmiste suurenemisega välismaal töötamise võimalustest mõistetakse, et välismaal töökoha leidmine ei ole lihtne ja sellega kaasneb keeruline ja pikk asjaajamine, tuleb konkureerida nii kohalike kui teiste immigrantidega töökohtade pärast, et tööd tuleb teha tavaliselt madalamal ametikohal kui Eestis peetav ametikoht jmt.

Järgnevalt on analüüsitud neid inimesi, kes kindlasti läheksid välismaale tööle (vt tabel 2). Kui 2000. aastal oli suhteliselt suur osakaal neid inimesi, kes oleksid välismaale tööle läinud mõneks kuuks, siis 2003. aasta uuringu andmed näitavad, et oluliselt on kasvanud nende inimeste hulk, kes käiks aeg-ajalt välismaal tööl. Märkimisväärselt on vähenenud nende inimeste hulk, kes läheksid välismaale tööle pikemaks ajaks. Andmed näitavad, et inimeste eelistus on nihkunud soovi poole töötada välismaal lühiajaliselt, kuid see-eest korduvalt. Kuna ka tööjõu nõudlus on pidevas muutumises ning erinevad uuringud näitavad, et tõusmas on mitmesuguste lühiajaliste ja paindlike töövormide hulk (projektipõhised tööd, kaugtööd jmt), siis võib ka välismaal töötamise vorm nihkuda lühiajalise sagedase töötamise suunas.

Tabel 2. Kindlasti välismaal töötada soovivate inimeste eelistused töötamisperioodi pikkuse suhtes (% indlasti minejatest, muutus protsendipunktides)

Ajaperiood	2000	2003	Muutus
Läheks alatiseks tööle	14,8	8,2	-6,6
Läheks mõneks aastaks	20,8	16,7	-4,1
Läheks mõneks kuuks	42,6	34,5	-8,1
Käiks aeg-ajalt tööl	21,8	40,6	18,8
KOKKU	100,0	100,0	

Allikas: SaarPoll 2000, 2003 andmebaasid; autorite arvutused.

Kui vaadata, milline on välismaale minna soovijate staatus tööturul (vt tabel 3), siis nii 2000. kui 2003. aastal moodustasid nii kindlasti minejate kui ka tõenäoliselt minejate hulgas enamuse hetkel hõivatud inimesed. Samas oli mõlemal aastal suhteliselt suur osakaal välismaale minejate hulgas õppuritel. Kuna õppurid on reeglina noored, siis vastavalt inimkapitali teooriale on neil migratsiooni tehtavatest investeeringutest tulevikus saadavad kasud kõige suuremad (nii sissetulek, kogemused, silmaring jmt) (vt nt Sjaastad 1962, Straubhaar 1988). Välismaale minna soovijatest on peaaegu 10% töötud. Töötute puhul on mineku ajendiks eelkõige ilmselt pettumus siinses elus – ei suudeta leida töökohta, sissetulekut või siinsed tööpakkumised ei ole vastuvõetavad ning loodetakse välismaal paremate elu- ja töötingimuste peale.

Tabel 3. Välismaale tööle minna soovijate seisund tööturul (%)

Staatus tööturul	Kindlasti			Kindlasti + küllalt tõenäoliselt		
	2000	2003	Muutus	2000	2003	Muutus
Töötajad	54,1	56,3	2,2	57,9	60,3	2,4
Õppurid	29,6	29,1	-0,5	24,5	26,3	1,8
Töötud	9,3	9,2	-0,1	8,4	8,2	-0,2
Kodused	5,6	3,9	-1,7	7,0	4,2	-2,8
Pensionärid	1,5	1,5	0	2,3	1,2	-1,1
KOKKU	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-

Allikas: SaarPoll 2000, 2003 andmebaasid; autorite arvutused.

Olulisemad muutused, mida 2000. ja 2003. aasta võrdlusena võib välja tuua on töötavate inimeste kasvanud soov välismaal tööd teha igasuguse ajaperioodi lõikes ja mitteaktiivsete (va õppurid) inimeste vähenenud soov välismaal tööd teha kõikide ajaperioodide lõikes. Samas on õppuritel ja eriti töötutel kasvanud alalise välismaal töötamise soov.

3. Eesti tööjõu välismaal töötamise kavatsused

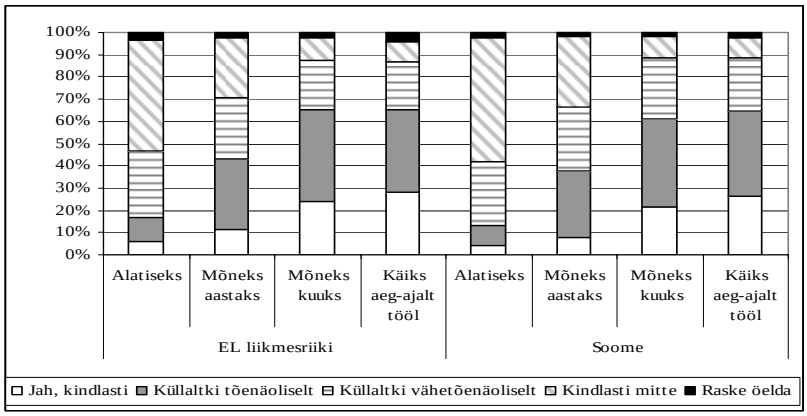
Järgnevalt analüüsime 2003. aasta küsitluse tulemusi ja võrdleme omavahel ELi riikidesse minejaid ning neid inimesi, kelle eelistuseks on minna Soome. Eesti tööjõu olulisemaks välismaal töötamise sihtriigiks on siiani olnud ja ilmselt jääb ka tulevikus Soome. Selle peamisteks põhjusteks võib lugeda geograafilist ja kultuurilist lähedust, aga ka suurt Eesti kogukonda Soomes ning Ingeri-Soomlaste programmi, mis on lihtsustanud Eesti elanike Soome liikumist. Eesti kartused seoses Soome tööturuga seisnevad eelkõige kvalifitseeritud (eriti tervishoiutöötajate) tööjõu võimalikus väljarändes. Soomlaste poolt on avaldatud traditsioonilisele immigratsioonimaale kartuseid, et Eesti elanikud rändavad massiliselt Soome, asendavad sealset tööjõudu odava tööjõuga. Kuna puudub pidev tööjõu väljarände monitooring ei ole võimalik täpselt öelda, milline on olnud ja võiks olla eestlaste migratsioon Soome.

2003. aasta SaarPolli küsitluse tulemusena võib öelda, et küsitletutest 54,1% prooviks võimaluse korral tööle minna mõnda EL liikmesriiki[4], sealhulgas Soomes tööd teha tahtvate inimeste hulk on 25,6% (Soome kui välisriik oli esimeseks eelistuseks 18,5% inimestel). Siiski on välismaale tegelikult tööle minevate inimeste osatähtsus oluliselt väiksem. Küsitluse ajal töökohta omanud inimestest vaid üks kolmandik arvas, et nad on suutelised mõnes EL liikmesriigis töökohta leidma kindlasti või üsna suure tõenäosusega. Pooled hõivatutest olid seisukohal, et neil ei õnnestuks välismaal töökohta leida. Välismaal töötada soovijaist tervikuna arvavad 39%, et nad tõenäoliselt või kindlalt ei leia tööd mõnes ELi riigis. Kuna hõivatutest pooled arvasid, et nad töökohta ei leia, siis võib ka öelda, et töötute ja mitteaktiivsete lootus, et neil on välisriigis töökoha leidmine lihtsam kui kodumaal, on ebarealistlik. On tõenäoline, et sellised inimesed, kes ei usu, et nad töökoha leiavad ka ei otsi ak-

[4] Siin on arvesse võetud kõik, kes vastasid, et nad lähevad tööle mõnda EL välisriiki (nende hulgas on nii need, kes lähevad kindlasti ja küllalt suure tõenäosusega ning töötamise perioodi pikkust pole arvesse võetud).

tiivselt välismaal töökohta ning nad ka vaevalt välismaale tööle lähevad. Vähendades selle võrra välismaale tööle minejate hulka, jääb välismaale tööle minevate inimeste osatähtsus oluliselt väiksemaks. Tuleb arvestada, et tegelikult ei ole töökoha leidmise võimalus ainsaks takistuseks välismaale tööle minekul. Olulist rolli mängivad siin ka isiklikku laadi takistused, nagu näiteks perekond Eestis, keeleoskus. Seega on kindlalt või suure tõenäosusega välismaale minejate hulk veelgi väiksem.

Nagu nähtub jooniselt 1, tahaksid peaaegu kõik töötada välismaal vaid ajutiselt. Alaliselt välismaale tööle soovijate hulk on väga väike ning Soome alaliselt tööle minna soovijate hulk on veelgi väiksem kui ülejäänud ELi riikide puhul. Enamik vastanutest näevad, et nad käiks aeg-ajalt või mõne kuu kaupa välismaal tööl. Välismaal juba ajutiselt tööl käinute analüüs näitas, et kõige sagedasem viis ongi paarikuine välismaal töötamine. See näitab, et inimeste emigreerumisplaanid ei ole pikaajalised ning soovitakse säilitada oma sidemed siinse eluga.



Joonis 1. Aeg, kui kauaks soovitakse minna tööle mõnda EL liikmesriiki ja Soome ning kavatsuse tõenäosus (%)
Allikas: SaarPoll 2003 andmebaas, autorite arvutused.

Soomes töötada soovijad (Soome on esimene või teine eelistus) eelistavad Soomet eelkõige seetõttu, et see on lähedal kodule (71,5% Soomet eelistanutest, tõid selle välja esimese eelistusena). Kõik ülejäänud põhjused on vähem olulised, märgitud on veel, et Soomet eelistatakse seetõttu, et tuttavad ja lähedased inimesed elavad seal ning meeldib sealne kultuur. Seega on Soome väljarände puhul vajalik arvestada võrgustike teooriast tulenevat ajas kasvavat efekti. Võrgustike teooria kohaselt on väljarände kulud sotsiaalsete ja informatsiooni võrgustike olemasolu tõttu väiksemad nendesse kohtadesse, kus juba ees on sõpru/tuttavaid. Esimese inimese kulud välismaale minemisel on suured, kuna puudub informatsioon töötamise jm võimaluste kohta. Iga järgmise väljarändaja nii majanduslikud kui psühholoogilised kulud on oluliselt väiksemad sugulaste ning sõprade olemasolu tõttu. Kuna väljarändamisega seotud kulud ja riskid on väiksemad, kui on olemas võrgustik väljarände sihtriigis, on ka väljarändest oodatav tulu suurem (Bauer *et al.* 1999 lk 19).

Peamise põhjusena, miks soovitakse Soome tööle minna, on peaaegu pooltel väljatoodud soov saada kõrgemat palka, selle järgnevad soov saada töökohta, samas 14,5% vastanutest ei oska mingit konkreetset põhjust välja tuua. Inimestest, kes sooviksid teistes EL riikides töökohta leida, on suhteliselt suur osatähtsus ka soovil oma silmaringi avardada (vt tabel 4). Samas peamise takistustena Soome tööleminekul tuuakse välja see, et pere ja lähedased sõbrad jäävad Eestisse, ei osata soome keelt ning neile järgnevad veel takistusena see, et ei soovita Eestist ära minna, kuna kodu on siin ning see, et välismaale minemisega kaasnevad suured kulud. Tabelist 4 nähtub, et Soome minejad muretsevad rohkem oma keeleoskuse pärast kui teistesse EL riikidesse minejad, samas muudesse riikidesse minejate puhul on suhteliselt tähtsal kohal ka välismaale minemisega kaasnevad suured kulud.

Tabel 4. Välismaale tööle minna soovijate olulisimad põhjused ja takistused (%)

Põhjus/takistus	**Soome minejad**	**EL riikidesse minejad (sh Soome)**
Olulisim põhjus		
Soov saada kõrgemat palka	47,7	43,4
Soov leida töökoht, tööpuudus Eestis	11,7	10,4
Soov silmaringi avardada	9,4	11,8
Muu	31,2	34,4
Kokku	100	100
Olulisim takistus		
Pere ja sõbrad on Eestis	22,3	21,1
Ei oska keelt	20,7	18,7
Kodu on Eestis	14,5	12,2
Välismaale minemisega kaasnevad suured kulud	12,9	13,7
Muu	29,6	34,3
Kokku	100	100

Allikas: SaarPoll 2003 andmebaas, autorite arvutused.

Küsitletutest enamik arvab, et nad leiaksid tööd eelkõige oskus-, abi- ja lihttöölistena, paljud arvavad ka, et leiaksid tööd teenindajatena. Suhteliselt vähetõenäoliseks peetakse võimalust, et leitakse töökoht kõrgematel ametikohtadel. Tabelist 5 nähtub, et Soomes töötada soovijad hindavad tunduvalt madalamaks võimalust leida töökoht spetsialistina ning tunduvalt tõenäolisemaks peetakse võimalusi leida ametikoht lihtvõi oskustöölisena võrreldes nende inimestega, kes tahavad leida tööd mõnes ELi riigis. 37% välismaal töötada soovijaist on nõus töötama vaid vähemalt sama kvalifikatsiooniga tööl, mida ta teeb Eestis. Üle poolte on nõus töötama ka madalama kvalifikatsiooniga tööl või ka kvalifitseerimata tööl. Vaid abi- ja lihttööliste kategoorias hõivatud inimesed loodavad tööd leida eelkõige oskustöölistena ja teenindajatena. Siit võib järeldada, et kuigi soovitakse leida eelkõige praegusele tööle suhteliselt sarnast töökohta ka Soomes, ollakse siiski nõus tegema ka madalama kvalifikatsiooniga töid. Asjaolu, et inimesed töötavad eelkõige lihtsamatel ametikohtadel kinnitab ka Soomes töötanute analüüs (vt punkt 4). Selleks, et Soomes töökohta leida, on enamik inimesi nõus täiendama oma keeleoskust ning end eelnevalt erialaselt täiendama. Samas on paljud uuringud võõrtööjõu kohta, sh ka Ida-Euroopast pärinevate töötajate kohta näidanud, et tegelikkuses leitakse välismaal olles ameti-

koht, mis on pigem madalam inimese kodumaal olnud töökohast ning tavaliselt tehakse välismaal oma kvalifikatsioonitasemest madalamat tööd (vt nt Sinn jt 2001).

Peaaegu veerand vastanutest leiab, et nad saaksid Soomes töökoha põllumajanduses, suhteliselt paljud loodavad leida töökoha ka ehitussektoris ja kaubanduses, neile järgnevad transport ning hotellid ja restoranid. Üldiselt on Soomes potentsiaalsed töökohad just seotud põllumajanduse või ehitusega, samas teistesse EL riikidesse minejad näevad ka potentsiaalset töökohta transpordisektoris. Jällegi püüavad inimesed leida tööd eelkõige selles majandusharus, kus nad Eestiski hõivatud on.

Tabel 5. Välismaale tööle minna soovijate potentsiaalsed ametikohad ja eelistatud majandusharud (esimene eelistus, % välismaal töötada soovijaist)

Soovitav töökoht	Soome minejad	EL riikidesse minejad (sh Soome)
Ametiala		
Abitööline, lihttööline	27,7	21,6
Oskustööline	27,3	22,9
Teenindaja	22,3	21,4
Spetsialist	11,3	15,0
Majandusharu		
Põllumajandus	24,6	16,5
Ehitus	14,5	15,3
Kaubandus	10,9	8,3
Transport	9,0	10,2
Hotellid, restoranid	8,2	8,9

Allikas: SaarPoll 2003 andmebaas, autorite arvutused.

Küsitletutest pooled arvasid, et Soomes töötades peaks nende palk olema vähemalt sama suur, kui Soome enda elanike palk vastaval ametikohal. Samas on väga suur osa (41,8% Soomes töötada soovijaist) nõus ka mõnevõrra väiksema palgaga. Võrreldes oma praeguse palgaga leiavad üle poole küsitletutest, et nende palk Soomes peab olema palju suurem, vaid natuke üle ühe kümnendiku inimestest arvab, et lepiksid vaid mõnevõrra suurema palgaga kui nende palk praegusel ametikohal. Küsitlusest tuleb välja see, et potentsiaalsed minejad pole tegelikkuses palju ettevalmistusi teinud, vaid veerand vastanutest väitis, et nad on veidi infot kogunud, samuti on minna soovijate informeerituse tase töövõimaluste kohta suhteliselt madal. Seega võib öelda, et vaatamata Soomes töötanute ja elavate inimeste hulga kasvule ei ole märkimisväärseid teadmist Soomes töötamise võimaluste kohta tekkinud.

4. Eesti tööjõu välismaal töötamise kogemused

2003. aastal SaarPolli küsitluse baasil võib öelda, et 8% 15-64 aastastest küsitletuist oli töötanud viimase viie aasta jooksul välismaal. Soomes oli töötanud viimase viie aasta jooksul 3,3% inimestest. Neist üle kolmandiku olid Soomes töötanud viimase, 2003. aasta, jooksul. Tulenevalt väga väikesest vaatluste hulgast (välismaal töötanuid 84 inimest ja sealhulgas Soomes töötanuid 31 inimest), millel järgnevad tabelid põhinevad, tuleb saadud tulemustesse suhtuda ettevaatlikult ning nende tõlgendamisel seda arvese võtta. Tuleb tähele panna, et analüüsis on kajastatud vaid ajutiselt välismaal töötanud inimesed, kes on tänaseks Eestisse naasnud või need, kes elavad Eestis aga töötavad välismaal (sh võivad olla kajastunud ka inimesed, kelle tööandja

on Eestis aga ta töötas välismaal[5]). Seega ei saa järeldusi teha alaliselt Eestist lahkunud inimeste kohta. Siiski on ametlikust statistikast teada, et alalisi elamislubasid on välja antud oluliselt vähem kui ajutisi töölubasid (Sorainen 2002).

Vaadates viimati Soomes töötanud inimeste välismaal töötamise kestust, on näha, et kolmandik töötas kuni 1 kuu ja kuni kolm kuud töötasid üle poole Soomes töötanuist. Samas on teistes välisriikides töötanud Eesti elanikud viibinud välismaal pikemat aega, 3-6 kuud. Seega käivad Soomes ajutiselt töötavad inimesed seal tööl väga lühikese perioodi vältel. Üle aasta välismaal töötanute ja Eestisse tagasi tulnute osatähtsus on väike (vt tabel 6).

Tabel 6. Välismaal töötanud inimeste tööd iseloomustavad näitajad (%)

Töökoha iseloomustus	Soomes töötanutest	Teistes riikides töötanutest	Välisriikides kokku töötanutest
Töötamise kestus			
Kuni 1 kuu	33,9	20,2	25,1
1-3 kuud	25,6	18,8	21,3
3-6 kuud	19,8	36,2	30,3
6 kuud kuni aasta	9,8	9,0	9,31
Üle aasta	11,0	15,8	14,1
Kokku	100	100	100
Majandusharu			
Põllumajandus	32,2	13,9	20,5
Ehitus	25,3	14,1	18,1
Transport, side	16,3	13,6	14,6
Muud valdkonnad	26,2	58,5	46,8
Kokku	100	100	100
Ametiala			
Abitööline, lihttööline	51,6	22,6	33,3
Muu	48,4	77,4	66,7
Kokku	100	100	100
Töötamise eesmärk			
Teenida raha	83,9	66,0	72,6
Muu (sh soov silmaringi laiendada)	16,1	34,0	27,4
Kokku	100	100	100

Allikas: SaarPoll 2003 andmebaas, autorite arvutused

Eestlased on töötanud Soomes enim põllumajanduse valdkonnas (vt tabel 6), järgnevad ehituse ning transpordi sektorid. Ka Soome ametlik statistika kinnitab, et enamik väljastatud töölube Eesti elanikele oli põllumajanduse valdkonnas[6]. Üldiselt on näha,

[5] Välismaal töötamise kohta esitati küsimus: Kas Te olete viimase viie aasta jooksul välismaal töötanud? Seega ei ole võimalik eristada, kas tööandja oli välisriigis või Eestis. Kuna tööga rahulolu ja töökohta iseloomustavad küsimused küsiti viimase välismaal töötamise korra kohta, siis järgnevas analüüsis kajastatakse inimese viimast välismaal töötamise korda olenemata töötamise ajast viimase viie aasta jooksul.

[6] Soome ametlikku statistikat töölubade väljastamise kohta vt Soome Tööministeeriumi kodulehelt ja Sorainen, O, *Trends in International Migration*.

et suurem osa Soomes töötanuist koondub transpordi, ehituse ja põllumajanduse sektoritesse, samas kui teistes riikides töötanud inimesed jagunevad suurema hulga sektorite vahel. Põllumajanduses töötanute suur osatähtsus tuleneb tõenäoliselt hooajaliste tööde tegemisest. Enamik Soomes ajutiselt töötanud inimesi tegi seda, kas abi- või lihttöölise ametis. See kinnitab asjaolu, et suurem osa ajutiselt Soomes töötanuist teeb seda hooajatöölisena põllumajandussektoris või muudes sektorites väga lühikese perioodi vältel, selleks et täiendavat raha teenida. Kui teiste, kaugemate välisriikide, puhul on muudel töötamise põhjustel (silmaringi laiendamine, enese täiendamine jne) suurem osatähtsus, siis Soome puhul keskendub ajutiselt töötamine eelkõige raha teenimisele.

Enamik Soomes töötanuid on kas väga rahul või pigem rahul nii palgaga (82%) kui töö sisulise poolega (84%) ja samuti muude töötingimustega. Samas ütlesid 45% Soomes töötanud eestlastest, et nende töötingimused olid halvemad, kui soomlastel. Seega on ajutiselt Soomes töötavad Eesti elanikud valmis töötama väiksema tasuga, kui seda makstakse soomlastele sama töö eest ja nad on ikkagi rahul.

Veidi üle poole välismaal töötanuist (51,7%), sh Soomes töötanuist väitsid, et neil ei olnud selle töö tegemiseks tööluba vaja. Kahjuks ei ole võimalik andmete vähesuse tõttu täpsemalt analüüsida, milliste sektorite või ametialade esindajad on välismaal töötanud ilma tööloata. Seega sisalduvad selles nii illegaalselt kui legaalselt välismaal ilma tööloata töötavad inimesed[7].

Enamik välismaal ajutiselt töötanud inimestest leidis selle töö kas Eestis või välismaal asuvate tuttavate kaudu. Teiste välisriikide puhul on veel oluliseks töö leidmise vahendiks olnud välisriigi tööandja kutse. Kuna juba välismaal töötanud inimeste võrk loob uusi kontakte ja võimalusi välismaal töötada ka neile inimestele, kes senini pole välismaal töötanud, siis on välismaal töötanute arvu kasv üheks välismaal töötamise kasvu allikaks. Selle nähtuse teaduslik põhjendus tuleneb võrgustike teooriast, mille kohaselt iga järgneva inimese väljarände kulud on väiksemad tulenevalt olemasolevast sotsiaalsest võrgustikust, mis lihtsustab nii töökoha leidmist kui vähendab muid emigreerumisega kaasnevaid kulusid.

Kokkuvõttes võib öelda, et Soomes ajutiselt töötanud Eesti elanikud teevad seda eelkõige raha teenimise eesmärgil. Suurem osa neist töötavad väga lühikese perioodi vältel, lihtsamatel töökohtadel, põllumajanduse, ehituse või transpordi sektoris. Suur

---

[7] Reeglina on Soomes tööle minekul nõutav tööluba. Tööloa nõudest on vabastatud need, kellel on alaline või tähtajaline elamisluba, kellel on Soome kodakondsus või kelle ühel vanemal on Soome kodakondsus, kes on abielus või vabaabielus ja kellel on alla 18-aastane laps Soome kodanikuga, kes on pagulane, kes on Euroopa Ühtse Majandusruumi kodanik, elamisloaga üliõpilased koolivaheaegadel. Eraldi on määratletud, et välismaalastel ei ole vaja tööluba, kui nad töötavad ise-endale tööandjatena, töötavad Soomes välismaise tööandja töölepingu alusel, töötavad ajutiselt Soomes külalislektori, külalisnäitleja või -sportlasena, töötavad rahvusvahelise stipendiaadina (Soome Tööministeerium). Seega on neid võimalusi, mil Eesti elanik saab ilma tööloata töötada väga vähe.

osa välismaal töötanuist on seda teinud ilma tööloata, mis viitab potentsiaalsele illegaalsele töötamisele. Kuna küsitlusandmetest ei ole võimalik välja tuua, miks ja millistel tingimustel inimesed on töötanud ilma tööloata, siis vajab antud küsimus põhjalikumat analüüsi ja andmete kogumist.

Nagu eelnevast analüüsist näha, vastab inimeste soov välismaal töötada üldiselt ajutise välismaal töötamise kogemusele. Soovitakse töötada lihtsamatel töökohtadel põllumajanduse, transpordi ja ehituse sektoris. Kuigi inimeste eelistus on kvalifikatsioonile vastav samaväärne töökoht kui Eestis, ollakse ka nõus madalama ametikohaga ning väga paljud on nõus ka sihtriigi elanikest madalama palgaga.

Kokkuvõte

Läbiviidud analüüs näitab, et Eestist EL liikmesriikidesse lahkuda soovivaid inimesi on suhteliselt vähe ning enamus läheks välismaale tööle lühikeseks perioodiks. Lisaks sellele on teada, et arvamusküsitlused enamasti hindavad migratsiooni potentsiaali oluliselt üle, sest inimesed vastavad seda, mida nad tahaksid teha, mitte seda mida nad tegelikult teevad. Seega pole olulist tööjõu liikumist väljapoole Eestit karta. Ka arvamusuuringu tulemuste võrdlus näitab, et võrreldes 2000. aastaga on nende hulk, kes välismaale tahavad minna suure või küllalt suure tõenäosusega langenud ning ajaline eelistus on nihkunud lühemajalise töötamise suunas.

Olulisemad muutused, mida 2000. ja 2003. aasta võrdlusena võib välja tuua on töötavate inimeste kasvanud soov välismaal tööd teha igasuguse ajaperioodi lõikes ja mitteaktiivsete (va õppurid) inimeste vähenenud soov välismaal tööd teha kõikide ajaperioodide lõikes. Samas on õppuritel ja eriti töötutel kasvanud alalise välismaal töötamise soov. Kuigi üldiselt on minekusoovid vähenenud, on minekusoovid kasvanud Eesti tööturu arengu jaoks eriti tähtsate gruppide – hõivatud ja noored – seas. Seega tuleks vähendada migratsiooni tõuketegurite mõju, et inimestel, sh eriti kõrgharidusega spetsialistidel ja noortel oleks väiksem motivatsioon lahkuda Eestist ning neil oleks siin piisavalt võimalusi leida endale sobiv rakendus tööturul. Eelkõige tuleks parandada situatsiooni kohalikul tööturul, aidates kaasa uute töökohtade loomisele ja ettevõtluse arendamisele, aktiivsete tööpoliitika meetmete efektiivsemale rakendamisele, tööealiste inimeste inimkapitali suurenemisele jmt.

Läbiviidud analüüs näitas, et suurem osa välismaal töötada soovijaist ja juba töötanuist on keskharidusega, mis näitab et „ajude väljavoolu“ oht ei ole massiline. Samas tuleb silmas pidada, et ka väikeses koguses, kuid spetsiifilise oskustega (nt teatud tervishoiutöötajate kutsega) tööjõu lahkumine võib väikeriigile nagu Eesti suuri kahjusid teha.

Kasutatud kirjandus

1. **Bauer, K. T., Zimmermann, K. F.** (1999) Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe, IZA Research Report No 3, Bonn.
2. **Kielyte, J., Kancs, D.** (2001) Migration in the Enlarged European Union: Empirical Evidence for Labour. Mobility in the Baltic States, Journal of Baltic Studies, vol. 3, pp. 259-279.

3. **OECD,** (2003) Trends in International Migration, SOPEMI 2003 edition, France.
4. **Sinn, H.W, Flaig, G., Werding, M., Munz, S. Düll, N., Hofmann H.** (2001) EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration, Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Ifo (Institute für Wirtshafsforshung), München.
5. **Sjaastad, L.A.** (1962) The Cost and Returns of Human Migration. Journal of Political Economy, pp 80-93.
6. Soome Tööministeerium: www.mol.fi.
7. **Sorainen, O.** (2002), Trends in International Migration, 2002 edition, Finland. OECD Sopemi
8. **Strubhaar, T.** (1988). Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience. Journal of Common Market Studies. September 1988, 48 pp.

Summary

FREE MOVEMENT OF LABOUR: A THREAT TO THE ESTONIAN LABOUR MARKET?

Epp Kallaste, Kaia Philips
University of Tartu/ PRAXIS Center for Policy Studies

For many years, the migration has been a major issue on the policy agenda of the EU and its Member States, and its importance has increased in recent times. A key element of the emerging migration strategy is the view that the EU needs migrants in certain sectors and regions as one element of the policies being developed to deal with its economic and demographic needs. The aim of this article is to analyse the peoples' perceptions of working in EU countries, to assess the migration potential of Estonian labour force and also changes in peoples' ambitions to work abroad. The article also describes Estonians' temporary working experience in EU countries and especially in Finland. Analysis is based on the survey conducted in 2000 and 2003 by SaarPoll. These questions are important both for designing the Estonian official opinions on transformation periods, which are applied by EU countries currently and which are revised in two years. Also it is important in designing the Estonian labour policy, which should guarantee adequate labour supply.

While some member states are afraid of enormous migration flows from candidate countries, different opinion polls, as well as the SaarPoll's survey, shows that there are not so many people in Estonia, who want to leave and most of them would like to work abroad only for short period. There is a common wisdom that opinion polls overestimate the migration potential, because people express what they would like to do instead of what they actually do. During the last five years around 8% of 15-64 years old people have worked abroad. Most of them have worked for very short periods in simple occupations in agriculture, construction or transportation. In general people wishes and the last five years' experience of working abroad are inline. Though people wish to work on the job for which they are qualified and have the same conditions for working as nationals have a lot of them are willing to go even if the conditions are worse.

SECURING SUSTAINABILITY OF PENSION SCHEMES ACCORDING TO THE LAEKEN EUROPEAN COUNCIL OBJECTIVES: PENSION REFORM IN ESTONIA

Liina Kulu, Janno Reiljan
University of Tartu

Introduction

Many challenges, especially for budgetary and labour policies as well as for economic performance and social cohesion, posed by an aging population, have in recent years encouraged discussions about alternative options for reforming traditional PAYG schemes in Europe. The so-called "pension crisis" phenomenon has already occurred in Greece, Germany and Italy – for example, in 1996 in Greece the expenditure for the first, publicly managed pillar exceeded the pillar's revenues in the amount of 255.5 million euro (van Vugt; Peet 2000:91) – and, endangering the other European Union member states, has also led to closer co-operation between the EU countries. In June 2001, the European Council in Göteborg called for joint activity to prepare a report on the objectives and working methods of the pension system and defined the following objectives to secure the sustainability of pension schemes: 1) to guarantee safe and adequate pensions, 2) to ensure the financial sustainability of pension systems, 3) to enhance the ability of pension systems to respond to the changing needs of society and individuals. These objectives were specified by the Laeken European Council on 14 and 15 December 2001. On this basis, the state and government leaders decided that all 15 EU member states should submit a report on the national strategies for reforming old-age pension schemes. The reports on the pension strategies presented by the EU countries in Spring 2003 reflect serious concern about the sustainability of the pension systems in all European Union member states.

Analysing the tendencies related to an aging population in Estonia, we will in the next 10–20 years share the pessimistic perspective of the European Union countries. Thus, the objectives finalized by the Laeken European Council offer a framework for evaluating the implementation of the reform measures in Estonia as well. At the same time, important conclusions can be drawn from the controversial opinions on the multi-pillar approach to the old-age pension system (developed by the World Bank) expressed during academic discussions as well as in current literature about pension reforms in developed countries (US, Germany, the United Kingdom, etc.) and in developing countries (Chile, Argentina, Bolivia, etc.). Therefore, the purpose of the present paper was to analyse how the reform measures implemented in Estonia have responded to the Laeken European Council objectives. Discussing the above three general objectives to secure the sustainability of pension schemes, the authors will describe the detailed sub-objectives included also in the EU member states' national strategies. The authors will draw conclusions mainly on the basis of theoretical approach to pension schemes.

1. Different approaches to designing old-age pension schemes

Assessing the design of the old-age pension schemes one can combine different approaches depending on the manner in which the pensions are financed or the criteria according which the benefits are paid. On the basis of the benefit criteria, a defined benefit scheme (in which benefits are determined by the length of scheme membership and usually also by some measure of the salary) or a defined contribution scheme (in which benefits are determined by the amount of the contributions paid into the fund and the size of the investment return each year) can be discerned. Pension systems can be distinguished also by the manner in which the pensions are financed. On the one hand, pay-as-you-go (PAYG) pension system, in which the cost of pension outlays is borne by today's workers through contributions or taxes. On the other hand, under a fully-funded pension system the benefits are related to the worker's individual savings plus the interest accrued on them. In practice, combinations of these general types have been used (see Table 1).

Table 1

Different approaches to the design of old-age pension schemes

	Unfunded	***Funded***
Defined contribution	The programs credit individuals' accounts with the taxes that they/their employers pay and then accumulate these amounts with an implicit rate of interest. Since there are no real investments, the implicit rate of investment is just a "notional" amount. When individuals reach retirement age, they can draw an annuity based on this accumulation, reflecting the notional rate of interest. Known also as "notional defined contribution plans". E.g. Sweden, Italy.	Employees have individual investment accounts to which they/their employer make periodic deposits. When the individuals reach retirement age, they receive annuity payments that reflect the value of the assets is their accounts (the original contribution plus the accumulated investment return). E.g. most private pension plans in US.
Defined benefit	The cost of pension outlays is borne by today's workers through contributions or taxes. Individual's benefits are related to the past earnings of the individual or the number of years that an individual has employed in the company. Additional benefits could be paid under some specific criteria (children, etc.). E.g. US Social Security Program, pension schemes in post-USSR.	Companies accumulate funds in pension accounts (which are legally separated from the companies' other assets) and pay benefits to retirees that reflect the number of years that an employee has been with the company and the level of the employee's earnings in his/her pre-retirement years. Reaching retirement age, the employee will receive the benefits that are independent of the actual investment performance of the assets that have been set aside for this purpose. The company is responsible for providing the funds to meet these benefits. E.g. most state government plans in US.

Source: Feldstein, Liebman 2001:4-7.

Although academic discussion on the principles and implications of designing old-age pension schemes started already in the 1960–1970s, it gained importance in the 1990s as there appeared a practical need for reforms in social sphere in developed countries as well as in developing countries. A new dimension of the discussion has been opened up with the multi-pillar approach to old-age pension system. Although the funded component was introduced during the pension reform in Chile in 1981 (see Diamond 1993:3–4), the World Bank introduced in 1994 the three-pillar approach as a unique opportunity for developed countries to mitigate the budgetary implications of an aging population as well as for developing countries and transition countries to generate new resources for promoting the social sphere (see Averting… 1994). The first pillar, based on the PAYG principle, should guarantee a minimum pension to protect the low income groups from poverty in old age. The second, an income-related defined benefit pillar, should represent a funded system in which individuals' mandatory contributions will be saved and invested to pay their future pensions. This would allow individuals to save for old age. And, finally, mandatory pensions should be small enough to allow growth of the third pillar, while voluntary savings would allow individuals to choose how to allocate their income over their lifetime to provide for additional savings and insurance and to generate economic growth.

The legislative basis for implementing the pension system reform in Estonia has changed on several occasions. In June 1997, the Government approved a "Concept paper of the pension reform" to re-organise the pension system into a pension scheme based on three pillars. With the Act of Pension Funds that came into force in August 1998, voluntary funded pension schemes were created. In January 1999, a new version of the Act of Social Contribution was completed. In April 2000, the Act of State Allowances was substituted for by the State Pension Insurance Act implementing the regulative legislation of the first pillar. The Act of State Pension Insurance was revised in December 2001. On this basis, the first pillar was re-organised as a defined benefit PAYG scheme. Due to several important shortcomings in implementing the provisions, a new version of the Act of Pension Funds, covering both the voluntary and mandatory pension funds, was introduced in October 2001. The second, mandatory tier was scheduled to start functioning from 1 July 2002, however some delay has occurred in practice due to the insufficient legal basis. Concerning the transition to a funded system in the second pillar, the transition has been compulsory for the new and younger workers born after 1983 as well as for new entrants, but voluntary for the persons born before 1983 (Pension Centre…). Thus, Estonia has implemented "attractive way-out" reforming of the pension systems as described by Siebert (see Siebert 2002:13), or systematic changes as described by McMorrow and Roeger (see McMorrow and Roeger 2002).

2. Multi-pillar approach guaranteeing safe and adequate pensions

The first objective – to guarantee safe and adequate pensions – consists of three sub-objectives:

- to ensure that older people are not placed at risk of poverty and can enjoy a decent standard of living; that they share in the economic wellbeing of their country and can accordingly participate actively in public, social and cultural life;
- to provide access for all individuals to appropriate pension arrangements, public and/or private, which allow them to earn pension entitlements enabling them to maintain, to a reasonable degree, their living standard after retirement;
- to promote solidarity within and between generations.

All these sub-objectives should be evaluated on the basis of the development and characteristics of discussion on the concept of social security, which is more versatile nowadays than it has been ever before. Simultaneously with the common understanding according to which social security is described as coverage against disability and the inability to work due to old age (e.g. described by Myles 1995:446), new approaches have expanded the essence of social security. For example, Holzmann and Jorgensen (see Holzmann, Jorgensen 2000) describe the Social Risk Management approach consisting of three strategies (risk prevention, risk mitigation and risk coping strategy) and different subjects involved (e.g. individuals, households, government, international organisations, etc.) with the purpose to minimize the risks for the individual and to prevent poverty. Barr and Coulter (see Barr and Coulter 1995:274-276) define three strategic aims of social security: a) *income support*, including poverty relief, protection of living standards and redistribution an individual's income through across his/her lifetime; b) *reduction of* class, racial and sexual *inequalities*; c) *social integration*, in a way that benefits permit social participation without stigma. Thus, the aim of an old-age pension system should be described as a combination of maintenance of the living standard, reduction of inequalities and promotion of social inclusion for the elderly or for those unable to work rather mere provision of a minimum level of social security trough redistribution function.

This approach is only partly reflected in the aims of the pension scheme defined by the World Bank (see World Bank in…), describing three main goals of pension system as follows:

- Redistribution from the more insured population groups to the less insured population groups to prevent poverty in old age.
- Providing a saving vehicle to allow individuals to redistribute resources across their lifetime to avoid poverty in old age.
- Insurance, expressing an individual's preferences and providing a social safety net for those who become unable to work.

Also the key issues of work on the pension policy as defined by the World Bank – short term financing and long term viability, effects on economic growth, adequacy and other distributional issues, political risk (see Holzmann 1999:4) – reflect economic considerations rather than social concern.

As stipulated above, "maintenance of living standard" definitely presumes existence of a definition of the level of pensions which is considered adequate. Minimum is determined by the level of entitlement to general social assistance (under specific

conditions the programme pays benefits to people of all income groups) with the purpose to avoid poverty. The benefits should be determined partly by the individual's contributions to the system, some measure of salary or the number of the years during which the contributions were paid, and partly by the specificity of jobs, etc. At the same time, resource allocation and policy orientation determine the maximum amount of redistributed resources. In this context, as stipulated by Kirner et al. (see Kirner et al. 2000), "it is often forgotten in the debate on modernizing the welfare state that a cheap welfare policy is not necessarily a good welfare policy".

Additionally, many authors (see e.g. Augusztinovics 2002:25) have pointed out that since the multi-pillar approach is focused more on promoting savings, better provision of old-age security should be considered as a "secondary argument" in this case. Also the fact that pension funds have become institutional players with leading roles in international financial markets -- e.g. in 1998 the British funds accounted for one-third of market capitalization in London, and American funds accounted for one-quarter to one-third of market capitalization in New York (Reynaud 1998:36) – reflects a direct link of pensions to the world of finance.

Even more fundamental problems have been highlighted in criticizing the multi-pillar approach (see Barr 2002:26) – although "the rational policy design starts by agreeing objectives and then discusses instruments for achieving them, the categorization in the World Bank's approach starts from instruments rather than objectives".

Thus, the countries implementing multi-pillar pension schemes should consider very carefully all the risks related to the changes in the understanding and evaluating of the solidarity principle.

The authors would like to stress the necessity to analyse the pension reform in the transition countries in general as a very special case – although the implemented reform measures are generally similar for developed as well as for transition countries, the incentives and outcomes can differ in many ways since transition countries are facing specific problems. As the main differences, in Estonia in comparison with the European Union member states, one can mention the very low level of providing social security (expenditures on old-age pensions have covered 6.1% of GDP in Estonia 2003)(Social Sector… 2003:74) as well as the decrease in assessment of the solidarity principle in an individual's value system during the last 10 years. In this sense, despite the remarkable progress in the economic sphere, Estonia has not followed the trends occurring in the social dimension of European integration in the light of the Council Recommendations No. 92/441/EEC[1] and No. 92/442/EEC[2] which consider solidarity as a fundamental obligation to the poor. As a

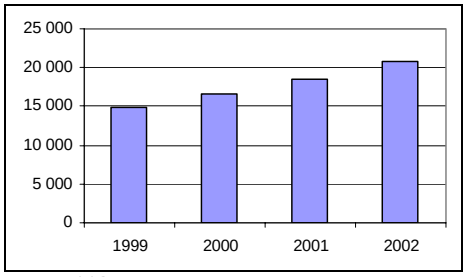
[1] See Council Recommendation No. 92/441/EEC „on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems" (on 24 June 1992).
[2] See Council Recommendation No. 92/442/EEC „on the convergenceof social protection objectives and policies" (of 27 July 1992).

result, the economic growth has been preferred to social development: instead of guaranteeing provision of solidarity for the elderly, the resources have been directed to promote the country's economic competitiveness, at the same time forcing a part of the population with no savings to live in poverty.

The decrease in the assessment of the solidarity principle in the case of Estonia is primarily reflected by the fact that through the implementation of the so-called "length-of-employment component" (the length of employment of the pensioner multiplied by the monetary value of the service year[3], as established by the Parliament) as well as the "insurance component" (the sum of the monetary value of the service years, reflecting the amount of the social tax paid on the salary of the pensioner, multiplied by the monetary value of a service year) a direct link has been arranged between the gained benefit and the contributions made to the system (representing the actuary fairness principle) via the first pillar (which should be based on the solidarity principle). The solidarity principle is reflected by the fact that the basic component is equal for all citizens – to persons with high salaries as well as for persons with low salaries (577.33 EEK or approximately 37 Euro since July 2003) and the minimum amount of pension is set by the legislation (931 EEK, approximately 60 Euro)(Social Sector… 2003:54). At the same time, the increase in the relative importance of the insurance component in recent years (see Figure 1) as a result of more efficient collecting of taxes, and the increase in employment – for example, social tax contributions paid to finance the state pension scheme increased by 11.1% in 2002 in comparison with the year 2001 – has diminished the role of the solidarity principle. At the same time, despite the increase in the average amount of individually registered social tax per year, the additional resources gained have not been used for increasing pensions within the first pillar but for fulfilling the state's obligations associated with the second pillar (to 2% of the person's salary, the state adds 4% of the current social tax paid; thus 6% of the person's income is transferred to his/her pension account)(Pension Centre…).

Figure 1

Average amount of individually registered social tax per year (EEK)



Source: Social Sector… 2003:54.

[3] The so-called "service year coefficient" reflects the ratio of the social tax paid on the person's salary during the calendar year to the social tax paid on the average salary of the state. If the social tax contribution is collected on the average wage, the service year coefficient is 1.0.

The dynamics of the average old-age pensions reflects the potential poverty risk as well – the pensioners who received an average old-age pension (1832 EEK or 117 Euro) in January 2003 can be classified as the individuals at risk of poverty (income per household member 1594-1991 EEK). Additionally, since, for example, in 2002 the value of the year coefficient was up to 2 for approximately 104 000 pensioners, between 2 and 3 for 2525 pensioners and 3 to 10 and higher for 1173 pensioners (the authors' calculations are based on The Estonian Social…), the second and the third components of the state pension give rise to enormous differences in the income of the old-age pensioners.

Analysis of the distribution of the monetary value of the service years in general allows to draw also a critical conclusion. The ratio of the social tax paid on the person's salary during the calendar year to the social tax paid on the average salary of the state was less than 1 for 71.7% of the persons in 2002 (521 420 persons with the coefficient less than 1 in comparison with the 726 839 persons paying social tax contributions)(the authors' calculations are based on The Estonian Social…). Thus, in general, majority of people will be directly placed at risk of poverty in the future: they do not enjoy a decent standard of living or share the economic wellbeing of their country. This statement is also supported by Reinap (see Reinap 2003), stipulating that 5 700 persons who have received average monthly wages of about 25 000 EEK (in general equal to 1 600 Euro) will in the case of retirement receive an average pension via the first pillar in the amount of 7 800 EEK (about 500 Euro) in 30 years, but 340 000 people with an average monthly wage below 2 650 EEK (about 170 Euro) will receive an old-age pension in the amount of 1210 EEK (about 80 Euro). Thus, since the service year coefficient for majority of the old-age pensioners will be below 1, the general level of the old-age pension in the first pillar will generate an unequal treatment of persons who will retire in the coming 30 years, as well.

3. Multi-Pillar Approach ensuring the financial sustainability of pension systems

The second objective – to ensure the financial sustainability of pension systems – is focused on the following sub-objectives:

- to achieve a high level of employment, where necessary, though comprehensive labour market reforms, as provided by the European Employment Strategy and in a way consistent with the Broad Economic Policy Guidelines;
- to ensure that, alongside the labour market and economic policies, all relevant branches of social protection offer effective incentives for the participation of older workers; that workers are not encouraged to take up early retirement and are not penalised for staying in the labour market beyond standard retirement age;
- to reform pension systems in appropriate ways taking into account the overall objective of maintaining sustainability of the public finances; at the same time, sustainability of pension systems needs to be accompanied by sound fiscal policies;

- to ensure that pension provisions and reforms maintain a fair balance between the active and the retired by not overburdening the former and by maintaining adequate pensions for the latter;
- to ensure, through appropriate regulatory frameworks and through sound management, that private and public funded pension schemes can provide pensions with required efficiency, affordability, portability and security.

Theoretically, the concerns about the financial sustainability of the current PAYG schemes dominating in majority of the EU member states are derived from the "pension crisis phenomenon" – mainly understood as a financial burden on the PAYG system due to the aging of population. A traditional argument illustrating the mechanism of "pension crisis" in the PAYG system and the reason for the reform is derived from pension economics where the relationship between tax receipts and benefits can be represented as:

(Number of Persons in Labour Force) · (Average Wage) · (Tax Rate) =
(Number of Retirees) · (Average Benefit per Retiree).

Or, in another presentation:

(Number of Retirees / Number of Persons in Labour Force) =
(Tax Rate) · (Average Wage / Average Benefit per Retiree).

Firstly described by Paul Samuelson in 1958, intergeneration transfer provides each generation with an implicit rate of return equal to the rate of population growth (a rate that Samuelson labelled the biological rate of interest) (see Samuelson 1958 in Feldstein and Liebman 2001:15). Thus, changes in demography have definitely a direct influence on sustainability of a pension system. Based on the previous formula, in the case of an aging population, the PAYG system can be balanced either through changes in labour force participation or in the number of pensioners, and changes in tax rates, or in the dynamics of average wages or average pensions.

Additionally, on the basis of the previous analysis, labour market dynamics (especially, number of persons in labour force), taxation policy (as well as tax collecting capability) and the level of the benefits should be considered as well. As stipulated also by the World Bank, determining the reasons for the pension reform in transition economies, "… as national income dropped in the Eastern European economies during the 1980-s, they had the per capita income and tax-collecting capabilities of middle-income countries but the old age demography and spending of high-income countries " (Averting… 1994). The PAYG system could be unbalanced also due to decreased labour force or tax burden (if the system is only financed from the tax revenues collected from labour force) or increased benefit level.

At the same time, the impact of other factors should not be underestimated. For example, as stressed by Augusztinovic (Augusztinovic 2002), migration across the countries as an external condition for pension reform design should be considered. Madrid (Madrid 2000) stresses in this case the problems related to administrative efficiency. According to Reynaud (Reynaud 1998:35), globalisation of economy can be considered one of the reasons for inducing pension reforms as well. This

statement is strongly related to the dynamics of innovation and technological changes. Also – as stipulated by Schmähl (Schmähl 1999) – in addition to universal incentives there exist also local factors playing an important role in pension reforms which may vary in significance among different countries.

Certainly, the changes in the demographic situation as well as the dynamics of the labour market (strongly stressed in the sub-objectives too) should be considered as the two key factors. The larger the dependency ratio in a situation of an aging population, the greater the need for re-organization of the PAYG system *ceteris paribus.* Besides the balancing measures mentioned above, also some external sources (e.g. new explicit government debt, selling of public enterprises, etc.) could offer a solution. The authors of the present article would also like to suggest the usage of the other tax revenues to finance the pension system. Since nowadays production is more oriented to capital intensity, also the revenues gained from the taxation of capital should be used. This suggestion is presented proceeding from the Estonian tax policy which offers investment subsidies for obtaining capital and imposes high taxes on labour force. Several local experts (see Kurro 2001) have stressed that undervaluation of human capital will generate incentives for inefficient production strategies. The authors would also like to point out the unbalance related to the responsiveness of different social classes to implementation of the solidarity principle. In general, since reduction of poverty should be the main purpose of the whole society and not only of labour force, at least some pension components (so-called "base share") should be financed from the other tax revenues.

Assessing the impact of the implementation of the multi-pillar approach on the financial sustainability of the pension scheme in Estonia, the outcomes should be considered very carefully. For example, theoretically, promotion of savings through implementation of the funded component could generate economic growth and expand capital markets, providing in this sense a basis for the financial sustainability of pension schemes; according to James (see James 1998), privately managed funded pensions may be used to help produce the best allocation of capital. At the same time, in practice, Central and Eastern European transition economies represent a special case. In comparison with the European developed countries with the functioning stock markets, the Estonian stock market is more likely unable to guarantee stable economic development perspectives in emerging markets in next 40-50 years. Investment of resources in foreign stock markets – about ¼ of the resources allocated in the Estonian pension funds have been directly lodged in foreign stocks and only 1/10 have been invested in the local capital market (based on the data of December 2003)(see Matson 2004) – would help to overcome the problem, however on this basis it is hard to presume promotion of economic growth in Estonia. More precisely, the sustainability of the multi-pillar pension scheme in Estonia depends significantly on developments in international financial markets.

4. Multi-Pillar Approach to modernization of pension systems in response to the changing needs of economy, society and individuals

The third objective – modernization of pension systems in response to the changing needs of economy, society and individuals – involves the following sub-objectives:

- to ensure that pension systems are compatible with the requirements of flexibility and security on the labour market; that without prejudice to the coherence of the countries' tax systems, labour market mobility, etc.;
- to review pension provisions in view of ensuring the principle of equal treatment of women and men, taking into account the obligations under the EU law;
- to make pension systems more transparent and adaptable to changing circumstances.

Considering the current literature on pension systems, the PAYG public pension programmes have been strongly criticised. The authors would like to stress following issues. Firstly, the PAYG schemes may cause reduction in productive economic activity through their impact on the labour market. Imposition of the payroll tax to pay pensions in a PAYG scheme could distort the employee's choice of hours and demand of the firm for labour. In defined benefit schemes there exists an incentive for the worker to supply an inefficiently high quantity of labour. Empirical studies have pointed out that in the long run the employment effect is negligible and workers receive lower wages, while in the short run the employer bears the burden of the tax and employment falls (Heinrich 1997). However, decreasing payroll taxes would not necessarily yield employment gains and vice versa.

Secondly, in a PAYG system, the pension savings accumulated by individuals are not invested and one of the main opinions expressed in the current literature is therefore that PAYG pension schemes reduce aggregate national savings. In reality, though, there exists no fundamental evidence that PAYG programmes could lead to a decline in national savings rates. Using the example of Chile, it is estimated that due to the pension reform national saving rate increased even about 5.5% annually (Schmidt-Hebbel 1999), but it is suggested that this tendency could be primarily the outcome of the fiscal policy aimed at generating surpluses and creating incentives for the reinvestment of profits by private firms. Therefore, if higher savings are a general national goal, the funded component may help achieve this goal, but this cannot be the only mechanism. As an example from transition countries, many local experts have affirmed that the implementation of the funded component in the Estonian old-age pension system has changed people's savings behaviour, generating additional incentives and interest to invest in capital markets.

However, even if the multi-pillar approach is used, all the risks and economic disadvantages of both pension schemes should be considered. In this context, the outcome of the mixed tier is ambiguous since both schemes involve macroeconomic, demographic as well as political risks (see Table 2). For example, the globalisation of world economy (the impact of multilateral institutions, the

dynamics of regional integration, rapid expansion of international trade and the clustering of global trade with certain trading partners as well as, growing interdependence in financial markets, synchronized changes in macroeconomic activity across countries, implementation of a single currency and the principle of macroeconomic co-ordination in Europe, etc.) certainly generates the potential for output shocks to have an impact on the international level.

Table 2

Responsiveness to Main Risks

	Unfunded PAYG Schemes	**Fully Funded Schemes**
Macroeconomic Risks		
Negative output shocks	Lower revenue, but effects on individuals can be mitigated	Possible effects on financing which can not be mitigated
Unemployment	Lower revenue, but effects on individuals can be mitigated	No effects of financing, but the individual concerned receives future lower benefits
Low wage growth	Lower revenue, but effects on individuals can be mitigated	No effects of financing and current benefit level
Financial crisis (depression, war, hyperinflation)	Possible lower revenue, but effects on individuals can be mitigated	Accumulated stock reduced or even eliminated
Lower rates of return	No direct effects on financing and benefits	No effects on financing, but lower benefits
Demographic Risks		
Higher dependency ratio	Deteriorating financing	No direct effects on financing and benefits
Lower labour force	Higher wages and future benefit levels	Lower returns and future benefit levels
Political Risks		
Contract change	Easy	Difficult
Responsiveness to short and long term budget constraints	High	Low

Sources: Holzmann 1999:10.

In the case of a funded system, the dynamics of accumulation of the pension funds, related also to demographic and labour market tendencies, creates similar problems in the PAYG schemes since the dynamics of supply in the financial markets, resulting from the dynamics in the number of beneficiaries, might lead to a drop in the value of assets and to a decrease in the real value of the pensions paid (see Barr 2002:8-9; Reynaud 1998:42). As stipulated by McMorrow and Roeger (McMorrow and Roeger 2002), "…ageing of the population will affect both pension systems, PAYG as well as funded systems, in a number of different ways including:

- It creates the need to offset the effects of shrinking labour forces and growing dependency ratios (the ratio of old-age pensioners to the total population) on social security contributions and on pension fund contribution rates through a combination of mutually reinforced labour market and pension system reforms.
- The effects of "greying" populations on economic growth and, consequently, on the rates of the return of both systems should be considered very carefully.

- Policy makers will also have to address the budgetary implications of ageing and the need for a fair system of inter generation burden sharing;

This will require re-assessment of the fundamental life choices at the individual level regarding the time to be spent for working and the living standard one aspires in retirement.

Additionally, according to Disney (see Disney 1998), there is the risk that the pension programme becomes complicated, as, e.g. is the case in the United Kingdom where individuals can choose in their second tier mandatory provision between a public pension benefit, a company-provided occupational pension or an individual retirement saving account.

Summary

Although in comparison with economic policy, the competence of the EU has remained quite limited in the field of the member states' social policy, remarkable progress has in the development of general principles of the sustainability of the pension schemes accepted by all EU member states as well as sharing the experience gained from the reforms. These principles should be adopted also by Estonia when joining the EU in May 2004. The present article analyses how the multi-pillar pension scheme implemented in Estonia in 1997 has responded to the Laeken European Council objectives. The three general objectives defined by the EU are described and the shortages of the Estonian pension scheme are highlighted. Analysis of the sustainability of the Estonian pension scheme on a theoretical basis allowed to draw the following conclusions.

- The countries implementing multi-pillar pension schemes should consider very carefully all the risks related to the changes in the understanding and evaluation of the solidarity principle. As in Estonia economic growth has been preferred to social development, the present old-age pensioners as well as the pensioners in the future will be directly placed at the risk of poverty.
- The multi-pillar approach can not uniformly guarantee the financial sustainability of the pension scheme because it involves all the risks and disadvantages (macroeconomic, demographic as well as political risks) characteristic of the PAYG system and of the funded schemes.

References

1. Augusztinovic, M. Issues in pension system design. International Social Security Review, 2002, Vol. 55, No. 1, pp. 21–35.
2. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford University Press, 1994.
3. Barr, N. Reforming pensions: myths, truths, and policy choices. International Social Security Review, 2002, Vol. 55, No. 2, pp. 3–36.
4. Council Recommendation No. 92/441/EEC „on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems“ (on 24 June 1992).

5. Council Recommendation No. 92/442/EEC „on the convergenceof social protection objectives and policies“ (of 27 July 1992).
6. Diamond, P. A. Privatization of Social Security: Lessons from Chile. National Bureau of Economic Research: NBER Working Paper Series, 1993, October, No. 4510, 27 p.
7. Disney, R. Crises in public pension programs in OECD countries: What are the reform options? University of Nottingham. Deptartment of Economics Discussion Paper. 1998, No. 20, 36 pp.
8. Estonian Social Insurance Board. Statistical data on special request.
9. Feldstein, M.; Liebman, J. B. Social Security. NBER Working Paper Series, 2001, No. 8451, September [http://www.nber.org/papers/w8451].
10. Gillon, C. The development and reform of social security pensions: The Approach of the International Labour Organisation. International Social Security Review, 2000, Vol. 53, No. 1, pp. 35–63.
11. Heinrich, G. Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Yet Another Transition? Centre for Economic Reform and Transformation, 1997, February, 47 pp. [http://www.hw.ac.uk/ecoWWW/cert/certwpa.htm].
12. Holzmann, R. The World Bank Approach to Pension Reform. World Bank: Social Protection Discussion Paper Series, 1999, No 9807, December, 22 p.
13. Holzmann, R., Jorgensen, S. A new conceptual framework for Social Protection, and beyond. The World Bank Social Protection Discussion Paper. 2000, February, No. 0006.
14. James, E. New Systems for Old Age Security: Experiments, Evidence and Unanswered Questions. World Bank Research Observer, 1998, August.
15. Kirner,E., Meinhardt, V.; Wagner, G.G. Problems of providing income security in old-age cannot be solved merely by changing the mode of financing. DIW, Economic Bulletin, 2000, No. 9.
16. Kurro, P. Maksupoliitika eelistab inimesele masinat. Newspaper ”Äripäev”, 2002, May, 2.
17. Matson, A. Pensionifondide miljard põhiosas välismaal. Newspaper ”Äripäev”, 2004, January 8.
18. McMorrow, K., Roeger, W. EU pension reform – An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2002, No 162. [http://europa.eu.int/comm/economy_finance].
19. Myles, G. D. Public Economics. Cambridge University Press, 1995, 546 p.
20. Pension Centre. [http://www.pensionikeskus.ee/et/kodanikule/fondid].
21. Reinap, A. Ebavõrdsus jõuab tulevaste pensionärideni. Newspaper „Postimees” 2001, November 10.
22. Reynaud, E. Pensions in the European Union: Adapting to economic and social changes. International Social Security Review, 1998, Vol. 51, No. 1, pp. 31–46.
23. Scherman, K. G. A new social security reform consensus? The ISSA’s Stockholm Initiative. International Social Security Review, 2000, Vol. 53, No. 1, pp. 65–82.
24. Schmähl, W. Fundamental Decisions for the reform of pension systems. International Social Security Review, 1999, Vol. 52, No. 3, pp. 45–55.
25. Schmidt-Hebbel, K. Chile’s Pension Revolution Coming of Age. The World Bank Research Observer, 1999, March, 24 pp.
26. Siebert, H. Introduction. A European Perspective. In Social Security Pension Reform in Europe. Edited by Feldstein, M.; Siebert, H. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2002, pp. 9–17.
27. Social Sector in Figures 2003. Ministry of Social Affairs of Estonia. Tallinn, 2003, 77 pp.

28. Van Vugt, J. P. A.; Peet, J. M. Social Security and Solidarity in the European Union. Facts, Evaluations, and Perspectives. Heidelberg, New Yorks:Physica-Verlag, 2000, 287 pp.
29. World Bank in Pensions. [http://wbln0018.worldbank.org/].

Kokkuvõte

HINNANG MITMESAMBALISE PENSIONISÜSTEEMI RAKENDAMISELE EESTIS EUROOPA ÜLEMKOGU LAEKENI TIPPKOHTUMISEL FORMULEERITUD EESMÄRKIDE PÕHJAL

Liina Kulu, Janno Reiljan
Tartu Ülikool

Euroopa Liiduga ühinemise valguses on käesoleva artikli eesmärgiks analüüsida Eesti pensionisüsteemis alates 1997. aastast asetleidnud reforme läbi 2001. a. Laekeni Euroopa Ülemkogul esitletud pensionisüsteemi kolme peamise eesmärgi:

- pensionisüsteemi ühiskondliku adekvaatsuse analüüs,
- pensionisüsteemi majandusliku (finantsilise) jätkusuutlikkuse analüüs,
- pensionisüsteemis toimunud reformide vastavuse analüüs majanduse, ühiskonna ja indiviidi muutunud vajadustele.

Pensionisüsteemi adekvaatsuse hindamisel analüüsitakse pensionikorraldust laiemas kontekstis ning selgitatakse vajadust majandus- ja sotsiaalsfääri arengu kooskõla leidmise järele. Pensionisüsteemi majandusliku jätkusuutlikkuse osas keskendutakse nn. pensionikriisi põhjuste analüüsile ning hinnatakse, millised vahendid võiksid tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse. Pensionisüsteemi kohandumisvõime hindamisel majanduse, ühiskonna ja indiviidi muutuvatele vajadustele analüüsitakse mitmesambalise pensionisüsteemi rakendamises avalduvaid makromajanduslikke, demograafilisi ja poliitilisi riske. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et mitmesambalise pensionisüsteemi rakendamine on kaasa toonud tendentsid (eelkõige solidaarsusprintsiibi tähtsuse vähenemine ühiskonnas), mis ei taga ei praegu ega tulevikus täielikku kooskõla nn. Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkidega.

AKTIIVNE TÖÖPOLIITIKA JA SELLE HINDAMINE EESTIS[1]

Kristjan-Olari Leping
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Kõrge tööpuudus on viimaste aastakümnete jooksul olnud enamikus Euroopa Liidu riikides teravaks majanduslikuks ja sotsiaalseks probleemiks. Tööpuudust iseloomustab üha enam selle pikaajalisus, mis viitab tööpuuduse struktuursele iseloomule. Kuni 1970ndate aastate majanduskriisini üritati tööpuudusega võidelda peamiselt riigipoolse nõudluse stimuleerimisega, mis viis aga kõrgete inflatsioonitasemeteni. Pärast seda on tööpuuduse vastase abinõuna hakatud üha enam rakendama aktiivset tööpoliitikat. Paljud riigid on võtnud eesmärgiks suurendada aktiivsele tööpoliitikale tehtavaid kulutusi passiivse tööpoliitika arvelt. Seoses aktiivse tööpoliitika rakendamise ulatuse kasvuga on suurenenud ka vajadus aktiivse tööpoliitika tulemusi uurida. Kõige rohkem on aktiivse tööpoliitika mõjude hindamisega tegeletud USA-s, kuigi aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamine on seal väiksema ulatusega kui Euroopa Liidu riikides.

Kui enne taasiseseisvumist tööpuudus Eestis praktiliselt puudus ja 1991.a. keskmiselt oli tööpuudus vaid 1,5%, siis 2000.a. I kvartaliks oli tööpuudus kasvanud 14,6%-ni. Alles viimaste aastate jooksul on hakanud tööpuudus Eestis mõnevõrra vähenema. Tööpuudus Eestis on omandanud pikaajalise ilme, 2002.a. oli 53% töötutest olnud ilma tööta rohkem kui ühe aasta. (Rõõm *et al* 2003:27) Samuti iseloomustavad Eesti tööpuudust suured regionaalsed ja sektoraalsed erinevused. Nimetatud asjaolud iseloomustavad Eesti tööpuuduse struktuurset iseloomu, mistõttu on aktiivse tööpoliitika rakendamine Eestis vajalik. Aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamine Eestis algas 1993.a. Võrreldes Euroopa Liidu riikidega on Eestis aktiivsele tööpoliitikale tehtavad kulutused ja aktiivsete meetmetega hõlmatud töötute osakaal väikesed. 2002.a. kulutati aktiivsele tööpoliitikale 0,08% SKP-st ning aktiivsetes meetmetes osales vaid 22,9% registreeritud töötutest.

Käesoleva artikli eesmärgiks on anda ülevaade aktiivse tööpoliitika eesmärkidest ja meetmetest Eestis, uurida aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamise ulatust ja kulusid ning kajastada aktiivse tööpoliitika efektiivsuse uuringute tulemusi.

Aktiivse tööpoliitika eesmärgid ja meetmed Eestis

Eesti tööpoliitika eesmärgid on sõnastatud Sotsiaalministeeriumi poolt koostatud Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskavades, mille kohaselt on analoogiliselt Euroopa Liidu tööhõivestrateegiale tööpoliitika põhieesmärkideks (Sotsiaalministeerium 2001, 2002):

1. inimeste tööga hõivatuse suurendamine;

[1] Artikkel on valminud ETF grandi nr. 5369 toetusel.

2. ettevõtluse arendamine ja uute töökohtade loomine;
3. ettevõtete ja nende töötajate kohanemise toetamine;
4. meestele ja naistele võrdseid võimalusi tagava poliitika tugevdamine.

Tööpoliitika jaguneb aktiivseks ja passiivseks tööpoliitikaks. Aktiivne tööpoliitika on tööturu reguleerimine eemärgiga tööpuuduse tekkepõhjusi ennetada. Aktiivne tööpoliitika kasutab tööturu tasakaalustamiseks mitmesuguseid majanduspoliitilisi meetmeid. Passiivne tööpoliitika tegeleb tööpuuduse tagajärgede leevendamisega, mis seisneb peamiselt mitmesuguste sotsiaalsete garantiide pakkumises töötutele.

Aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamine Eestis on määratud Tööturuteenuse seadusega, mille kohaselt on Eestis rakendatavad tööturuteenused:

- teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest;
- töövahendus;
- tööturukoolitus;
- kutsenõustamine;
- tööturutoetus ettevõtluse alustamiseks;
- tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötu töölerakendamiseks;
- hädaabitöö.

Eestis rakendatavatest aktiivse tööpoliitika meetmetest on kõige suurema tähtsusega tööturukoolitus, millega on viimastel aastatel olnud hõlmatud üle 10 000 inimese aastas (tabel 1). Keskmine tööturukoolituse kestus oli 2000.a. 36,8 päeva (Leetmaa *et al* 2003: 46) Kuni 2000.a. oli tähtsuselt teiseks meetmeks hädaabitööd, kuid alates 2001.a. nende korraldamist enam riiklikult ei finantseerita ja seetõttu on antud meetmes osalejate arv järsult vähenenud. Tööturutoetus töötule ja tööturutoetus tööandjale on suhteliselt väikse osalejate arvuga meetmed. Võrrelduna 1995.a. on aktiivsetes meetmetes osalejate arv vähenenud rohkem kui 5000 inimese võrra. Kui 1995. a. osales aktiivsetes meetmetes 46,2% registreeritud töötutest, siis 2002. a. on see näitaja langenud 22,9%-ni. Aktiivse tööpoliitika meetmetes osalejate arvu langus on põhjustatud peamiselt hädaabitööde vähenemisest. Aktiivses meetmes osalenud töötute osakaalu vähenemine on aga suuresti tingitud töötute arvu suurenemisest.

Tabel 1

Aktiivse tööpoliitika (ATP) meetmetes osalenute arv 1995.-2002.a.

Meede	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tööturukoolitus	9809	9454	8241	7956	7095	8156	10233	10021
Tööturutoetus töötule	459	456	434	380	433	441	425	374
Tööturutoetus tööandjale	121	249	216	136	265	189	332	215
Hädaabitööd	5741	4089	4661	3771	3667	3954	125	453
ATP kokku	**16130**	**14228**	**13522**	**12243**	**11366**	**12929**	**11134**	**10806**
Registreeritud töötuid	34898	37909	34061	31927	43984	46284	54131	48235

Allikas: Tööturuamet; autori koostatud

Aktiivsele tööpoliitikale tehtavad rahalised kulutused on aasta-aastalt kasvanud, samas on kulutuste osakaal SKP-st mõnevõrra vähenenud. Kui 1995. a. kulutati aktiivsetele meetmetele 0,1% SKP-st, siis 2002.a. kulutati 0,08% SKP-st. Selline areng on Euroopa kontekstis üsna ebatüüpiline, kuna enamikus Euroopa Liidu maades on viimase kümnendi jooksul aktiivse tööpoliitika kulude osakaal SKP-s suurenenud. (Eesti Inimarengu aruanne 2002:28-29)

Aktiivse tööpoliitika meetmetest on kõige suuremate kuludega tööturukoolitus ja sellega kaasnev õppestipendium (tabel 2). Töötutele makstava tööturutoetuse kulud on aastate lõikes olnud suhteliselt stabiilsed, samas on tööandjale makstava tööturutoetuse kulud oluliselt kasvanud. Passiivse tööpoliitika meetmete kulud (töötu abiraha) on kasvanud kiiremini kui aktiivsete meetmete kulud. Kui 1995.. a. olid aktiivsete ja passiivsete meetmete kulud ligikaudu võrdsed, siis 1999.-2001.a. ületasid passiivsete meetmete kulud aktiivsete meetmete kulusid rohkem kui 2 korda. Üldise tööpuuduse vähenemise tõttu on 2002.a. passiivsete meetmete kulud vähenenud.

Tabel 2

Tööpoliitika kulud Eestis 1995.-2002.a.
(miljonites Eesti kroonides)

Programm	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Töötu abiraha	**27,4**	**39,3**	**50,1**	**57,1**	**120,3**	**119,8**	**132,7**	**104,1**
Aktiivsed meetmed	**27,3**	**34,8**	**40,3**	**38,5**	**47,4**	**48,0**	**57,0**	**61,9**
Tööturukoolitus	17,5	23,1	27,8	27,8	32,0	32,2	42,3	47,5
Õppestipendium	4,7	5,0	5,3	4,1	6,0	6,1	7,3	7,1
Hädaabitööd	1,1	2,2	2,3	1,9	3,3	3,2	-	-
Tööturutoetus töötule	3,6	3,7	3,9	3,7	4,2	4,3	4,2	4,2
Tööturutoetus tööandjale	0,3	0,8	1,0	1,1	1,8	2,1	3,2	3,1
Halduskulud	**12,8**	**13,6**	**15,3**	**18,9**	**14,9**	**17,9**	**21,0**	**26,0**
Kokku tööpoliitika	**67,5**	**87,7**	**105,8**	**114,6**	**182,6**	**185,7**	**210,6**	**192,0**

Allikas: Tööturuamet; autori koostatud

Aktiivse tööpoliitika meetmete efektiivsus Eestis

Aktiivse tööpoliitika mõju hindamisel saab eristada kahte tasandit: mikro- ja makrotasandit. Kui mikrotasandil lähtutakse aktiivse tööpoliitika meetmete mõjust konkreetsele indiviidile, siis makrotasandi lähenemise korral vaadeldakse antud meetmete üldist mõju tööturule ja ka teistele turgudele. Praktikas on soovitav alustada mikroanalüüsiga ning juhul kui see annab positiivseid tulemusi, analüüsida ka makroefekte ning lõpuks hinnata poliitika tulusid ja kulusid rahalises väljenduses kulu-tulu analüüsiga (Hujer *et al.* 2002: 3). Kuna Eestis on aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamise ulatus väike, siis on makromõjude analüüsi tegemise

vajalikkus küsitav. Seetõttu ongi Eesti puhul senini piirdutud vaid mikrotasandi analüüsi ja sellele tugineva kulu-tulu analüüsiga.

Esimeseks Eesti aktiivse tööpoliitika efektiivsust hindavaks uurimuseks on Reelika Leetmaa, Andres Võrgu, Kaja Sõstra ja Raul Eametsa poolt Poliitikauuringute Keskuses Praxis avaldatud "Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis". Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse hindamiseks kasutatakse nimetatud uurimuses statistilist sobitamist osalustõenäosuse alusel, mille uuritakse aktiivse tööpoliitika meetmes osalemise mõju töötamise tõenäosusele ja palgale, meetmetes osalejate endi hinnanguid programmist saadava kasu kohta ning kulu-tulu analüüsi. Uuringus keskendutakse peamiselt tööturukoolituse kui kõige ulatuslikuma aktiivse tööpoliitika meetme mõju hindamisele. Selle tulemusena saadakse, et tööturukoolituses osalemine suurendab töötamise tõenäosust pärast koolituse lõppu 7 kuni 15 protsendipunkti võrra, programmides osalejad leiavad, et koolituses osalemine suurendas nende väljavaateid tööd leida ning kulu-tulu analüüsi tulemused näitavad, et tööturukoolituse rakendamine on kasulik nii koolituse osalenute kui ka kogu ühiskonna seisukohast lähtudes, tööturukoolitusest saadud tulud on ligi kolm korda suuremad kui koolituse kulud. Aktiivse tööpoliitika meetmetes osalemise mõju inimeste palgale kinnitust ei leidnud. (Leetmaa *et al* 2003: 66-68)

Põhjalikumaks ja teoreetiliselt sügavamaks aktiivse tööpoliitika efektiivsuse alaseks uuringuks on autori magistritöö "Aktiivse tööpoliitika efektiivsuse hindamine Eesti näitel", mida võib pidada ka eelmise uurimuse edasiarenduseks. Antud töös kasutakse aktiivse tööpoliitika efektiivsuse kriteeriumina erinevust meetmes osalenud ja mitteosalenud inimeste tööturuseisundites 20 kuu jooksul pärast meetme lõppu. Analüüsis kasutatakse Poliitikauuringute Keskuse Praxise andmestikku ning uuritakse kolme erineva aktiivse tööpoliitika meetme (tööturukoolitus, tööturu toetus töötule ettevõtluse alustamiseks ja tööturutoetus tööandjale) efektiivsust. Hindamismeetoditena kasutakse erinevaid statistilise sobitamise liike (sobitamine osalustõenäosuse alusel, täpne sobitamine, kernel-sobitamine) ja instrumentmuutujate meetodit. Erinevad hindamismeetodid annavad üldiselt enam-vähem sarnaseid tulemusi. Ilmneb, et aktiivse tööpoliitika mõju töötamise tõenäosusele pärast meetme lõppu ajas kasvab. Aktiivse tööpoliitika meetmes osalemine suurendab meetmes osalenute töötamise tõenäosust võrrelduna mitteosalejatega 10 kuud pärast meetme lõppu 4,8 kuni 8,4 protsendipunkti ja 20 kuud pärast meetme lõppu 7,7 kuni 11,3 protsendipunkti. Kui võrrelda aktiivse tööpoliitika mõju erinevate meetmete lõikes, siis kõige tulemuslikumaks meetmeks osutub tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks ja vähem tulemuslikumaks meetmeks tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötu töölerakendamiseks. Tööturukoolituse kui kõige ulatuslikuma meetme efektiivsus on veidi madalam kui tööpoliitika efektiivsuse keskmiselt. Lisaks eelnevale analüüsile, kus vaadeldi aktiivse tööpoliitika mõjule meetmes osalejatele (ATET) on autor uurinud ka aktiivse tööpoliitika mõju meetmetes mitteosalenutele ja juhuslikult valitud inimestele (ATE). Ilmneb, et ATET on mõnevõrra väiksem kui ATE, mis tähendab, et aktiivse tööpoliitika programmides osalevad inimesed, kelle puhul on meetmetes osalemise potentsiaalne mõju väiksem kui juhuslikult valitud inimesel.

See viitab asjaolule, et Tööturuameti töötajad valivad meetmetesse osalema eelkõige suurema võimekusega inimesi, kellest paljud suudaksid ka ilma programmis osalemata endale töö leida. Võrreldes aktiivse tööpoliitika meetmete mõju erinevatele inimgruppidele ilmneb, et meetmete efektiivsus on eestlaste puhul suurem kui muulastel. Lühiajalise mõju osas võib täheldada ka aktiviise tööpoliitika suuremat mõju alla 40 aastastel võrrelduna üle 40 aastastega ja meestel võrrelduna naistega, pikaajalise mõju (erinevus tööturu seisundites 18 kuu möödumisel) osas nimetatud gruppide vahel erinevusi ei ole. Erinevate haridustasemete lõikes on aktiivse tööpoliitika programmides osalemine kasulikum eelkõige kutseharidusega või ilma erialata kesk- ja põhiharidusega inimestel.

Kokkuvõte

Aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamise ulatus Eestis on nii meetmetes osalenute arvu, meetmetega hõlmatud registreeritud töötute osakaalu kui ka aktiivse tööpoliitika kulude suhte SKP-sse järgi suhteliselt väike. Vaatamata sellele on aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamine viimastel aastatel veelgi vähenenud. Kuna Euroopa Liidu riikides rakendatakse aktiivse tööpoliitika meetmeid märkimisväärselt ulatuslikumalt kui Eestis, siis võib arvata, et pärast Euroopa Liiduga ühinemisest aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamine Eestis suureneb.

Aktiivse tööpoliitika meetmete efektiivust Eestis on vähe analüüsitud. Hiljuti tehtud uuringute tulemused näitavad, et aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamisest saadavad tulud ületavad mitmekordselt aktiivse tööpoliitika kulusid. Sellest tulenevalt on otstarbekas meetmete rakendamise ulatust ja aktiivse tööpoliitika kulusid suurendada. Kõige perspektiivikaks tuleb pidada töötutele ettevõtluse alustamiseks makstava tööturutoetuse ja tööturukoolituse laiendamist.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti Inimarengu Aruanne 2002, 108 lk
2. **Hujer, R., Blien, U., Caliendo, M., Zeiss, C.** Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany – A Dynamic Panel Approach Using Regional Data. IZA Discussion Paper 616, 2002, 39 p.
3. **Leetmaa, R., Võrk, A., Eamets, R., Sõstra, K.** Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis, Poliitikauuringute keskus Praxis, Tallinn, 2003, 108 lk.
4. **Leping, K.-O.** Aktiivse tööpoliitika efektiivsuse hindamine Eesti näitel. Tartu Ülikooli majandusteooria õppetool, 2004. (magistritöö)
5. **Rõõm, M., Viilman, N.** Eesti tööturg viimasel kümnendil. Kroon&Majandus, Nr.1, 2003, lk.23-33.
6. Sotsiaalministeerium. Eesti Vabariigi Tööhõive Tegevuskava 2002, 2001, 52 lk.
7. Sotsiaalministeerium. Eesti Vabariigi Tööhõive Tegevuskava 2003, 2002, 43 lk.
8. Tööturuteenuse seadus. Riigiteataja I 2000, 57, 370.

Summary

ACTIVE LABOUR MARKET POLICY AND EVALUATION IN ESTONIA

Kristjan-Olari Leping
University of Tartu

Persistent high unemployment has been one of the major economic and social problems in most of the EU countries during the last two decades. Until the economic crisis of the 1970s demand stimulation was a popular policy for fighting against unemployment, but it lead to high inflation rates. After that there has been an increase in the use of active labour market policies (ALMP) as these have been an option for tackle unemployment without speeding up inflation. The other reason for the growing popularity of ALMP is the structural nature of unemployment. The growing expenditures on ALMP in the EU have caused the necessity for evaluation of these measures. In Estonia ALMP measures are not so widespread as in the EU countries, in 2002 only 0,08% of GDP was spent on ALMP and only 22,9% of the registered unemployed were involved in ALMP programs. The aim of this paper is to give an overview of the goals and nature of ALMP measures in Estonia, investigate the expenditure and numbers of participants of different measures and point out the main result of the ALMP efficiency analysis in Estonia.

The ALMP measures in Estonia are job search assistance, employment mediation, vocational counselling, labour market training, subsidy to employers for employing less competitive people, subsidy to unemployed to start their on business and community work. The most important measure is labour market training, in which more than 10000 people per year have been involved in recent years. The expenditures on ALMP have increased during the last decade, but the share of ALMP expenditures in the GDP has decreased.

There has been little research done in the field of ALMP efficiency evaluation in Estonia. Recent analysis shows that ALMP programs increase the probability of employment for the participants in the range of 5 to 15% depending on the evaluation methods. There has been no evidence on the impact of ALMP on the wages of the participants. The effects of ALMP on different groups of people are heterogeneous. For example Estonians benefit more from these programs than non-Estonians. In short run it appears also that people aged less than 40 years do better than older people and male do better than female, but these tendencies do not hold in the long run (no effect on labour market performance 18 month after the completion of ALMP program). The cost-benefit analysis points out that labour market training in Estonia is beneficial for both participants and the rest of the society too. The benefits for the whole society from these measures are about three times bigger than the expenditure on ALMP.

HOW FLEXIBLE IS ESTONIAN LABOUR MARKET? MICRO EVIDENCE FROM FIRM DEMOGRAPHICS DATA

Jaan Masso, Raul Eamets[1]
University of Tartu

Introduction

The Eastern enlargement of the European Union and the requirements of the European Monetary Union (EMU) increase pressure for flexibility of labour markets both in the current EU member states (EU15) and accession countries. In the framework of EMU and in order to follow the requirements of the optimal currency area the growth of labour market flexibility is desirable, because it helps to offset asymmetric shocks, especially when other means such as monetary and fiscal policies are constrained. If labour markets and institutions do not become more flexible, the growth of market disequilibrium is highly probable in both groups. However, the pressure for higher flexibility arises also from the currently high levels of unemployment and low employment levels, and large size of informal economy in transition countries.

One of the most relevant aspects of the multidimensional concept of labour market flexibility is micro level flexibility namely job flows[2]. The enterprise sector needs to be especially dynamic during the transition process. In transition economy many new firms are expected to enter (greenfield firms, spin-offs, foreign entrants), while many existing state owned enterprises are forced to leave the market if unsuccessful to restructure. High labour market flexibility is needed at the micro level, so that jobs could move form old sectors and firms to the new ones to insure resource reallocation and productivity growth (the literature has shown that aggregate productivity growth occurs both due to the within firm productivity growth and the reallocation of production factors from low productivity units to high productivity units, see e.g. Ahn 2001).

Our study is about Estonia, a country that has followed a rather radical path of economic reforms, and due to that has gone through significant changes in the enterprise sector. Firstly, the emergence of small and medium sized enterprises sector has occurred. In the soviet economy the industrial structure was dominated by a relatively small number of large establishments, while in market economy typically small and medium sized enterprises are more important. Secondly, the relative importance of different sectors has changed (agriculture has lost and services sector gained the share in economy) following the underdevelopment of

1 Much of the technical work that was necessary in order to acquire the information presented herein was performed within the World Bank Firm Level Project.

2 This particular labour market flexibility concept is presented by Eamets et al 2003

services in the soviet economy and the losing of Eastern markets for agricultural products.

Third, Estonia went through relatively fast privatization using mostly sales of assets to the strategic investors rather than voucher privatization (Kein, Tali 1997). The privatization has helped to gain foreign direct investments. In 2002 Estonia had the highest inward stock of foreign direct investments as a percentage of GDP among Central and Eastern European countries (UNCTAD (2003). Foreign direct investments have contributed to the manufacturing restructuring and the growth of efficiency of individual enterprises (Hannula and Tamm 2003).

The aim of this paper is to study the peculiarities of the job reallocation process (job creation and job destruction) is Estonia. Job creation in some period is defined as the employment gains summed over all firms that expand or start up during that period. Job destruction in some period is defined as the employment losses summed over all firms that contract or shut down during that period (Davis et al. 1997). We try to identify the peculiarities of job reallocation process in Estonia, how these relate to the transition process and whether we can find here any lessons for economic policies. The results have important implications for economic policy decisions, e.g. concerning employment protection laws, the administrative costs of firm creation, red tape costs etc. We document the situation with these institutions in Estonia and make some tentative proposals.

For this study we use a novel firm level dataset from the Estonian Business Registry for years 1995-2001. Though so far some researchers have obtained different extracts from the registry, to our knowledge no one has used a dataset as extensive as we used, including for 7 years almost all firms that are registered in Estonia, totalling the number of units almost 52 thousand. The unique features of the data are the absence of any size thresholds, availability of transactions data, relatively detailed information on balance sheets, incomes and costs, and the coverage of all broad economic sectors (primary sector, manufacturing, services). Although services sectors account for more than 60 % of valued added and employment in most OECD countries (Ahn 2001), partly due to data constraints most studies on firm demographics and productivity have so far focused on the manufacturing sector.

1. Firm demographics from theoretical and empirical perspective

By now, many studies have convincingly documented that individual firms behave very differently: many firms enter and exit each year, among entering firms many are forced to leave the market after some time, and the (employment) growth of individual firms differs remarkably. The developments are largely idiosyncratic in the sense that they do not reflect exactly the general industry dynamics or economic cycles (Bartelsman et al. 2003): we can find rapidly growing firms in contracting industries and contracting firms in expanding industries.

Whereas the usual models of representative firm do not explain such heterogeneity then what could explain it? The theories usually proceed form the Schumpeter's

process of creative destruction (see e.g. Aghion and Howitt 1992) which states that new technologies and innovations are introduced by new firms that if successful replace the incumbent firms. New entrants can be the driving force of innovations e.g. due to the incumbents being less willing to tolerate the risks inherent in adopting new technologies. Active and passive learning models explain how experimentation under uncertainty about the demand for new products or the cost effectiveness of alternative technologies creates micro-level heterogeneity and firm dynamics (Ahn 2001). In the passive learning model (Jovanovic 1982) a new firms does not know its type (e.g. potential profitability), but will learn about it from realized profits over time and based on that will decide to expand, contract or exit. In the active learning model (Ericson and Pakes 1995) a firm explores its economic environment actively and invests to improve its ability to make profits under competitive pressure from both within and outside the industry. Both potential and actual profitability change over time in response to the stochastic outcomes of firm's own investment and those of the other market participants. In the product life cycle model, technological environment influences firm dynamic. If a new product appears, the market and the number of firms grow rapidly, but later as the market matures, the number of firm decreases when economies of scale become more material (Ahn 2001).

Firm dynamics relates also to the concept of micro level labour market flexibility, i.e. the process of job creation and job destruction. The well-documented empirical regularity is that job creation (either due to the entry of new firms or the expansion of exiting units) and job destruction (due to exit of old firms or contraction in surviving firms) are simultaneous processes, with relatively modest net employment change (the difference between job creation and destruction) (Davis et al. 1997). Also, much of the shift in employment across individual firms is idiosyncratic, with relatively small proportion explained by shifts between industries, firm size classes etc. The higher rate of job reallocation (the amount of the sum in creation and destruction not explained by employment change) is positive for economic growth (Aghion and Howitt 1994) by channelling labour resources from old and contracting to new and expanding industries.

2. Job creation and job destruction in Estonia at the aggregate level[3]

We start the review of the empirical results with the job flows (job creation and destruction) indicators. This strand of empirical research has gained popularity since the paper of Davis and Haltiwanger (1992) and has produced a lot of evidence for Western countries. By this time also a few papers have emerged on transition countries, including Estonia. One great advantage of our study over these is the

3 The rate of job creation shows how much enterprises generate in some time period new jobs in comparison to the pool of existing jobs in the beginning of period. The rate of job destruction shows the number of closed jobs in comparison to the number of existing jobs. The net rate of employment growth is the difference of creation rate and destruction rate. The gross rate of job reallocation is the sum of the two base measures. Finally, excess job reallocation is the difference between the gross job reallocation and the absolute value of the net employment growth. (Davis et al. 1997).

amplitude of our data, as it includes the population of firms from all sectors, regions, age and size classes. Faggio and Konings (2003) used the AMADEUS dataset of European firms, heavily censored due to the high size threshold of 100 employees. Eamets (2003) used the Statistical Office of Estonia data on 7800 firms, including all state enterprises and corporate enterprises employing at least 20 employees, from the rest of the enterprises a simple random sample was drawn and surveyed. Haltiwanger and Vodopivec (2002) and Vodopivec (2003) derived job flows indicators using Estonian Labour Force Survey data that was possible due to the rather detailed information on the reasons for termination of employment relationship in this data. We next review and compare our results vis-à-vis the earlier literature.

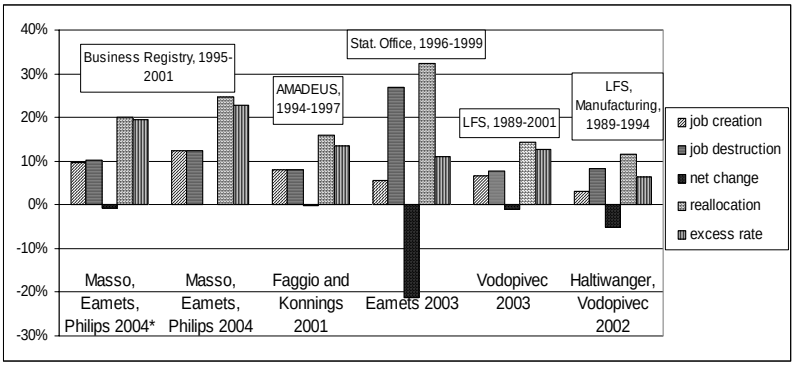


Figure 1 Job flows' indicators in Estonia from different studies

Source: authors calculations; Eamets 2003; Vodopivec 2003; Haltiwanger and Vodopivec 2002.
Note. For Estonia, the data used is from 1995-2001; for USA from 1973-1988; for Belgium from 1989-1995; for Netherlands and Germany 1988-1995; 1987-1995 for UK; 1995-1997 for Romania; 1994-1997 for Poland, Slovenia and Bulgaria.
Estonia* denotes results from Estonian Business Registry database using only firms having at least 100 employees.

The empirical literature has shown that the destruction and creation of jobs are largely simultaneous processes (Davis, Haltiwanger, Schuh, 1997), with a relatively modest change in total employment, and that is what we can see also in our data. Our estimation of the gross job flows, 25 %, is rather high in international comparison, and similar to the level of United States. The most important of the job flows indicator, excess rate, is 23 % indicating to rather high labour market flexibility in Estonia compared to CEE countries and Western-European countries (see Figure A1 in appendix). Our estimates are also higher than those from other studies on Estonia (Figure 1). That is an expected result, e.g. compared to Faggio and Konings (2003) our data is more representative in respect to the population of

all firms. The excess rate for Faggio and Konings is 16 % for 1996 and 1997; our average for size classes with more than 100 employees is quite close to that (18 %). Considering the findings from earlier studies (Eamets 2003), our numbers are more reliable. Though the statistical office data included some extra useful indicators (e.g. data on firm establishment date), the observed negative employment change in results of Eamets (2003) cannot describe the economy as a whole and seems to be due to the problems in the employment data of Statistical Office.

Our job flows estimates are rather stable over the years (Figure 2), while Faggio and Konings (2003) the excess rate increases from 9 % in 1994 to 18 % in 2003. The estimates by Vodopivec (2003) based on Estonian Labour Force Survey data decline from 18 % in 1994 to 12 % in 1999. An explanation to our results could be that while the labour market flows might decline as the transition moves towards its end, the emergence of small and medium sized enterprises sector has helped to maintain the overall high firm dynamics and flexibility.

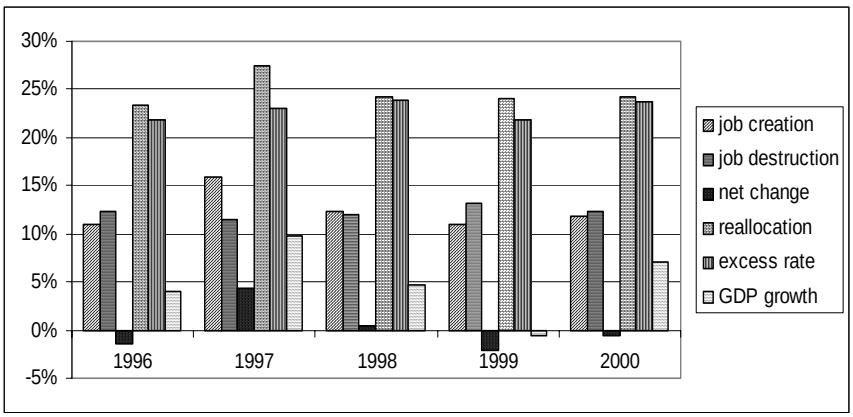


Figure 2 Job flows' indicators in Estonia, 1996-2000

Source: Estonian Business Registry database, authors' calculations

3. Job creation and destruction by employer characteristics

We next analyze job flows by employer characteristics (Table A1 in appendix). The negative relationship between job flows and employers size illustrates that in order to get an idea of job flows in whole economy, we need to have data also on small and micro, not just on large, firms. Though, the relationship is not linear, the excess rate diminishes rapidly from micro firms (less than 10 employees) to firms with 50-99 employees, but thereafter more gradually. The positive (negative) net employment growth among small (large) firms may reflect both the learning effect of small firms as well as downsizing due to the change in industrial structure and

changes in production technologies following the transition processes. Table A2 shows that small and medium sized firms account for ca 86 % of job creation and 79 % of job destruction. Though small firms create more jobs, these seem to be less permanent. Compared to the classic study of Davis et al. 1997, our job creation persistence rates are low for small firms, but similar for large firms. Our job destruction persistence rates are much lower than in Davis et al. (1997), i.e. many jobs destroyed will be recovered after some time, which indicates rather high labour market flexibility.

The excess job reallocation has been highest in sectors like business services, trade and construction, while much lower in manufacturing and especially agriculture. Both theoretical (Aghion and Howitt 1994) as well as empirical (Faggio and Konings 2003) literature argues that higher turbulence or flexibility correlates with growth. Indeed, across the 37 stan0 industries[4], the correlation coefficient between excess and net rates is 0.26[5]. This is due to the Scumpeter's creative destruction process by which old unproductive units are replaced by new productive ones resulting in higher growth.

4. The institutional background: regulations on firm dynamics in Estonia

Because job reallocation is important and matters for growth, it is natural to ask, whether it is affected by government policies and institutions, like, employment protection laws (laws regulation the termination of employment relationship), bankruptcy and insolvency regulations, administrative burdens to start a new business, regulatory barriers to international trade and investment etc. Davis et al. (1997) discuss the various policy implications from the analysis of job creation and destruction. They argue that it is hard to find any justification for the policies targeted to certain types of employers (e.g. often small firms are sighted as important contributors to job growth) because of the dominance of idiosyncratic factors in the business performance. They argue that high job destruction rates in every sector underscore the importance of flexible workforce able to adapt to changes in location and skill requirements.

Addison and Texeira (2001) report the surprising finding that the annual rates of job reallocation are often as high in nations with stringent job protection as in countries with weak regulations. The first explanations for that in the literature are that more

4 As an industry classification, we used the OECD STAN classification (for more information, please see e.g. Bartelsman and Barnes 2001) because that was the classificatory used in the World Bank Firm Level project (see also footnote 1). It is based on NACE (Statistical Classification of Economic Activities in the European Community) like the Estonian EMTAK code (Classification of Economic Activities of Estonia), so the concordance between the two is straightforward.

5 We excluded four industries out of 41 with net employment change more than 20 %, these are stan0 industries 353 ("aircraft and spacecraft"), 352a9 ("railroad equipment and transport equipment"), 75 ("public admin. and defence; compulsory social security ") and 64 ("post and telecommunications").

strict employment protection legislation leads to a higher proportion of short-term jobs whose holders compete with unemployed persons and thereby reduce their hob finding possibilities and job turnover; so, in less regulated markets there are higher unemployment flows and in more regulated markets more job-to-job flows. Secondly, if strict employment protection coincides with rigidities in wage setting, adjustment to adverse shocks occurs with employer/initiated job turnover. Third, the between country differences in quarterly data need not show up in annual data. Finally, job turnover could be counter-cyclical in unregulated labour markets while pro-cyclical in regulated labour markets (Garibaldi 1998), which may impact the cross-country relationship between strictness of labour laws and job flows.

Table A 3 summarizes some of the available data on the easiness to establish a firm and change employment in Estonia. In Estonia there are relatively small administrative burdens to start a new business, and a potential entrepreneur needs relatively small number of permits and time to start a firm, creation of firms is rather common. In fact, in some indicators Estonia ranks at very high positions among the surveyed countries and the easiness to star a firm has significantly contributed to the overall high estimates of economic freedom. The only area where notable regulations exist is the employment protection. However, as argued by Eamets and Masso (2003), in Estonia the labour laws are often not followed by the enterprises. Such phenomenon may reduce the effect of these laws onto the labour markets. If to make any policy suggestions, the loosening of employment protection laws could be discussed, aside to increasing economic efficiency it should also be socially more acceptable since now, because after the introduction of the unemployment insurance system in Estonia the protection against the risk of unemployment has increased.

Conclusions

Our main conclusions are as follows. Job creation and destruction rates are extremely high in Estonia in international comparison, higher than in any European country and comparable to the levels documented for the United States. To some extent this is the phenomenon of a transition process, but not only. Although by the dynamics of other labour market characteristics the transition seems to be over since 2001, most importantly, the worker flows have dropped significantly (Eamets, 2003), the aggregate job flows do not decrease over time.

We claim that there could be at least two reasons behind. First, the institutional environment has been rather favourable in for firm dynamics Estonia, the start-up of new firm has been fairly inexpensive. Second reason could be the high occupational mobility of the workforce in Estonia. Campos and Dabušinskas (2003) documented that between 35 and 50 % of all Estonian wage earners changed occupation between 1989 and 1995; however, most of these took place in the beginning of transition, so the impact of occupational changes on job mobility may have declined by now. The fact that many people have changed their occupation indicates to rather good quality of human capital in Estonia. In this respect, a possible problem is the rather low financing of active labour market programs in Estonia (Paas et al. 2003).

The message of the paper in terms of policy implications could be that one should maintain the flexible enterprise environment in Estonia. The theoretical and empirical evidence of the positive impact of higher flexibility and dynamics on growth argues in favour of such suggestions. We should also keep in mind that Estonian labour market dynamics could decline after Estonia accession to EU. We can see from current work that jobs flows are much lower in EU in average and labour market is much more rigid in EU. In long run Estonia will probably loose its flexibility and mobility of labour market.

References

1. **Addison, J. T. and T. Paulino** (2001), "The Economics of Employment Protection", *IZA Discussion Paper* No. 381, 63 pp.
2. **Aghion, P. and P. Howitt** (1992), "Model of growth through creative destruction", *Econometrica*, Vol. 60, No. 2, pp. 323-351
3. **Aghion, P. and P. Howitt** (1994), "Growth and Unemployment", *Review of Economic Studies*, Vol. 61, No. 3, pp. 477-494.
4. **Ahn, S.** (2001), "Firm dynamics and productivity growth: a review of micro evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper* No. 297, Paris
5. **Bartelsman, E. and M. Barnes** (2001), **"**Comparative Analysis of Firm Level Data: A Low Marginal Cost Approach", OECD DSTI/EAS/IND/SWP/AH(2001)6
6. **Bartelsman, E., Scarpetta, S. and F. Schivardi** (2003), "Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival: Micro-Level Evidence for the OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper* No. 348, 59 pp.
7. **Campos, N. F. and A. Dabušinskas** (2003), "So Many Rocket Scientists, So Few Marketing Clerks: Occupational Mobility in Times of Rapid Technological Change", *William Davidson Institute Working Paper* No 552, 28 pp.
8. **Davis, S. J., Haltiwanger, J C. and S. Schuh** (1997), "Job creation and job destruction". The MIT Press, Cambridge (Massaschusetts), London (England), 260 pp.
9. **Eamets, R. (2003),** „Tööturu liikumiste analüüs piirkonniti", in. H. Kaldaru (Ed.), *Eesti regionaalarengu sotsiaalmajanduslik käsitlus*, lk 183-235. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus
10. **Eamets, R., Kallaste, E., Masso, J. and M. Rõõm** (2003), "How flexible are the labour markets in CEE countries. Macro level approach", *Transfer*, No 1, 2003, pp 110-121.
11. **Ericson, R. and A. Pakes** (1995), "Markov perfect industry dynamics: a framework for empirical analysis", *Review of Economic Studies*, Vol. 63, No. 1, pp. 53-82.
12. **Faggio, G. and J. Konings** (2003), "Job Creation, job destruction and employment growth in transition countries in the 90's", *Economic Systems*, Vol. 27, pp. 129-154.
13. **Garibaldi, P.** (1998), "Job Flow Dynamics and Firing Restrictions", *European Economic Review*, Vol. 42, pp. 245-275

14. **Haltiwanger, J. C. and M. Vodopivec** (2002), "Gross worker and job flows in a transition economy: an analysis of Estonia", *Labour Economics*, Vol. 9, pp. 601-630.
15. **Hannula H. and K. Tamm** (2003), "Restructuring and Efficiency in the Estonian Manufacturing Industry: the Role of Foreign Ownership", FEBA Working Paper No. 15, University of Tartu.
16. **Jovanovic, B.** (1982), "Selection and the Evolution of an Industry", Econometrica, Vol. 50 (3), pp. 649-670.
17. **Kein, A. and V. Tali** (1997), "The Process of Ownership Reform and Privatization". http://www.ibs.ee/ibs/economics/tee/priv1.html
18. **Eamets, R. and J. Masso** (2003), "Labour Market Flexibility and Employment Protection Regulation in Baltic States", *Tallinn Technical University Working Papers in Economics* No. 03/91-03/103, pp. 49-82.
19. **Paas, T., Eamets, R., Masso, J. and M. Rõõm** (2003), "Labour Market Flexibility and Migration in the Baltic States: Macro Evidences", University of Tartu, *Faculty of Economics and Business Administration Working Paper Series*, No. 16, 101 pp.
20. **UNCTAD** (2003), World Investment Report 2003, FDI Policies for Development: National and International Perspectives, UN, New York and Geneva.
21. **Vodopivec, M.** (2003), "Data on Job Flows in Estonia for 1989-1999 based on Estonian Labour Force Survey Data", personal communication.

Kokkuvõte

KUI PAINDLIK ON EESTI TÖÖTURG?
TÖÖKOHTADE LIIKUMINE ETTEVÕTTE MIKROANDMETELE TUGINEDES

Jaan Masso, Raul Eamets
Tartu Ülikool

Käesolevas lühikese empiirilise artikli eesmärgiks on analüüsida ühe väga olulise tööturu paindlikkuse aspekti, nimelt töökohtade mobiilsuse, iseärasusi Eestis. Töökohtade mobiilsus koosneb töökohtade loomisest ja sulgemistes, ning näitab töökohtade ümberpaiknemist erinevate ettevõtete ja majandussektorite vahel. Viimane on vajalik majanduskasvuks ja tööviljakuse suurenemiseks, nimelt üldine tootlikkuse kasv ei toimu mitte ainult tänu tootlikkuse firmasisesele suurenemisele, vaid ka seoses ressursside ümberpaiknemisega vähemtootlikest ettevõtetest tootlikematesse. Oma uurimuses oleme kasutanud Eesti Äriregistri andmebaasi, meie andmete eeliseks on kõigi majandusharude ja igasuguse suurusega ettevõtete kaetus. Tulemused näitasid, et Eestis on töökohtade loomise ja sulgemise määrad olnud kõrgemad kui üheski teises Euroopa riigis ja võrreldavad USA tasemega. Ühelt poolt on see tingitud üleminekuprotsessidest, kuid mitte ainult. Kuigi muude tööturu näitajate järgi üleminekuprotsessid lõppesid 2001 aastaks, siis töökohtade vood pole aja jooksul vähenenud. Autorite arvates on selle põhjuseks soodne institutsionaalne keskkond (madalad uute firmade asutamise kulud), töötajate kõrge

ametikohtadealane mobiilsus (paljud inimesed on muutnud ametit, mis näitab ka kõrget inimkapitali taset) ja eri sektorite osatähtsuse muutumine majanduses (põllumajanduse langus ja teenustesektori osatähtsuse kasv). Antud artikli seisukoht on, et seoses teoreetilises ja empiirilise kirjanduses toodud paindlikkuse positiivse mõjuga kasvule tuleks Eestiski säilitada senist suhtelist paindlikku ettevõtluskeskkonda. Samas on oht, et Euroopa Liiguga ühinemise tulemusena võib Eesti tööturu paindlikkus ja mobiilsus pigem väheneda.

Appendix

Table A 1 Job flows by employer characteristics

	Job creation	Job destruction	Net change	Gross reallocation	Excess reallocation
Employer size class					
1-9	0,26	0,18	0,08	0,44	0,36
10-19	0,16	0,13	0,03	0,28	0,26
20-49	0,12	0,12	0,00	0,24	0,24
50-99	0,10	0,11	-0,01	0,21	0,20
100-249	0,09	0,10	-0,01	0,19	0,19
250-499	0,09	0,09	0,00	0,18	0,18
More than 500	0,08	0,09	-0,01	0,18	0,17
Industry					
Manufacturing	0,10	0,09	0,01	0,20	0,18
Agriculture	0,07	0,16	-0,08	0,23	0,14
Construction	0,14	0,15	-0,02	0,29	0,26
Trade	0,16	0,14	0,03	0,30	0,27
Business services	0,15	0,14	0,02	0,29	0,27
Transport	0,12	0,11	0,00	0,23	0,18
Public services	0,15	0,10	0,05	0,26	0,21

Source: Estonian Business Registry database, authors' calculations

Table A 2 Job creation and destruction indicators by employer size category

Firm size class	Share of job creation	Share of job destruction	Employment share	Persistence of job creation		Persistence of Job destruction	
				One-year	Two-year	One-year	Two-year
0	0	0,16	0,01			0,66	0,05
1-9	0,27	0,19	0,18	0,47	0,31	0,42	0,18
10-19	0,14	0,08	0,12	0,55	0,36	0,42	0,2
20-49	0,16	0,12	0,17	0,59	0,37	0,44	0,24
50-99	0,11	0,08	0,13	0,59	0,39	0,41	0,26
100-249	0,11	0,12	0,14	0,57	0,36	0,49	0,27
250-499	0,07	0,04	0,08	0,62	0,29	0,44	0,25
More than 500	0,14	0,21	0,16	0,73	0,56	0,47	0,26

Source: Estonian Business Registry database, authors' calculations

Table A 3 Administrative regulations affecting firm entry and exit in Estonia and other countries

		Estonia	EU average	OECD average	CEE average
Entry into Local Markets: how often occurs the entry of new competitors in the local market, 1 to 7	Value	5,6	5,5	5,4	5,3
	Rank [a]	12	23,6	27,5	30,7
Administrative Burden for Start-Up: from 1 (starting new business is difficult) to 7 (starting new business is difficult)	Value	5,8	4,8	4,8	4,2
	Rank [a]	5	27,3	28,8	43,8
Permits to Start a Firm	Value	3	4,8	4,8	4,7
	Rank [a]	5	26,8	27,2	31,9
Days to Start a Firm	Value	30	41,4	38,3	33,2
	Rank [a]	34	38,2	36,8	36,7
Creation of firms is unusual / is common in your country	Value	8,2	6,6	6,8	7,3
	Rank [b]	4	29,2	26,3	17
Employment Protection Regulations, from 0 (unrestrictive) to 6 (restrictive)	Value	3,1	2,4	2	2,5
	Rank [c]	17	15,9	19,5	14,5

Source: Global Competitiveness Report 2001-2002; World Competitiveness Yearbook 2001; Riboud et al. 2001 Notes. [a] - Rank among 75 countries; [b] - Rank among 49 countries; [c] - rank among 34 countries

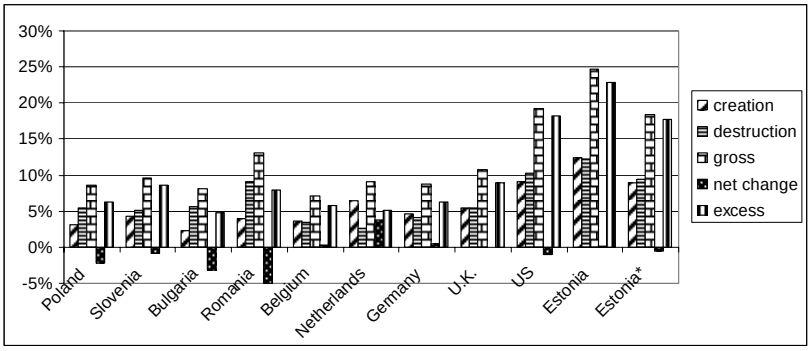


Figure A1 Job flows' indicators in Estonia in international comparison

Source: Estonia – authors' calculations; USA – Davis et al. 1997; other countries – Faggio and Konings 2001. Note. Estonia* denotes results from Estonian Business Registry database using only with firms having at least 100 employees.

TÖÖJÕUVAJADUSE PROGNOOSIMINE EESTIS NELJA KOOLITUSALA NÄITEL

Jaanika Meriküll
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Tööjõuvajaduse prognoosimise temaatika on seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga muutumas järjest aktuaalsemaks. Vastavate prognooside näol on tegemist olulise taustaga poliitikute ja tööturul osalejate informatsiooniliseks toetamiseks. Ühelt poolt kasvab nõudlus kvantitatiivsete hinnangute järele: millise haridusega töötajate koolitamist peaks suurendama, millise haridusega töötajate koolitamist vähendama. Teiselt poolt puudub baas selliste uuringute läbi viimiseks, seda nii andmete kui meetodite osas.

Eestis on seni tööjõuvajaduse prognoosimisel tuginetud peamiselt ettevõtjate küsitlustele. Kuid vaatamata vähestele ressurssidele, mida see lähenemine nõuab, võivad saadavad tulemused jääda liialt subjektiivseks. Esimesi katsetusi on tehtud ka ulatuslikemate kvantitatiivsete tööjõuvajaduse prognooside suunas, kuid tegeletud on vaid tööjõuvajaduse nõudluse poolega, haridustüüpide nõudluse ja pakkumise sidumiseni teadaolevalt ei ole veel jõutud. Käesolevas töös astutakse nendes katsetamiste seerias sammuke edasi: MRM *(manpower requirement method)* tööjõuvajaduse prognoosimise meetodi rakendamisel on hinnatud ja seotud nii võimalikud muutused tööturu nõudluse kui pakkumise poolel. Koolitusvaldkondadest leitakse käesolevas töös võimalikud vajadused koolitustellimust vähendada/suurendada mehhaanika ja metallitöö, elektrotehnika ja energeetika, elektroonika ja automaatika, ehitus ja tsiviilrajatiste koolitusaladel[1].

Töö koosneb viiest osast. Esimeses tutvustatakse MRM meetodit tööjõuvajaduse prognoosimiseks ning Eesti kogemusi tööjõuvajaduse prognoosimisel. Teine osa käsitleb mudeli hindamisel kasutatud andmetega seonduvat. Kolmas osa tutvustab mudeli nõudluse poolt, neljas pakkumise poolt ning viiendas osas seotakse nõudluse ja pakkumise tulemused.

1. MRM meetodi olemus ja tööjõuvajaduse prognoosimine Eestis

Alates II maailmasõjast on võitnud populaarsust seisukoht, et lisaks füüsilisele kapitalile, omab ka inimkapital olulist rolli majanduskasvu determineerimisel. Hariduse interpreteerimine tootmistegurina muutis majandusteadlased ja poliitika teostajad teadlikuks võimalusest saavutada majanduseesmärke haridusse suunatud investeeringute suurendamisel. Investeeringud haridusse konkreetsel tasemel ja

---

[1] Käeolev uurimus valmis Haridusministeeriumi tellimusel. Vastavad koolitusalad olid Haridusministeeriumi poolt ette antud ja piiritletud kui *probleemsed*, mistõttu oli neile koolitusaladele objektiivse koolitusvajaduse prognoosi leidmine eriti oluline.

konkreetsesse valdkonda võivad suurendada mitmete tööstussektorite toodangut. Seega on haridustase ja tööjõu struktuur ka ühed majanduskasvu determinandid, mistõttu on oluline mõista tööjõu haridusstruktuuri ja mingi majandusliku eesmärkmuutuja (näiteks sisemajanduse koguprodukti ehk SKP) vahelisi seoseid. See kõik on viinud mudelite arendamisele hariduse või tööjõu planeerimiseks. (Willems 1996, lk 1)

Üks esimesi tööjõu planeerimise projekte oli OECD initsiatiivil valminud Vahemeremaade Regionaalne Projekt 1960ndate alguses. Selle projekti raames töötati välja tööjõuvajaduse meetod (*MRM ehk manpower requirement method*) leidmaks konkreetsete majanduslike eesmärkide saavutamiseks vajalik haridusvajadus järgmiseks viieteistkümneks aastaks. (Willems 1996, lk 1) Campos *et al* täiendavad, et tööjõuvajaduse meetodi töötasid esimestena välja ameeriklased USA Tööjõustatistika Büroos 1950ndatel (Campos *et al* 1999, lk 15). Teised lähenemised hariduse planeerimisele hõlmasid sotsiaalse nõudluse kavandamist ja tasuvusmäära analüüsi. Peale Vahemere projekti käivitusid mitmed sarnased projektid nii arenenud kui arenguriikides. Enamus neist uurimustest keskendus esialgselt tööjõu nõudluse modelleerimisele ja prognoosimisele. Vähem tähelepanu pöörati tuleviku tööjõu pakkumise prognoosimisele. Ka tänapäeva praktikas on tööjõuvajaduse prognoosimisel tööjõuturu pakkumise pool vähem uuritud. (Willems 1996, lk 1) [2]

Vahemeremaade Regionaalse Projektige seotud Herbert S. Parnes eristab tööjõuvajaduse meetodi kasutamisel kaheksat järgmist sammu (Parnes 1962, viidatud Willems 1996, lk 3 vahendusel):

1. Liigitada baasaasta töötajad tööstussektori, ameti- ja haridusgruppide järgi.
2. Prognoosida kogu tööjõu pakkumine prognoositavaks aastaks.
3. Prognoosida koguhõive tööstussektorites prognoositavaks aastaks.
4. Jagada prognoositud hõive tööstussektorites ametikohtade vahel, agregeerida sektorid saamaks koguhõive ametikohtade lõikes.
5. Prognoosida konkreetse haridustaseme vajadusi ametialade lõikes, seda leitud hõive struktuuri põhjal.
6. Hinnata tuleviku tööjõu pakkumine haridustasemete lõikes.
7. Arvutada mingi haridustüübi nõudluse ja pakkumise vahe punktide 5 ja 6 tulemuste põhjal.
8. Arvutada vajalik koolitustellimus, mis on vajalik punktis 7 leitud vahe rahuldamiseks igas haridustüübis.

Tööjõuvajaduse meetodi kriitika (Willems 1996, lk 6-7):
1. Tööjõuvajaduse piiritlemine ei pruugi mõjutada haridussüsteemi käitumist. Kui õpilaste käitumine erinevates hariduse tüüpides on sõltumatu protsess, mida

---

[2] Põhjalikuma eestikeelse käsitluse leiab kogumikust "Eesti tööturg ja haridussüsteem Euroopa liiduga liitumisel" (Eamets, Annus, Paabut, Kraut, Arukaevu 2003, neljas peatükk). Tutvustatakse tööjõu vajaduse prognoosimise senist praktikat Euroopa Liidus ning erinevaid prognoosimeetodeid.

planeerimine ja kontroll mõjutab vähe või üldsegi mitte, siis ei saa ka tööjõuvajaduse meetodi lähenemine omada mingit olulist mõju.
2. Tööjõuvajaduse prognoosimeetod ei ole piisavalt usaldusväärne. Esimestes mudelites oli kriitilisemaks kohaks ametialade vajaduste teisendamine haridusvajadusteks.
3. Prognoosi horisont. Ühelt poolt on vajadus pikaajaliste prognooside järele, kuna muutused hariduses on aeganõudvad, teiselt poolt halveneb prognoosihorisondi pikenedes prognoosi kvaliteet. Selle tulemusel on peetud keskpikka prognoosi sobivaimaks.

Ülal käsitletud arenenud riikide tööjõu prognoosi meetodite rakendamisel Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) üleminekuriikides tuleb arvestada viimastes toimunud ulatuslikke struktuurseid muutusi. Campos *et al* rõhutavad selle aspekti olulisust haridus- ja koolitusvajaduse prognoosimisel KIE riikides. Nad toovad KIE riikide struktuursete muutustena välja: demograafilised muutused, globaalse majanduse muutumise, uued tehnoloogiad, muutused töökeskkonna organisatoorses ülesehituses (organisatsioonikultuuris?) ja poliitilises keskkonnas. Võtmeküsimuseks kujuneb seega, kas tööjõu struktuurseid muutusi sisaldavad andmed annavad vajaliku baasi tuleviku trendide hindamiseks. Kuid autorid märgivad ka, et harva on kasutada ideaalne andmebaas, kui riigid alustavad ametikohtade prognooside tegemist. (Campos *et al* 1999, lk 37)

Eestis on tööjõuvajaduse meetodit ehk MRM-i tööjõuvajaduse prognoosimisel kasutatud toiduainetööstuse võtmeerialade leidmisel (vt PRAXIS ja Faktum 2003). Antud toiduainetööstuse tööjõuvajaduse prognoos arvestas vaid tööturu nõudluse poolt, st ülaltoodud MRM modelleerimise põhiliste sammude järgi jõuti kuni neljanda alapunktini, ametikohtade vajadustest ei mindud üle haridustasemetele ning läbi pakkumise ei jõutud ka nn asendusnõudluseni (*replacement demand*). Antud prognoosimudeli puhul on huvitav, et kasutatud on paralleelselt küsitluse andmeid (prognoositava hõive jaotus töö iseloomu lõikes saadakse küsitluse põhjal) ja MRM metoodikat. Erinevate tööjõuvajaduse prognoosimise meetodite kombineerimine on KIE riikides tihti paratamatu, kuna aegread on liialt lühikesed ja struktuurseid muutusi sisaldavad, et mineviku andmete põhjal võiks leida usaldusväärseid hinnanguid tuleviku trendide kohta.

Seni on Eestis enim kasutatud tööjõuvajaduse prognoosimise meetodiks olnud tööandjate küsitlemine. Käesolevas uurimuses vaadeldavate koolitusvaldkondadega on seotud 1999. aasta "Regionaalse tööjõusituatsiooni uuring" (vt EL Phare Regionaalarengu projekt ja EV Majandusministeerium). Selles uurimuses paluti ettevõtete juhtidel hinnata oma ettevõtte tööjõuvajadust kolme aasta pärast (küsitleti 1 397 ettevõtet). Uurimuse tulemusel prognoositi töötajate arvu kasvu enam metallitööstuses, lisaks elektroonikatööstuses ja ehituses; töötajate arvu vähenemist prognoositi nii kaevandamises kui energia-, gaasi- ja veevarustuses. Sekundaarsektori ettevõtetes kokku prognoositi tööjõuvajaduse kasvu, langust prognoositi sekundaarsektori ettevõtetes ainult Järva-, Ida-Viru- ja Põlvamaal. (EL Phare… , lk 19-21) Uuematest uurimustest, mis hõlmavad ka käesolevas töös käsitletud sektoreid, peaks 2003. aasta märtsiks olema valminud PW Partners poolt

teostatav ja Eesti Tööandjate Keskliidu poolt tellitud erasektori tööjõu vajaduse kolme-aastane prognoos.

2. Andmed

Käesolevas artiklis toetutakse andmete osas valdavalt Eesti tööjõu-uuringu (ETU) andmetele ning on üsna loogiline, et nii suure disagregeerituse astmega näitajate leidmisel (näiteks vastava koolitusalaga isikute jagunemine tööstussektori, ametialade ja haridustasemete järgi) ei ole võimalik saada 5000 - 10 000-se valimimahu põhjal usaldusväärseid hinnanguid üle miljoni ulatuva üldkogumi suhtes. Juba järgmises alapunktis, liigitusel tootmissektori järgi, on vaatluste arv paljudes sektorites alla usaldusväärseks hinnanguks vajaliku piiri. Ning kui jagada konkreetses tootmissektoris töötavad meid huvitava koolitusalaga inimesed veel ametialade ja haridustasemete lõikes ja lisada pakkumise poolelt veel hõivatute ealine struktuur, siis hajuvad vaatlused nii laiali, et sisuliselt peab laiendamisel üldkogumile lähtuma ühe-kahe isiku karakteristikutest. Seega on tulenevalt andmetest (kas otseselt tulenevalt valimi mahust või ei ole vajalikud andmed olnud üldse kättesaadavad) tehtud mudeli ülesehitusel mitmeid kitsendavaid eeldusi. Vastavatele kitsendustele on jooksvalt ka viidatud ning põhjendatud nende tarvilikkust.

Oluline näitaja hinnangute kvaliteedi iseloomustamisel on hinnangu standardviga, mille põhjal saab arvutada suhtelise standardvea (standardviga jagatud näitaja väärtusega) ja hinnangu usaldusvahemiku (usaldusvahemik 95% juures ± 1.96*standardviga) (ESA 1997, lk 28). Antud uurimuses ei olnud ETU andmetel põhinevate näitajate korral kasutada vaadeldud näitajate standardvigu ega ka andmeid nende arvutamiseks (*a la* valimisse sattumise tõenäosus). Kasutada oli vaid näitaja arvutamisel aluseks olnud isikute arv valimis. Seega on hinnangu usaldusväärsuse leidmiseks lähtutud ESA poolt Eesti tööjõu-uuringu (ETU) andmete avaldamisel rakendatavatest keskmistest kriitilistest väärtustest (ESA 1997, lk 29):

- Kui hinnangu aluseks on vähem kui 20 isikut valimis (suhteline standardviga on suurem kui 22%), siis andmed *ei ole usaldusväärsed.*
- Kui hinnangud põhinevad väikesel valimi mahul, 20-39 isikut valimis, (suhteline standardviga 16-22%), siis on andmed *väheusaldusväärsed*.

Seda 20 ja 40 isiku piiri valimis on rakendatud hinnangute usaldusväärsuse hindamisel kõikides läbi viidud ETU küsitlustes (95, 97, 98, 99, 00, 01). Järgnevalt on tähistatud mitteusaldusväärseid andmeid järelliitega ** ning väheusaldusväärseid järelliitega *. Mitteusaldusväärsete andmete esitamisest ei ole loobutud, kuna meid huvitav osa valimist on suhteliselt väike ning loobudes mitteusaldusväärsetest andmetest, läheks suur osa vajalikku informatsiooni lihtsalt kaduma. Samas peab säilitama ettevaatlikkuse mitteusaldusväärsetesse andmetesse suhtumisel.

Valimi väiksuse probleemi aitas mõneti leevendada kolme aasta keskmiste kasutamine, mille tulemusel oli võimalik valimimahud liita. Järgnevalt on lähtutud 2000-02 aastate keskmistest, kuna sel perioodil pole majanduses toimunud olulisi

struktuurseid šokke (võib eeldada, et hõive struktuur on olnud stabiilne) ning keskmiste põhjal on olnud võimalik saada ka usaldusväärsemaid hinnanguid.

3. Tööjõu nõudlus

Esimene etapp mudeli püstitusel on vastava koolitusala haridusega töötajate liigitamine tootmissektori, ametialade ja haridustasemete järgi (MRM etapp 1 alapunktist 1). Vastavalt alapunktis 2 välja toodud andmete poolt põhjustatud kitsendustele oleks tarvilik edasises jaotuses ametikohtade lõikes kasutada tootmissektorite agregeerimist. Seega, vältimaks vaatluste laiali pudenemist, on järgnevalt lähtutud mitte tootmissektoritest vaid majandussektoritest. Vastavateks majandussektoriteks on: agraarsektor, sekundaarsektor, ehitussektor ja tertsiaarsektor.

Mehhaanika ja metallitöö ning elektrotehnika ja energeetika koolitusega töötajad on jagunenud tootmissektorite vahel enam-vähem sarnaselt, viimase puhul on vaid energeetika sektor olulisema tähtsusega. Siiski on nende koolitusalade haridusega töötajad oluliseks sisendiks just sekundaarsektori tootmisharudes (sh ehitus). Elektroonika ja automaatika koolitusega töötajad on ühtlasemalt tootmisharude vahel jagunenud, võrdselt sekundaarsektoriga on siin olulisteks tööandjateks ka tertsiaarsektori tootmisharud. Ehitus ja tsiviilrajatiste alase haridusega hõivatute jagunemise osas on pilt kõige selgem, olulise sektorina eristub ehitus ning ülejäänud harudes on nõudlus vastavate spetsialistide järele enam-vähem võrdselt 2% ja 4% vahel.

Mäetööstuses, töötlevas tööstuses, energeetikas ja ehituses on hõivatud pea pooled vaatlusaluse koolitusega hõivatuist. Tabelis 1 toodud töötajate osakaaludest majandussektorite hõives eristuvad oluliste sektoritena selgelt sekundaarsektor ja ehitus. Tertsiaar- ja agraarsektori jaoks ei ole vastavad töötajad olulise tähtsusega sisendiks (vt tabel 1), kuid tulenevalt tertsiaarsektori suurusest töötab seal oluline hulk meid huvitavaid hõivatuid, samal ajal jääb agraarsektor vähem tähtsaks.

Tabel 1. Koolitusvaldkonna töötajate osakaal majandussektori hõives

Koolitusvaldkond	Agraarsektor	Sekundaarsektor	Ehitussektor	Tertsiaarsektor
Mehhaanika ja metallitöö (521)	0.07	0.102	0.08	0.043
Elektrotehnika ja energeetika (522)	0.024	0.059	0.085	0.029
Elektroonika ja automaatika (523)	0.002**	0.02	0.017**	0.02
Ehitus ja tsiviilrajatised (582)	0.017	0.034	0.16	0.025

Allikas: ETU andmed

Saamaks meid huvitava koolitusvaldkonna haridusega töötajate arvu konkreetses majandussektoris konkreetsel ametikohal leitakse:

- Esmalt nn *sektori kaal*, mis näitab millise osa moodustavad koolitusvaldkonna töötajad mingis majandussektoris (tabel 1).
- Järgnevalt leitakse nn *ameti kaal*, mis näitab millise osa moodustavad konkreetses majandussektoris konkreetsel ametikohal töötavad

koolitusvaldkonna hõivatud kogu majandussektoris hõivatud koolitusvaldkonna töötajatest (artikli maht ei võimalda kahjuks esitada kõiki andmeid).

- Korrutades kaks ülal leitud kaalu omavahel, ning saadud summa korrutamisel omakorda majandussektori koguhõivega, saamegi otsitud numbri.

Näiteks leidmaks sekundaarsektoris esimesel ametialal (seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid) mehhaanika ja metallitöö haridusega töötajate arvu korrutame sektori ja ameti kaalude korrutise 0.102 (vt tabel 1)*0.115(mehhaanika ja metallitöö töötajate osakaal sekundaarsektori esimesel ametikohal) kogu sekundaarsektori hõivatutega (148.93 tuhat). Seega on mehhaanika ja metallitöö haridusega hõivatuid sekundaarsektori esimesel ametialal 1.75 tuhat.

Ametialadelt üleminek haridustasemetele on üks kriitilisemaid momente tööjõuvajaduse prognoosimisel (vt ka MRM metoodika kriitika alapunktis 1). Kuigi ametlikult on välja töötatud skeem, millist haridustaset mingil ametialal töötaja peaks omama, ei pruugi see reaalsuses rakenduda. Kutsekvalifikatsiooninõuete seost haridussüsteemiga Eestis on käsitlenud põhjalikumalt Eamets *et al* 2003 (vt 2. peatükk ja lisa 2.8). Tuginedes eeltoodud uurimusele peaks teoreetiline skeem ametialade ja haridustasemete vahel olema järgmine:

ISCO[3] pearühm:	ISCO kvalifikatsiooni tase:
(1) Seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid	Kolmas ja neljas tase (kõrgharidus)
(2) Tippspetsialistid	
(3) Keskastme spetsialistid ja tehnikud	
(4) Ametnikud	Teine tase (kutseharidus)
(5) Teenindus- ja müügitöötajad	
(6) Põllumajanduse ja kalanduse oskustöölised	
(7) Oskus- ja käsitöölised	
(8) Seadme- ja masinaoperaatorid	
(9) Lihttöölised	Esimene tase (põhiharidus)

Kuna Eestis toodetakse mahukaid keskpikki prognoose ka valitsusasutuste poolt, on koguhõive prognoosimisel tööstussektorite lõikes (MRM etapp 3) lähtutud ühest sellisest, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) hõive prognoosist perioodiks 2003-2009 (vt kasutatud kirjandus allikas nr 4). MKM prognoosi kohaselt kasvab/kahaneb perioodil 2003-2007 Eestis hõive järgmiselt: agraarsektor -8.4%, sekundaarsektor +1.8%, ehitus +2.0% ning tertsiaarsektor +8.4%.

Kuna Majandusministeeriumi prognoosi kohaselt toimub kõigis sektorites peale primaarsektori oluline hõive kasv, siis kasvab hõive ka uurimisalustes koolitusvaldkondades kõigi haridustasemete lõikes (vt tabel 2). Ainus majandussektor, kus hõive väheneb on agraarsektor, kuid antud koolitusvaldkonnad

[3] ISCO — Rahvusvaheline ametite klassifikaator (International Standard Classification of Occupations)

on agraarsektoriga seotud väga vähesel määral. Tabeli 2 põhjal saab üldista, et tasemete lõikes kasvab sõltumata koolitusvaldkonnast tööjõu nõudlus enim kolmanda taseme osas. Koolitusvaldkondade lõikes on nõudluse kasv kiireim elektroonika ja automaatikas ning ehitus ja tsiviilrajatistes. MRM meetodi rakendamise etappide osas oleme seega jõudnud läbida nõudluse, st 5 etapi.

Tabel 2. Koolitusvaldkondade tööjõu nõudlus

Koolitusala	I tase (2002-07)		II tase (2002-07)		III tase (2002-07)	
	Muutus	Kasv (%)	Muutus	Kasv (%)	Muutus	Kasv (%)
521	+64	1.99	+384	1,68	+241	2,41
522	+43	2.60	+248	1,95	+255	2,87
523	+18	2.28	+114	2,91	+206	3,38
582	+74	2.54	+243	2,07	+182	3,05

Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi prognoos, autori arvutused

4. Tööjõu pakkumine

Tööjõu pakkumise kujunemisel (MRM meetodi etapp 6) on olulised kaks järgmist näitajat: kui palju töötajaid lahkub prognoositava perioodi jooksul tööturult ja kui palju lisandub tööturule uusi töötajaid koolitusasutustest. Suurema osa tööturult lahkujatest moodustavad pensionile jääjad, nende arvu on ka hõivatute ealise struktuuri põhjal võimalik prognoosida. Varaseid tööturult lahkujaid, nagu näiteks koduperenaised või töövõimetud töötajad, on oluliselt keerulisem prognoosida (koduperenaiseks jäämine ei saa olla ka antud koolitusvaldkondade tööjõu pakkumise vähenemisel oluline tegur, kuna tegemist on suhteliselt maskuliinsete koolitusvaldkondadega, naised moodustavad hõivatuist vaid 15.5%).

Tööturult lahkujad on järgnevalt leitud majandussektorite ametialade töötajate ealise struktuuri põhjal. Esmalt leitakse *kaalud*, mis näitavad milline osa majandussektori töötajatest peaks eeldatavalt 5 aasta jooksul kõrge vanuse tõttu tööturult lahkuma (vt tabel 3). Korrutades leitud *kaalud* meid huvitava haridusega hõivatute arvuga vastavas sektoris, saame isikute arvu, kes 5 aasta pärast vajavad tööturult lahkumise tõttu nn asendamist. Antud lähenemine põhineb eeldusel, et mingis majandusharus hõivatute ealine struktuur ning sealhulgas vastava koolitusvaldkonna haridusega hõivatute ealine struktuur on identsed.

Tabel 3. Tööturult kõrge vanuse tõttu lahkujad[1]

Majandus-sektor	Ametiala 9		Ametialad 4-8		Ametialad 1-3	
	Pensioni-ealised hõivatud (%)	5.a. pärast pensioni-ealised (%)	Pensioni-ealised hõivatud (%)	5.a. pärast pensioni-ealised (%)	Pensioni-ealised hõivatud (%)	5.a. pärast pensioni-ealised (%)
Agraarsektor	11.29*	16.87*	8.66	15.07	6.11**	16.39*
Tööstussektor	10.40*	14.55	4.59	11.59	5.05*	10.67
Ehitussektor	4.70**	27.49*	1.35**	6.07*	5.14**	12.09**
Teenindus-sektor	22.10	33.50	3.54	9.66	10.14	14.64

1 — arvestatud on naiste ja meeste erinevat pensioniiga ning pensioniea nn libisevat kasvu.
Allikas: ETU andmed, autori arvutused

Tabelist 3 on näha, et mitmed osakaalud ei ole statistiliselt olulised. Nende andmete põhjal võib siiski üldistada, et ehitussektoris on võrreldes teiste sektoritega hõivatud kõige vähem pensioniealisi, samas kui agraarsektoris on vastupidi hõivatud suhteliselt palju pensioniealisi. Tööstus- ja teenindussektoris on hõivatud palju pensioniealisi just lihttööliste osas. Seega leitakse järgnevalt viie aasta jooksul tööturult lahkujad, eeldusel et pensioniealiste hõivatute osakaal jääb tulevikus samaks, lahutades viie aasta pärast pensionieani jõudvatest hõivatute osakaalust pensioniealiste hõivatute osakaalu. Näiteks agraarsektori 9. ametialal leitakse vastav kaal lahutades 16.87st 11.29.

Koolitusasutustest tööturule sisenejate prognoosimisel on esmalt tarvis otsustada millisest näitajast prognoosimisel lähtuda, kas sisseastujate, õppijate või lõpetanute arvust. Alates 1995. aastast kuni 2001. aastani on vastuvõetute arv olnud meid huvitavates koolitusvaldkondades pidevalt kahe tuhande võrra suurem lõpetanute arvust (st pea kaks korda kõrgem), mille tulemusel on pidevalt kasvanud ka õppijate arv. 2002 aasta on eelmistest mõneti erinev, õppijate arv on märkimisväärselt vähenenud ning lõpetanute arv kasvanud. Järgneva viie aasta prognoosi osas on eeldatud lõpetajate arvu 2002. aasta tasemele jäämist. Seega kui 2002 oli koolitusvaldkondade521, 522, 523, 582 lõpetanute arv 3071, siis on eeldatud, et järgmise viie aasta jooksul lisandub tööturule lõpetajaid 5*3071.

Tööturult kõrge vanuse tõttu lahkujate ja koolitusasutustest tööturule sisenejate arvud on seotud tabelis 4.

Tabel 4. Perioodil 2003-2007 tööturule sisenejad ja tööturult lahkujad **

Koolitusala	Teine tase (töötajad)			Kolmas tase (töötajad)		
	Lisandub	Lahkub	Vahe	Lisandub	Lahkub	Vahe
521	3045	1633	**+1412**	390	587	**-197**
522	3135	842	**+2293**	555	510	**+45**
523	995	268	**+727**	370	318	**+52**
582	5800	957	**+4843**	1065	233	**+832**

** — Tabeli tulemuste tõlgendamisel peab arvestama, et enamus saadud tulemustest põhineb osaliselt mitteusaldusväärsetel hinnangutel (vt tabel 3).
Allikas: ETU andmed

Ehituse ja tsiviilrajatiste haridusega lahkujate väikest arvu saab põhjendada sellega, et vastavas sektoris on suhteliselt vähe kõrge vanusega hõivatuid. Samas peab arvestama, et tabeli 4 tulemused on leitud osaliselt mitteusaldusväärsete hinnangute põhjal ning tuginetud on järgmistele eeldustele:

- Et ealine struktuur majandussektorites on erinevate koolitusvaldkondade lõpetajatel sama.
- Et kõik koolitusalade lõpetanud lähevad kohe hõivesse ja seda oma kvalifikatsioonile vastavale ametikohale.
- Et viie aasta jooksul on igal aastal vastava koolitusala lõpetanute arv võrdne 2002. aasta tasemega.

- Et pensioniealiste töötajate suhe kogu majandussektori hõivesse on prognoosiperioodi ulatuses konstantne.

5. Mudeli pakkumise ja nõudmise poole sidumine

Tabelis 5 on omavahel seotud haridustüüpide nõudluse ja pakkumise vahe (MRM etappidest punkt 7). Nn pakkumise ülejääk on tööturule sisenejate ja tööturult lahkujate vahe tabelist 4. Täiendava nõudluse näol on tegemist tööjõu nõudluse kasvuga tabelist 2. Saadud vahe võrreldakse tabelis 6 kogu koolitatavate arvuga prognoositaval perioodil.

Tabel 5. Koolitusala lõpetanute pakkumine ja nõudlus tööturul

Koolitusala	Teine tase (töötajad)			Kolmas tase (töötajad)		
	Pakkumise ülejääk	Täiendav nõudlus	Vahe	Pakkumise ülejääk	Täiendav nõudlus	Vahe
521	+1412	-384	**1028**	-197	-241	**-438**
522	+2293	-248	**2045**	+45	-255	**-210**
523	+727	-114	**613**	+52	-206	**-154**
582	+4843	-243	**4600**	+832	-182	**650**

Allikas: autori arvutused

Tabel 6. Koolitusala lõpetanute ülejääk/puudujääk tööturul

Koolitus-ala	Teine tase			Kolmas tase		
	5a. jooksul koolitatakse	Ülejääk / puudujääk	Ülejääk / puudujääk (%)	5a. jooksul koolitatakse	Ülejääk / puudujääk	Ülejääk / puudujääk (%)
521	3045	1028	**33.76**	390	-438	**-112.31**
522	3135	2045	**65.23**	555	-210	**-37.84**
523	995	613	**61.61**	370	-154	**-41.62**
582	5800	4600	**79.31**	1065	650	**61.03**

Allikas: autori arvutused

Tabelist 6 nähtub, et valdavalt koolitatakse keskharidusega spetsialiste valdavalt üle ning kõrgharidusega spetsialiste liialt vähe. Koolitusvaldkondade lõikes on enim spetsialiste puudu mehhaanika ja metallitöö osas ning enim spetsialiste üle ehituse ja tsiviilrajatiste osas. Leitud numbrite interpreteerimisel tuleks olla aga väga ettevaatlik, kuna kasutatud andmed ei ole tihti olnud usaldusväärsed ning mudeli püstitusel on tehtud mitmeid kitsendavaid eeldusi.

Kokkuvõte

Püstitatud mudeli prognooside kohaselt kasvab hõive nõudlus kõigis uurimisalustes koolitusvaldkondades ja kõigi haridustasemete lõikes. Enim kasvab tööjõu nõudlus, sõltumata koolitusvaldkonnast, kolmanda taseme ehk kõrghariduse osas. Koolitusvaldkondade lõikes on nõudluse kasv kiireim elektroonika ja automaatikas ning ehitus ja tsiviilrajatistes. Tööjõu pakkumise poole tulemustesse tuleb suhtuda kriitilisemalt, arvutuste aluseks olnud andmed on tihti olnud mitteusaldusväärsed ja teha on tulnud mitmed kitsendavad eeldusi.

Koolitustellimuse ülejäägi/puudujäägi suurte numbrite põhjal peab tunnistama, et rakendatud metoodika ei andnud reaalsusele vastavaid tulemusi. Ometigi annab selline ulatuslik andmetöötlus hea pildi koolitusvaldkondade lõpetanute käekäigust tööturul ning koolitusvaldkondade seotusest erinevate majandussektoritega. Edaspidistel analüüsidel oleks mõeldav käesoleva töö tulemuste kontrollimiseks kombineerida ettevõtjate küsitlemist ja MRM meetodit. Sest kui riiklikul tasandil järjest suureneb vajadus hariduse planeerimise järele, siis oleks esmalt tarvilik erinevate meetodite kasutamine, nende omavaheline kombineerimine, selgitamaks välja sobivad meetodid tööjõuvajaduse prognoosimiseks ka Eestis.

Kasutatud kirjandus

1. **Campos, N., F.; Hughes, G.; Jurajda, Š.; Münich, D.** Forecasting Education and Training Needs in Transition Economies: Lessons from the Western European Experience, 160p.
   [http://www.nvf.cz/publikace/pdf_publikace/observator/eng/forecast_lessons.pdf]
2. Eamets, R.; Annus, T.; Paabut, A.; Kraut, L.; Arukaevu, R. Eesti tööturg ja haridussüsteem Euroopa Liiduga liitumisel. Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž, Tallinn 2003, 113lk.
3. EL Phare Regionaalarengu projekt, EV Majandusministeerium. Regionaalse tööjõusituatsiooni uuring, 6. oktoober, 1999, 35 lk.
   [http://keskus.parnumaa.ee/files/81.pdf]
4. Eesti Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium. Tööjõuvajaduse prognoos 2003-2009, 10. oktoober 2003.
5. Eesti Statistikaamet. Eesti tööjõu-uuring 1997: Metoodika ülevaade. 141 lk.
6. Poliitikauuringute keskus PRAXIS, uuringukeskus Faktum. Eesti Toiduainetööstuse sektori ettevõtete tööjõu uuring, lisa 3, süsteemi "Tööjõu prognoos" kasutusjuhend.
7. **Willems, E.** Manpower Forecasting and Modelling Replacement Demand: An Overview. — ROA Working Paper, 1996, 4E, 30p.

Summary

MANPOWER REQUIREMENT FORECASTING ON AN EXAMPLE OF FOUR EDUCATIONAL FIELDS

Jaanika Meriküll
University of Tartu

Manpower requirement forecasts supply valuable information for educational planners. Nevertheless no educational planner relies 100% on forecast, forecasts have been used to support decision-making. During recent years there have been increasing need for manpower requirement forecasts also in Estonia. The dominating method for manpower requirement forecasting in Estonia has been employers' survey. There have also been attempts to use more advanced methods for manpower

requirement forecasts, but so far no supply side of manpower requirement has been included. In the article above this gap has been filled.

In the article the Manpower Requirement Method (MRM) was used to forecast Estonian manpower needs for four educational fields: mechanics and metal-working; electro technology and energetics; electronics and automatics; construction and civil facilities. The results of forecasting of demand side can be considered to be quite reasonable: demand is higher in higher educational level and that irrespective of educational field; among observed educational fields the demand is higher in electronics and automatics, and construction and civil facilities. In the same time the results of the supply side cannot be considered to be very reasonable. Reasons for that are mainly related to data reliability: because of small sample size a lot of estimations are statistically not significant; there has been a need for shortcuts to heal various data problems. Despite the results are not encouraging, it is an important step forward on a way to find manpower requirement forecast methods suitable for small opened economy Estonia.

THE AGEING OF POPULATION – A CHALLENGE FOR THE ENLARGING EUROPEAN UNION SOCIAL POLICY

Ahto Pärl
University of Tartu

Introduction

In May 2004, when joining the European Union (EU), Estonia is going to be a part of the second largest economy in the world right after United States of America (US). Europe has never during its long cultural and economic history been so united in its politics or economy. One of the possible reasons for such a drastic movement towards structural and political unification has been the economic slowdown of older Western European countries, as current EU Member Countries per capita GDP is around 70 per cent of the US level. Around ten percentage points of this gap is the result of a productivity differential. The remaining twenty percentage points are attributable to the fact that a smaller percentage of the total population are in the labour force in Europe and because the number of hours worked is lower (EU… 2004). The problems are compounded by the fact that the average age of the EU labour force is rising rapidly and this process will lower the rate of potential productivity growth even further. Improving the EU productivity and raising the employment rate will be the fundamental goal in order to achieve a more rapid rate of growth in the EU over the long term.

European Union has recognized the underlying problems restraining the potential growth rate and is actively trying to tackle them before social pressures will make the reforms unbearable. During EU Lisbon Conference in 2000 this long-term strategy was formulated as a new strategic goal for the current decade: „to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion“, identifying also the main policy tools for achieving that (Broad… 2003). But EU countries have not yet been able to show the progress needed to achieve the goal set up in Lisbon. Social policies, aimed at grappling the problem of ageing through active employment measures, have been slowly adopted, thus contributing to the growing gap between EU and US productivity rates – over the past decade GDP per capita has risen by 1.7% p.a. in the EU and 2.3% p.a. in the US (Shifting… 2003).

As Estonia has one of the highest old-age dependency ratios (defined as persons aged over 65 as a percentage of working age population 15-64) in Europe, it is of the utmost importance to learn from this experience and contribute efficiently to the EU social policy development plan after the accession. Current article will discuss the possible solutions (stemming from Estonian experience) to major problems arising from this problematic demographic process that is common among almost all European countries and will give an overview of additional policy measures that Estonia still needs to focus on.

The effects of ageing population on the economy

Ageing populations are a measurable risk for growth, prosperity and public finances in the EU according to different reports. The risks come from two main sources. Firstly, there will fewer persons of working age and more people reaching retirement age: hence each person who is employed will have to support a rising number of economically inactive persons. Secondly, older retired persons tend to be the most intensive users of social security systems, especially pensions and health care systems (Mitigating… 2004). The EU working age population (persons aged between 15 and 64) will stay broadly stable until 2015, after which it will decline by 18%. There do exist differences between Member Countries (largest decline of -33% in Italy, and only increase of +5% in Ireland), but generally all the countries in the EU are facing the greying of labour force, with workers aged between 55 and 64 accounting for an increased share of the total workforce (Bogaert, Cotis 2001).

As the population is ageing, so the old-age dependency ratio will more than double from 24% in 2000 to 49% in 2050 for the EU. In other words, the EU will move from having 4 to only 2 persons of working age for every elderly person aged 65 and over by 2050 (Bogaert, Cotis 2001). This all does make catching up US in terms of productivity almost impossible. US can expect average growth rate to be around 2.5% annually over the first half of this century (2000-2050), which is significantly higher than European potential growth rate of 1,3% for the same period (Mitigating… 2004). One of the main contributors (by ½ percentage point on average in the 1990s) for this differential has been US's stronger labour market inclusion of low skilled and other workers with less than average productive potential (Council… 2002). Especially worrisome is the low rate of employment of older workers, which denotes a clear under-utilisation of the labour force and is one of the major factors that has contributed to the fall-back in economic growth. Currently the employment rate of older workers (those aged between 55 and 64) is around 39% compared to the target rate of 50% - some two-thirds that of the US, having risen only by 3% in seven years (Shifting… 2003).

Old-age dependency ratio is one of the most commonly used ratio to depict labour market of the country, but as shown in previous studies, it is not the key variable – the balance between economically active and inactive persons who must be supported (measured by effective economic dependency ratio) is more significant to reflect the labour market situation. For the EU as a whole the potential economic dependency ratio increases from 74% in 2000 to 96% in 2050 and the effective economic dependency ratio increases from 90% to 106%. The EU could significantly mitigate the economic impact of an ageing population if it could lift its employment rate through bringing inactive labour force to the market as they create a dual problem – inactive people are more prone to using the social benefits and thus need to be financed by the active workforce (EU… 2004). All this puts a heavy burden upon public finances – projections for spending before taxes on public pensions as a percentage of GDP show that there will be an expected increase between 3% and 5% of GDP in most Member Countries over the next few decades.

For the EU as a whole, public pension spending is projected to peak in 2040 at 13.6% of GDP, up from 10.4% in 2000 (Bogaert, Cotis 2001).

Tackling the effects of aging will have to be one (although integral) part of the overall employment strategy, since job creating as a whole in the EU is well behind that of the US. Even though job creating in EU during the past decade has been strong, the US still has outpaced the EU in promoting labour productivity as well as in creating jobs in the period 1996-2002. This strong performance is the more so remarkable as the US also started from higher levels on both indicators in 1996. The GDP in PPS per person employed difference was already 17% and employment/population ratio almost 13%, although decreasing to 11% by 2002. Besides the differences with the US there are disparities in the EU itself – in 2001 the gap in total employment participation levels between the best and the worst performing Member Countries amounted to 21 percentage points (76% and 55% respectively). These gaps are even larger for female participation and participation of older workers, amounting to 32% and 42% respectively (Shifting… 2003). All this was reiterated in subsequent EU conferences and in Stockholm 2001 European Council set up objectives for securing the long-term sustainability of pension systems as an integral part fighting the pressures from the aging of European population (Shifting… 2003).

Like other European countries, Estonia faces similar problems arising from ageing of the population. Unlike most of the EU countries, Estonian situation is even somewhat more problematic, since the ageing process has already reached a noticeable speed and even the total number of population is decreasing. The population growth rate has been negative during recent years (see Table 1) and is expected to stay negative in upcoming years. This is reflected in old-age dependency ratio, which stands at 2,84 in 2003, one of the highest such numbers in Europe (Social… 2003) – this is mainly due to lower birth rate. This process can be observed in most post-socialist countries during the first decade of transition – all of them are struggling with deep social upheavals including low birth rate and high mortality rates (including abortions). Through fast economic recovery Estonia has been successful in curbing down the abortion and infant mortality rates, but birth rate has remained quite low (see Table 1). More troubling is the life expectancy gap between women and men – as life expectancy for women has risen notably over the past 10 years, reaching 71.1 in 2002, the life expectancy for men has even decreased leaving a 6 year gap between the variables.

Main problems for Estonian social policies can be seen from the labour force participation and long-term unemployment rate dynamics over the past years (see Table 1). As unemployment rate has declined from the highs of 2000/2001 to 10,8% for men and 9,7% for women, labour force participation rates have declined over past 5 period by 2-3%. This is still above the structural level of unemployment for EU countries, which has been defined by the OECD to be around 8% (Bogaert, Cotis 2001). Even more drastic has been the increase in long-term unemployment for men, going up from 45,5% in 1998 to 59% in 2002. The same ratio for women has remained somewhat unchanged, reaching 46,1% in 2002. This contributes to the

future potential fiscal problems of the state, as dependant ratio is expected to grow even further.

Table 1. Estonia in key social and economic figures

	1998	2000	2001	2002
GDP growth rate	-0,6%	7,3%	6,5%	6,0%
Population natural growth rate	-5,3%	-3,9%	-4,3%	-3,9%
Dependence ratio	50,6%	49,1%	48,5%	48,0%
Number of live births	12’167	13’067	12’632	13’001
Number of abortions	18’424	15’331	14’055	13’158
Infant mortality per 1000 births	9,6	8,4	8,8	5,9
Life expectancy at birth	69,9	70,7	70,5	71,1
Life expectancy at birth (male)	65,4	65,1	64,7	65,2
Life expectancy at birth (female)	75,5	76,0	76,2	77
Labour force participation rate (men)	77,4%	76%	75,2%	74,1%
Labour force participation rate (women)	66,5%	65,3%	65,4%	64,3%
Employment rate (men)	68,9%	65,6%	65,2%	66%
Employment rate (women)	60,5%	57%	57,3%	57,8%
Unemployment rate (men)	10,8%	14,5%	12,9%	10,8%
Unemployment rate (women)	8,8%	12,6%	12,2%	9,7%
Long-term unemployment (men)	45,5%	47,5%	52,2%	59%
Long-term unemployment (women)	49,1%	42,7%	44%	46,1%

Source: compiled by the author (Social… 2003; Statistical… 2004)

Policy mix fighting the negative effects of ageing – an Estonian experience

The EU policy mix for reaching the long-term goal (improving competitiveness) comes mainly through the Broad Economic Policy Guidelines (BEPG), which by the power of the Treaty are at the centre of economic policy coordination. The BEPG addresses, *inter alia*, the economic and budgetary challenges posed by ageing populations, providing the framework for policy recommendations and monitoring their implementation (Joint… 2001). This stems from The European Employment Strategy (EES), based on the Employment Title introduced in the Treaty of Amsterdam, defined as a regulatory tool to be included in the Open Method of Co-Ordination. The promotion of the social dialogue at Community level in fact seems to be used as a regulatory tool or technique by the Commission to resolve in a patched up way the important issue of democratic deficit at the European level, to the detriment of the EU Parliament (Velluti, 2002). EES is defined as the “Luxembourg process” i.e. coordinated employment strategy within a framework made up of Employment Guidelines, decided upon by the council, and National Action Plans (NAPs). It focuses strongly on raising employment rates, including for older workers: the European Council in Stockholm has linked these objectives directly to the aim of securing the long-term sustainability of pension systems (Ahonen 2001).

The main criteria addressing employment addressed in most recent BEPG’s are (Shifting… 2003; Council… 2002):

- raising the effective retirement age towards the nominal 64 years by about 5 years on average;
- increasing the average EU employment rate among older women and men (55-64) to 50 percent by 2010;
- reform tax benefit systems in order to make work pay;
- address incentive effects of benefit schemes, such as conditionality of benefits, eligibility, duration, the replacement rate, as well as availability of inwork benefits and the use of tax credits, in order to make the systems more employment friendly;
- provide childcare by 2010 to at least 90% of children between 3 years old and the mandatory school age and at least 33% of children under 3 years of age);
- address the underlying factors that lead to a gender pay gap and encourage family oriented policies in order to combine work and having a family.

The first and the most important element of the country's policy mix addressing these different goals should be the underlying pension system itself. This pressure for increased spending on public pensions can only be offset by changes in the employment rate – achieving Stockholm targets will lower the public spending by 1% of GDP. An even greater offsetting effect, some 2.5% of GDP, results from a decline in the benefit ratio (average pension as a ratio of output per worker): this fall stems from reforms introduced in the 1980s and 1990s that curtailed the generosity of pensions and from the move towards indexation to prices of pensions (Bogaert, Cotis 2001). Furthermore, if the average age of exit is not increased in line with increased life expectancy, the sustainability of pension systems risk being undermined and which will make the annual pension income to be increasingly generous (Shifting… 2003). Even so, many researchers have pointed out the need to reform EU pension systems, which all are characterised by a strong public component. The cost has to be shifted from the state towards the beneficiaries. Cost shifting measures have two aims: firstly to directly shift the burden of financing away from the public finances to private sources. Secondly, they are intended to help control the demand by consumers for services and thus indirectly bring down public (as well as total) expenditure (Supporting… 2003). Many people have in fact been encouraged to leave the labour market or to remain inactive, for example through relatively generous or loosely enforced benefit systems, or through incentives to retire early. Job seekers are often faced with high marginal effective tax rates and withdrawal of benefits (Broad… 2003).

Interestingly enough – in this case the accession countries have gone further than EU-15 countries, mostly because the pension reform was one of the main criteria for accession in the light of having very high old-age dependency ratios and provide good experience to the EU as a whole. Estonia is one of the best examples in this sense, being able to carry through a two-tier pension reform, firstly introducing the third pillar of the pension system for voluntary investment and then in 2002 introducing the second pillar as a compulsory addition to the state-funded first PAYG type pillar. Combining the very high participation rate of the second pillar through good public education (there exist contributory incentives for people to join the pension program) with the strong tax-incentive for the voluntary third pillar (investments in the third pillar are income-tax free), the Estonian pension system

seems to be quite stable and self-sufficient. A close actuarial link, which is established between contributions and entitlements will help the build-up for the future pay-outs. For a time the only real threat to the pension system came from the PAYG-type first pillar, since it was still a subject to the political will of government and effectively populism during election periods. After an amendment to the legislation in 2002, the first pillar was untied from the political will and organized into three components: a base amount (found according to the indexation depending on the increase of the consumer price index – CPI – and the increase of the gross wage bill i.e. social tax base), working-time part and insurance part (Pensionisüsteem… 2004). Although the Estonian experience doesn't yet provide trustworthy time-series for empirical analysis, the implementation of Estonian three-pillar pension system has been considered to be one of the most successful one among other Eastern European countries, giving some important insights for formation of other pension systems:

- to avoid political pressure and excessive financial strains to the pension system, the PAYG element can be indexed to some sufficiently objective economic indicator, taking into account movements in social tax payments and CPI (i.e. real wage);
- in order to raise effective retirement age of workers, indexing the PAYG pension to the length of employment by itself has proven to be insufficient – thus a movement towards more effective insurance type pension has been supported, although the final effect is yet to be seen;
- public awareness and participation in pension system can effectively be achieved with private quasi-mandatory second pillar element, leaving the system open for controlled (applying effective supervision and guarantee system) competition;
- despite generous taxation benefits, voluntary pension in the form of third pillar has still to prove itself – if sufficient participation rates will not be reached in the near future, additional benefits will have to be considered.

Even though Estonia is well on track modernising its pension system and thus relaxing the main budgetary pressures, the objective of lowering the economic dependency ratio has still to be supported by other measures since pension system by itself cannot address all the negative effects of the aging process. One important measure, gaining popularity over the last decades, have been active labour market policies (ALMPs), commonly rubricated in training, employment subsidies and job search assistance. These have to be addressed and evaluated with close attention, because during the next three years almost one billion kroons will be directed for the financing of similar Estonian employment programs, from which ALMPs will be subsidised by 304 million kroons. This means that for the first time there will be a significant increase (from 0,08% to 0,18% of GDP) in possible expenditures for Estonian labour market policies funding, although staying still well below the EU average (1% of the GDP) (Eamets et al 2003). ALMPs will enable to aim for modernizing education and training policies, including establishment of the lifelong learning system – the usage of ALMPs especially in training can reduce the threat of long-term unemployment traps. Different studies have suggested different policy measures, but the main conclusion from the EU experience can be drawn, that in order to be cost effective, ALMPs need to be closely targeted, continuously followed

up and custom-built to the specific needs of the target social group. Cost-revenue calculations show that in Estonias case training would provide inexpensive and cost-effective means for possible ALMP and econometric modelling suggests that 1 kroon put in the policy set would give back 3 kroons in revenue (Eamets *et al* 2003).

Besides the Estonia specific experiences at implementing three-pillar pension system and the EU experiences from applying ALMP policy instruments, the enlarged EU policy making will still have to address following issues, which cannot be achieved implicitly through the latter instruments (where applicable):

1) focus on demographic issues such as population growth and life expectancy – consider immigration as a possible source for skilled workforce;
2) ensure that nominal wage increases are consistent with price stability and productivity gains;
3) enhance the childcare system to support female participation in workforce;
4) improve the social inclusion of labour force and especially for women and older workers.

Conclusion

In May 2004, when joining European Union (EU), Estonia has to be ready to participate in the Union policy making and recognize the needs and aims for itself. Participating in the EU Employment Strategy implementation and the reaching the goals set up in Lisbon and succeeding conferences will have to be one of the main priorities for Estonia, since Estonia will be facing the problems already addressed by EU even sooner than most of the other Member Countries. Even if addressing all the social caveats at full strength, it will be virtually impossible for the Estonian policy makers to reverse the ageing process of its population and problems created by that process – the aim has to remain on softening the transition period.

As Estonia can contribute to the EU policy making by its experience from introducing a successful three-pillar pension system (although the short implementation period cannot provide empirical evidence), so can Estonia learn from the EU experience using the ALMPs. Still there remain a couple of issues to be addressed with joint efforts within the enlarged EU, namely:

1) focusing on demographic issues such as population growth and life expectancy – consider immigration as a possible source for skilled workforce;
2) ensuring that nominal wage increases are consistent with price stability and productivity gains;
3) enhancing the childcare system to support female participation in workforce;
4) improving the social inclusion of labour force and especially for women and older workers.

Bibliography

1. **Ahonen, P.** Soft Governance, Agile Union? Analysis of the Extensions of Open Coordination in 2000. – EIPA (European Institute of Public Administration), Maastricht, April 2003, p. 20.

2. **Bogaert, H., Cotis, J-P.** Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. – Economic Policy Committee Report, Brussels, October 2001, p. 129.
3. Broad economic policy guidelines EN for the period 2003-2005. Council Recommendations, June 2003, p. 87.
4. Council Recommendation of 21 June 2002 on the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community. – Council of the European Union General Economic Policy Guidelines, Seville, June 2002, p. 66.
5. **Eamets, R., Leetmaa, R., Sõstra, K., Võrk, A.** Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs. – Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2003, lk. 108.
6. EU Turning a Corner. Delegation of European Commission in Estonia. [http://eng.euroopaliit.ee/page.asp?menu=484&action=kuva&artid=367]. 12.02.2004
7. Joint report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on objectives and working methods in the area of pensions: applying the open method of coordination. – Council of the European Union Joint Report, Brussels, October 2001, p. 10.
8. **Leppik, L., Kruuda, R. 16.** Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries. Estonia Country Study. – European Commission financed Study, January 2003, p. 140.
9. Mitigating the Impact of Ageing on Growth. Delegation of European Commission in Estonia. [http://eng.euroopaliit.ee/page.asp?menu=484&action=kuva&artid=366]. 12.02.2004
10. Pensionisüsteem – riiklik pension. Pensionikeskus. [www.pensionikeskus.ee]. 12.03.2004
11. Social Sector in Figures 2003. – Annual Report, Ministry of Social Affairs of Estonia, Tallinn, 2003, p. 77.
12. Shifting up a Gear. The Case for Speeding up Reform. – Economic Policy Committee Annual Report on Structural Reforms 2003, October 2003, p. 53.
13. Statistical database. Statistical Office of Estonia. [www.stat.ee]. 10.02.2004.
14. Supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly. – Joint Report by the Commission and the Council, European Commission, March 2003, p. 41.
15. **Velluti, S.** The European Employment Strategy as a new governance paradigm for EU level social policy and its implementation through the Open Method of Coordination. – Research Paper, University of Nottingham, Sept. 2002, p. 19.

Kokkuvõte

RAHVASTIKU VANANEMINE – VÄLJAKUTSE LAIENEVA EUROOPA LIIDU SOTSIAALPOLIITIKALE

Ahto Pärl
Tartu Ülikool

Eesti on 2004. aasta maikuus astumas maailma suuruselt teise majandusühendusesse Euroopa Liit. Lisaks majanduslikele sidemetele on Euroopa Liidu (EL) liikmesriikidele üha tähtsamaks muutunud ka poliitilised sidemed, sealhulgas ühtse majanduspoliitika väljatöötamine. Kuigi EL liitumiseelsesse koosseisu kuuluvad rikkad Lääne-Euroopa riigid, on EL oma kasvunäitajate poolest alla jäämas mitmele teisele majanduspiirkonnale, eriti hästi paistab see silma võrdluses Ameerika Ühendriikidega. Momendil moodustab EL SKP elaniku kohta umbes ainult 2/3 USA vastavast näitajast. 10% antud vahest tuleneb tootlikkuse erinevustest ning ülejäänud 20% on põhjendatav EL elanikkonna väiksema osalusmääraga regiooni tööjõus ning väiksema töötundide arvuga. Antud erinevus on otsene tagajärg paljude EL'i liikmesriikide poolt viljeletavale sotsiaalpoliitikale, mis võimaldab elanikkonnal kasutada mitmeid heldeid sotsiaalseid toetusi ning pensione, vähendades seeläbi viimaste valmidust töötada. EL tööjõu tootlikkuse tõstmine ning tööhõive kasv peavad muutuma liikmesriikide jaoks peamisteks eesmärkideks, ainult tänu millele võib osutuda võimalikuks EL'i majanduskasvu jätkusuutlikkuse tagamine.

EL on identifitseerinud enda jaks peamised majanduskasvu tõkestavad tegurid ning asunud ka nende eemaldamisele. Lissaboni Konverentsil 2000 formuleeriti EL pika-ajaline strateegiline eesmärk „saada kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistel põhinevaks majanduseks maailmas, mis oleks võimeline saavutama jätkusuutlikku majanduskasvu rohkemate ja paremate tööde ning suurema sotsiaalse ühtsuse vormis" ning ühtlasi identifitseeriti peamised majanduspoliitilised vahendid selle saavutamiseks. Just tööjõu kiiret vananemist ning sellest tulenevat survet ühenduse liikmesriikide eelarvetele peetakse üheks peamiseks probleemiks oma takistuseks saavutamisel. Sellest lähtuvalt on põhjendatav süvenev huvi vananemisega seonduvate probleemide lahendamise vastu. Eesti, kes astub eelnimetatud ühendusesse juba 2004. aastal, saab olla majanduspoliitiliste töövahendite väljatöötamise ja rakendamise initsiaatoriks. Eesti peab endale tööjõu vananemisega seonduvaid probleeme isegi teistest EL liikmesriikidest teravamalt teadvustama, sest oma ühe EL kõige kõrgema vanurite sõltuvusmääraga, seistakse paratamatult üsna pea antud küsimusega veelgi teravamalt silmitsi.

Siiski ei tohiks Eesti võtta EL tasemel sotsiaal- ja majanduspoliitika väljatöötamisel järgija rolli, vaid omalt poolt tuleb pakkuda õnnestunud pensionireformi käivitamisest saadud kogemust, millega ollakse kindlasti edumeelsemate liikmesriikide hulgas. Kui siia lisada veel võimalus õppida EL kogemustest aktiivse tööjõuturu poliitika kasutamisel, siis on Eestil võimalus kujuneda üheks majanduspoliitiliste vahendite väljatöötamise eestvedajaks, pakkudes tööjõu

vananemisega seonduvatele probleemidele lahendusi ka juba järgmiste vajaduste valguses:

1) fokuseerida oma tähelepanu demograafilistele eesmärkidele nagu kõrge iive ja elanikkonna oodatava eluea pikendamine – vajadusel kasutada kvalifitseeritud immigrantide tööhõivesse kaasamise võimalusi;
2) parandada tööhõivet vanemate, naissoost ning madalama tööoskusteabega elanikkonna seas;
3) tagada nominaalse palgataseme muutuste ja hinnataseme seoselisuse säilimise;
4) tõhustada lapsehoolduse süsteemi tagamaks emadele võimaluse tööhõives tõhusamaks osalemiseks.

EESTI TULUMAKSUREFORMI MÕJU LEIBKONDADE TULUERINEVUSTELE[1]

Eve Parts
Tartu Ülikool

1. Sissejuhatus

Eesti üldiselt eduka majandusarengu taustal on viimastel aastatel hakatud üha rohkem rääkima sellest, et kiire majanduskasvuga kaasnenud suured tuluerisused võivad hakata pidurdama edasist arengut. Kui võrrelda Eesti tulujaotuse näitajaid Euroopa Liidu liikmesriikide ja siirderiikide keskmistega, siis võib näha suuri erinevusi. Siinkohal tuleb märkida, et Eestis oli juba siirdeperioodi algul erandlikult ebaühtlane tulujaotus, mis majandusreformide käigus veelgi süvenes. Samas on teistes siirderiikides suudetud ühiskonna nii tugevat polariseerumist vältida (Kaldaru 2000).

Tulujaotuse problemaatikaga haakusid ka 2003.a. Riigikogu valimised, mis kuulutati meedia poolt lausa maksureferendumiks – muudatused maksudes mõjutavad aga otseselt netotulu jaotust. Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida valitsusliidu poolt kavandatava tulumaksureformi (tulumaksuvaba miinimumi tõstmine 1000-lt 2000 kroonini ja maksumäära alandamine 26%-lt 20%-le) mõju Eesti tulujaotusele leibkondade lõikes. Seadmata kahtluse alla väidet, et absoluutnumbrites võidavad reformist kõik palgatulu saajad, keskendub autor eelkõige suhteliste tuluerinevuste käsitlemisele. Analüüsitakse nii suuremate erakondade lubatud tulumaksumuudatusi eraldi kui ka koalitsioonileppes sätestatud koondvariandi mõju tulujaotusele. Leibkonna tasand on valitud uurimisobjektiks põhjusel, et just leibkond[2], mitte üksikisik, on reaalses elus peamiseks toimetulekuüksuseks. Artiklis kasutatud arvandmed pärinevad peamiselt Statistikaameti poolt läbiviidavast leibkonna pidevuuringust (Leibkonna elujärg 2002, ESA-st tellitud detailsemad andmed tuludetsiilide kohta).

Artikli piiratud mahu tõttu jääb vaatluse alt välja tulumaksureformi maksumus ja koormus riigieelarvele, samuti ei käsitleta reformi mõju kohalike omavalitsuste tulubaasile – need on teemad, mis vajavad eraldi põhjalikumat analüüsi.

2. Kavandatav tulumaksureform ja selle alternatiivid

Suuremate erakondade lubadused üksikisiku tulumaksu kohta olid enne 2003.a. Riigikogu valimisi järgmised:

- Keskerakond (KE) pakkus välja astmelise tulumaksu idee (sama idee sisaldus ka juba nende 1999.a. valimisplatvormis), eesmärgiga vähendada varanduslikku

---

[1] Artikkel on valminud ETF grandi nr. 5369 toetusel.

[2] Leibkond on ühel aadressil elav ja ühist raha kasutav inimeste rühm, kelle liikmed ka ise tunnistavad end ühes leibkonnas olevaks (sugulus- ja hõimlussuhete olemasolu ei ole oluline).

kihistumist ja ühiskonna edasist lõhenemist. Kavandati järgmised maksuastmed ja –määrad[3]: 1200 krooni maksuvaba tulu, tulult 1201-6000 krooni maksumäär 15%, tulult 6001-16000 krooni maksumäär 26% ja 16000 kroonist suuremalt tulult maksumäär 33%.

- Reformierakonna (RE) kava nägi ette tulumaksumäära alandamist 20%-le, lisaks sisaldas valimiskampaania üldsõnalist väidet „maksuvaba miinimum tõuseb niikuinii“. Võrdluseks: 1999.a. valimiste eel oli Reformierakonna lubaduseks üksikisiku tulumaksumäära säilitamine muutumatuna.
- Res Publica (RP) valimislubaduseks oli tulumaksuvaba miinimumi tõstmine 2000 kroonini.
- Mõõdukad eelistasid senise maksusüsteemi säilimist, kuid võimalikus koalitsioonis Keskerakonnaga nõustunuks astmelise tulumaksuga.

Kuigi kirjeldatud alternatiivide üldise headuse hindamist takistab asjaolu, et kusagil pole selgelt sõnastatud tulumaksureformi täpseid eesmärke (ilmselt on need eri parteidel erinevad), saame siiski teha mõningad üldistused. Võrreldes Res Publica plaaniga, mille kohaselt iga palgateenija maksujärgne tulu suureneb 260 krooni võrra kuus, on Keskerakonna kava kasulikum neile, kelle brutopalk jääb alla 20500 krooni kuus, Reformierakonna kava aga neile, kes teenivad kuus üle 5333 krooni (see on lähedane brutopalga mediaanile). Absoluutses järjestuses võidavad kuni 3090 kroonise brutopalgaga inimesed enim RP kavaga; KE variant on soodsaim neile, kelle brutopalk jääb vahemikku 3091–10675 ning RE kava neile, kelle brutopalk ületab 10675 krooni kuus.

3. Maksureform ja Eesti makromajanduslikud probleemid

Kuigi praeguse valitsuskoalitsiooni poolt elluviidav maksureform (maksumäära järk-järguline alandamine 20%-ni ja maksuvaba miinimumi tõstmine 2000 kroonini) on absoluutarvudes kasulik kõigile palgatulu saajatele, ilmnevad mõningad vastuolud riigi makromajanduslike eesmärkide ja kitsaskohtadega.

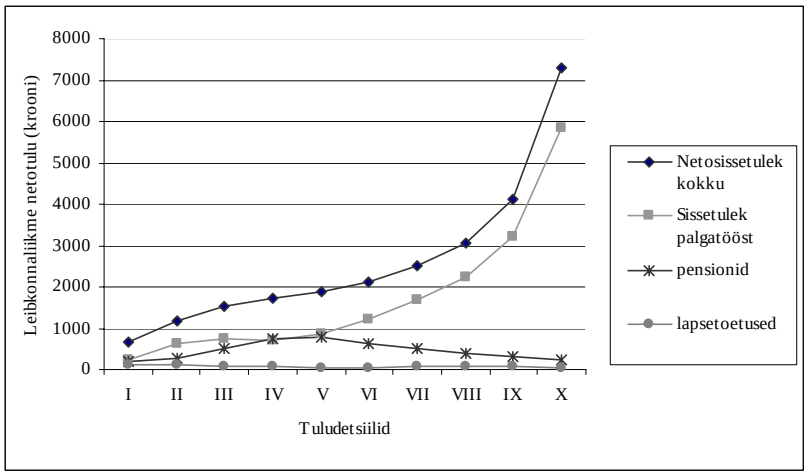
Eesti peamised makromajanduslikud riskid on seotud süveneva jooksevkonto defitsiidiga, mille üheks põhjustajaks on tarbimisbuumist tulenev impordi kiire kasv. Riigi tasandil on juba mõnda aega räägitud sellest, et eestlased kulutavad üle oma võimaluste ning tarbimisbuumi tuleb piirata. Millised on maksureformi võimalikud mõjud tarbimisbuumile? EMOR-i uuringu kohaselt (Emor 2003) kulutavad rohkem kui teenivad ainult jõukamad (A-kiht), kes moodustavad 20% kogurahvastikust ja 36% tarbijaturust. Nn. keskklass (B-kiht) moodustab kolmese jaotuse alusel ca 55% rahvastikust ja hõlmab 48% tarbijaturust. See kiht tervikuna säästab: sissetulekud ületavad kulutusi, kuid ebakindlus tuleviku suhtes ei innusta laenu võtma. Vaeseim 25% rahvastikust (C-kiht) hõlmab 16% tarbijaturust, kuid kuna nende tulud-kulud on enam-vähem võrdsed, siis nemad riigi kui terviku tasandil tarbimisbuumi ei mõjuta. Võib oletada, et praegu säästev keskklass hakkab reformi tagajärjel

[3] http://www.keskerakond.ee/valimised/rk/rk_valimiste_platvorm?sess_admin=78fb55b3825bcf74a67e5a5ee3b1e0ef

julgemalt laenama, samuti kasvavad jõukama kihi tarbimiskulutused. Kokkuvõttes süveneb tarbimisbuum ja selles tulenevad probleemid (impordi kasv, jooksevkonto defitsiit jne.) veelgi.

4. Maksureform ja leibkondade sissetulekute struktuur

Eesti leibkondade peamiseks sissetulekuallikaks on palgatöö, mis hõlmas 2002.a. leibkonnaliikme rahalisest netotulust keskmiselt 68,9% (1612 krooni). Rahalise palgatulu saajaid oli kokku 35% kõigist leibkonnaliikmetest ja keskmine netopalk palgasaaja kohta oli 4094 krooni kuus. Üksikisiku tasandil maksab tulumaksu[4] ja on seega reformist mõjutatud ligikaudu 42% kogurahvastikust ning 86% aktiivsest rahvastikust. Kokku mõjutab tulumaksureform otseselt 65% kõigist leibkondadest, kus on vähemalt üks töötav liige. Palgatulu erinevused mõjutavad enim ka leibkondade kogutulu varieerumist (vt. joonis 1).

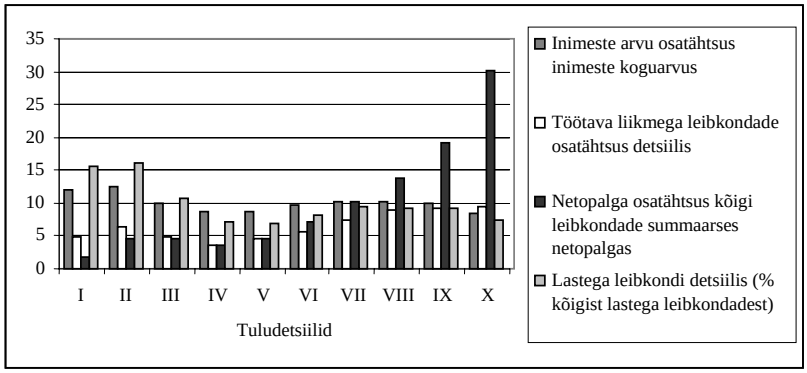


Joonis 1. Leibkonnaliikme keskmine netosissetulek kuus tuludetsiili järgi 2002.a.
Allikas: ESA, Leibkonna elujärg 2002, lk.84-85.

Töötajate sissetulekust sõltub ka ülalpeetavate elatustase; viimased moodustavad Eesti kogurahvastikust ligi 29%. Kaks suurimat ülalpeetavate gruppi, lapsed ja pensionärid, on väga erinevas situatsioonis. Enamik pensionäre (üle 80% pensionärleibkondadest) kuulub IV ja V tuludetsiili, nende keskmine netotulu oli 2002.a. 1853 krooni. Suurem osa lastest (45,2%) kasvab aga I-III detsiili leibkondades, mille netotulu leibkonnaliikme kohta jääb alla 1500 krooni. Lastega leibkonna netotulu liikme kohta on keskmiselt 485 krooni (ca 18%) võrra väiksem

[4] Arvestatud on palgatöötajaid, ettevõtluse ja talupidamisega tegelejaid ning omanditulu saajaid.

kui lasteta leibkonnal (vastavalt 2241 ja 2726 krooni) ja 33,7% lastest elab allpool absoluutset vaesuspiiri. Siit järeldub, et tulumaksureform mõjutab kaudselt ka riigipoolsetest toetustest elatujaid – kui reformi tagajärjel peaksid maksulaekumised vähenema, siis pole võimalik ka tulusiirdeid suurendada, ning ülalpeetavate suhteline heaolutase väheneb.



Joonis 2. Kogurahvastiku, töötavate leibkondade ja netotulu jaotus detsiilide vahel.
Allikas: ESA, Leibkonna elujärg 2002, autori arvutused.

Joonis 2 iseloomustab netopalga osatähtsust erineva struktuuriga leibkondades tuludetsiilide lõikes. Vaadates palgatöö osatähtsust kogutulus näeme, et see on võrdelises seoses leibkonna kogutuluga (vt. joonis 1) ja pöördvõrdelises seoses leibkonna suurusega. See on ka loogiline, sest kõrgemates tuludetsiilides on töötava liikmega leibkondade osatähtsus suurem kui madalamates detsiilides, samal ajal kui madalamates detsiilides on rohkem keskmisest suuremaid leibkondi. Erandiks on siin IV ja V tuludetsiil, mis koosnevad peamiselt pensionärleibkondadest.

5. Maksureformi mõju erineva struktuuriga leibkondadele

Leibkonnaliikme keskmist tulu mõjutavad mitmed tegurid: leibkonna suurus, struktuur, sotsiaalne seisund ja haridustase. Reeglina leibkonnaliikmete arvu suurenedes keskmine netosissetulek väheneb, samuti mõjutab leibkonna suurus sissetulekute struktuuri. Kuid leibkonna suurusest palju olulisemat teavet annab siiski leibkonna struktuur ja sotsiaalne seisund, eriti töötavate liikmete ja laste arv leibkonnas. Tabelis 1 ongi välja toodud peamiselt palgatööst elatuvad leibkonnad struktuuri alusel. Selliseid leibkondi oli 2002.a. Eestis 71,3% kõigist leibkondadest ja nendesse kuuluvate liikmete keskmine netotulu palgatööst oli 1944 krooni.

Tabel 2 näitab, kuidas muutub nimetatud leibkondade sissetulek erinevate tulumaksureformi kavade korral. Arvutuste käigus leiti kõigepealt eri struktuuriga leibkondade summaarne netotulu palgatööst ja teisendati see brutotuluks, arvestades leibkonnaliikmete arvuga. Seejärel arvutati uus netotulu palgatööst, kasutades järgmist valemit: $netotulu = (brutotulu - mv \cdot n) \cdot (1 - m) + mv \cdot n$,

kus *mv* – maksuvaba tulu, *m* – tulumaksu määr, *n* – inimeste arv, kelle pealt arvestatakse tulumaksuvaba miinimumi.[5]

Tabel 1. Peamiselt palgatööst elatuvad leibkonnad netopalga ja struktuuri alusel

	% kõigist leibkondadest	Netotulu palgatööst in. kohta	% keskmisest netopalga tulust	Palgatulu osakaal kogutulus, %
Üksik tööealine	10,8	2896,7	149,0	78,3
Tööealine paar	22,3	2735,7	140,8	77,1
Ühe lapsega täiskasvanu	9,9	1374,9	70,7	63,4
Kahe või enama lapsega täiskasvanu	2,2	1134,8	58,4	60,2
Ühe lapsega paar	12,8	2169,6	111,6	80,3
Kahe lapsega paar	10,1	2005,7	103,2	80,1
Vähemalt kolme lapsega paar	3,2	1287,9	66,3	64,1

Allikad: ESA, Leibkonna elujärg 2002; Tööjõud 2002; autori arvutused.

Tabel 2. Leibkonnaliikme keskmise netopalga muutus erinevate maksureformi kavade korral

Maksukava	1000 kr. + 20%			2000 kr. + 26%			1000 kr. + 20%		
	Neto-palk	muutus		Neto-palk	muutus		Neto-palk	muutus	
		krooni	%		krooni	%		krooni	%
Üksik tööealine	3050,5	153,8	5,3	3156,7	260,0	9,0	3250,5	353,8	12,2
Tööealine paar	2876,4	140,7	5,1	2995,7	260,0	9,5	3076,4	340,7	12,5
1 lapsega täiskasvanu	1445,8	70,9	5,2	1504,9	130,0	9,5	1545,8	170,9	12,4
2+ lapsega täiskasvanu	1206,2	71,4	6,3	1201,0	66,2	5,8	1257,1	122,3	10,8
1 lapsega paar	2291,5	121,9	5,6	2342,9	173,3	8,0	2424,8	255,2	11,8
2 lapsega paar	2127,8	122,1	6,1	2135,7	130,0	6,5	2227,8	222,1	11,1
3+ lapsega paar	1347,0	59,1	4,6	1433,2	145,3	11,3	1458,8	170,9	13,3

Allikas: autori arvutused tabeli 1 põhjal

[5] Siin on kahe täiskasvanuga leibkondade puhul maha arvatud kaks tulumaksuvaba miinimumi. Kuna tegelikkuses kõik täiskasvanud ei tööta ja osa paare pole ametlikult abielus, siis on maksuvaba miinimumi tõstmise tegelik mõju nende leibkondade netotulule väiksem. Arvestatud on ka täiendavat maksuvaba tulu 3 ja enama lapse korral.

Eespool veendusime, et töötavatest leibkondadest on raskeimas olukorras lapsi kasvatavad pered. Tabelist 2 näeme, et lastega peredele on maksuvaba miinimumi tõstmine kasulikum kui tulumaksu määra alandamine.

Mõlema kava (maksumäär 20% ja maksuvaba 2000 krooni) üheaegse täitumise korral on erineva struktuuriga leibkondade netopalga muutused suuremad ja suhteliselt ühtlasemad, jäädes vahemikku 10,8 kuni 13,3%.

6. Maksureformi mõju vaesusele ja ebavõrdsusele

Maksureformi ning vaesuse ja tulujaotuse seoseid käsitledes kerkib kõigepealt üles küsimus, kas tulumaksureform üldse peabki neid probleeme lahendama? Arvestades sotsiaalsete probleemide teravust Eestis, ei saa nimetatud seostest ja mõjudest siiski mööda vaadata – vastasel korral võib juhtuda, et majanduskasvu kiirendamise eesmärgil algatatud reform saab tagasilöögi sotsiaalsete pingete teravnemise kaudu.

Tulujaotuse ühtluse hindamisel võetakse aluseks eri tulugruppidesse kuuluvate isikute tulu osatähtsus kogutulus. Gruppidesse jagamisel võib arvestusühikuks olla majapidamine (leibkond) tervikuna või tulu üksikisiku kohta. Tulemus on erinev – majapidamiste lõikes arvutatud tulujaotus on enamasti ebaühtlasem kui indiviidide lõikes (Kaldaru 2000). Samas jaotub netotulu ühtlasemalt kui brutotulu. Leibkonnaliikme kuukeskmise väljamineku alusel arvutatud Gini koefitsiendid jäid Eestis 2002.a. vahemikku 0,361-0,366 (konkreetne tulemus sõltub valitud tarbimiskaaludest). Nende näitajate alusel oli Eesti tulujaotus suhteliselt ebaühtlane (suhteliselt ühtlaseks loetakse tulujaotust juhul, kui Gini koefitsiendi väärtus jääb vahemikku 0,20-0,35).

Käesoleva artikli kirjutamise käigus selgus kahjuks, et Statistikaameti leibkonna pidevuuringu andmed ei võimalda valimi väiksuse tõttu teha piisava usaldusväärsusega üldistusi üksikute tuludetsiilide lõikes. Tuludetsiilide detailsem analüüs oleks aga vajalik, sest maksumuudatused mõjutavad ka keskmise ja mediaanleibkonna sissetulekut, viimased on aga omakorda aluseks suhtelise vaesuspiiri määratlemisel.[6] 2002.a. oli leibkondade keskmine netotulu 2550 krooni ja mediaanleibkonna keskmine netotulu 1994 krooni (s.o. ligi 12% madalam kui kogukeskmine), absoluutne vaesuspiir[7] oli samal ajal 1593 krooni leibkonnaliikme kohta kuus. Allpool absoluutset vaesuspiiri elas 22,6% leibkondadest, 25% isikutest ja 33,7% lastest. Kuigi need numbrid on ehmatavalt suured, on vaesusnäitajad alates 1997.a. siiski järjekindlalt vähenenud.

---

[6] Eurostati soovitatud suhteline vaesuspiir on 60% leibkondade sissetuleku mediaanist tarbimisühiku kohta, tarbimiskaalude 1:0,8:0,8 korral (vt. Leibkonna elujärg 2002, lk.37-38).

[7] Absoluutse vaesuspiiri arvutamise metoodika vt. Leibkonna elujärg 2002, lk.39.

Kokkuvõte ja järeldused

Käesoleva artikli eesmärgiks oli analüüsida Eestis käimasoleva tulumaksureformi mõju leibkondade suhtelistele tuluerinevustele. Kuigi leibkonnauuringu andmed ei võimaldanud teostada detailsemat analüüsi tuludetsiilide lõikes, saab siiski välja tuua reformi mõjud erineva struktuuriga leibkondadele ja teha mõned üldist laadi järeldused.

- Maksumäära alandamine on kasulikum suurema sissetulekuga inimestele, maksuvaba miinimumi tõstmine aga madalama sissetulekuga inimestele.
- Kõige enam mõjutab reform töötava liikmega leibkondi, kusjuures positiivne mõju on suurem väiksema ülalpeetavate (laste) arvuga leibkondade puhul.
- Väide, et reformist võidavad kõik, pole korrektne, sest nn. „võidu suurus“ on erinev. Tagajärjeks on suhteliste tuluerinevuste suurenemine ning sellega kaasnev edasine pingete kasv ühiskonnas, mis suurendab ebastabiilsust ja pärsib majanduskasvu võimalusi.
- Suurendades enam jõukamate töötajate tulusid, tekib täiendav surve impordikulutuste ja jooksevkonto defitsiidi suurenemiseks.
- Käesolevas kirjutises ei analüüsitud reformi mõju regionaalsetele tuluerisustele, kuid arvestades praegust olukorda võib arvata, et ka siin ebavõrdsuse (st. ebavõrdsete võimaluste) probleem süveneb.

Kokkuvõtteks ei soovinud autor anda tulumaksureformile isiklikku hinnangut, vaid juhtida tähelepanu sellele, et poliitikutel tuleks kindlasti analüüsida, kas nende poolt kavandatavad (esmapilgul kenad) meetmed ikka võimaldavad seatud eesmärke parimal viisil (loe: säästlikult ja rahva hulgas pahameelt tekitamata) saavutada. Kindlasti tuleks sarnaste reformide puhul eelnevalt tellida ekspertuuring ja selle tulemusi ka rahvale selgitada – ainult nii on võimalik teha adekvaatseid, faktidel põhinevaid otsuseid ning tagada samaaegne rahva usaldus ja toetus ka esmapilgul valulikele reformidele.

Kasutatud kirjandus

1. **Arukaevu, R., Kaldaru, H., Parts, E.** The impact of social capital on economic development in the expanding European Union. Paper for the conference „Economic Integration – Step Forward or Finish?“, Warsaw, June 2003.
2. EMOR. „Jõukam tarbija veab ostukäitumise muutuste vankrit“, 26.02.2003, http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1036, 16.01.2004.
3. Eesti Statistikaameti koduleht. http://www.esa.ee/statistika.
4. ESA. Leibkonna elujärg 2002.
5. ESA. Tööjõud 2002.
6. **Kaldaru, H.** Tulujaotuse ja majandusarengu seos. – Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit, VIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu-Värska, 29.juuni – 1.juuli 2000), lk. 134–141.

7. **Kreitzberg, M.** (ESA leibkonna pidevuuringute statistika sektori peaspetsialist). Erinevatesse tuludetsiilidesse kuuluvate leibkondade sissetulekud. Andmepäringu vastus 17.02.2004.

Summary

THE IMPACT OF ESTONIAN INCOME TAX REFORM
ON INCOME DISTRIBUTION BETWEEN HOUSEHOLDS

Eve Parts
University of Tartu

Estonian economy has recently experienced rapid economic growth. In the same time, income distribution has worsened, and this tendency could hinder future development perspectives. One possibility is to change the situation through income tax reform. Estonian government has started to increase the non-taxable income from 1000 to 2000 kroons, and to decrease income tax rate from 26% to 20%. The aim of the current paper is to analyze, how this reform influences the subjective wellbeing of Estonian households with different (income) structures.

For Estonian households, the main income source is income from wage labour, which formed 68.9% of the total monthly monetary disposable income per household member in year 2002. Wage earners constitute 35% of all household members. In 2002, the average income from wage labour was 1612 kroons per household member and 4094 kroons per wage earner.

Although the planned deeper analysis on the basis of income deciles was impossible, the following results could be emphasised:

- The reform has stronger positive impact on households with working members (65% of all households) and on households with lower number of inactive members. In the same time, the wellbeing of the households with many inactive members (children) does not change very much.
- Lower tax rate favours households with higher wage earnings, and higher non-taxable income is preferred by low-income households.
- The political statement that “everyone wins from the reform” is not correct, as the size of the win differs between households. As a result, income differences between households would increase, and this, in turn, would increase tensions in the society, and hinder future development perspectives.
- Current reform would increase consumption (especially that of richer households), which could result in higher current account deficit and instability.

Finally, author intended to emphasise that all that kind of “nice” reforms should be (a) the result of detailed economic analyses, and (b) explained to the public opinion, in order to ensure the best results and public trust in reforms. These preconditions of a successful reform are unfortunately not fulfilled in Estonia.

ENNETÄHTAEGNE VANADUSPENSION JA SELLE SEOS TÖÖTURUKÄITUMISEGA EESTIS

Katrin Uudeküll, Andres Võrk
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Käesolevas poliitikaanalüüsis antakse ülevaade ennetähtaegse vanaduspensioni (eelpensioni) kasutamise teoreetilistest alustest, teiste riikide kogemusest ning tehakse esimesi järeldusi selle kasutamise mõjususe kohta Eestis. Eelpensioni kasutamine, mille korral inimesel on seadusega lubatud pensionile minna enne normaalpensioniiga, on viimase kahekümne aasta jooksul olnud arenenud maades üks sotsiaalpoliitilisi vaidlusteemasid. Eelpensione hakati arenenud riikides rakendama 1970ndatel, kui suurenes eakate inimeste tööpuudus. Eelpensioni skeemid on aga oluliselt vähendanud eakamate inimeste tööjõus osalemist viimastel aastakümnetel. Enamuses arenenud riikides rahvastik vananeb ja inimesed elavad kauem, mis avaldab suurt finantsilist survet riikide sotsiaalkindlustussüsteemidele (eriti *pay-as-you-go* (PAYG) pensionisüsteemidele[1]), mida täiendavalt võimendab töötajate lahkumine tööjõust üha nooremas eas. Eelnevat arvesse võttes on arenenud riikides toimumas pensionisüsteemide muutmise protsess, et suurendada eakate inimeste hõivet.

Ka Eestis tõstetakse pensioniiga järk-järgult, kuid samas viidi sisse ennetähtaegsele vanaduspensionile jäämise võimalus. Selline muutus näib olevat tagurpidi käik eakate inimeste hõive suurendamise soovile, kuid lõpliku hinnangu andmisel tuleb lähemalt uurida, kuidas nimetatud programm on rakendunud ning millised on olnud selle mõjud.

1. Pensionilemineku otsustuste teoreetiline käsitlus

Pensionikäitumise uurimisele on majandusteadlaste poolt tähelepanu pööratud aastakümneid. Pensionile mineku aega mõjutavad tegureid võib üldjoontes jagada kolme teineteisega tihedalt seotud gruppi: 1) tööjõu pakkumisest lähtuvad tegurid; 2) tööjõu nõudlusest lähtuvad tegurid ja 3) sotsiaalkindlustussüsteemist lähtuvad tegurid. Alljärgnevalt antakse lühike ülevaade eelnevalt nimetatud peamistest teguritest, tuginedes Lazear (1986) ning Lumstaine ja Mitchell (1999) artiklitele.

Tööjõu pakkumisega seotud pensionikäitumise tegurite puhul lähtutakse seisukohast, et inimene püüab pensionile mineku ea valikuga maksimeerida oma isiklikku heaolu, mis tavaliselt sõltub tarbimisest (ehk sissetulekust) ja vabast ajast. Ühest küljest, mida hiljem inimene tööjõust tagasi tõmbub, seda suuremad on tema summaarsed töised sissetulekud ja üldjuhul ka tulevased pensionisummad. Teisest küljest aga mida vanemaks inimene jääb ja mida kehvemaks muutub tema tervis,

[1] PAYG on süsteem, kus praeguste töötajate maksutuludest makstakse praegustele pensionäridele pensione.

seda vähem aega jääb tal kasutada pensionihüvitisi ning samaaegselt seda enam hakkab ta väärtustama vaba aega. Üldjuhul, mida enam inimene väärtustab vaba aega või mida suurem on inimese pension pensionile jäämise korral võrreldes töötasuga, seda tõenäolisemalt eelistab inimene kohest pensionile jäämist.

Samuti tuleb arvestada, kuivõrd inimesed arvestavad oma pensionile mineku otsustustes raha väärtuse vähenemist ajas (nt inflatsioon). Lisaks on olulised inimese ootused tuleviku kohta – tulevane töötasu, tervise seisund (oodatav eluiga) ja ka pensionihüvitise suurus. Mida suurem on oodatav töötasu tulevikus või mida pikem on oodatav eluiga, seda kasulikum on pensionile minekut edasi lükata. Inimese pensionile mineku otsust võivad mõjutada ka pereliikmed ning perekonna rikkus – abikaasa vara või laste materiaalne toetus võimaldab inimesel tööturult tagasi tõmbuda varem.

Tööjõu nõudlusest lähtuvate tegurite analüüsi aluseks on eeldus, et ettevõte soovib töötajaid palgata maksimaalselt nii kaua, kuni tööjõukulud on võrdsed töötaja poolt loodud väärtusega ettevõtte jaoks. Et eakamate töötajate tootlikkus on väiksem, tervis kehvem ja haigestumise sagedus suurem, siis üldjuhul ületab inimeste tööea lõpuperioodil makstav tasu töötajate produktiivsuse. See ajendab tööandjaid lõpetama vanemate töötajatega töölepinguid ja soosima nooremat tööjõudu. Et eakatel inimestel on raske uut töökohta leida, siis vallandamine või koondamine viib üldjuhul ennetähtaegsele vanaduspensionile minekuni.

Tööjõust tagasi tõmbumise aja ja viisi valiku üheks peamiseks teguriks on **sotsiaalkindlustussüsteem ja sellest tulenevad tegurid**. Sotsiaalkindlustussüsteem määrab ära: 1) millises vanuses on missugused võimalused tööjõust lahkuda, nt vanaduspensionisüsteem, eelpensionisüsteem, töövõimetuskindlustus, töötus-kindlustus; 2) mis tingimused on sellega seotud (nt vajalik staaž, tervislik seisund, kindlustusmaksed); 3) millist rahalist sissetulekut inimene saab pensionile jäädes ja kuidas see sõltub pensionile mineku east ja viisist.

Seega tööjõupakkumisest lähtuv pensionile mineku selgitus on otseselt seotud sotsiaalkindlustussüsteemiga, sest süsteem määrab ära potentsiaalse pensioni suuruse igal ajahetkel. Üldiselt kehtib reegel, et mida rohkem on võimalusi erinevate hüvitiste saamiseks ja mida suuremad nad on võrreldes inimese töötasuga, seda tõenäolisem on, et inimene läheb pensionile niipea kui võimalik. Samas sõltub ka nimetatud sotsiaalkindlustussüsteemist tulenevate piirangute mõju eelnevalt käsitle-tud mõjuteguritest, nagu indiviidide vaba aja eelistused, tervislik seisund, sissetulekud, tööandjate käitumine jt. Lõpptulemus sõltub iga teguri mõjujõust ja olulisusest indiviidi jaoks. Majandusteadlaste poolt läbi viidud rohkete empiiriliste uuringute tulemusena on pensionikäitumises leitud olulisi mõjusid kõikide nende mõjutegurite osas. Siiski on leitud, et kõige olulisemat rolli mängib sotsiaal-kindlustussüsteem ise.

2. Eelpensionite rakendamise kogemusest arenenud riikides

Viimase kahe kümnendi jooksul on eelpensioni skeemide rakendumise tulemusena arenenud riikides toimunud eakate inimeste tööjõust lahkumine suurel määral. Näiteks Saksamaal suurenes eelpensioni skeemide kasutuselevõtu tulemusena 1970ndatel pensionile mineku intensiivsus sedavõrd, et keskmine tööjõust lahkumise vanus “valgekraede” hulgas vähenes 5,5 aasta võrra (Gruber, Wise 1997, lk. 12). Eelpensionide juurutamisel tehti see mõnes arenenud riigis rahaliselt väga atraktiivseks. Asendatavuse määr ehk hüvitiste suhe viimasesse palka varieerus 1990ndatel eelpensionile mineku vanuses erinevates riikides vahemikus 20-90% (vt tabel 1).

Tabel 1 esitab Gruberi ja Wise (1997) ülevaateartiklis toodud kokkuvõtte eri riikide kasutamata tööjõuressursi ja ning sotsiaalkindlustussüsteemist tuleneva "maksusurve" (*tax force*) vahel. Maksusurve iseloomustab kaudseid makse ehk töötamise alternatiivkulu. Tabelist 1 järeldub ühesuunaline seos maksusurve ja kasutamata tööjõuressursi vahel – riikides, kus pensionieas töötamise alternatiivkulu on suurem, on ka kasutamata tööjõuressurss suurem (nt Belgia, Prantsusmaa, Itaalia, Holland) ning vastupidi (nt Kanada, USA, Rootsi). Seega Gruberi ja Wise’i (1997) uurimuses esitatud arenenud riikide kogemused viitavad sellele, et sotsiaal-kindlustussüsteemist tingitud rahalised stiimulid avaldavad kõige enam mõju inimeste tööturukäitumisele.

Tabel 1. Kasutamata tööjõuressurss ja maksusurve

	Kasutamata tööjõuressurss (vanuse 55-65) %	Mehed tööjõust väljas vanuses 59 (%)	Asendusmäär eelpensioni eas (%)	Maksusurve eelpensioneast kuni 69. eluaastani
Belgia	67	58	77	8,87
Prantsusmaa	60	53	91	7,25
Itaalia	59	53	75	9,20
Holland	58	47	91	8,32
Suurbritannia	55	38	48	3,77
Saksamaa	48	34	62	3,45
Hispaania	47	36	63	2,49
Kanada	45	37	20	2,37
USA	37	26	41	1,57
Rootsi	35	26	54	2,18
Jaapan	22	13	54	1,65

Märkused:
1) kasutamata tööjõuressurss väljendab tööjõust väljas olevaid inimesi antud vanusegrupis;
2) maksusurve iseloomustab kaudseid makse ehk töötamise alternatiivkulu. Mida suurem väärtus, seda enam on tööle jäämine kaudselt maksustatud võrreldes pensionile jäämisega.

Allikas: Gruber, Wise, 1997, lk. 21, autorite kohandused.

Sarnasele järeldusele jõudsid ka Blöndal ja Scarpetta (1998), kelle uurimus näitab, et 1990ndate keskel tegid vanaduspensionide süsteemid peaaegu kõikides OECD riikides töötamise rahaliselt mitteatraktiivseks alates 55. eluaastast. Samuti leidsid nad, et kaudne maks jätkuvale töötamisele on tõusnud oluliselt alates 1960ndatest enamuses riikides. Autorid leidsid, et sotsiaalkindlustuse poolt loodud töötamist pärssivate ajendite elimineerimine suurendaks 55-64 aastaste tööjõus osalemise määrasid kuni 8-9 protsendipunkti.

Seega näitavad arenenud riikide kogemused, et eelpensionide kehtestamisega tõepoolest suurenes eakate inimeste tööjõust lahkumine. Samas ei toimunud olulist noorte tööpuuduse vähenemist, mis oli poliitikutepoolseks eesmärgiks kõnealuste muutuste tegemisel (Mares 2001, lk. 296). Mõnede valitsuste arvamus, et majanduses on fikseeritud arv töökohti ja neid saab lihtsalt ümber jagada inimeste vahel, oli ekslik (World Bank 2000).

Viimastel aastakümnetel on samaaegselt pensionile mineku ea alanemisega toimunud ka rahvastiku vananemine. Alates 1960. aastast on oodatav eluiga arenenud riikides kasvanud keskmiselt 7 aasta võrra ja Jaapanis koguni 11 aasta võrra. Järgneva 50 aasta jooksul on prognoositavaks oodatava eluea kasvuks keskmiselt 4-5 aastat (United Nations 2002, lk. 50). Seega suureneb pensionäride arv ja nad elavad kauem. Kui 50 aastat tagasi töötati 45-50 aastat ja pensionipõlv kestis 5-10 aastat, siis praegustele töötajatele on oodatav tööaeg 30-35 aastat ja oodatav pensionipõlv kestab 15-20 aastat (Cremer *et al* 2001, lk. 2). On ilmne, et rahvastiku vananemine ja pensionipõlve pikenemine ei saa olla sotsiaalkindlustussüsteemidele pikaajaliselt jätkusuutlik, mistõttu on mitmetes riikides algatatud pensionikindlustussüsteemi reforme, mis tõstaksid tööjõust lahkumise keskmist vanust. Selle eesmärgi saavutamiseks muudetakse pensioniskeeme vähem atraktiivseks (nt kohandades enam pensionide suurust sõltuvana pensionile jäämise ajast), tõstetakse otseselt minimaalset pensioniiga või minimaalset nõutavat tööstaaži ning muudetakse rangemaks *de facto* eelpensionide programmid nagu töötuskindlustus ja töövõimetuspensionid.[2]

3. Ennetähtaegse vanaduspensioni kasutamine Eestis

Seoses pensioniea suurendamisega võeti 2000. aasta 1. aprillist Eestis kasutusele ennetähtaegne vanaduspension, mille eesmärgiks oli soov leevendada üldise pensioniea tõusu tagajärjel pensionieelses vanuses töötuks jäänud isikute olukorda. Eelpensioni puhul on võimalik pensionile minna normaalpensionieast kuni kolm aastat varem, mille puhul nõutav pensionistaaž on 15 aastat. Seejuures vähendatakse pensionihüvitist iga varem pensionile mindud kuu eest 0,4%. Eelpension määratakse eluajaks, mis tähendab, et hiljem ei ole võimalik üle minna teisele pensioni liigile. Lisaks ei tohi eelpensioni saamisel samal ajal palgatööd teha, vastasel juhul pensioni väljastamine peatatakse. Kuid eelpensionile lisaks on Eestis mitmeid teisi võimalusi varem tööjõust tagasi tõmbuda. Siia alla kuuluvad soodustingimustel

[2] Konkreetsete reformide kohta vt nt Disney ja Whitehouse 1999, tabel 5.

vanaduspension, töövõimetuspension, töötu abiraha ja töötuskindlustus, mida järgnevates arvutustes ka arvesse võetakse.

Järgnevalt on toodud 2002. aasta alguse seisuga arvutuslik näide pensioni suuruse arvutamisest 40 aastase pensionistaaži, 3500 krooni suuruse töötaja brutopalga ja 3760 krooni suuruse riigi keskmise brutopalga põhjal. Siinjuures eeldatakse, et kuni 2002. aastani olid kolme aasta jooksul sotsiaalmaksude ehk siis töötaja palga suhe riigi keskmisesse palka konstantne. 2002. aasta 1. jaanuarist 31. märtsini oli pensioni baasosa 410 krooni, aastahinne 27 krooni ja 85 senti (Pensionikindlustuse seadus, RT I 2001,100,648). Neid asjaolusid arvestades on pensionihüvitise suurus järgmine:

(1) $$Pension = baasosa + staažiosak + kindlustusosak$$
$$410 + (40 \times 27{,}85) + (3 \times 3500/3760 \times 27{,}85) = 410 + 1114 + 78 = 1602 \text{ krooni}$$

Järgnevalt kaalutakse eelpool toodud tingimuste juures 60-aastaselt tööjõust lahkuva inimese pensionihüvitiste tulusust erinevate töövõimetusastmete, eelpensioni ja töötuks registreerimise korral. Pensionile minekut kaalutakse seega 3 aastat enne normaalpensioniiga. Inimese oodatav järelejäänud eluiga peale normaalpensioniiga (63 aastaselt) on 14 aastat, mis on 168 kuud. Pensioni baasosa ja aastaindeks on konstantsed. Vaatluse alt on välja jäetud lisapensionide saamise võimalus.

Tabelis 2 on toodud erinevate pensioniliikide puhul saadav hüvitis kuus, absoluutsumma enne normaalpensioniiga kolme aasta kohta ja 14 aasta kohta peale normaalpensioniiga ning kogu saadav raha 3+14 aasta (ehk 36+168 kuu) jooksul kokku (vt tabel 2, viies veerg).

Tabel 2. Erinevate pensionile mineku skeemide väärtused (Eesti krooni)

	1 kuu	36 kuud enne 63 eluiga	168 kuud peale 63 eluiga	36+168 kuud	36+168 diskonteeritud väärtus (5%)
Vanaduspension	1 602	0	269 098	269 098	
Töövõimetus-pension					
Töövõimetus 100%	1 602	57 664	269 098	326 762	219 805
90%	1 442	51 897	269 098	320 995	214 461
80%	1 281	46 131	269 098	315 229	209 117
70%	1 121	40 365	269 098	309 462	203 773
60%	961	34 598	269 098	303 696	198 429
50%	801	28 832	269 098	297 930	193 084
40%	641	23 006	269 098	292 163	187 740
Töötu+eelpension		9 kuud = 3600 27 kuud = 38577	240 035	282 212	186 964
Eelpension	1371	49360	230 348	279 708	188 116
Töötu+vanadus-pension	400	21 kuud = 0 15 kuud = 6000	269 098	275 098	171 683

Antud arvutuste põhjal oleneb pensionile mineku aja valik siiski inimese tervisest. Kui inimene on vähemalt 40% ulatuses püsivalt töövõimetu, siis on igal töövõimetuse tasemel kasulik võtta töövõimetuspension ja seega minna koheselt pensionile. Kui indiviid ei vasta töövõimetuspensioni saamise tingimustele, siis jääb valida eelpensioni ja töövõimetuse või nende kombinatsiooni vahel. Nende tulusus ja eelistamise järjestus sõltub aga sellest, kas inimene võtab otsustamisel arvesse saadava hüvitise suuruse kuus, kogu pensionipõlve jooksul saadava hüvitise absoluutsumma või arvestab seejuures ka inflatsiooni mõju hüvitise väärtusele tulevikus. Nõrga tervisega inimene eeldab lühemat eluiga ja ei arvesta seetõttu niivõrd inflatsiooni mõjuga. Selle tagajärjel eelistab inimene kohest suuremat rahasummat ja võtab eelpensioni. Siinjuures tulevad pensionikäitumises arvesse ka pensionikindlustussüsteemist tulenevate nõuete ja tingimuste mõjutegurid. Seega ei saa pensionile mineku aja valiku otsustusi võtta üheselt. Arvestada tuleb paljude asjaoludega nagu pensionikindlustussüsteemi reeglid ja nõuded, inimese tervise seisund ja eelistused, raha väärtuse muutumine aja jooksul jne.

Tabel 3. Tööjõust lahkumise võimaluste edetabel 60. aastase mittetöötava mehe jaoks (oodatav eluiga 15 aastat, diskonteerimisnorm 10%)

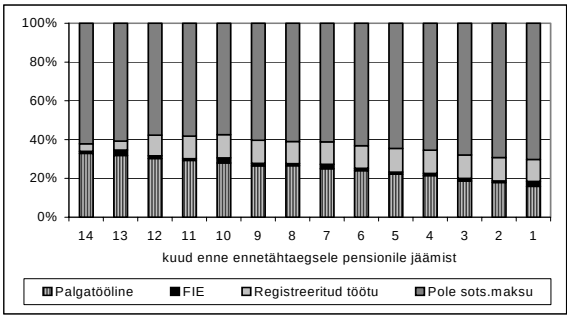
1. Kõrge töövõime kaotusega töövõimetuspension kuni pensionieani ja edasi vanaduspension
2. Töötuskindlustushüvitis 6 kuud (kui mitte väga madal palk) ja siis ennetähtaegne pension
3. Ennetähtaegne pension
4. Töötu abiraha 9 kuud ja siis ennetähtaegne pension
5. Vanaduspensioni ootamine kolm aastat

2000. ja 2001. aasta Eesti ennetähtaegsete pensionäride empiirilistele andmetele tuginedes arvutati sarnaselt Gruber ja Wise uurimusele Eesti eelpensionäride sissetulekute asendusmäärad, mis on saadava pensionihüvitise suhe enne pensionile jäämist palgatööst saadud keskmisesse sissetulekusse. Kui arvestada kõiki ennetähtaegseid pensionäre, siis olid asendusmäärad enne pensionile jäämist viimase kuue kuu keskmise sissetuleku põhjal naiste puhul 236% ja meeste puhul 258%, st saadud pensionihüvitis oli *ca* 2,5 korda suurem kui inimeste keskmine sissetulek enne pensionile jäämist. Kui aga vaadata asendusmäärasid enne pensionile jäämist palgatööd teinud inimeste lõikes (see hõlmab 720 inimest ehk 16%-i kogu valimist), siis oli naiste sissetulekute suhe pensionihüvitisse 72% ja meestel 75%. Need tulemused on sarnased Euroopa arenenud riikide tulemustega Gruber ja Wise uurimuse põhjal, kus keskmine asendusmäär oli 77%.

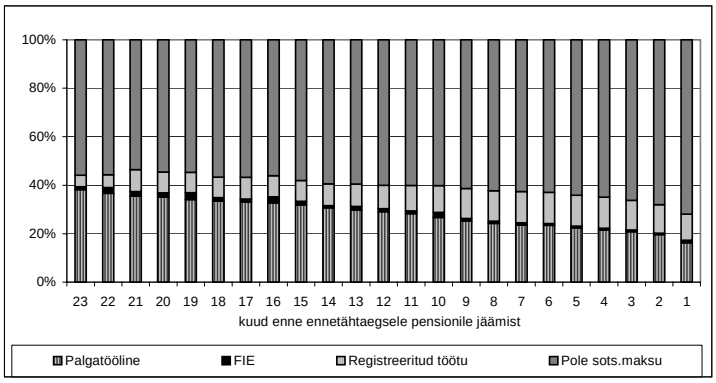
Kui vaadata ennetähtaegsete pensionäride jagunemist määratud pensionihüvitise suuruse järgi (vt joonis 2), siis keskmiselt oli pensioni suurus 1200 kuni 1400 krooni samal ajal kui miinimumpalk oli 2000. ja 2001. aastal 1400 krooni, seega eelistavad inimesed samaväärse sissetuleku juures vaba aega ja lähevad ennetähtaegsele vanaduspensionile, mida näitavad ka asendusmäärad. Selliste asendusmäärade juures (250% ja 75%) on ka loogiline empiiriliste andmete põhjal saadud tulemus, kus inimesed läksid ennetähtaegsele pensionile niipea kui neil see võimalus tekkis. Seega vaatamata pensionihüvitise vähendamisele iga varem pensionile mindud kuu

eest, on ennetähtaegne vanaduspension ikka atraktiivne, mis on eelkõige seotud väikese sissetulekuga (töötu abiraha vaid 400 krooni kuus) või sissetuleku puudumisega (mitteaktiivsed).

Inimeste tööturuseisundeid enne eelpensionile jäämist analüüsides on näha, et nii 2000. kui 2001. aasta ennetähtaegsete pensionäride puhul olid 60-80% eelpensionäridest enne eelpensionile jäämist mitteaktiivsed, st nende eest polnud makstud sotsiaalmaksu või siis töötud, kelle eest riik maksis sotsiaalmaksu (vt joonis 1 ja 2). Seega võib öelda, et 2000. ja 2001. aastal 80%-l ennetähtaegset pensioni kasutanud inimeste jaoks toimus pensionile minek läbi töötuse või mitteaktiivsuse seisundi, mistõttu võib öelda, et eelpensionipeogramm Eestis pakub alternatiivset sissetulekut inimestele, kes on nagunii olnud juba pikka aega töötud.



Joonis 1. 2000. aasta ennetähtaegsete pensionäride sotsiaalmajanduslik staatus 1-14 kuud enne eelpensionile jäämist (autori arvutused).



Joonis 2. 2001. aasta ennetähtaegsete pensionäride sotsiaalmajanduslik staatus 1-23 kuud enne eelpensionile jäämist (autori arvutused).

See annab kinnitust järeldusele, et ennekõike on määravaks saanud ennetähtaegsele pensionile minekul inimeste vähene sissetulek (töötu abiraha 400 krooni) või sissetuleku puudumine, mistõttu läksid inimesed ennetähtaegsele vanaduspensionile

niipea kui neil see võimalus tekkis seaduse järgi ja maksimaalse võimaliku aja enne normaalpensioniiga. Seejuures pole pensionihüvitise vähendamine iga varem pensionile mindud kuu eest 0,4% mõjutanud pensionile mineku otsuseid ehk pensionile mineku ootamist normaalpensionieani, kuna mõttekam on võtta kohene sissetulek eelpensioni näol kui oodata ilma sissetulekuta normaalpensionieani. Teisest küljest on töötavate inimeste töötasu suhteliselt madal (ennetähtaegse pensionihüvitise suhe palka keskmiselt 75%), mistõttu on eelpensionile jäämine atraktiivne, kuna peaaegu sama sissetuleku juures ei pea enam töötama. Kuid sissetulekute mõjuga pensioniotsustustele on tihedalt seotud ka nii tööjõu nõudmisest tulenevad mõjutegurid, mis loovad väheseid töötamise võimalusi eakatele inimestele vähese töötasu juures kui ka sotsiaalkindlustussüsteemist tulenevad tegurid.

Kokkuvõte

Teoreetiliselt mõjutavad inimese pensionile mineku otsust kolm suurt tegurite gruppi: 1) tööjõupakkumisest tulenevad tegurid, 2) tööjõunõudlusest tulenevad tegurid ja 3) sotsiaalkindlustussüsteemist tulenevad tegurid. Teiste riikide empiirilised kogemused näitavad selgelt, et olulisim neist teguritest on sotsiaalkindlustussüsteem ise, võimaldades inimestele erinevaid viise enne normaalaega pensionile minna ja luues finantsilisi stiimuleid nende kasutamiseks. Arenenud riikide eelpensioni skeemid on oluliselt vähendanud eakamate inimeste tööjõus osalemist viimastel aastakümnetel.

Eesti pensionikindlustuse süsteemi praegune institutsionaalne ülesehitus ei avalda olulist negatiivset mõju tööjõupakkumisele. Oluline on see, et süsteem ei tekitaks üleüldiselt negatiivseid stiimuleid töölt tagasi tõmbumiseks tüüpilise inimese jaoks. Antud analüüsi põhjal selgus, et vähemalt esialgses rakendumise faasis ei ole ennetähtaegse pensioni skeem töötanud mitte niivõrd tööjõupakkumise otsese vähendajana, nii nagu on see olnud arenenud riikides, vaid pigem pakub see alternatiivset sissetulekut inimestele, kes pole nagunii juba pikka aega töötanud. Seega Eestis praeguse seisuga puudub oluline seos ennetähtaegse pensioni kasutamise ja inimeste tööjõupakkumise vahel.

Eelpensionieas töötuks jäänud inimeste puhul võiks alternatiivina ennetähtaegsele pensionile tulla kaalumisele aktiivsete tööturumeetmete (nt täiendkoolituse) sundkorras kasutamine, kuid on ilmne, et vanemas eas ei ole need inimeste jaoks enam nii sobivad, sest aktiivsed meetmed on suhteliselt kulukad, kuid periood, mille jooksul inimesed võivad kasu saada antud meetmetest on lühike. Lisaks on vanemate inimeste produktiivsus madalam, mistõttu ka tööjõunõudlus eakamate inimeste jaoks on madalam, seega on töökohtade leidmine raske. Seega juba töötuks jäänud eakate inimeste puhul on otstarbekam kasutada passiivseid meetodeid võrreldes aktiivsete meetoditega.

Kasutatud kirjandus

1. Blöndal, S., Scarpetta, S. The retirement decision in OECD countries, OECD Economics Department, Working Paper No. 202, 1999. [http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/4cf568b5b90dad994125671b004bed59/e5c5af03c47fb077c1256719005bce30/$FILE/02E92361.ENG] 27.09.2002

2. Cremer, H., Lozachmeur, J.-M., Pestieau, P. Social security and variable retirement schemes. An optimal income taxation approach. 2001, 26 lk. [http://www.cepii.fr/anglaisgraph/meetings/2001/enepri07080901/lozachmeur.pdf]. 25.09.2001

3. Disney, R., Whitehouse, E. Pension Plans and Retirement Incentives. Social Protection Discussion Paper Series No. 9924, The World Bank, 1999. [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/2d5135ecbf351de6852566a90069b8b6/3be4918e9b7909cb852567f3005b5dd3/$FILE/9924.pdf] 10.10.2002

4. Gruber, J., Wise, D. Social Security Programs and Retirement Around the World, NBER Discussion Paper No. 6134. 1997. [http://papers.nber.org/papers/w6134.pdf] 26.09.2002

5. Heyma, A. Lessons from a structural dynamic analysis of retirement behavior in the Netherlands, Discussion Paper, University of Amsterdam 2001, 56 lk. [http://www.bsos.umd.edu/econ/evans/sem_pap/Lessons_Retirement_AH.pdf] 25.09.2002

6. Lazear, E. P. Retirement From the Labor Force. – Handbook of Labor Economics, Volume 1, 1986, lk. 305-353.

7. Lumstaine, R. L., Mitchell, O. S. New Developments in the Economic Analysis of Retirement. – Handbook of Labor Economics, Volume 3, 1999, lk. 3261-3303

8. Mares, I. Enterprise Reorganization and Social Insurance Reform: The Development of Early Retirement in France and Germany. – An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 3, 2001, lk. 295-317.

9. Statistikaamet, Eesti statistika aastaraamat 2002. CD-ROM, Tallinn 2002.

United Nations. World Population Ageing: 1950-2050, United Nations Population Division, 2002. [http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/pdf/002moreد.pdf] 27.09.2002

10. World Bank. Retirement. Can Pension Reform Reverse the Trend to Earlier Retirement? World Bank's Pension Reform Primer Notes, 2000. [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/2d5135ecbf351de6852566a90069b8b6/60cd9b776f1024db852568710054fffc/$FILE/N%20retirement%20v2.pdf] 10.10.2002

Summary

EARLY RETIREMENT AND IT´S CONNECTION WITH LABOUR MARKET BEHAVIOUR IN ESTONIA

Katrin Uudeküll, Andres Võrk
Tartu University

There are many different factors that can influence retirement behavior, like labor supply (age, gender, health, family), labor demand side (unemployment) and social insurance system (formal retirement age and different rules of joining these programs). The modern retirement models include also individual preferences and uncertainty about future events.

People in many European countries and in US retire as soon as possible, so that most of 60 and older are out of labor force. At the same time the population is ageing rapidly. All this has an important negative effect to pay-as-you-go systems restricting the financial opportunities. So the governments of these countries have made conclusion that they have to increase retirement age and restrict the entrance of retirement programs. The scientists have find in their studies that social insurance systems have the major effect on retirement behavior. But there is important influence of individual income and health on retirement behavior too.

Since year 2000 elderly people in Estonia can use early retirement scheme, where the benefits are lowered. This makes early retirement more unattractive. Calculations show that the most profitable retirement is through disability program, what assumes weak health. Healthy individual can make decision between early retirement program or unemployment program. But the benefit of unemployment is very low in Estonia, so it is unattractive alternative for retirement.

The main results can be compared with developed countries where the most important factor is income that have had effect on retirement decisions. The replacement rate of income was over all early retirement pensioners 250% and over pensioners who worked before retirement average 75%. This means that received pension benefit where 2,5 times larger than the average income before retirement. And over pensioners who worked before retirement the replacement rate is also high. To explain the high replacement rate the data show that about 80% of these people had small income (unemployment subsidy 400 EEK) or not income at all. Early retirement pensioners retired as soon as it was possible and so long time earlier than allowed. Under these circumstances early retirement program has been successful as it approves the situation of older people unemployment.

THE EFFECT OF FISCAL POLICY ON CONSUMPTION IN ESTONIA

Lenno Uusküla, Hannes Kaadu
Eesti Pank

Introduction

Full participation in the Economic and Monetary Union will introduce several changes into Estonian macroeconomic policies. The European Central Bank will conduct monetary policy. Fiscal policy will be one of the main tools of the aggregate demand management at country level. Estonian budget will be subject to the Stability and Growth Pact rules.

Reaction of private consumption to government expenditures in Estonia has gained little interest in previous literature. However, some facts might have been overlooked. First, although by law, the Estonian Parliament, Riigikogu, cannot vote for an unbalanced budget, the *ex post* budget can be out of balance. Second, Estonian consumers are often argued to have strong liquidity constraints – low ability of taking loans against future income. This might have been true in the beginning of the transition period, but does not correspond to a situation where the public is worried about a lending boom.

The objective of this paper is to estimate whether Ricardian equivalence holds for the Estonian economy. To that end the liquidity constraints and public consumption effects on private consumption are analysed and empirical estimations are carried out. The paper is structured as follows. First, some theoretical considerations are presented. Second, Estonian consumption and income data are discussed. Third, two approaches are used to test for Ricardian equivalence.

Theoretical Background

There are two types of consumption functions. The Keynesian consumption function relates current consumption to current disposable income. A change in taxes influences disposable income in the current period. Total consumption can thus be affected by fiscal policy, implying a possibility for short-term stimulation of aggregate demand. According to the permanent income hypothesis (Friedman 1957), total consumption is divided into permanent and transitory components. An increase in current income raises consumption only if people consider themselves to be wealthier (the increase in income is permanent). A household's income variation also includes temporary changes, which are based on possible unemployment or unexpected bonuses. The latter does not increase wealth and that is why it has no influence on consumption. In order for Ricardian equivalence to exist, permanent income hypothesis must be a valid concept.

Barro (1974) introduced modern discussion on Ricardian equivalence. According to the theory, full acceptance of the Ricardian equivalence hypothesis requires absence of liquidity constraints, a long planning horizon and low tax distortions. The

assumptions behind the Ricardian equivalence have been criticised of lacking empirical evidence (see e.g. Seater 1993, Becker 1995, Barro 1996). By rejecting permanent income hypothesis i.e. that people can take loans or save money for the future, or not finding evidence for long income and expenditure planning horizons, one can reject also Ricardian equivalence. If the initial conditions are not rejected, the Ricardian equivalence can hold, but depends on the private consumption reaction on public consumption.

The extensive discussion on the existence of Ricardian equivalence has not produced any conclusive answers. Many authors have taken an intermediate position where they do notice some effects from government consumption, but do not count it as evidence for full support of the hypothesis. For a good overview of papers that have tested Ricardian equivalence, see Garcia and Ramajo (2004).

Public and Private Consumption in Estonia

Research on the validity of Ricardian equivalence concentrates on two variables: government budget balance and the difference between private disposable income and expenditures. According to automatic stabilizers, budget income is bigger and expenditures smaller during economic booms and *vice versa* in recessions. The 1999 economic downturn brought Estonian Government budget also into deficit. The deficit in the first quarter was 1.5 billion of Estonian kroons (figure 1). For the full year, the budget deficit reached over 3 percent of GDP.

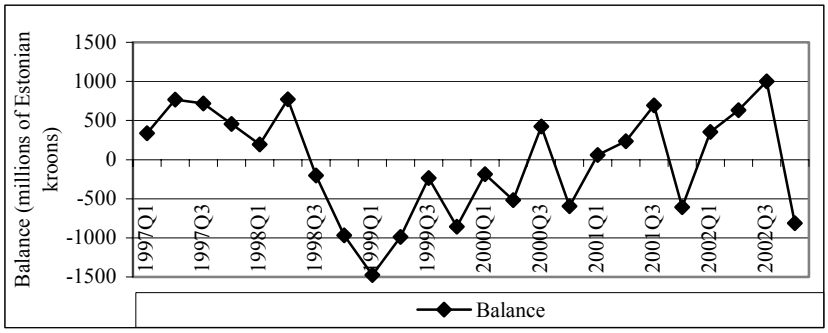


Figure 1. Central Government's Budgetary Balance in Estonia from 1997Q1 to 2002Q4 (in Estonian kroons)
Source: Statistical Office of Estonia

According to the permanent income hypothesis, private consumption does not depend on the expected change in present period disposable income, but on discounted expected future incomes. Hence a person, whose income today is lower than the average of his/her lifespan, should borrow money from capital markets. People whose present income is higher than the expected future income should save money in order to smooth consumption. Absence of borrowing constraints is needed.

In case of budget deficit, it is necessary that people should be able to save money for the future (their income is higher than the minimum cost of living).

Personal income has significantly increased in Estonia since 1996. A respective increase in expenditures has been similar (figure 2). The correlation coefficient for private consumption and income based on a survey is 0.99. This co-movement indicates that people in Estonia consume similar proportions of their income. The data show one episode where income and consumption did not follow the same pattern. This is the aftermath of the Russian crisis in 1998, where people started to save more money. However the higher savings were spent a year later. This period also coincides with the public sector budget deficit in Estonia.

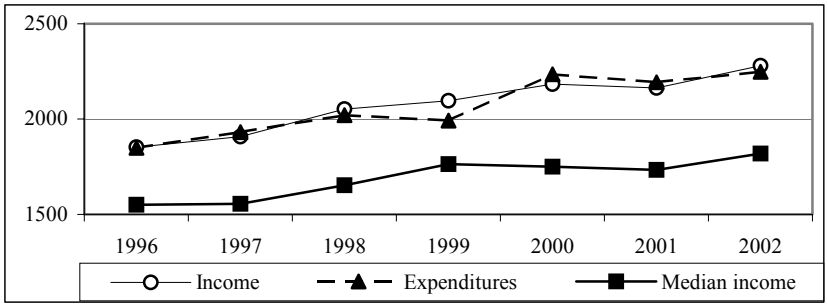


Figure 2. Real Income and Expenditures Per Household Member Per Month, Based on Household Survey Data (year 2000 prices, Estonian kroons)
Source: Household income and expenditure survey, Statistical Office of Estonia

The reaction mimics the expected behaviour of Ricardian equivalence. This example shows that Estonians use precautionary savings and hence there is some consumption smoothing over the years of interest. However, no conclusions on liquidity constraints can be drawn at this stage, as it is difficult to separate between precautionary and 'Ricardian' savings (see Carroll 2001).

Empirical Estimation

Two empirical approaches are used in this paper. First is based on the Haque and Montiel (1989) paper to check for possible liquidity constraints and short planning horizons. The second follows the Aschauer (1985) paper to test explicitly whether government consumption is taken into account in private consumption.

According to the permanent income hypothesis, present consumption should depend on lifetime income and not on expected changes in present income. If a consumer smoothes consumption, the present level should be determined by previous period consumption and not by previous or present period disposable income. The Haque and Montiel (1989) approach tests whether the coefficients on the lags of disposable income in the private consumption regression are statistically different from zero. If

the joint hypothesis that they are zero is rejected, permanent income is not a valid concept and Ricardian equivalence cannot exist. If the tests do not allow rejecting the zero hypothesis, people can smooth consumption over periods. Based on the same equation, the underlying theoretical parameters (interest rate, share of unconstrained population, etc) can be estimated directly. For a more thorough description of the model see the Haque and Montiel (1989) article and the Kaadu and Uusküla (2004) working paper.

The estimation requires the use of instrumental variables. For this purpose, two-stage least squares was used with the instruments consisting of second lags of real private consumption and disposable income[1] (Statistical Office of Estonia), real government expenditures (Ministry of Finance), world real interest rate (euribor from the European Central Bank), real public deficit (Ministry of Finance), terms of trade (Statistical Office of Estonia) and 12-month real interest rate of loans granted to individuals (Bank of Estonia). The data are quarterly, estimation period from 1997Q1 to 2002Q4. The private income and consumption series used in regression can be analysed as stationary[2]. Since only the coefficients on disposable income are subject to tests, subtracting C_{t-1} from both sides will satisfy the stationarity condition of testing the parameters of interest[3].

The estimation results of the unrestricted and restricted models are reported in table 1. All series of variables are smoothed with the Hodrick-Prescott (HP) filter[4]. The reported coefficients are not in full accordance with that suggested by theory. The parameter on private consumption with one lag exceeds unity, but should not be double of it. The second lag is and should be negative. The overreaction of the first lag is compensated in the negative value of the second lag, so the sum of the two exceeds one, indicating trending consumption expenditures. The coefficients on disposable income should all be with reverse signs, but as they are very small and not different from zero, this should not be of high concern.

---

[1] The disposable income and consumption data used in the regressions is from the national accounts statistics and differs from the survey based data.

[2] The Augented Dickey-Fuller (ADF) test could reject unit root for private consumption at 10% significance level and Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) test statistic could not reject stationarity at 5 % significance. ADF test could reject unit root for disposable income at 1% significance and KPSS reject stationarity at 1% level. For both tests, trend and intercept was used. As the time series are short, the tests can give biased results. In this paper, the problem should be kept in mind, but should not be overstressed.

[3] Haque and Montiel (1989) with reference to Stock and West (1987) conclude that ”conventional test statistics remain valid in the presence of integrated regressors as long as the regression in question can be rearranged so that the parameters of interest appear as coefficients of stationary mean-zero variables”.

[4] The smoothing parameter is 1600 as recommended for quarterly time series. Models with seasonally adjusted (with Census X12 filter) time series gave inconclusive results because of the iteration method used: the results depended heavily on the starting values imposed. Models with different lag structures (namely lags up to one year and one year moving average) did not improve the results significantly.

Table 1. Estimation Results of Private Consumption

	Unrestricted		Restricted*		Prob(unrestr= restricted)
	Coefficient	**(s.e.)**	**Coefficient**	**(s.e.)**	
Private consumption (-1)	2.0223	0.1117	*1.9748*		0.6763
Private consumption (-2)	-1.0050	0.1075	*-0.9613*		0.6901
Disposable income, (α_3)	-0.0368	0.0778	*-0.0093*		0.7284
Disposable income (-1), (α_4)	0.0447	0.1190	*0.0063*		0.7513
Disposable income (-2), (α_5)	-0.0236	0.0587	*-0.0089*		0.8056
R (interest rate)			1.0258	0.0025	
s (weight)			0.9289	0.0072	
γ (horizon effect)			0.8486	0.0137	
θ (liquidity constraints)			1.0093	0.0055	
R^2_{adj}	0.99		0.99		
Durbin-Watson	2.53		2.29		

* The equation estimated is the following: Priv_cons=(R/γ*(1+γ*s))* Priv_cons(-1)+ ((-1)*s*R^2/γ)* Priv_cons(-2)+(1-θ)*Disp_inc+((-1)*R/γ*(1+γ*s-θ*(γ+s)))* Disp_inc(-1)+ +((1-θ)*s*R^2/γ)* Disp_inc(-2). Numbers in italics are calculated based on the estimated values.

Tests for the liquidity constraints showed no evidence on binding liquidity constraints. Joint and separate testing of the coefficients showed that it is not possible to reject the no liquidity constraints hypothesis: $\alpha_3 = \alpha_4 = \alpha_5 = 0$. Hence liquidity constraints can be rejected and permanent income hypothesis is a valid concept for describing Estonian data. The results of the restricted equation show that people are operating in a multi-period framework ($\gamma \neq 0$) and the proportion of liquidity-constrained households is very small ($1-\theta \approx 0$). The values of the interest rate *R* and system weight *s* parameters are as expected.

The results would allow drawing conclusions on the existence of Ricardian equivalence only if the results would show binding liquidity constraints. In such case Ricardian equivalence could be rejected. However, for Estonia, it does not give any conclusive answers, as the result depends on whether or not Estonians react on public deficits and surpluses. For that purpose, the government consumption effect has to be taken into account explicitly.

According to the Aschauer (1985) approach, equations on private consumption and public expenditures are estimated in a simultaneous system (table 2). In the unrestricted model, the parameters are independent. In the restricted system, the public consumption function is plugged into the private consumption function and the model is re-estimated. If the parameters of the restricted and unrestricted models do not differ from each other, government consumption is taken into account in private consumption and Ricardian equivalence exists. In addition, in the restricted system, the parameter θ measures the effect of government consumption on total consumption. If it is positive and different from zero, government consumption

increases total consumption and full Ricardian equivalence can be rejected. For a more thorough description of the model see the Aschauer (1985) article and the Kaadu and Uusküla (2004) working paper.

Table 2. Results of the Reduced Model

	Unrestricted		**Restricted***		**Prob(unr=restric)****
	Coefficient	**(s.e.)**	**Coefficient**	**(s.e.)**	
Priv_cons					
C(6), (α)*			-5894.7680	6950.2070	
C(7), (θ)*			-5.3903	2.9181	
C(8), (β)*			0.5194	0.1584	
Constant	-5849.3920	2218.3220	*-9842.0576*		0.069
Private consumption (-1)	0.0549	0.1790	*0.5194*		**0.010**
Government expenditures (-1)	3.8729	0.7558	*2.2274*		**0.033**
Budget deficit (-1)	0.9144	0.2380	*0.4057*		**0.035**
R^2_{adj}	0.90		0.85		
Durbin-Watson	2.21		2.23		
Government expenditures***					
Constant	127.2394	1052.4530	338.1280	1038.7420	0.8424
Government expenditures (-1)	0.9793	0.2432	0.9327	0.2400	0.8493
Budget deficit (-1)	0.0193	0.0973	0.0753	0.0483	0.5632
R^2_{adj}	0.86		0.84		
Durbin-Watson	2.64		1.92		

* Results based on the restricted model: Priv_cons=(C(6)-C(7)*C(1))+C(8)*Priv_cons(-1)+ +C(7)*(C(8)-C(2)))*GEXP(-1)-(C(7)*C(4))*DEFICIT(-1). Numbers in italics are calculated based on the estimated values.

** Probability that the hypothesis that coefficient of the unrestricted coefficient equals to the restricted, can be rejected. The presented probabilities are based on Wald tests, standard errors those of the unrestricted system.

*** GEXP=C(1)+C(2)*GEXP(-1)+C(4)*DEFICIT(-1)

The estimation process requires that the system of two equations be estimated subject to the restrictions in order to acquire estimates of the initial model unrestricted system parameters. Because of the non-linear nature of such estimation, full-information maximum likelihood (FIML) is used, as suggested by Aschauer (1985). The time-series are seasonally adjusted with the ARIMA X-12 filter. The results of the model where data were smoothed with HP filter are similar and the parameter coefficients are not presented. The modelling approach is from general to specific. First, the second lags of government expenditures and budget deficit are included in both equations, but as in the Aschauer paper, they are insignificant and removed from the system after testing for a joint hypothesis that they are indifferent from zero. As a result the standard errors decrease significantly.

The results show that the parameters of the private consumption equation in the restricted and unrestricted models are different. This shows that government consumption does not have any effect on private consumption.

The other way of testing for Ricardian equivalence is the parameter θ, the reaction of private consumption on government expenditures. Negative value, statistically not different from zero at 5% confidence level, points to a relation that increasing government expenditures should decrease total consumption, which is not a realistic result. Therefore the results using the Aschauer (1985) approach do not support the existence of Ricardian equivalence.

Policy Conclusions

The evidence for Ricardian equivalence is mixed. There is evidence that Estonians have no liquidity constraints. Consumers are able to save money for the future years to smooth consumption. Hence, in principle, they could react on government deficit/surplus with respective decrease/increase in consumption. However, private consumers do not actively react on changes in a government deficit/surplus. One reason behind this might be that the public does not consider the changes in the government balance among the important factor influencing disposable income in the future. This might be true for low levels of deficits and surpluses, but does not necessarily hold when the government would start using the budget as a policy tool. Therefore expansionary budgetary policy does not necessarily increase total demand in the economy.

Future research should concentrate more on testing the liquidity constraints in Estonia with micro level data. After identifying similarly behaving household groups, Ricardian equivalence should be estimated only on those who are expected to behave similarly (e.g. active labour force) and exclude those with different patterns (e.g. pensioners).

References

1. **Aschauer, D. A.** (1985), 'Fiscal Policy and Aggregate Demand', *The American Economic Review*, Volume 75, Issue 1, pp. 117-127
2. **Barro, R. J.** (1974), 'Are Government Bonds Net Wealth?' *The Journal of Political Economy*, Volume 82, Issue 6, pp. 1095-1117
3. **Barro, R. J.** (1996), 'Reflections on Ricardian Equivalence', *NBER Working Paper* no 5502
4. **Becker, T. (**1995), 'Government Debt and Private Consumption: Theory and Evidence', *The Economic Research Institute of the Stockholm School of Economics*, Working Paper no. 71
5. **Carroll, C. D.** (2001), 'A Theory of the Consumption Function, with and without Liquidity Constraints (expanded version)'. *NBER working paper* no 8387, 33 pp.
6. **Friedman, M.** (1957), 'A Theory of Consumption Function', Princeton University Press

7. **Garcia, A., Ramajo, J.** (2004), 'Fiscal Policy and Private Consumption Behaviour: The Spanish Case', forthcoming in *Empirical Economics*
8. **Haque, N. U., Montiel, P.** (1989), 'Consumption in Developing Countries: Tests for Liquidity Constraints and Finite Horizons', *The Review of Economics and Statistics*, Volume 71, Issue 3 (Aug, 1989), pp. 408-415
9. **Kaadu, H., Uusküla, L.** (2004), 'Liquidity Constraints and Ricardian Equivalence in Estonia' Bank of Estonia working papers, forthcoming
10. **Seater, J. J.** (1993), 'Ricardian Equivalence', *Journal of Economic Literature*, Volume 31, Issue 1, pp. 142-190

Kokkuvõte

FISKAALPOLIITIKA MÕJU ERATARBIMISELE EESTIS

Lenno Uusküla, Hannes Kaadu
Eesti Pank

Ricardo samasust, ehk kuidas valitsuse tarbimine mõjutab eratarbimist on Eestis vähe uuritud, sest Riigieelarve seaduse kohaselt ei tohi Riigikogus vastuvõetav eelarve olla defitsiidis ning üleminekumajandusele tüüpilisena peetakse Eesti kapitaliturge ebatäiuslikeks. See ei ole täiesti korrektne, sest eelarve täitmine erineb oluliselt planeeritust ning viimastel aastatel on probleemiks laenumahu liiga kiire kasv. Käesoleva uurimuse eesmärk on teada saada kas valitsuse tarbimine omab mõju eratarbimisele? Selle võimalikkuseks on tarvilik, et oleks täidetud kolm eeldust: täiuslikud kapitaliturud, pikk planeerimishorisont ja maksude väike moonutav mõju.

Aegridade visuaalsel vaatlusel paistab silma 1998.a. Venemaal toimunud kriisi järgsed sündmused. Riigieelarve defitsiit ületas 1999.a. 3% piiri SKPst kuna maksutulud olid oodatust väiksemad ja kulud aga suuremad planeeritust. Samal ajal oli eratarbimise kasv märkimisväärselt väiksem kasutatava tulu kasvust. Eramajanduse säästud olid positiivsed. Aasta hiljem, kui eelarve tasakaal oli taastatud, tõusis tarbimine kasutatavast tulust enam ning säästud olid taas negatiivsed. Tegemist on tüüpilise ricardoliku käitumisega, kus eelarvedefitsiidiga käib kaasas eratarbimise kahanemine. Samas ei tohi seda episoodi tõlgendada otsese tõestusena Ricardo samasuse kehtivusest. Säästmine võis olla seotud ka halveneva majanduskliimaga kaasneva üldise ebakindluse kasvuga.

Haque ja Montieli lähenemisel ei olnud võimalik ümber lükata hüpoteesi, et Eesti inimesed on likviidsuspiiranguteta. Tulemusse tuleb suhtuda ettevaatusega, sest sissetulekud ja kulutused on omavahel kõrges korrelatsioonis. Aschaueri metoodikat kasutades ei olnud võimalik kõikidel puhkudel ümber lükata hüpoteesi, et inimesed ei arvesta valitsuse tarbimisega. Tegemist ei ole vastuoluliste tulemustega, ehkki ei võimalda ühest järeldust. Inimestel on võimalik optimeerida tarbimist perioodide vahel ning ka planeerimishorisont on piisavalt pikk. See on vajalik tingimus, et Ricardo samasus võiks Eestis kehtida. Samas puudub piisav tõestus, et inimesed vähendaksid tarbimist valitsuse tarbimine kasvades ja vastupidi.

Euroopa Liidus on eelarvepoliitikale antud kanda oluline roll majandustsükli stabiliseerimisel. Ekspansiivse poliitikaga püütakse tõsta kogunõudlust. Kui suur on poliitika mõju, sõltub paljuski eratarbimise reaktsioonist. Käesoleva töö tulemused näitasid, et ekspansiivse eelarvepoliitika kasutamisel ei saa *a priori* eeldada, et kogutarbimine majanduses olulisel määral kasvab, sest inimestel on võimalik ühtlustada tarbimist üle perioodide.

POLIITIKA VÕIMALUSED ETTEVÕTLUSE ARENDAMISEKS EESTI MONOFUNKTSIONAALSETES TÖÖSTUSASULATES

Raigo Ernits
Tartu Ülikool

Käesoleva artikli eesmärk on uurida avaliku võimu (riigi ja kohaliku omavalitsuse) poolse poliitika võimalusi jätkusuutliku arengu tagamiseks nn. monofunktsionaalsetes tööstusasulates. Kuna Eestis on seda tüüpi asulates toimunud majanduse siirdeperioodil mitmeid kriise, on aktuaalne uurida nende põhjusi ning kriisi sattunud asulate erinevusi võrreldes samaliigiliste edukate asulatega. Esmalt vaadeldakse, kuidas on monofunktsionaalsete tööstuspiirkondade probleemid seotud kaasaegsete muutustega maailmamajanduses.

1. Muutused maailmamajanduses kui monofunktsionaalsete tööstuspiirkondade probleemide allikad

Nii ettevõtte kui piirkonna majanduse toimimise seisukohalt on oluline kindluse ja spetsiifilisuse optimaalne vahekord. Maailmamajanduses on alates 1970-test aastatest toimunud märkimisväärsed muutused, mistõttu majanduse kindluse ja arengu tagamise teed on oluliselt muutunud. 1960-te aastate „piirkondade hierarhia“ (Bergman *et al.* 1991) tingimustes tagas perifeersete piirkondade majandusele kindluse spetsialiseeritud tootmisüksuse olemasolu piirkonnas. Fordistlik agregeeritud massnõudlus tagas piirkonnas paiknevatele tootmisüksustele kindluse turu suhtes. (Amin 1994) Lääneriikides stimuleeriti sellel perioodil perifeersete piirkondade majandust kasvukeskuste loomisega nendes piirkondades. Paraku ei andnud selline poliitika kõikides paikades loodetud efekti, kuna mitte kõik loodud kasvukeskused ei suutnud luua kohalikke tootmisahelaid. Kasvukeskuste edukus (võime luua ette- ja tahapoole ulatuvaid majandusahelaid ja selle kaudu garanteerida kindlust) sõltus suurel määral majandusharust ja toodetava toote elutsüklist. (Hermansen 1972; Perroux 1955) ning ka asula ajaloost. Hansen (1972) eristab siin vanadest (väljakujunenud tagamaaga) asulatest nn. „uuslinnu“. Tema järgi puuduvad viimastes sidemed, mis annaksid potentsiaali asula toimimiseks kasvukeskusena. Probleemid piirkondades, kus kasvukeskused ei suutnud luua toimivat võrgustikku, ilmnesid teravamalt 1970-te aastate esimesel poolel (Oscarson 1989) seoses post-modernistlike (ja sellest tulenevate post-fordistlike) tendentside levikuga maailmas.

Massnõudlus hakkas sellel perioodil asenduma diferentseeritud nõudlusega ja see viis majanduses post-fordistlike muutusteni (Amin 1994). Piirkonna kindluse seisukohalt sai oluliseks võime reageerida paindlikult turu nõudmistele. See ei olnud võimalik piirkondades, kus puudus vastav oskusteave, kontaktid turgudega jne. Piirkondliku majanduse edukuses said oluliseks sellised faktorid nagu aktiivne koostöö nõudlusega, firmadevaheline koostöö ja konkurents (Porter 1990). Sel ajastul hakati uurima majandusliku languse põhjusi nn. haruüksustega majandusega *(branch plant economy)* piirkondades. Leiti, et selliste piirkondade raskused on tingitud piirkondade eripärasest majandusstruktuurist. Selle teooria põhiidee kohaselt on tootmisüksuse kaugus peakorterist iseenesest puudus. Seega otsus sellise asukoha valikuks tehakse

vaid juhul, kui sellel asukohal on mingeid muid eeliseid peakorteri asukoha ees (odav tööjõud, tooraine lähedus vms.). Nende muude eeliste kadudes aga eemalasuvast üksusest loobutakse. Siia lisandub veel psühholoogiline efekt, mille järgi on peakorteri lähedal asuvate tootmisüksuste töötajate sotsiaalne seotus firma juhtkonnaga suurem (nt. tööliste lapsed käivad firmajuhi lastega samas koolis) ning seetõttu on selliste töötajate koondamine ka psühholoogiliselt raskem. Teooria tugineb ka ulatuslikele statistilistele uuringutele, mis kinnitavad, et ettevõtte raskuste korral suletakse esmajärjekorras peakorterist eemalasuvad üksused. (Watts 1981; Malmberg 1990)

Uutes tingimustes said edukate piirkondade mudelnäidisteks nn. võrgustikpiirkonnad (Piore, Sabel 1984). Võrgustik on turu ja hierarhia kõrval kolmas majanduse koordinatsioonivorm, mis võimaldab üheaegselt paindlikke, kuid siiski stabiilseid suhteid. Ehkki seda võrgustikpiirkondade ehk paindliku spetsialiseerumise mudelit on kritiseeritud paljudest aspektidest lähtuvalt (Whitford 2001; Harrison 1994; Baker 1996; Bianchi 1998), on enamasti ka kritiseerijad nõus, et aktiivsem turustustegevus on tänapäeva maailmas edu saavutamiseks hädavajalik. Üheks peamiseks diskussiooniobjektiks sai, kas aktiivsetel koostöövõrgustikel põhinev majandus on võimalik mistahes piirkonnas või vajab see spetsiifilisi kultuurilisi ja ajaloolisi eeldusi (Sabel 1994). Eriti kaheldakse selle mudeli rakendatavuses post-sotsialistlikes riikides (Pickvance 1997)., millele on omane tootmisahelate äärmiselt tugev integreeritus ühte ettevõttesse nii horisontaalselt kui vertikaalselt (nt Soulsby, Clark 1996). Vastavate valdkondade uurijad on toonud siiski ka hulgaliselt näiteid, kuidas erinevatel sotsialismiaegsetel ressurssidel põhinevad sidemed võivad anda tulemusi tänapäevases majanduses (Todeva 2000; Koch, Thomas 2001).

Monofunktsionaalset sotsialistlikku tööstusasulat vaadeldakse kirjanduses tihti sellise süsteemi äärmusliku vormina, kus lisaks tootmisahela integreeritusele on ka tavalisest tugevam sotsiaalne ja geograafiline integreeritus (Domanski 1991; 1992), samal ajal ilma teistele linnadele omase sotsiaalkultuurilise miljööta (Esser, Hirsch 1994).

2. Ettevõtluse areng monofunktsionaalsetes tööstusasulates

Eesti monofunktsionaalsete tööstusasulate arendamise poliitika uurimiseks on esimese etapina määratletud nn. võtmetegurid – so tegurid, mis on olnud asula saatuses määrava tähtsusega. Teise etapina analüüsitakse, kas, kuivõrd ja kuidas on leitud võtmetegureid võimalik poliitikaga mõjutada. Vaadeldakse nii avaliku võimu senist tegevust kui ka seda, milline võiks see olla sarnaste asulate arendustegevuses edaspidi.

Analüüsi esimene etapp – võtmetegurite määratlemine – põhineb kahel empiirilisel uuringul, millest esimene viidi käesoleva artikli autori osalusel läbi 1998. aastal Võhmas ja Orus (Võhma… 1998) ning teine käesoleva artikli autori poolt 2000. aasta mais-juunis Kundas, Sindis ning Tootsis ja Lavassaares (Ettevõtluse… 2000). Esimeses uuringus vaadeldud asulaid on kasutatud ebaedukate ja teises uuringus vaadeldud asulaid edukate asulate näidetena.

2.1. Asulate ja nende käekäigu lühiülevaade majanduse siirdeperioodil

Kunda on ca 4000 elanikuga tsemenditööstuslinn Eesti põhjarannikul. 1992. aastal moodustati tehase baasil ühisettevõte Skandinaavia ehitusmaterjalitööstusfirmaga, kellelt pärinevad märkimisväärsel hulgal investeeringuid, uued turud ja tehnoloogia. Tsemenditehas on jäänud linna peamiseks tööandjaks, kui selle kõrvale oli tekkimas transpordiga tegelevate satelliit-ettevõtete võrgustik. Samuti on tsemenditehase poolt avatud sadam, mis on avanud linna jaoks uusi arenguvõimalusi.

Tootsi on ca 1100 elanikuga turbatööstusasula Pärnumaal. **Lavassaare** on ca 600 elanikuga asula Tootsi lähedal, kus on samuti peamiseks tööandjaks Tootsi turbakombinaadi allüksus, mis tegeleb turba ammutamisega. Turbakombinaat on (nõukogude ajast pärineva) juhtkonna initsiatiivil teinud lävi ulatuslikud muutused (sh sisenemine Lääne-Euroopa turule). Seetõttu on vaatamata alternatiivse ettevõtluse vähesusele kriisid asulates suhteliselt vähetõenäolised.

Sindi on ca 4200 elanikuga linn Pärnu külje all. Sindi tekstiilivabrik pankrotistus 1993. aastal. Sellele järgnes (vaatamata Pärnu lähedusele) sotsiaalne kriis ja majandustegevus oli aastaid soikunud. 1996. aastal müüdi tehas pankrotivarana mitmele erinevale investorile (ostumotiivideks põhiliselt tööjõud ja tootmishooned). Praeguseks on linnas 8-9 erinevat tööstusettevõtet ja asula ettevõtlus on põhimõtteliselt jätkusuutlik. Ühegi ettevõtte lahkumine märkimisväärseid muudatusi asula ettevõtlusstruktuuris kaasa ei tooks.

Võhma on ca 2000 elanikuga linn Kesk-Eestis põllumajanduspiirkonna keskel. Võhma lihakombinaat töötas nõukogude ajal pideva tooraine ülejäägi tingimustes. Kombinaat pankrotistus esimest korda riigiettevõttena 1994. aastal ja erastati Pärnus asuva ettevõtte poolt, kes varem ei olnud lihatöötlemisega tegelenud. Erastamisagentuuri poolt seatud piirangute järgi pidi säilima töökohtade arv ja ettevõte pidi jätkama lihatöötlemist. Seejuures heidetakse erastamisprotsessile ette subjektiivsust ostja valikul (eelistamist teiste huviliste suhtes) ning liiga kergekäeliselt saadud laenu. Erastatud ettevõte pankrotistus teist korda 1996. aastal, mispeale tootmine seiskus, asulas tekkis sotsiaalne kriis ning kogu majandustegevus linnas jäi aastateks soiku.

Oru on ca 2000 elanikuga asula Ida-Virumaal. Oru turbakombinaat rajati 1960-te aastate keskel eesmärgiga realiseerida enne põlevkivi kaevandamise alustamist seda kattev turbakiht. Seega oli tehas planeeritud ajutisena ning tootis oma asutamisest alates turbabriketti kahjumiga, mis oli ettevõttele plaanimajandusliku hinnakujundusega ette nähtud. Kasumit andsid kõrvaltootmine ja allhanketööd. Amortiseerunud ja sisuliselt pankrotiseisu jõudnud tehas erastati 1994. aastal, mil võlakoormus jõudis hinnaga samale tasemele ja tehase müügihinnaks kujunes 1 (üks) Eesti kroon. Ostjaks oli Tallinna ettevõte, kelle põhitegevusalaks oli turbatoodete eksport. Erastamisleping nägi ette ostjapoolset investeerimiskohustust 3 miljoni EEK ulatuses ning valdava osa töökohtade säilitamist kolme aasta jooksul. Vaatamata mõningatele lootustandvatele tendentsidele vahetult peale erastamist hakkas tehase seisund mitmesugustel põhjustel edasi halvenema ning tehas pankrotistus ja seiskus

1996. aastal. Sellele järgnes samuti sotsiaalne kriis ning majanduslikku arengut pole tänaseni toimunud.

2.2. Võtmetegurid asulate arengus siirdeperioodil

Kriisiasulates oli probleemideks erinevaid põhjusi väga mitmeid. Põhiettevõtte pankroti ja sellele järgnenud kriisi põhjused Võhmas ja Orus võib grupeerida järgnevalt: senise turu äralangemine, tehaste tehniline amortisatsioon, sobimatus väikesemahulisemaks tootmiseks ja profiili vahetuseks, erastamisest tulenenud probleemid, erastamisjärgsed juhtimisvead, uute omanike poolne vähene motivatsioon ja investeerimisvahendite puudus. Eelnev tõi kaasa eelnimetatud asulate ja sealse tööjõu halva maine. Kindlasti ei saa kriiside põhjuseks pidada majandusharude perspektiivitust, kuna nii lihatöötlemises kui turbatööstuses on Eestis olemas ka mitmeid edukaid näiteid.

Kundas olid võtmeotsused, mis tagasid linnale edu, järgmised.

1. Tehasele strateegilise investori leidmine, kellel olid olemas nii finantsressursid, kompetents (nii turustus- kui tootmisalane) ning motivatsioon tehase arendamiseks. Sellise investori leidmise taga olid nii tehase säilitamisest huvitatud kõrged riigiametnikud kui tehase tolleaegne juhtkond.

2. Sadama avamine. Selle taga oli tehase juhtkond, kellele see oli lihtsalt majanduslikult kasulik (hoidis kokku transpordikulusid).

Sindis oli võtmeotsus tehase pankrotivara müük osade kaupa Selle taga oli pankrotihalduri käitumine.

Tootsis-Lavassaares oli võtmeküsimus kohapealse juhtkonna kompetents ja motivatsioon – maine ja varasem läänega ärisuhtlemise kogemus, turgude leidmise ja tootmise alane kompetents, võime ja huvi leida uusi turgusid ja lisaraha.

Pea kõikidele vaadeldud asulatele (nii edukatele kui ebaedukatele) oli omane põhiettevõtte senise turu kadumine, kohapealsete finantsressursside puudumine ning tehase tehniline amortiseerumine. Suuremaid õnnetusi otsustaval perioodil on teadaolevalt juhtunud vaid Orus. Seega võime järeldada, et ükski eelnimetatud asjaoludest ei mänginud asulate saatuses määravat rolli.

Eksperthinnangute järgi olid kõik kriisi sattunud asulad soodsa asukohaga. Samas hinnatakse edukate asulate puhul asukohta ühe täiendava edutegurina. Seega tundub asukoht olevat arengut soodustav, kuid mitte määrav faktor.

Ka tegevusala valik ei paista olevat määrav kriteerium, kuivõrd nii õnnestunud kui ebaõnnestunud lahendusi võib leida nii sama tegevusala säilitamise kui ka tegevusala vahetamise juhtumite puhul. (senise tegevusala säilitamine: õnnestunud - Kunda, Tootsi-Lavassaare; ebaõnnestunud - Võhma esimese pankroti järel, Oru; tegevusala vahetamine: õnnestunud – Sindi, ebaõnnestunud: Võhma teise pankroti järel)

Kui võrrelda ühelt poolt Kundat ja Tootsit-Lavassaaret ning teiselt poolt Orut ning Võhmat, siis esimestes oli olemas tootmisalane kompetentsus. Tootsis-Lavassaares oli lisaks sellele olemas ka turundusalane kompetentsus, usaldusväärne taust ja maine välispartnerite silmis ning teatavad rahalised vahendid. Viimatinimetatud komponentidest nappis küll Kundas kohapeal, kuid need oli võimalik sisse tuua eelnimetatud tootmisalase kompetentsi ja tootmisalase maine abil. Samuti oli nii Kundas kui Tootsis-Lavassaares (erinevalt Orust ja Võhmast) olemas tehase kohaliku juhtkonna motivatsioon tegevust jätkata ja arendada. Võib öelda, et motivatsiooni ja tootmisalase oskusteabe olemasolu koostoime võimaldasid Kundal juurde hankida, need komponendid, mida neil endil ei olnud.

Sindi peamiseks eeliseks Oru ja Võhmaga võrreldes paistab olevat tekstiililinna soodne maine, mis aitas leida ka pankrotivarale investoreid. Võhma tehasest huvitatud investorid olid (nii esimese kui teise Võhma pankroti järel) Sindisse tulijatega võrreldes vähem kompetentsed, vähem motiveeritud ja vähem maksujõulised. Samuti mängis Võhmas (potentsiaalsete) investeerimisotsuse tegemisel asukoht väiksemat rolli (oli vähem atraktiivne) kui Sindis.

Üheks otsustavaks momendiks oli ka tööjõu kvaliteet. Siinkohal eelkõige tööharjumused ja traditsioonid vastaval alal (Sindi, Tootsi-Lavassaare, Kunda). Töötajate konkreetsed oskused mängisid väiksemat rolli. Orus ja Võhmas on halb maine takistanud töötajatel tööd saada ka väljaspool koduasulaid.

Seega on olnud võtmeteguriteks asulates põhiettevõtte kohapealse juhtkonna motivatsioon ning tootmisalane kompetents, asula maine ning tööjõu kvaliteet.

Mitte üheski vaatluse all olnud asulatest polnud post-sotsialistliku transformatsiooni algusperioodil olemas (väike)ettevõtlust soodustavat (sotsiaalset ja/või majanduslikku) keskkonda. Uuringu läbiviimise ajaks oli see aga mõnes asulas tekkimas (Kunda) või juba tekkinud (Sindi). Nendes asulates oli(d) suurettevõte(d) enne sellise keskkonna tekkimist juba aastaid edukalt tegutsenud. Tundub, et (väike)ettevõtlusele soodsa keskkonna tekkeks on vajalik nö. „pioneeri“ või „eeskuju“ olemasolu.

Ka Võhmas ja Orus olid olemas eeldused sellise keskkonna tekkeks. Nii Orus kui Võhmas oli töötajaskond niikaua optimistlik ja positiivselt meelestatud, kuni põhiettevõttes näisid asjad korras olevat. Kuid kui ilmnesid raskused, langes töödistsipliin, ja parimad spetsialistid ja töötajad hakkasid lahkuma.

Seega, asulasisese soodsa ettevõtluskeskkonna tekkeks on vaja „eeskuju“, ja aega, mille jooksul eeskujuks oleva(te)l ettevõt(e)tel peab minema hästi. Seejuures võtab kohalikul initsiatiivil asutatud väikeettevõtete teke veelgi rohkem aega kui täiendavate suurettevõtete tulek asulasse.

3. Avaliku võimu poliitika monofunktsionaalsete asulate suhtes

3.1. Senine poliitika

Kohalike omavalitsuste tegevus. Kuigi erinevate kohalike omavalitsuste huvi probleemide lahendamise ja asulate arengu vastu on olnud väga erinev, pole kohalike omavalitsuste tegevus asula käekäiku pikemas perspektiivis mõjutanud. Selle üheks põhjuseks on kahtlemata ka kohalike omavalitsuste võimaluste piiratus.

Keskvõimu tegevuse võib siin jagada kolmeks:

Sotsiaalabi kriiside ajal – selles suhtes on riik olnud kõige aktiivsem. Kui midagi ette heita, siis ehk liiga aeglast reageerimist ja eelneva tegevuskava puudumist.

Omandipoliitika ettevõtete suhtes kriisisituatsioonides – siin on näiteid nii õnnestunud (riigipoolne aktiivne tegevus välisinvestori kaasamisel Kundas, mittesekkumispoliitika Sindis) kui ebaõnnestunud (pankrotivara eeltingimustega müük Orus ning Võhmas esimese pankroti järel, programmi katkestamine Võhmas teise pankroti järel) lahendustest.

Pankrotihalduri ja riigi tegevus peale pankrotti ei olnud peamine asulate saatust määrav faktor, kuid sellega oleks saanud mõnel juhtumil saatust otsustaval momendil ühele või teisele poole kallutada. Heaks näiteks on siin Sindi, Võhma ja Oru kui pankroti läbiteinud asulate omavaheline võrdlus. Sindis saavutati korrektse asjaajamisega asula loomupäraste arengueelduste realiseerumine. Orus sama lähenemine ei aidanud.

Võhma esimese pankroti järel valiti radikaalse muutuse (tingimusteta mahamüügi) asemel n.ö. Kunda ja Tootsi-Lavassaare tee – so senise tegevuse jätkamine. Kuna tegemist oli tol ajal töötava ettevõttega, võib sellist lähenemist igati arusaadavaks pidada. Seejuures heidetakse aga Võhmas esimese pankroti järel ette pankrotihalduri suvalisust ja/või vähest pühendumist, mistõttu ostja valik oli suvaline ja investor nõrk. Teise pankroti järel oli olukord sarnane Sindiga. Kuid erinevalt Sindist soovis Võhma potentsiaalne põhiinvestor riigipoolset garantiid. Samuti heidetakse ette, et riik ei teinud piisavalt palju investeeringute ligimeelitamiseks Võhmasse. (Seda ei teinud ta ka Sindis.). Tagantjärgi on eksperdid hinnanud mõningaid tolleaegseid võimalusi Võhmas perspektiivikateks. Nimelt oleks riik nende hinnangute järgi saanud garantiiga põhiinvestorile (šampinjonikasvatus) ning asukoha-turunduse alase tegevuse ja mainekujunduspoliitikaga saanud luua aluse nn. „toiduainepargile“. See oleks käivitanud protsessi, mis oleks viinud Võhmas soodsa ja jätkusuutliku ettevõtluskeskkonna kujunemiseni.

Nii esimese kui teise pankrotimenetluse ebaõnnestumise puhul Võhmas saab rääkida nii objektiivsetest kui subjektiivsetest põhjustest. Võrreldes Sindiga ei meelitanud Võhma asukoht ligi samal hulgal tugevaid investoreid, kuid tegemist oli ka subjektiivsuse ja ebaõiglase ühe ostja eelistamisega (I pankroti järel) ning riigipoolse loidusega investeeringute ligimeelitamisel (II pankroti järel). Seega võib öelda, et

see, mida Sindis polnud vaja ja mis Orus ei aidanud, oleks Võhmas võib-olla aidanud.

Keskvõimu tegevuse kolmanda liigina võime siin vaadelda n.ö. muud riigipoolset poliitikat, mis on suunatud majanduse arendamisele eelnimetatud asulates – ettevõtlustoetused, koolituste korraldamine jne - käeoleva artikli aluseks olevate uuringute andmetel pole need tegevused vaadeldud asulates märgatavat efekti avaldunud. Põhjused on olnud nii sellealase poliitika väikesemahulisus, juhuslikkus (ei põhine uuringutel konkreetsete vajaduste ega efektiivsuse kohta) ning ebakomplekssus (nt. Orus koolituse korraldamine erialal, kus inimestel polnud ette näha töö saamist). Positiivseid näiteid võib leida infrastruktuuri alaste probleemide lahendamisel riigi poolt.

3.2. Soovitused edasiseks poliitikaks

Tööjõu kvaliteeti ja asula mainet on poliitikaga kindlasti võimalik ja vajalik arendada nii keskvõimu kui kohaliku omavalitsuse poolt, kuid see mõjutab asula tulevikku pikemas perspektiivis. Keskpikas perspektiivis, mida käesolev artikkel käsitleb, on küsimus pigem selles, kuidas on võimalik aidata poliitikaga kaasa seniste eeliste rakendumisele jätkusuutliku arengu tagamiseks asulas. Detsentraliseeritud majandussüsteemi, sealhulgas turumajanduse mistahes vormi korral saab see olla ainult ettevõtte juhtkonna ülesanne. Seega saab teine eelis realiseeruda vaid läbi esimese, ehk teisisõnu, kuidas tagada juhtkond, kes suudaks eelnimetatud eelised realiseerida. Eesti praeguses poliitilises reaalsuses tuleb see (riigi sekkumine omanike ja seeläbi juhtkonna valikusse) kõne alla vaid kriisimomentidel ja kaudsete meetodite abil. Praegust poliitilist reaalsust arvestades poleks ettevõtete taasriigistamine võimalik ning majanduse arengu tänapäevaseid suundumusi arvestades ilmselt ka mitte otstarbekas. Ka mõjutamisvõimalused erastamisprotsessi suunamise kaudu (Kunda näide) on tänaseks möödas.

Eelnevast nägime, et kiirele väikeettevõtluse kasvule seda tüüpi asulates pole mõtet panustada. Seega abi „pioneeri“ loomisele või ligimeelitamisele peaks olema suunatud just võtmeteguritele. Kasu on riigipoolsest abist, kui selleks on olemas kohapealne motiveeritud subjekt. See peab olema ettevõtte sees, seega praeguses olukorras tuleks kõne all võid era-initsiaator.

Kui olukord on juba jõudnud kriisi, on radikaalne lahendus paratamatu. See tähendab eelkõige võrdsete mängureeglite kehtestamist. Ka sellisel juhul on kasulik potentsiaalset “eeskuju” toetada (toiduainepargi näide Võhmas), kuid selleks peavad olema konkreetsest situatsioonist lähtuvad objektiivsed kriteeriumid. Riigipoolsed **formaalsed** nõudmised kriisisituatsioonis vaid ahendavad lahendusvõimaluste spektrit, piiravad erainitsiatiivi ja on seega hoopis lahendusvõimalusi pidurdavad.

Kokkuvõte

Kuna eeltoodud näidete põhjal olid monofunktsionaalsete tööstusasulate saatuses otsustavad tegurid, esiteks, põhiettevõtte kohapealse juhtkonna motivatsioon ja tootmisalane kompetentsus, ning teiseks, asula tööjõu kvaliteet ning maine, peaks

riigi poliitika selliste asulate arendamiseks olema suunatud eelkõige just eelnimetatud teguritele. Praktika näitab, et probleemid muude teguritega lahenevad nende nn võtmetegurite olemasolul ka ilma riigipoolse abita. Kuna väikeettevõtluseks soodsa keskkonna tekkeks on sellistes asulates vaja „eeskuju“ olemasolu ja mitme aasta pikkust edukat tegutsemist, tuleb panustada eelkõige viimaste ligimeelitamisele. Sellise potentsiaalse ettevõtte olemasolu korral on otstarbekas seda toetada, kriisiolukorras on aga paratamatu radikaalne lahendus, mis tähendab eelkõige objektiivsete, läbipaistvate ja võrdsete mängureeglite kehtestamist. Sellises olukorras on samuti soovitav anda võtmetegurite näol abi, kuid mitte seada piiranguid.

Kasutatud kirjandus

1. **Amin, A.** (1994) Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition. In: Amin, A. (ed.) Post-Fordism: a reader. Blackwell, 1994, pp. 1-40.
2. **Baker, P.** (1996) Spatial outcomes of capital restructuring: „New industrial spaces“ as a symptom of crisis, not solution. – Review of Political Econimy, 1996 vol 8 issue 3 pp. 263-278.
3. **Bergman, E.M., Maier, G., Tödtling, F.** (1991) Introduction. In: Regions reconsidered: economic networks, innovation and local development in industrialized countries. London: Mansell Publishing Ltd. 1991. pp. 1-13.
4. **Bianchi, G.** (1998) Reqiem for the third Italy? Rise and fall of a too successful concept. – Entrepreneurship and Regional Development, 1998, vol 10 No 2 pp. 93-116.
5. **Domanski, B.** (1991), Gatekeepers and administrative allocation of goods under socialism: an alternative perspective. - Environment and Planning C: Government and Policy, 1991, Vol. 9, pp. 281-293.
6. **Domanski, B.** (1992), Social Control over the Milltown: Industrial Paternalism under Socialism and Capitalism. - Tijdschrift voor economische en sociale geografie, Journal of economic and social geography, 1992, Vol. 83, No. 5, pp.353-360.
7. **Esser, J., Hirsch, J.** (1994), The Crisis of Fordism and the Dimensions of a “Post-Fordist” Regional and Urban Structure. In: Amin, A. (ed.) Post-Fordism: a reader. Blackwell, 1994, pp.71-98.
8. Ettevõtluse… (2000). Ettevõtluse jätkusuutlikkuse uuring Eesti monofunktsionaalsetes tööstusasulates. (teostaja: Ernits, R.). Tartu. 2000.
9. **Hansen, N.M.** (1972), Criteria for a growth centre policy. In: Kuklinski, A. (ed.) Growth poles and growth centres in regional planning. Mouton. Paris. The Hague. 1972, pp. 103-124.
10. **Harrison, B.** (1994), The Dark side of flexible production. Technology Review, 1994, vol 97 issue 4 pp. 38-45
11. **Hermansen, T.** (1972), Development poles and development centres in national and regional development. Elements of a theoretical framework. In: Kuklinski, A. (ed.) Growth poles and growth centres in regional planning. Mouton. Paris. The Hague. 1972, pp. 1-68.
12. **Koch, T., Thomas, M.** (1997), The Social and Cultural Embeddedness of Entrepreneurs in Eastern Germany. In: Grabher, G., Stark, D. (eds.)

Restructuring Networks in Post-socialism. Legacies, Linkages, and Locations. New York: Oxford University Press, 1997, pp. 242-262.
13. **Malmberg, B.** The Effects of External Ownership. A Study of Linkages and Branch Plant Location. – Geografiska Regionstudier Nr 24. Uppsala 1990.
14. **Oscarson, G. (1989),** Regional Policies in the Nordic Countries. - Origin, Development and Future. The Long Term Future of Regional Policy - A Nordic View. OECD and NordREFO. 1989.
15. **Perroux, F.** (1955), Note sur la notion de pole de croissance. Econ. appl., quoted by Hermansen (1972),
16. **Pickvance, C.** (1997), Mediating Institutions in the Transition from State Socialism: The Case of Local Government. In: Grabher, G., Stark, D. (eds.) Restructuring Networks in Post-socialism. Legacies, Linkages, and Locations. New York: Oxford University Press, 1997, pp. 305-323.
17. **Piore, M. Sabel, C.** (1984) The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity. New York: Basic Books, Inc., Publishers. 355 p.
18. **Porter, M.E.** The Competitive Advantage of Nations. New York: The Free Press, 1990.
19. **Sabel, C.** (1994) Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies. In: Amin, A. (ed.) Post-Fordism: a reader. Blackwell, 1994, pp. 101-156.
20. **Soulsby, A., Clark, E.** (1996), Economic Restructuring and Institutional Change: Post-Communist Management in the Czech Republic. - Journal of Socio-Economics, 1996, Vol. 25, Issue 4, pp.473-496.
21. **Todeva, E.** (2000), Comparative Business Networks in Eastern Europe. - Journal of East-West Business, 2000, Vol. 6, No. 2, pp. 95-129.
22. **Watts, H.D.** The Branch Plant Economy – A Study of External Control. London: Longman, 1981.
23. **Whitford, J.** (2001), The decline of a model? Challenge and response in the Italian industrial districts. - Economy and Society, 2001, Vol. 30, No. 1, pp. 38-65.
24. Võhma… (1998). Võhma ja Oru kohalike kriiside analüüs. Eesti Vabariigi Siseministeerium. (teostaja: TÜ ajutine uurimisgrupp koosseisus: Ernits, R., Madalik, P., Raagmaa, G., Rõigas, A., Seepter, J.). Tartu 1998.

Summary

THE POSSIBILITIES OF PUBLIC POLICY TO DEVELOP THE ENTREPRENEURSHIP IN ESTONIAN INDUSTRIAL COMPANY-TOWNS

Raigo Ernits
University of Tartu

The aim of the paper is to study the possibilities of public authorities to support the development towards sustainable development in Estonian post-socialist industrial company-towns. Contemporary changes of the location patterns in the world economy have caused some specific problems to the regions with branch-plant-

economy. Socialist company-towns with extreme strong economical, social, and geographical integration of production linkage can be observed as the extreme form of branch plant economy.

To evaluate the possibilities of public policy there are found out the crucial factors in the fortune of settlements. This bases on two studies done in 1998 and in 2000 (last one is done by the author of present paper) in 6 Estonian company-towns. The first two among them are used as the examples of failure cases and the rest four as successful cases. On the basis of the last-mentioned studies there has been found out two groups of crucial factors in the settlements' fortunes:

- motivation and knowledge in production of local management,
- image of settlement and quality of labour force in settlement.

In the beginning of post-socialist transition period there didn't exist favourable environment for (small) entrepreneurship in any of observed settlements but it has arisen or arising in some settlement where the main enterprise(s) has/have functioned successfully during some years. Hence, there is needed the time, and the existence of some so called "pioneer", for forming the local business environment favouring the local entrepreneurship.

The activity of local municipality government hasn't had any essential influence on the development of settlements. Similarly, the impact of ordinary development policy of central government has been marginal. Ownership regulation policy in the situations of crisis in those settlements has in Estonia both successful and failure solutions.

Policy should be forced to the crucial factors of development. The problems with additional (not crucial) factors can be solved by the private actors themselves. It is rational to promote the business if there does exist the local motivated actor with potential to become the "pioneer". In the crisis situation the radical solution is unavoidable. In that case it is possible to promote potential "pioneer" but formal restrictions are limiting the spectre of possible solutions.

REGIONAALSETE TOETUSPROGRAMMIDE MÕJU KOHALIKE OMAVALITSUSTE ARENGULE*

Monica Hankov, Jüri Sepp, Siret Vildo
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Taasiseseisvumise järgselt on kogu Eesti territoorium läbinud majandusliku ümberstruktureerimisprotsessi ja selle tulemusena hakkab välja kujunema turumajandusele iseloomulik edukate ja vähemedukate regioonide muster. Seda nii tööturu, kapitali akumulatsiooni kui ka teiste majandusnäitajate osas. Samal ajal on riiklikuks prioriteediks tasakaalustatud areng kogu riigi ulatuses. Euroopa Liiduga liitumise kontekstis on ühisturu ja ühtse Euroopa kontseptsiooni kohaselt oluline majanduslik tasakaalustatus kogu liidu ulatuses ja kõigi liikmesriikide majandusarengu jätkusuutlikkuse tagamine.

Paraku on majandusteooria veel suhteliselt kaugel usaldusväärse aluse pakkumisest regionaalpoliitikale. Nii märgib van Suntum (1999: 538), et "regionaalökonoomika ei ole mitte üksnes majanduspoliitiliselt, vaid ka teoreetiliselt veel suur väljakutse majandusteadusele". Ülevaate teooria senistest arengutest pakuvad Kaldaru ja Päll (2003) . Samas on tehtud rohkesti empiirilisi uuringuid erinevate metoodikatega nii rahvusvaheliselt kui ka Eestis, selgitamaks regionaalsete arenguerinevuste mõjureid (Raus, Trasberg 2003, Kaasa 2003, Terk, Raagma 2004).

Ka käesoleva artikli eemärgiks on regionaalarengu empiiriline analüüs Eestis, kusjuures keskendutakse riiklike regionaalprogrammide seosele kohalike omavalitsuste arenguga. Selleks uuritakse programmide funktsionaalset ja geograafilist struktuuri ja suunitlust ning seost sihtalade põhiliste sotsiaal-majanduslike parameetritega. Seejuures pööratakse tähelepanu kahele seosesuunale: eraldatud vahendite (võimalikule) sõltuvusele omavalitsuste suurusest ja eelarvest ning toetuse mõjule majandusarengu näitajate dünaamikale.

1. Regionaalprogrammid Eestis

Hetkel toimiv kohalike omavalitsuste rahastamisskeem (vt lähemalt Reiljan, Ulst, Trasberg, Olenko, Timpmann 2002) ei jäta vaesematele omavalitsustele võimalust järgi jõuda rikkamatele. Kohaliku omavalitsuse maksuautonoomia pole siin lahendus, sest see vaid soodustab elanike väljarännet neisse piirkondadesse, kus makse pole ja maksukoormus elanikkonnale on väiksem. Võimalik lahendusvariant oleks maksude osa kohalike omavalitsuste eelarvetes vähendada ja toetusfondi osa suurendada, sest toetusfond arvestab peale elanike arvu ka muid kohaliku omavalitsusüksuse näitajaid. Maksu- ja süsteemikonkurentsi põhimõtete (Sepp 2003: 190-201) kasutamine on pigem võimalik suuremate ja terviklikemate sotsiaal-

* Artikkel on valminud ETF grandi 5297 toetusel.

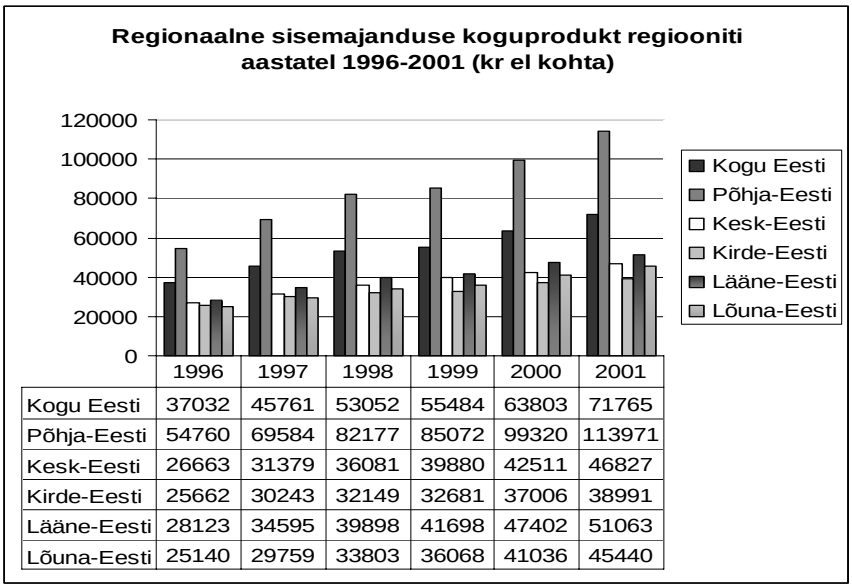
majanduslike ja administratiivsete üksuste vahel, kus elanikele ja investoritele on tagatud seos maksukoormuse ja selle eest saadavate avalike hüviste vahel.

Võimalikuks arenguteguriks on ka regionaalsed toetusprogrammid, millega Eestis tegeleb Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS). Siiski on jäänud vajalikul määral hindamata kaheksa aastat kestnud regionaalprogrammide mõju ja efektiivsus Eesti regionaalse tasakaalustamatuse vähendamisele. Käesolevas artiklis püütakse seda lünka täita.

Regionaalprogrammide kavandamisel võeti aluseks protsessid, mis on regionaalarengut mõjutanud ja mille järgi kujunesid ka regionaalprogrammi sihtalad (Eesti Regionaalarengu Strateegia):

- Väliskaubanduse ümberorienteerumine Läände ja välisinvesteeringute sissevool on olnud eelkõige soodus Tallinnale koos lähitagamaaga ning Lääne-Eestile. Raskenenud ligipääs Idaturule on avaldanud kõige negatiivsemat mõju Kagu-Eestis, ka Ida-Virumaal.
- Eraettevõtluse teke on olnud aktiivsem Tallinnas, teistes suuremates linnades (Pärnu, Tartu) ning Lääne-Eestis. Madal on ettevõtlikkus suurtööstusliku mentaliteediga ja keelelis-kultuuriliselt Eestis eriseisundis oleval (80% rahvastikust venekeelne) Ida-Virumaal.
- Ettevõtete erastamine ja tootmise ratsionaliseerimine on soodustanud enamikus piirkondades majanduse ümberorienteerumist. Samas on üksikutes monofunktsionaalsetes piirkondades tekkinud ebaratsionaalsete ettevõtete sulgemisel kohalikud kriisid (nt. Sindi, Aseri, Narva, Kehra, Võhma, Oru). Põlevkivikaevanduste ja energeetikakäitiste erastamise viibimine on oluliselt takistanud majanduse restruktureerimist Ida-Virumaal.
- Põllumajandustootmise maht ja -tööhõive on drastiliselt kahanenud (maht ca 2 ja tööhõive ca 3 korda). See protsess on tekitanud sissetulekute vähenemise ja tööpuuduse maapiirkondades. Maakondades, kus teiste majandusharude areng pole kompenseerinud põllumajanduse kokkutõmbumist, on sotsiaalmajanduslik olukord ebasoodne - eeskätt Põlva-, Jõgeva-, Valga-, Võru-, Viljandi- ja Hiiumaal.
- Teenindussektori kiire kasv (tööhõive osas ligi viiendiku võrra) on toimunud peamiselt Tallinnas, maakonnakeskustes, Tallinna lähiümbruses ja Lääne-Eestis. Ida-Virumaa tööstuslinnades on teenindussektori areng olnud seni tagasihoidlik.
- Transiitkaubanduse areng (millega on kaudselt seotud hinnanguliselt ligikaudu 10% SKP-st) on soodustanud eelkõige Tallinna piirkonna ja Peterburgi suunduva transiidikoridori arengut. Varasem oluline raudteesõlm Valga on praeguseks oma tähtsuse minetanud.
- Turismi areng (millega on uuringute andmetel kaudselt seotud ligikaudu 15-16% SKP-st) on soodustanud eelkõige Tallinna ja seejärel Lääne-Eesti maakondade arengut.
- Hariduse ja kultuuri areng on avardanud eneseteostuse- ja meelelahutusvõimalusi Tallinnas ja suuremates keskustes. Samal ajal on ääremaadel halvenenud kvaliteetse hariduse kättesaadavus ning võimalused kultuurielu viljelemiseks

Erinevusi regioonides näitab kõige selgemini loodud sisemajanduse koguprodukt (SKP) aastate lõikes. Kogu Eesti SKP elaniku kohta on aastatel 1996 kuni 2001 kasvanud ligi kaks korda (joonis 1), kusjuures Põhja-Eestis on SKP elaniku kohta ligikaudu kolmandiku võrra suurem kui Eestis keskmiselt. Kõige vähem on arenenud Kirde-Eesti ja Lõuna-Eesti piirkonnad, kus SKP elaniku kohta on kuni kaks korda väiksem Eesti keskmisest ja kolm korda väiksem Põhja-Eesti keskmisest.



	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kogu Eesti	37032	45761	53052	55484	63803	71765
Põhja-Eesti	54760	69584	82177	85072	99320	113971
Kesk-Eesti	26663	31379	36081	39880	42511	46827
Kirde-Eesti	25662	30243	32149	32681	37006	38991
Lääne-Eesti	28123	34595	39898	41698	47402	51063
Lõuna-Eesti	25140	29759	33803	36068	41036	45440

Joonis 1. Regionaalne sisemajanduse koguprodukt regiooniti aastatel 1997-2001 (Allikas: Statistikaamet)

Regionaalarengu käsitlemine maakonniti üldistab asulate ja omavalitsusüksuste arengu. Siin võib teha järgmised järeldused:

- Peamine regionaalne ebavõrdsus on pealinnapiirkonna (Harjumaa) ja muu Eesti vahel. Pealinnapiirkonnast väljapoole jääva territooriumi diferentseerumist võib seletada geograafilise asendi iseärasuste ja/või maakonnakeskuste ebavõrdse potentsiaaliga.
- Tartu- ja Pärnumaa kui suuremate ja tugevamate keskustega maakonnad on edukamate hulgas, kuigi nad asuvad pealinnast suhteliselt kaugel. Maakonnad, mis paiknevad Harjumaa vahetus naabruses, on tugevamate või keskmiste hulgas. Tõenäoliselt saavad nad suuremal määral kasu Tallinna kasvust.
- Ebasoodsaim on olukord maakondades, mis asuvad riigi idapiiri ääres. Ida-Viru maakond eristub teistest oma probleemide iseloomu poolest – see on kohanemisraskustes tööstuspiirkond. Teistes idapiiri äärsetes maakondades

lisanduvad raskustele maamajanduse ümberstruktureerumisel, mitmed kohaspetsiifilised asjaolud (ida- ja lõunapiiriga seotud majandusbarjäärid, transpordigeograafilise asendi ebasoodsad muutused jm). Kokkuvõttes on neis maakondades olnud keskmisest nõrgem põllumajanduse taandumist kompenseerivate elatusalade ja ka linnade areng.

Lähtuvalt regionaalsetest erinevustest on alates 1996. aastast toetatud majanduslikult vähemarenenud piirkondi. Toetussüsteemi on pidevalt restruktureeritud ning 2000. a. moodustati 5 sihtpiirkonda, et ühtlustada Eestis regionaalset arengut. Sihtaladest jäid välja Harjumaa, Läänemaa, Järvamaa, Lääne-Virumaa, Pärnumaa, Tartumaa, Viljandimaa ja Raplamaa. Sihtaladesse haarati osaliselt või täielikult Saaremaa, Hiiumaa, Ida-Virumaa, Jõgevamaa, Põlvamaa, Valgamaa ning Võrumaa ning lähtuvalt majanduslikest (tööstuspiirkond, põllumajanduspiirkond), regionaalsetest (keskused, saared, piiriäärsed alad) või ka kultuurilistest eripäradest (Setomaa) lähtuvalt moodustati toetust taotleda võivad sihtpiirkonnad.

EAS regionaalprogrammide üldine eesmärk oli saavutada piirkondade regionaalselt ühtlane areng läbi väike- ja keskettevõtluse soodustamise, turismivõimaluste (välja)arendamise ja inimressursi arendamise, mis olid ka kõigis sihtpiirkondade programmides olulisteks meetmeteks, millele vallad/linnad said toetust taotleda. Lisaks olid igas alamprogrammis meetmed lähtuvalt sihtala eripärast (vt lisa 1):

1) Saarte programmis:
   - tööjõu esma-, ümber- ja täiendõppeks vajaliku infrastruktuuri väljaarendamine ja parandamine;
   - transpordiühenduste parandamine;
2) Tööstuspiirkondade programmis:
   - Konkurentsivõimelise majanduse väljakujundamine läbi ettevõtluse arengut toetava kommunikatsiivse ja tehnilise infrastruktuuri väljaarendamise, piirkonna maine kujundamise ja ettevõtjate koostöövõrgustike tugevdamise;
   - Monofunktsionaalsete asulate majandusstruktuuri mitmekesistamine;
3) Põllumajanduspiirkondade programmis:
   - keskkonnahoid ja transpordiühenduste parandamine läbi majandusarengut soodustava infrastruktuuri ja piirkonna kättesaadavust parandava kommunikatsiivse infrastruktuuri väljaarendamise;
4) Keskustevõrgu programmis:
   - Uuendusvõime tõstmine Eesti suuremates linnades läbi linnasisese, linna ja tagamaa vahelise ning linnadevahelise koostöö arendamise, linnade eripärast tuleneva spetsialiseerumise soodustamise ja linnade innovatsioonipotentsiaali tõstmise;
5) Setomaa programmis:
   - omakultuuri arendamine,
   - piirkonna ühtse arendustegevuse toetamine,
   - infrastruktuuride arendamine,
   - Ida-Petserimaa arendamine.

T a b e l 1

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse regionaalprogrammide eelarved 2000-2003.a.

Programm	2000		2001		2002		2003	
	Milj. kr	**Elan. kohta kr.**	**Milj. kr**	**Elan. kohta kr.**	**Milj. kr**	**Elan. kohta kr.**	**Milj. kr**	**Elan. kohta kr.**
Saarte programm	8	148	8	148	10.6	196	10.97	203
Setomaa programm	4	817	4	817	4.1	837	3	613
Põllumajan-duspiirkon-dade programm	13	115	13	115	17.5	155	13.97	124
Tööstus-piirkondade programm	8	41	8	41	12.7	65	8.97	46
Keskuste-võrgu programm	-		1	1,2	1.8	2,2	10.105	13
Kokku	33		34		46.7		47.015	

Allikas: Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (www.eas.ee)

EAS regionaalprogrammide eelarve on aastate jooksul pidevalt kasvanud. Kui 2000.a. planeeriti kõikidele sihtpiirkondadele kokku 33 miljonit krooni, siis 2003.a. oli kogu eelarve juba 47 miljonit (tabel 1). Võttes aluseks eelarve sihtalas elavate elanike arvu kohta, võib öelda, et suurim toetus on suunatud Setomaale (ca 800 krooni aastas), järgnevad Saarte piirkond, põllumajanduspiirkond, tööstuspiirkonna. Keskustevõrgu programmis oli eelarvesse planeeritud toetussumma 2000. aastal vaid 1,2 krooni elaniku kohta. Siiski tuleb toetussummade hindamisel arvestada, et erinevates sihtalades on erinevad probleemid ja erinevad tegevused, millele toetust antakse. Aastate lõikes (2000-2003) on toetussummade suurus muutunud nii kogueelarves kui ka alamprogrammide lõikes. Tunduvalt suurenes saarte programmi eelarve elaniku kohta (37% 4 aasta jooksul). Keskustevõrgu programmi eelarve elaniku kohta kasvas rohkem kui 10 korda, kuigi planeeritud toetuse suurus oli siiski suuresti väiksem kui Setomaa alamprogrammis.

Ainult suhet elanike arvuga sihtpiirkonnas ei saa siiski aluseks võtta hindamaks planeeritud toetuse mõju ja tulemust piirkonnale, sest piirkonnad on erineva asustustiheduse ja arengutasemega. Näiteks saarte ja Setomaa programmi piirkonnad on pindalalt võrreldavad teiste alamprogrammide piirkondadega, kuid vajavad suuremaid investeeringuid, et saavutada samal tasemel regionaalset arengut. Regionaalne areng (sh ettevõtluse areng, tööhõive kasv jms) sõltub eelkõige infrastruktuuri ja kommuniaktsioonide olukorrast, mis saarte ja Setomaa piirkonnas on eriti halvas seisus.

2. Regionaalprogrammide rakendamise seos kohalike omavalitsuste suuruse ja arengu näitajatega

Kohaliku omavalituse roll on koordineerida kohalikku elu ning kindlasti ka tagada omavalitsuse pidev areng. Eestis on paraku kujunenud olukord, kus kohalikele omavalitsustele on pandud rohkem ülesandeid ja kohustusi, kui neile eraldatud finantsid seda võimaldavad. Ka regionaalprogrammide rakendamine võib jääda pidama omavalitsuste ebapiisava finants- ja haldussuutlikkuse taha.

Vaadates kohaliku omavalitsuse eelarvet just nimelt sellest seisukohast, võib öelda, et väga raske on tagada valla/linna arengut. Omavalitsusüksuse eelarvest ligi 50% või ka rohkem moodustavad kulud haridusele. Veidi väiksema, kuid ka samas märkimisväärse osa moodustavad sotsiaalkulud toimetuleku ja ühekordsete toetuste maksmiseks. Arvestades ka omavalitsuse ülalpidamis- ja administreerimiskulusid ei jäägi üle raha, mida kasutada kohaliku elu arendamiseks. Arendusvõimalusi iseenesest on piisavalt – erinevad projektid, fondid ja taotlusprogrammid, kuid kui kohalikul omavalitsusüksusel pole eelarvesse planeeritud omafinantseeringu katmiseks raha, siis pole ka võimalust neist programmidest projektidele raha taotleda. Ettenägelikud vallad/linnad on investeeringuteks küll mingi summa ette näinud, kuid mitmeid KOV-idele suunatud fondide ja projektide miinimummahte arvestades pole need piisavad.

Hetkel on kohalikel omavalitsustel ja just vaesemates piirkondades suurimad probleemid Euroopa Liidu struktuurvahenditest taotlemisega. Käimasolevad projektide ettevalmistusfondid PPF nõuavad ühe projekti kohta suhteliselt suurt omafinantseeringut ning selleks pole üksjagu valdasid/linnasid valmis. Loomulikult on võimalus ühineda ja projekte esitada ka omavalitsusliitude kaudu, kuid selline suhtlus pole samuti liitudes veel väga aktiivne. Omavalitsusüksustel on alati võimalus ka laenu võtta, kuid ka see võimalus on end tihtipeale ammendanud, kuna laenukoormus on kohalikes omavalitsustes tihti ületatud ja laenuvõime madal.

Järgneva analüüsiga on hõlmatud need kohalikud omavalitsused, kes kuuluvad vaatluse all olevates regionaaprogrammides abikõlbulike kohalike omavalitsuste hulka. Tabelis 2 on jaotatud need omavalitsused elanike arvu järgi kvartiilidesse ning seejärel on liidetud kokku erinevatesse kvartiilidesse kuuluvate omavalitsuste poolt saadud regionaalsed toetused. Selgub, et absoluutsuuruses on kõige rohkem toetusi saanud need omavalitsused, mille elanike arv on 3553 inimesest suurem. Kõige vähem aga omavalitsused, kus elanike arv on 1877 ning 3552 inimese vahel. Kui liita kokku kaks esimest kvartiili ning kaks viimast kvartiili on näha, et suuremate omavalitsuste poolt saadud toetus ületab väiksemate poolt saadud toetuse vaid õige pisut – vastavad numbrid oleksid 25 ning 27 milj. krooni.

Uurides toetuse summat elaniku kohta ilmebki, et mida väiksem on elanike arv, seda suurem on saadud toetus elaniku kohta. Aastatel 2000-2002 välja makstud regionaaltoetustest said esimesse kvartiili kuuluvad omavalitsused 195,6 krooni elaniku kohta ning neljandasse kvartiili kuuluvad omavalitsused 17,6 krooni elaniku

kohta. Seega on toetuste regionaalpoliitiline sihitus selgelt väiksemate omavalitsuste kasuks.

T a b e l 2

Saadud toetuste sõltuvus kohaliku omavalitsuse suurusest (elanike arvust)

Kvartiil	Elanike arv	Toetus (kr)	Elanike arv	Toetus el. kohta
1	< 1290	11 782 123	60235	195,6
2	1291-1876	13 675 024	97154	140,8
3	1877-3552	8 259 421	154560	53,4
4	>3553	18 758 693	1064750	17,6

Allikas: Rahandusministeerium

Tabelis 3 on samuti vaatluse all kõik abikõlblikud omavalitsused, mis seekord on kvartiilidesse jaotatud elaniku kohta tuleva eelarve suuruse järgi. Sellise jaotuse puhul on kõige rohkem toetusi saanud need kohalikud omavalitsused, mille eelarve inimese kohta on vahemikus 2481 kuni 2928 krooni ning kõige vähem need omavalitsused, mille eelarve elaniku kohta on väiksem kui 2480 krooni. Kui liita kokku esimestesse ja viimastesse kvartiilidesse kuuluvate omavalitsuste poolt saadud toetused näeme, et saadud toetus on suhteliselt võrdselt jaotunud. Toetuse summad on mõlemas pooles ca 26 milj. krooni.

Kui võtta vaatluse alla erinevatesse kvartiilidesse kuuluvate omavalitsuste poolt saadud toetuste suurust elaniku kohta, siis näeme, et kõige suurem toetus elaniku kohta (92 krooni) on olnud nendes omavalitsustes, kus eelarve elaniku kohta on vahemikus 2481-2928 krooni ning kõige väiksem (16 krooni) nendes omavalitsustes, kus eelarve elaniku kohta on üle 3811 krooni. Kui viimane asjaolu on igati mõistetav, siis paradoksaalne on olukord, et just kõige vaesemad (eelarve mõttes) omavalitsused on saanud alla keskmise toetusi elaniku kohta (vastavalt 34 ja 38 krooni). Siin leiab kinnitust meie poolt varem tõstatatud probleem ebapiisavast haldussuutlikkusest ja kaasfinantseerimisvõimest.

T a be l 3

Saadud toetuste sõltuvus kohaliku omavalitsuse jõukusest (eelarvest elaniku kohta)

Kvartiil	Eelarve el. kohta	Toetus (kr.)	Elanike arv	Toetus el. kohta
1	<2480	8 713 394	252633	34,5
2	2481-2928	17 097 324	185362	92,2
3	2929-3810	15 906 326	271274	58,6
4	>3811	10 758 217	667430	16,1

Allikas: Rahandusministeerium

Kõikide Eesti Vabariigi arenduslike dokumentide peamiseks eesmärgiks on regionaalselt ühtlustatud areng ning rakendatud programmid peaksid olema vähendanud regionaalset diferentseeritust. Tabelis 4 on toodud brutopalk ning tööhõive määr regionaalsetest programmidest toetust mittesaanud ning saanud maakondades aastatel 2000 ja 2002.

Tabel 4

EAS Regionaalprogrammide kaudu toetust saanud ja toetust mitte saanud maakondade keskmine brutopalk ja tööhõive määr 2000 ja 2002 aastal.

	Brutopalk (tuh.kr)		Tööhõive määr (%)	
	2000	2002	2000	2002
Toetust mittesaanud maakonnad (Harju, Järva, Lääne, Lääne-Viru, Pärnu, Rapla, Tartu, Viljandi)	4236,2	5183,4	57,4	58,3
Toetust saanud maakonnad (Saare, Hiiu, Ida-Viru, Jõgeva, Põlva, Valga, Võru)	3798,9	4594,7	52,1	51,7
Toetust saanud maakondade tase toetust mitte saanud maakondade tasemest (%)	89,7	88,6	90,8	88,6

Allikas: Eesti Statistikaamet (www.stat.ee)

Brutopalk ja tööhõive määr on piirkondade vahel kogu aeg erinevad olnud ning mõnes mõttes on tegemist paratamatusega. Siiski on kogu Eesti regionaalpoliitika ja ka kõikide vaatluse all olevate regionaalsete programmide eesmärgiks sellelaadsete erinevuste vähendamine. 2000. aastal moodustas toetust saanud piirkondade brutopalk 89,7% toetust mittesaanud piirkondade omast. Aastal 2002 oli vastavaks protsendiks aga 88,6%, mis näitab, et erinevus piirkondade vahel pole mitte vähenenud, vaid hoopis suurenenud. Tööhõive määr muutub vaatluse all olevates piirkondades aastatel 2000 ja 2002 samas suunas. Kui 2000. aastal moodustas toetust saanud piirkondade tööhõive määr 90,8% toetust mittesaanud piirkondade tööhõive määrast, siis aastal 2002 oli selleks protsendiks 88,6, mis näitab, et erinevused regionaalprogrammidega hõlmatud ja mittehõlmatud piirkondade vahel on suurenenud.

Kokkuvõte

Lähtuvalt eelnevast analüüsist võib kokkuvõtlikult välja tuua järgmised EAS regionaalprogrammide seosed kohalike omavalitsuste arenguga:

1) Sihtpiirkondade valikul võeti arvesse peamised majanduslikud näitajad (SKP, töötuse määr, investeeringute vajadus), mis näitavad regionaalset mahajäämust;
2) Statistilisest analüüsist selgub positiivsena, et mida väiksem on kohalike omavalitsuse elanike arv, seda suurem on saadud toetus elaniku kohta.

3) Elaniku kohta tuleva eelarve suuruse mõju toetuste saamisele on paraku problemaatiline - just kõige vaesemad (eelarve mõttes) omavalitsused on saanud alla keskmise toetusi elaniku kohta. Siin leiab kinnitust meie poolt varem tõstatatud probleem ebapiisavast haldussuutlikkusest ja kaasfinantseerimisvõimest.
4) EAS-i poolt valitud meetmed pole osutunud valitud regioonide valdade ja linnade peamisi vajadusi rahuldavaks ega vähendanud mahajäämust. Nii tööhõive kui ka brutopalga osas on suhteline mahajäämus isegi suurenenud.
5) Vaadeldes pakutud meetmete ulatust ning projektide suunitlust, siis eelkõige on omavalitsused saanud raha investeeringuteks, mis hõlmavad sotsiaalse infrastruktuuri parendamist (ühiskondlike hoonete renoveerimine, teede korrashoid) ning vähem on projekte suunatud nn. pehmetele tegevustele, mis ei hõlma investeeringuid. Siit lähtudes võib öelda, et kuigi kohalikud omavalitsused peaksid suutma hallata sotsiaalset infrastruktuuri, nad seda ei suuda. See aga omakorda viibki vajaduseni regionaalsete investeeringute järgi.

Vaatamata regionaalprogrammide rakendamisele võib öelda, et regionaalsed erinevused piirkondades pole vähenenud ning siin võib eelkõige põhjustena tuua kohalike omavalitsuste suutmatuse rahasid taotleda (enamus sihtpiirkondadesse kuuluvad vallad/linnad pole kasutanud võimalust projektidega raha taotleda) ning toetussummade suuruse liigse vähesuse sihtpiirkondadesse (väljastatud projektide mahud märgatavaks arenguks on suhteliselt väikesed);

Kasutatud kirjandus

1. Eesti Regionaalarengu Strateegia.
2. **Kaasa, A.** Sotsiaalmajandusliku regionaalarengu kompleksanalüüs. – Eesti regionaalarengu sotsiaalmajanduslik käsitlus. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003. Lk. 304-354.
3. **Kaldaru, H., Päll, A.** Regionaalarengu ja –poliitika teooria. – Eesti regionaalarengu sotsiaalmajanduslik käsitlus. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003. Lk. 23-48.
4. **Raus, T., Trasberg, V.** Regionaalsed tuluerinevused. – Eesti regionaalarengu sotsiaalmajanduslik käsitlus. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003. Lk. 283-303.
5. **Reiljan, J., Ulst, E., Trasberg, V., Olenko, K. Timpmann, K.** Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002.
6. **Sepp, J.** Poliitika majanduslik analüüs. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003.
7. Terk, E., Raagma, G. Ettevõtluse võimalused maakonnas. Äripäeva Kirjastus, 2004.
8. **van Suntum, U.** Regionalökonomik und Standortwettbewerb. WiSt. 10/1999. S. 532-538.

Summary

INFLUENCE OF THE REGIONAL SUPPORTPROGRAMS TO DEVELOPMENT OF LOCAL MUNICIPALITITES

Monica Hankov, Jüri Sepp, Siret Vildo
University of Tartu

After Estonia gained it's independence in the beginning of 1990, the implemented market economy led to widespread economical restructuring process. As a result successful and unsuccessful regions started to differ form each other, which is characteristic and inevitable to market economy. Indicators that are regionally different are unemployment rate, capital accumulation and also very many other economical figures. The overall national objective is to achieve balanced growth in all Estonian regions. Balanced regional development and sustainable economic growth of all countries and regions is also one of the biggest goals in European Union and before joining the Union, Estonia has to take measures to reduce the disparities between regions.

At present Estonian regional politics leaves a lot for a municipality to do - it has to cogitate how to assure the development of a town/parish and to promote immigration into rural area municipalities. Very important factor, which helps to improve the development of municipalities, is investing and putting different projects into practice. This solution depends not only on government politics but also on the municipality's ability to take advantage of different project financing possibilities. Since 1996 the biggest divider of regional support has been Enterprise Estonia. Different regional programs have been implemented for eight years, although the goal districts and framework of support programs haven't always been the same. In conjunction with Estonian future membership with European Union, Enterprise Estonia ended implementing the regional support programs to less developed areas (South-Estonia, South-East Estonia, North-East Estonia and islands) in 2004. Implementing of new regional programs, which are listed in National Development Plan, will start after Estonia has joined European Union in May 2004. But the effectiveness and the influence of the regional programs, which are put into practice for eight years now, has not been estimated properly. Have they had any balancing effect on regional disparities? The goal of this article is to analyze the essence of the Enterprise Estonia's regional programs, the justifiability of chosen areas and the influence of these regional programs.

The support systems have been restructured for many times. In 2000 five goal districts were formed for harmonizing regional development in Estonia. Eight counties – Harjumaa, Läänemaa, Järvamaa, Lääne-Virumaa, Pärnumaa, Tartumaa, Viljandimaa and Raplamaa – were left out from the formed goal districts. Saaremaa, Hiiumaa, Ida-Virumaa, Jõgevamaa, Põlvamaa, Valgamaa and Võrumaa were partially or fully included in the goal districts list. The different goal districts were formed according to economical (industrial area, agricultural area), regional (centrals, islands, frontier areas) or cultural (Setomaa) peculiarities.

The results of analyzing the effects of different regional programs are following:

1) The goal districts were formed so that they took into account different economical indicators (GDP, unemployment rate, and the need of investment in different regions). But the support programs have not completely accomplished the goals that were set before implementing those programs.
2) Measures that were selected by Enterprise Estonia have not turned out to satisfy the main needs of undeveloped parishes and towns. If we observe the range and orientation of supplied measures, we see that municipalities need more support into investments that encompass improving of social infrastructure (renovation of public buildings, streets and roads) and less support into "mild projects" that doesn't include investments. Hence, municipalities are not able to administer social infrastructure, although they should be able to do that. It leads us to the fact that municipalities need regional investments.
3) Regional disparities have not diminished and one of the reasons is municipalities' inability to apply different financial support. Most of the parishes/towns that are eligible to apply support have not done that. Another reason is that the amount of the support money has been and the capacity of projects have been too small for noticeable development.

L i s a 1

EAS regionaalprogrammide sihtalad, nende eripärad ja arengueeldused

Programmi nimetus	**Sihtala**	**Sihtala eripära**	**Arengueeldused**
Saarte programm	Hiiu ja Saare maakonnad, Pakri saared, Naissaar, Aegna saar ja Prangli saar Harju maakonnast, Vormsi saar ja Osmussaar Lääne maakonnast, Kihnu ja Manija saar, Pärnu maakonnast ning Piirissaar Tartu maakonnast.	• Piirkonna elanikkond moodustab vaid 4% kogu Eesti rahvastikust • Asustus on tervikuna hõre – vaid 13,2 in/km2 • Majandusstruktuur on tugevasti sõltuv põllumajandusest ja kalandusest. Primaarsektori osatähtsus tööhõives (1999.a.) on 13% , sealhulgas Hiiumaal isegi 20% (Eestis tervikuna 9%)	• looduslikud eeldused puhkemajanduse ja turismi jaoks.
Tööstus-piirkondade programm	Ida-Viru maakond, Tamsalu ja Tapa linn Lääne-Viru maakonnast, Lavassaare alev ja Tootsi alev Pärnu maakonnast, Järvakandi alev Rapla maakonnast ning Võhma linn ja Mõisaküla linn Viljandi maakonnast.	• Virumaa on rahvaarvult Eestis suuruselt teine ja kõige linnastunum maakond (89%) • Ida-Virumaa on Eesti kõige tööstuslikum maakond. Sekundaarsektori tööhõive on 52,7% (Eestis tervikuna 33,2). • Peamised tööstusharud on põlevkivitootmine ja elektroenergeetika. • Töötuse määr on pidevalt olnud Eesti kõrgeim, tõustes 1999.a. 19,8% (Eesti – 11,7%).	• Ida-Virumaa tööstuse arendamine on tähtis makromajanduslikust aspektist, kuna kõik peamised ettevõtted on ekspordile orienteeritud.

Põllumajan-duspiir-kondade programm	Jõgeva, Põlva, Valga ja Võru maakonnad v.a. Setomaa programmi sihtpiirkond (s.o. Mikitamäe ja Värska vald Põlva maakonnas, Meremäe ja Misso vald Võru maakonnas).	* Küllaltki tugevalt põllumajandusele orienteeritud majandus	* Looduslikud eeldused põllumajandusega tegelemiseks ja turismi arendamiseks;
Keskuste-võrgu programm	Tallinn, Tartu, Pärnu, Valga, Võru, Põlva, Viljandi, Jõhvi, Narva, Kohtla-Järve, Rakvere, Haapsalu, Kuressaare, Paide, Rapla, Jõgeva ja Kärdla.	• sihtvaldkonnaks on majandusliku ja sotsiaalse uuendusvõime (innovatiivsuse) tugevdamine Eesti tähtsamates linnades (keskustes) ja selle rakendamine riigi regionaalse arengu tasakaalustamise huvides • üldiseks eesmärgiks tugevdada Eesti tähtsamate linnade majanduslikku ja sotsiaalset innovatiivsust tasakaalustamaks riigi regionaalset arengut.	• Ühiskonna areng sõltub üha enam teadus- ja arendustegevusest, tööjõu kvalifikatsioonist, majanduse uuenemis-võimest. Nende tegurite ruumiline mõju sõltub vastavaid ülesandeid kindlustava keskuste-võrgu iseloomust.
Setomaa programm	Mikitamäe vald ja Värska vald Põlva maakonnas ning Meremäe vald ja Misso vald Võru maakonnas ning Vene Föderatsiooni Petseri rajoonis elavad Eesti Vabariigi kodanikud	• Suurim arengut takistav tegur – Eesti taasiseseisvumisega kaasnenud Setomaad läbiv kontrolljoon 1991. aastal • Ei toimi enam Petserile tuginev radiaalne teedevõrgustik ning raudteevõrk, • Kadunud majandusvõrgustik • Liiga kauge piirkond suurematest keskustest, • Puuduvad suured tööstusettevõtted; • Primaarsektoril liiga suur osakaal (nt. Mikitamäe vallas 82,6% kõigist valla ettevõtjatest)	• Setomaa isearenemisvõime taastamine, ainulaadse rahvakultuuri säilitamine ja toimiva piiriala väljaarendamine

Allikas: Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (www.eas.ee)

MAJANDUSLIKU EBAVÕRDSUSE MÕJURID EESTIS REGIONAALSEL TASANDIL*

Anneli Kaasa
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamine ning eri regioonide arengutaseme ühtlustamine on Euroopa Liidu ühise majanduspoliitika üks eesmärke. Muuhulgas tuleks tähelepanu pöörata ka riigisisese arengu regionaalne tasakaalustatusele. Sageli peetakse regioonide vahelisi erinevusi uurides eelkõige silmas tulutaset erinevates piirkondades. Siiski on ilmnenud, et indiviidi subjektiivne hinnang enese heaolule sõltub pigem sellest, kuidas ta hindab oma heaolu teiste ühiskonnaliikmete heaoluga võrreldes, kui sellest, milline on tema objektiivne seisund. Kui riigi keskmisest sissetulekust kõrgem sissetulek tähendab ka indiviidi suuremat rahulolu, siis üldise tulutaseme (kaasa arvatud ka konkreetse isiku tulutaseme) tõus elanike rahulolu oluliselt ei suurenda (Land, 1983). On näiteks leitud, et kuigi 2001. aastal elas allpool EL-s kehtestatud vaesuspiiri vaid 17% Eesti elanikest, hindasid enam kui pooled Eesti leibkondadest oma majanduslikku seisu väga raskeks või vaevu ots-otsaga kokku tulla võimaldavaks (Paas ja Võrk, 2003). Seega pakub lisaks tulutasemele kindlasti huvi ka selle tulu jaotumine elanike vahel ehk sissetulekute ning väljaminekute ebavõrdsus erinevates Eesti regioonides.

Huvi on tingitud ka asjaolust, et majanduslik kihistumine kui sotsiaalse kapitali üks aspekt mõjutab ka üldise tulutaseme suurust. Nimelt tähendab ühtlasem tulujaotus ka suuremat sotsiaalset sidusust, mis on aga jätkusuutliku majandusarengu üks olulisi eeldusi. Käesoleva kirjutise eesmärk on uurida, kuivõrd kehtivad Eestis regionaalsel tasandil ebavõrdsuse mõjuritega seotud seaduspärasused ja hüpoteesid, mida pakub sellealane teaduskirjandus ja mis kehtivad võrdlustes riikidevahelisel tasandil.

Ebavõrdsuse mõjurid

Ebavõrdsuse all mõistetakse tavaliselt sissetulekute või väljaminekuta ebavõrdset jaotumist ühiskonnaliikmete vahel. Et säilitada motivatsiooni majandusarenguks, ei saa eesmärgiks olla ebavõrdsuse puudumine, vaid selle vähendamine ühiskonna poolt aktsepteeritud tasemeni. Arvukates uurimustes ja teaduslikes artiklites on välja toodud hulk erinevaid tegureid, mis suuremal või vähemal määral sissetulekute ebavõrdsust mõjutavad. Et kõigi nende tegurite mõõtmiseks pole näitajad Eesti maakondade kohta kättesaadavad, siis siinkohal on pikemalt peatutud vaid neil teguritel, mille mõju Eesti maakondades on järgnevalt võimalik empiiriliselt kontrollida.

* Artikkel on valminud ETF grandi 5369 toetusel.

Kirjanduses on enim käsitlemist leidnud riigi rikkuse ja majandusliku ebavõrdsuse vaheline seos. Sealjuures ei ole ühest seisukohta, kas seos on positiivne või negatiivne, sest erinevad uurimused on andnud vastakaid tulemusi. Arvatavasti on enamasti kasvava riigi rikkuse ja tulutaseme mõju ebavõrdsusele seotud muutustega majanduse struktuuris. Ajal, mil tööjõud liikus põllumajandusest tööstusesse, tekkis Kuznetsi hüpotees (Kuznets, 1955), mis oletas, et majanduskasvu ehk SKP suurenemise korral ebavõrdsus esmalt, kui tööjõu liikumine põllumajandussektorist tööstussektorisse algab, suureneb ning seejärel, kui sektoritevaheline liikumine hakkab jõudma lõpule, uuesti väheneb. Tänapäeval on toimunud või toimumas juba suure osa tööjõu liikumine tööstussektorist teenindussektorisse. Seepärast oleks õige oletada, et see muutus majanduse struktuuris on tekitanud omakorda pööratud *U* kujulise seose ebavõrdsuse ja riigi rikkuse vahel. Seepärast on mõttekas kaasata ebavõrdsuse mõjurite analüüsi ka majanduse struktuuri iseloomustavad näitajad. Eesti maakondade kohta on käesolevas analüüsis kasutatud keskmisi väljaminekuid pereliikme kohta kuus ning põllumajandus-, tööstus- ja teenindussektoris hõivatute osakaalusid koguhõives.

Käsitletud on ka tööpuuduse mõju ebavõrdsusele. Kuigi võiks arvata, et töötute sissetulekud on väiksemad töötavate elanike omadest ja seetõttu suurema tööpuuduse korral on ka ebavõrdsus suurem, on tegelikult empiirilised uurimused andnud nii tööpuuduse positiivset kui ka negatiivset mõju kinnitavaid tulemusi, samuti on tööpuudus sageli üldse osutunud ebaoluliseks ebavõrdsuse mõjuriks. Üheks mõjuriks on ka valitsussektori osatähtsus majanduses. Enamasti oletatakse, et suurema avaliku sektori osakaaluga kaasneb väiksem ebavõrdsus nii ümberjaotava mõju kui ka seetõttu, et avalikus sektoris on palgad enamasti ühtlasemad kui erasektoris. Käesolevas analüüsi kontekstis on kohane pige viimane põhjendus, kuna kasutatud on avalikus sektoris hõivatute osakaalu näitajat koguhõives.

Ebavõrdsust mõjutavad ka hulk demograafilisi tegureid. Rahvastiku vanuselise koostise osas ei ole kindlat seost ebavõrdsusega selgunud. Käesolevas uurimuses kasutatakse ülalpeetavate (laste ja vanurite) osakaalu rahvastikust, mis arvatavasti on ebavõrdsust vähendav tegur kuivõrd selle rahvastikugrupi sees on kihistumine väiksem. Linnastumise osas näitavad uurimused, et ebavõrdsus on tavaliselt linnades suurem kui maapiirkondades (Litwin, 1998), seega peaks suurema linnarahvastiku osakaaluga kaasnema ka suurem ebavõrdsus.

Rahvastiku haridustase ja selle varieeruvus on kahtlemata üks enam analüüsitud ebavõrdsust mõjutavatest teguritest. Kuigi sageli väidetakse, et üldine hariduse levimine vähendab ebavõrdsust, on siiski oluline, milline on erinevate haridustasemete, alg-, kesk- ja kõrghariduse osakaal. Haridustaseme tõstmisega on inimestel võimalik oma sissetulekuid suurendada, kuid kui näiteks kõigi haridustase suureneb samal määral, ebavõrdsuse tase ei muutu. Seega võib pigem oletada, et suurema ebavõrdsusega hariduses kaasneb ka suurem majanduslik ebavõrdsus. On leitud (Chevan ja Stokes, 2000), et nii algharidusega kui ka kõrghariduse suure osakaaluga täisealiste elanike haridustaseme järgses jaotuses kaasneb suurem ebavõrdsus. Keskharidusega elanike osakaalu suurenemine aga suurendab keskmiste

oskustega töötajate hulka, kes arvatavasti on ka keskmiste sissetulekutega (Partridge, Partridge ja Rickman, 1998).

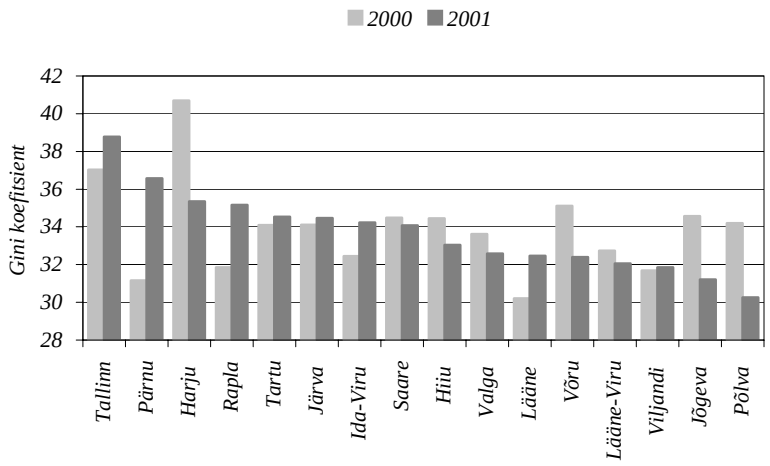
Peale kirjeldatud mõjurite on kirjanduses käsitletud veel inflatsiooni, finantssektori arengut, välissektoriga seotut, ajaloolisi ja kultuurilisi tegureid. Siinkohal neid mõjureid lähemalt ei puudutata nii andmete puudumise kui ka seetõttu, et erinevused maakonniti on ilmselt väikesed ja arvatavasti ebaolulised ebavõrdsuse kujunemise seisukohalt.

Nimetatud tegurite mõju ebavõrdsusele võib analüüsida tavalise regressioonanalüüsi abil, kuid sellisel juhul ei võeta arvesse asjaolu, et erinevad tegurid mõjutavad ka üksteist ning seega võib ühe teguri mõju ebavõrdsusele avalduda ka kaude ehk teiste tegurite kaudu. Regressioonanalüüsi tulemus võib, kuid ei pruugi näidata selle teguri otsest mõju ebavõrdsusele. Nii avaldab majanduse struktuur ilmselt mõju ka linnastumise tasemele ja üldisele rikkusele, linnades on reeglina vähem vanureid ja ka sündimus on linnades väiksem, linnarahvastiku osakaal võib olla seotud ka avaliku sektori osakaaluga kuivõrd enamus riigiasutusi asub siiski linnades. Et avaliku sektori palgad on reeglina madalamad, siis mõjutab see ka väljaminekuid. Suurem avaliku sektori osakaal võib tähendada ka enam kindlaid töökohti ning väiksemat tööpuudust.

Ebavõrdsus maakonniti

Ebavõrdsuse näitajana on siinkohal kasutatud ESA leibkonna eelarve uuringu lähteandmetel arvutatud Gini koefitsienti (arvutuste autor Andres Võrk, Gini koefitsiendi arvutamise põhimõtteid vaata Cowell, 1995). Koefitsiendid on arvutatud võttes aluseks leibkondade keskmised väljaminekud leibkonnaliikme kohta. Et enamuses maakondades ületavad (arvatavasti varimajanduse mõjul) leibkonnaliikme keskmised väljaminekud sissetulekuid, siis kirjeldavad väljaminekute andmed ilmselt paremini leibkondade majanduslikku olukorda ja nii tundub mõttekam kasutada ebavõrdsuse hindamiseks väljaminekute põhjal arvutatud koefitsienti. Samal põhjusel on ka edaspidises analüüsis keskmiste sissetulekute asemel kasutatud keskmisi väljaminekuid.

Autori käsutuses olid väljaminekute ebavõrdsuse andmed 2000. ja 2001. aasta kohta. Siin ja edaspidi on Harju maakonda ja Tallinnat vaadeldud eraldi. Nimetatud viisil arvutatud Gini koefitsient terve Eest jaoks oli 2000. aastal 36,95 ja 2001. aastal 36,92. Kõige suurem oli piirkonnasisene ebavõrdsus 2000. aastal Harjumaal (40,70) ja kõige väiksem 2000. aastal Läänemaal (30,21), 2001. aastal oli Läänemaal ebavõrdsus juba suurem ja vähim ebavõrdsus ilmnes hoopis Põlvamaal (30,25). Paljudes maakondades on ebavõrdsus aastaga oluliselt muutunud. Neid muutusi ja suhtelisi erinevusi illustreerib joonis 1.



Joonis 1. Väljaminekute Gini koefitsiendid Eesti maakondades ja Tallinnas järjestatuna 2001. aasta andmete järgi. Allikas: Eesti Statistikaamet...

Analüüsis kasutatavad andmed

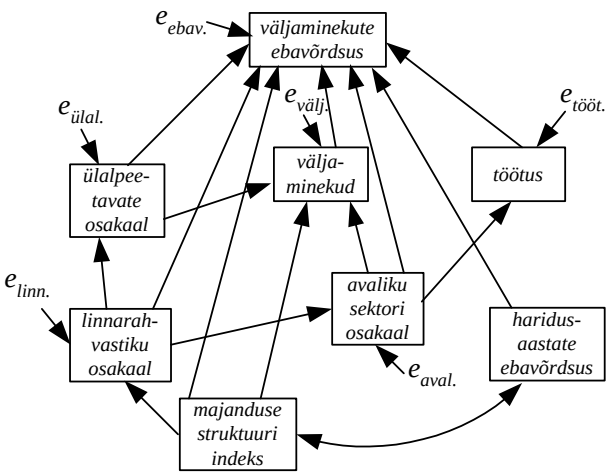
Analüüsis kasutatavad andmed pärinevad ESA kogumikest (Eesti piirkondlik statistika 2000 ja 2001, Maakonnad arvudes 1998-2002). Väljaminekute Gini koefitsiendid põhinevad, nagu juba mainitud, ESA leibkonna eelarve uuringu lähteandmetel. Leibkonnaliikme keskmised väljaminekud kuus 2001. aastal on korrigeeritud inflatsiooniga, mis 2001. aastal oli 5,8% (Tarbijahinnaindeksi..., 2003). Lisaks sellistele näitajatele, nagu keskmine leibkonnaliikme väljaminek kuus, töötuse määr (ILO metoodika) ja avalikus sektoris hõivatute osakaal hõives, on laste (0-14-aastased) ja vanurite (65-aastased ja vanemad) osakaalude summeerimisel leitud ülalpeetavate osakaal rahvastikust, samuti on absoluutnäitajate alusel leitud linnarahvastiku osakaal. Et kasutada olid andmed vaid kahe aasta ja 16 haldusüksuse (Harju maakond ja Tallinn eraldi) kohta, siis muutujate arvu vähendamise huvides on leitud ka majanduse struktuuri ja hariduse ebavõrdsust kirjeldavad indeksid.

Et võtta arvesse nii tööjõu liikumist primaar- ja sekundaarsektori kui ka sekundaar- ja tertsiaarsektori vahel, on leidmaks majanduse struktuuri kirjeldavat indeksit, liidetud sekundaar- ja primaarsektoris hõivatute osakaalude suhe ning tertsiaar- ja sekundaarsektoris hõivatute osakaalude suhe. Saadud indeksi suurem väärtus näitab, et majanduse struktuuri areng, kus esmalt liigub suurem osa tööjõust sekundaarsektorisse ja siis tertsiaarsektorisse, on jõudnud kaugemale. Ebavõrdsuse hindamiseks hariduses on leitud haridusaastate jaotumist 15-74 aastaste elanike hulgas kirjeldav hinnanguline Gini koefitsient. Selleks on kasutatud ligikaudse Gini koefitsiendi arvutamise meetodit (vaata lähemalt Parman, 1999) asendades kontsentratsioonikõvera (Lorenzi kõvera) kolmest sirgest koosneva murdjoonega.

Arvutuste ja murdepunktide asukoha määramise aluseks olid esimese (alg- ja põhiharidus), teise (kesk- ja kutseharidus ning keskeriharidus pärast põhiharidust) ja kolmanda taseme (keskeriharidus pärast keskharidust, kõrgharidus, magistri- ja doktorikraad) haridusega elanike osakaalud 15-74 aastaste hulgas. Keskmiseks kooliaastate arvuks on võetud 8 esimese taseme, 11,5 teise taseme ja 15,5 kolmanda taseme hariduse puhul.

Ebavõrdsuse mõjurite analüüs

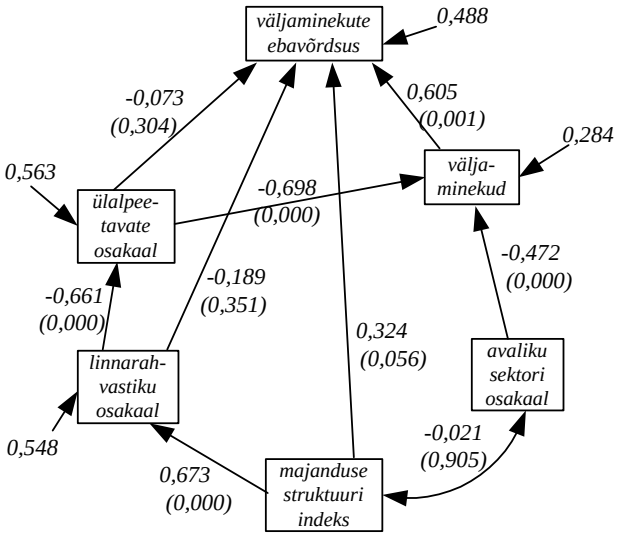
Et võtta arvesse erinevate tegurite omavahelist mõju, on kasutatud struktuurset modelleerimist (*structural equation modeling*). Analüüsi tegemisel on kasutatud programmi *Amos 4.01*. Joonisel 2 on toodud eespoolkirjeldatud hüpoteesidele vastav esialgne mudel. Ühesuunalised sirged nooled kujutavad otsest mõju, kahesuunalised kumerad nooled kujutavad mittepõhjuslikku seost, mis pole antud analüüsi seisukohalt oluline. Sümboliga *e* on tähistatud selgitamata ehk jääkdispersioon.



Joonis 2. Esialgne väljaminekute ebavõrdsuse struktuurne mudel

Ebaolulisemate seoste samm-sammulise eemaldamise tulemusena on saadud joonisel 3 toodud mudel, mille headust hindava normeeritud sobivusindeksi ja võrdleva sobivusindeksi väärtused on vastavalt 0,909 ja 0,957 (vastuvõetavaks loetakse väärtust üle 0,9). Sirgetel nooltel on kujutatud otsest mõju hindav regressioonikoefitsient, kumeratel kahesuunalistel nooltel mittepõhjuslikku seost hindav korrelatsioonikoefitsient. Sulgudes on toodud koefitsientide olulisust kirjeldav p-väärtus. Tegu on standardiseeritud regressioonikoefitsientidega (vastav koefitsient näitab, kui suur on sõltuva muutuja muutus standardhälvetes, kui vastav mõjur suureneb standardhälbe võrra), mis võimaldavad võrrelda erinevate mõjude suurust. Otsest mõju kirjeldavate regressioonikoefitsientide alusel on leitud

ebavõrdsuse mõjurite kaudne mõju ebavõrdsusele, kui see on olemas, ning seejärel otsest ja kaudset mõju summeerides kogumõju. Tabelis 1 on toodud nii otsesed, kaudsed kui kogumõjud ebavõrdsusele.



Joonis 3. Parandatud väljaminekute ebavõrdsuse struktuurne mudel ja mudeli koefitsiendid

Tabel 1

Mõjurite otsene, kaudne ja kogumõju ebavõrdsusele

Muutuja	Otsene mõju	Kaudne mõju	Kogumõju
keskmine väljaminek	0,605	0,000	0,605
majanduse struktuuri indeks	0,324	0,093	0,417
avaliku sektori osakaal	0,000	–0,285	–0,285
linnarahvastiku osakaal	–0,189	0,327	0,138
ülalpeetavate osakaal	–0,073	–0,422	–0,495

Analüüs näitas mõnevõrra üllatuslikult, et ebavõrdsus hariduses on maakondadesisesele majanduslikule ebavõrdusele avaldanud vaid nõrka positiivset mõju, mis ei osutunud statistiliselt oluliseks. See võib olla seletatav sellega, et siirdeperioodil ei omanud töötajate valikul haridustase kuigivõrd olulist rolli ja kõrgema palgaga töökohtadele pääsemisel olid olulised pigem muud isikuomadused. Ka üldise rikkuse seos ebavõrdsusega on vastupidine tavalisele seaduspärale riikidevahelises võrdluses, kus rikkamates riikides kipub ka ebavõrdsus olema väiksem. Eesti maakondades on väljaminekud ja väljaminekute ebavõrdsus

positiivselt seotud. Ilmnes, et avaliku sektori osakaalul Eesti maakondades otsest mõju majanduslikule ebavõrdsusele ei ole, mõju avaldub kaudselt: suurema avaliku sektori osakaalu korral on keskmised väljaminekud väiksemad, nagu oletatud, ja seega ka ebavõrdsus väiksem, kuna väljaminekute mõju ebavõrdsusele on positiivne.

Ülalpeetavate osakaal mõjutab majanduslikku ebavõrdsust nii otse kui ka väljaminekute kaudu ja mõlemad mõjud on oodatult negatiivsed: suurema ülalpeetavate osakaalu korral on keskmised väljaminekud väiksemad ja ebavõrdsus väiksem. Ka linnarahvastiku osakaalul on majanduslikule ebavõrdsusele nii otsene kui kaudne mõju. Seejuures on otsene mõju vastupidiselt ootustele negatiivne (linnades on ebavõrdsus väiksem), kaudne mõju ülalpeetavate osakaalu ja seeläbi ka väljaminekute kaudu aga positiivne: oodatult on linnades ülalpeetavate osakaal väiksem ja seega ka ebavõrdsus suurem. Linnarahvastiku osakaalu kogumõju taandub nõrgaks positiivseks mõjuks ebavõrdsusele. Oletus, et linnades on avaliku sektori osakaal hõives suurem, ei leidnud statistiliselt olulist kinnitust.

Majanduse struktuur mõjutab samuti ebavõrdsust nii otse kui kaude. Otsene mõju on positiivne: suurema teenindussektori osakaalu ja väiksema põllumajandussektori osakaaluga kaasneb suurem ebavõrdsus. Tulemus viitab olukorrale, kus tööjõu liikumine teenindussektorisse on pigem algus- kui lõppjärgus. Majanduse struktuuri kaudne mõju avaldub linnarahvastiku osakaalu kaudu (majanduse struktuuri mõju väljaminekutele osutus statistiliselt ebaoluliseks). Suurema teenindussektori osakaaluga kaasneb ka suurem linnarahvastiku osakaal ja sealt edasi avaldub mõju nagu eespool kirjeldatud. Seejuures on majanduse struktuuri indeksi kaudne mõju linnarahvastiku osakaalu kaudu negatiivne, linnarahvastiku osakaalu ja ülalpeetavate osakaalu kaudu positiivne ning linnarahvastiku osakaalu, ülalpeetavate osakaalu ja väljaminekute kaudu positiivne. Nagu näha tabelist 1, on kaudne mõju kokkuvõttes positiivne, kuigi küllalt nõrk. Seetõttu on ka majanduse struktuuri indeksi kogumõju majanduslikule ebavõrdsusele positiivne. Et töötuse otsene mõju väljaminekute ebavõrdsusele osutus äärmiselt ebaoluliseks ja kaudset mõju mudel ei sisaldanud, siis on töötuse muutuja parandatud mudelist välja jäetud.

Võrreldes standardiseeritud mõjude absoluutväärtusi võib järeldada, et kõige suuremat mõju majanduslikule ebavõrdsusele Eesti maakondades avaldavad üldine rikkus mõõdetuna keskmiste väljaminekute abil ja ülalpeetavate osakaal rahvastikus, samas ei ole ka majanduse struktuuri ja avaliku sektori osakaalu mõju oluliselt väiksem. Linnarahvastiku osakaalu mõju ebavõrdsusele on suhteliselt väike ja linnarahvastiku osakaal on pigem majanduse struktuuri mõju vahendaja.

Saadud tulemuste põhjal on küllaltki raske teha majanduspoliitilisi järeldusi. Linnarahvastiku ja ülalpeetavate osakaal on näitajad, mis küll mõjutavad majandusliku ebavõrdsuse näitajat, kui ei ole ebavõrdsuse mõjutamise vahenditena kasutatavad. Arengud majanduse struktuuris kulgevad vastavalt tehnoloogilisele arengule, samuti pole ilmselt mõtet suurendada avaliku sektori osakaalu vähendamaks ebavõrdsust. Jääb üle vaid loota, et majandusliku ebavõrdsuse arvatavasti siirdeperioodi tõttu tavapärasest erinevad seosed hariduse ebavõrdsuse ja

keskmiste väljaminekutega aja jooksul muutuvad ning väiksem ebavõrdsus hariduses ning majanduskasv võimaldab saavutada väiksema majandusliku ebavõrdsuse.

Kokkuvõte

Käesolevas kirjutises uuriti, kuivõrd kehtivad Eestis maakonniti hüpoteesid ebavõrdsuse mõjurite kohta, mida pakub teaduskirjandus ja mis kehtivad riikidevahelisel tasandil. Ebavõrdsuse mõõduna kasutati leibkonnaliikmete keskmiste väljaminekute alusel arvutatud Gini koefitsienti. Mõjuritena vaadeldi neid, mida mõõtvad näitajad on Eesti maakondade jaoks kättesaadavad. Et võtta arvesse erinevate tegurite omavahelist mõju, on kasutatud struktuurset modelleerimist.

Analüüsi tulemusena selgus, et erinevalt oodatust ei ole Eesti maakondades hariduse ebavõrdsusel olulist majanduslikku ebavõrdsust vähendav mõju ja suuremate väljaminekutega kaasneb väiksem ebavõrdsus. Selgus ka, et avaliku sektori osakaalul hõives on vaid kaudne ebavõrdsust vähendav mõju ja ülalpeetavate osakaalul rahvastikus nii kaudne kui otsene ebavõrdsust vähendav mõju. Arengud majanduse struktuuris, näiteks tööjõu liikumine teenindussektorisse toovad kaasa suurema majandusliku ebavõrdsuse. Linnarahvastiku osakaalu erimärgilised kaudne ja otsene mõju summeerusid suhteliselt väikeseks kogumõjuks. Tööpuudus osutus ebavõrdsuse mõjurina ebaoluliseks. Et seosed hariduse ebavõrdsuse ja keskmiste väljaminekutega on erinevad tavapärastest, on ka majanduspoliitilisi soovitusi majandusliku ebavõrdsuse vähendamiseks siinkohal raske anda. Edaspidi tasuks võimaluse korral kindlasti uurida antud probleemi kasutades pikemaid aegridu ning eristada muutusi ajas ja erinevusi maakonniti.

Kasutatud kirjandus

1. **Chevan, A., Stokes, R.** Growth in Family Income Inequality 1970-1990: Industrial Restructuring and Demographic Change. – Demography Vol. 37, No. 3, Aug. 2000, pp. 365-380.
2. Cowell, F.A., Measuring Inequality, London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995, 194 p.
3. Eesti piirkondlik Statistika, 2000 ja 2001. Eesti Statistikaamet, 2001 ja 2002.
4. Eesti Statistikaamet. Leibkonna eelarve uuringu lähteandmed 2000 ja 2001.
5. **Kuznets, S.** Economic Growth and Income Inequality. – The American Economic Review Vol. 45, No. 1, March 1955, pp. 1-28.
6. **Land, K. C.** Social Indicators. – Annual Review of Sociology, No. 9, 1983, pp. 1-26.
7. **Litwin, C.** Trade and income distribution in developing countries. –Working Papers in Economics, No. 9, Göteborg University, Oct. 1998.
8. Maakonnad arvudes 1998-2002. Eesti Statistikaamet, 2003.
9. **Paas, T., Võrk, A.** Social consequences of transition: Who recognize themselves to be poor in Estonia? – Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu. XI Teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid, (Tartu–Värska, 26. – 28. 06. 2003), lk. 366-376.

10. **Parman, A.** Sotsiaalne õiglus ja efektiivsus Eesti tervishoiumajanduses. TÜ majandusteooria õppetool, 1999, 148 lk. (magistritöö)
11. **Partridge, J .S., Partridge, M. D., Rickman, D. S.** State Patterns in Family Income Inequality. – Contemporary Economic Policy Vol. 16, No. 3, 1998, pp. 277-294.
12. Tarbijahinnaindeksi muutus võrreldes eelmise aastaga. Eesti Statistikaamet. [http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp], 31/01/2004

Summary

FACTORS OF INEQUALITY IN ESTONIA ON REGIONAL LEVEL

Anneli Kaasa
University of Tartu

One aim of EU-s policy is to strengthen the economic and social cohesion and reduce disparities between the levels of development of the various regions. The level of satisfaction of the individual depends beside income level also on the level of the relative welfare compared to total population. The expenditure inequality has changed significantly in many counties between 2000 and 2001. This article investigates, for what extent the hypotheses about factors of inequality apply in Estonia on regional level. Factors influencing income distribution are broadly discussed in literature. In this article only variables with available indicators for counties are analysed. To take into account the possible indirect effects of factors, structural equation modeling is used. The corrected structural model has acceptable fit indexes. It appeared, unexpectedly, that education inequality has no statistically significant influence on expenditure inequality and the counties with higher average expenditures per household member tend to have higher inequality. The share of persons employed in public sector among employed persons has only indirect decreasing influence on inequality. The share of children and old persons in population has both direct and indirect negative influence on inequality. The transition processes in economic structure, for example the movements of the workforce into the service sector, lead to higher inequality. The negative direct and positive indirect effects of the share of urban population add up into a weak positive effect on equality. Unemployment appeared to be insignificant factor of inequality in Estonian counties. As the relationships of expenditure inequality with education inequality and average expenditures are unusual, it is hard to give any political advice.

EESTI REGIONAALHALDUS JA SELLE TÄIUSTAMISE SUUNDI

Sulev Mäeltsemees
Tallinna Tehnikaülikool

Regionaalhalduse koht avalikus halduses

Regionaalhaldus (regionaalne juhtimine) on avaliku halduse tasand, mis jääb riigi kesktasandi ja kohaliku tasandi vahele. Pea kõikides riikides on see kõige keerulisem avaliku halduse tasand. Üldjuhul (ka Eestis) saavad siin kokku riiklik ja omavalitsuslik juhtimine ning riiklik juhtimine esineb veel kahes vormis – territoriaalse juhtimisena (maavalitsused) ja harukondliku juhtimisena (riigi kohahaldusüksused). Võib tõdeda, et regionaalhalduse kui teisi avaliku halduse tasandeid siduvast lülist sõltub seetõttu väga oluliselt ühiskonna terviklik areng ja innovatiivsus. Eriti mõjutab regionaalhalduse korraldus majanduspoliitika ja sealhulgas regionaalpoliitika tulemuslikkust. Regionaalselt tasakaalustatud sotsiaalmajandusliku arengu tagamist oodatakse paljuski just regionaalselt juhtimistasandilt. Ehk teisiti sõnastatult – tuleb välja töötada strateegia, kuidas luua edukas ühiskond regioonide arengu kaudu. Öeldu ei tähenda mingil juhul uue dokumendi kui võluvitsa koostamist. Küll aga peab see põhimõte olema kandval kohal Riiklikus Arengukavas (RAK-is).

Regionaalne juhtimistasand on väga tähtsal kohal Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu institutsioonides. Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 2001. aasta määrusega nr 126 kinnitati Eesti piirkondlike üksuste statistiline klassifikaator, mis NUTS 3 tasandil jagas Eesti viieks regiooniks [Eesti …]. See on kahtlemata oluline territoriaalne alus Euroopa Liidu regionaalpoliitika rakendamiseks ja struktuurifondide kasutamiseks. Selle kõrval tuleb aga lahendada keerulised probleemid regionaalhalduse nö euroopalikele nõuetele ja väljakutsetele vastavast õiguslikust, majanduslikust ja juhtimisalasest sisustamisest. Majanduspoliitiliselt tähendab see eelkõige vastuseid küsimusele, kuidas tagada avatud majanduse korral regioonide rahvusvaheline konkurentsivõime? Vähem tähtis pole ka tagada regionaalne demokraatia [Die regionale …].

Eesti regionaalhalduse arengust

1993. aasta 12. mail võttis Riigikogu vastu otsuse „Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste väljatöötamine“ [Kohalikku ...] ja tegi sellega põhimõttelise poliitilise otsuse, mille kohaselt Eestisse jäi ühetasandiline kohalik omavalitsus. Osa varasemaid teise tasandi omavalitsuslikke funktsioone (tööhõive, päästeteenistuse jms osas) muudeti seejärel riiklikeks funktsioonideks, sest enamus valdu ja linnu oma kandevõimelt ei oleks suutnud neid täita. Omavalitsuslik regionaalne juhtimine kujunes rohkem sümboolseks, sest sellega tegelesid vabatahtlikud maakondlikud kohaliku omavalitsuse üksuste liidud. Valdav osa regionaalse tasandi juhtimisest (seda nii rahastamise mahu kui ka ametnike arvu järgi) hakati teostama riikliku regionaalse juhtimisena. Kuid ka riiklikus regionaalses juhtimises hakkasid süvenema vastuolud, sest mitmed ministeeriumid kas muutsid haruliseks juhtimiseks

senise territoriaalse juhtimise (näit Keskkonnaministeerium) või vähemalt arendasid omi territoriaalseid struktuure ilma teiste valitsusasutustega kooskõlastamata.

Juba 1990. aastate teiseks pooleks oli selge, et haldusreformi raames peab olema eriline tähelepanu pööratud regionaalhalduse korrastamisele. See leidis kajastamist ka 1999. aasta veebruaris Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud ja Riigikogule esitatud kontseptsioonis „Avaliku halduse arendamise alused“. Paraku hakkas sama aasta märtsis moodustatud uus Vabariigi Valitsus välja töötama uut haldusreformi kontseptsiooni Umbes aasta pärast taandus see tegevus üksnes haldusterritoriaalsetele ümberkorraldustele ning 2002. aasta suvel soikus seegi. Alles 2003. aasta Riigikogu valimiste järgselt võeti uuesti käsile regionaalhalduse reform ja nüüd juba haldusreformi prioriteetse eesmärgina. Siseministeeriumis valmis 2003. aasta kevadel minister Jaan Õunapuu juhtimisel regionaalhalduse reformi kontseptsioon, mis nägi ette neli võimalikku regionaalhalduse arendamise mudelit:
1. Maavanem vabastatakse omavalitsuslikest funktsioonidest, mis antakse üle maakondlikule kohaliku omavalitsuse üksuste liidule.
2. Tugeva maavanema institutsiooni loomine, kus maavanem saaks senisest suuremad rahalised ja õiguslikud võimalused maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamiseks.
3. Regionaalsel tasandil harulise juhtimise tugevdamine ning maavanema institutsiooni kaotamine.
4. Kahetasandiline kohalik omavalitsus.

Paraku ei olnud nende variantide hulgas autori arvates ühte – seejuures autori arvates kõige loogilisemat, mille iseloomustus on käesoleva artikli peamine eesmärk. Autori pakutav mudel baseerub kõigepealt põhimõttele, et omavalitsuslik regionaalne juhtimine ja riiklik territoriaalne juhtimine regionaalsel tasandil võiksid toimuda erineval territoriaalsel alusel nagu see toimub meiega sarnase ühetasandilise kohaliku omavalitsuse korraldusega Soomes. Üheaegselt peab uue kvaliteedi saama kohaliku omavalitsuse seaduslikkuse riiklik järelevalve. Autor on oma vastavad ettepanekud esitanud ka Siseministeeriumile [www.sisemin.gov.ee] ning Vabariigi Presidendi Akadeemilise Nõukogu riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse komisjonile.

Euroopa integratsioon ning kohalik omavalitsus ja regionaalhaldus

Väga oluline on märkida, et Euroopas on viimasel kümnendil eriti aktuaalne olnud regionaliseerumise protsess. Üsna üksmeelselt tunnistavad ka väliseksperdid, et sellel tasandil on riikidevaheliselt ühiseid printsiipe raskem leida, kui kohalikul tasandil. Eks seda näitab ka asjaolu, et Euroopa kohaliku omavalitsuse harta võeti vastu 1985. aastal ja on ligi 20 aastat vastu pidanud, aga mis võib-olla veelgi olulisem – vastu pidanud Euroopa Nõukogu laienemise Lääne-Euroopast kuni Vaikse ookeanini. Regionaalse omavalitsuse kohta võrreldava dokumendi väljatöötamine toimub juba enam kui kümme aastat. 1997. aastal kiideti ka üks eelnõu heaks [S. Mäeltsemees. Regionaalse …] Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (CLRAE – *Congress of Local and Regional Authorities of*

Europe) poolt. Paraku Euroopa Nõukogu ametlikuks regulatsiooniks see ei ole veel saanud.

Regionaalhalduse probleemid on väga aktuaalsed Euroopa Liidus. Näiteks Soomes võeti 1999. aastal vastu seadus (nr 1353/1999) struktuurifondi programmide regionaalse haldamise kohta. Seda seadust kasutatakse Euroopa Liidu struktuurifondidest finantseeritavate projektide realiseerimiseks ning struktuurifondidest rahastamise ja vastava rahvusliku finantseerimisosa haldamiseks, järelevalveks ja kontrollimiseks. Selle seadusega on olulised ülesanded pandud kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlikule (maakondlikule) liidule. Vastavalt seaduse paragrahvile 17 tegutseb igas maakonnas struktuurifondide rakendamise ja regiooni arengut mõjutavate abinõude koordineerimise töögrupp. Selle koosseisu nimetab maakonnaliidu juhatus, kusjuures tuleb jälgida, et grupis oleksid võrdsete partneritena esindatud:

1) kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlik liit ja Lapi maakonnas neile lisaks ka saami omavalitsus;
2) programmi finantseerivad riigiametnikud ja teised riigiasutused;
3) regiooni arendamise seisukohalt olulised tööturu- ja kutsealaorganisatsioonid.

Regionaalhalduse probleemide tähtsust kinnitab ka asjaolu, et Soome Siseministeerium tellis 2001. aastal kolmelt teadlaselt (professorid Jani Stenvall ja Krister Stahlberg ning dotsent Anita Niemi – Iilahti) spetsiaalse analüüsi Soome regionaalhalduse korralduse ning tema edasise arendamise suundade kohta. Autorid nimetavad seejuures 1990. aastaid Soomes muudatuste ulatuse mõttes regionaalhalduse aastakümneks, mis olevat olnud teadliku arendustöö tulemus [Anita Niemi – Iilahti jt, lk 4]. Uurimistöös võrreldi Soome regionaalhalduse korraldust teiste Euroopa riikidega ning töötati välja ettepanekuid selle avaliku halduse tasandi innovatiivsuse tõstmiseks. Viimane käsitles peaasjalikult regionaalhalduse võime tõstmist võtta vastu uusi ülesandeid. Just see peaks olema ka Eesti regionaalhalduse arendamise eesmärk, mis eeldab samuti vastavaid uurimistöid. Avaliku halduse detsentraliseerimine on teatavasti Euroopa Liidu toimimise fundamentaalseid aluseid.

Pole tähtsusetu märkida, et 15 riigiga Euroopa Liidus oli 250 regiooni. Ittalaienenud Euroopa Liidus on teatavasti kümme riiki enam, mistõttu nende regioonide arv on vähemalt 300. Kui Eesti ei kasuta riigisisest regionaalset juhtimist, siis oleme riigina üks regioon 300 hulgas, kuigi peaksime olema üks 25 hulgas. Lisaks tuleb arvestada meil piiriülese koostöö kasvava tähtsusega (eriti Helsingi ja Riia suunal).

Kohalikku omavalitsust ja regionaalhaldust hakkas Euroopa Liit mõjutama alles 1980. aastate lõpust. Taani Kohalike Omavalitsuste Liidu esindaja Nicolai Vadele on kirjutanud [Euroopa …, lk 13]: *"Taani on Euroopa Liidu liige alates 1973. aastast. Kuni 1987. aastani ei mõjutanud liikmesolek kohalikke omavalitsusi peaaegu üldse. Kohalike omavalitsuste kohustused olid muutumatud ja Euroopa Liidu regulatsioonid kohalikke omavalitsusi otseselt ei mõjutanud. Kui 1987. aastal kirjutati alla Ühtse Euroopa Aktile, hakkas Euroopa Ühendus tegelema ka kohalike omavalitsustega. Oli vaja ellu rakendada enam kui 300 direktiivi, et sillutada teed*

ühisturule… Ühisturg jõustus 1992. aastal ja sellest peale on Euroopa Liit mõjutanud kohalikke omavalitsusi otseselt. …. See, kui palju Euroopa Liit mõjutab kohalikke omavalitsusi, sõltub loomulikult kohalike omavalitsuste kohustuste ulatusest. Euroopa kohalike omavalitsuste kohustused erinevad liikmesriigiti. Erinevalt teistest Euroopa riikidest vastutab Taani kohalik omavalitsus paljude avalike teenuste ja poliitika valdkondade eest ja seega on Euroopa Liidu mõju Taanile suurem näiteks mõjust Kreeka kohalikele võimuorganitele."

Omavalitsuslik juhtimine regionaalsel tasandil

Regionaalhalduse küsimuste lahendamine peaks Euroopas üldtunnustatud subsidiaarsusprintsiipi arvestades algama kohalikust omavalitsusest. Võrreldes kümne aasta taguse olustikuga, rääkimata esimesest iseseisvusajast on regionaalne omavalitsus meil nüüd avalikus halduses hoopis tagasihoidlikumalt esindatud.

Tuleb selgelt rõhutada, et regionaalse omavalitsuse tugevdamine ei tohi pärssida valdade ja linnade endi omavalitsuslikku juhtimist (kohaliku omavalitsuse süsteemi) ja selle arengut. Need vallad ja linnad, mis on haldussuutlikud, ei pea nende poolt täidetavaid omavalitsuslikke ülesandeid andma maakonna tasandile. Regionaalselt täidetakse ainult neid ülesandeid, mis eeldab kas valla või linna piire ületavat koostööd või milliseid on ühiselt otstarbekam täita.

Regionaalhalduse korrastamine peab algama vastamisest põhimõttelisele probleemile (poliitilise otsuse tegemisest) – milline peab seal olema omavalitsusliku elukorralduse koht ja selle suhe riikliku juhtimisega? Kas suurenema senisega võrreldes? Kvantitatiivselt saab seda mõõta näiteks: 1) riigi ja kohalike eelarvete ning 2) avalike teenistujate jagunemise (suhte) alusel. Meil on nende kriteeriumide alusel avalikus halduses kohaliku omavalitsuse osatähtsus 1/4 ja vastavalt riikliku juhtimise osatähtsus 3/4. Eestis on teatavasti 25 000 ametnikku ja nendest on kohaliku omavalitsuse ametnikke ca 5 000. Samasugune on ka riigieelarve ning valla- ja linnaeelarvete suhe. Meie lähiriikides (Soome, Taani jt) on need proportsioonid umbes pooleks või koguni pöördvõrdelised. Pole tähtsusetu märkida, et need riigid on maailmas madalaima korruptsiooniindeksiga riigid.

Eelnevale küsimusele vastamine eeldab vastust ka teisele küsimusele – kas meie kohaliku omavalitsuse üksused on ikka haldussuutlikud vähemalt koostöös senisest mahukamate ülesannete täitmiseks. Muuhulgas tähendaks jaatav vastus ka täiendavat selgust ikka veel vaieldavas valdkonnas – kas meil peaks olema ühe- või kahetasandiline kohalik omavalitsus? Üldistavalt väidabki autor, et hoolimata suurtest kohaliku omavalitsuse üksuste vahelistest erinevustest ning ka meedia võimendatud kriitikast selles suhtes, on kümne aastaga meil loodud toimiv kohaliku omavalitsuse süsteem. Selle radikaalne reformimine süsteemi enda nõrgendamise suunas oleks põhjendamatu. Üle 5 000 elanikuga on meil 45 valda ja linna, kus kokku elab täpselt miljon elanikku ehk 70% riigi rahvastikust. Kahtlemata on ka allpool 5 000 elaniku piiri neid valdu ja linnu, mis ei vaja kahetasandilist kohalikku omavalitsust.

Üleminek kahetasandilisele kohalikule omavalitsusele pärsiks tõenäoliselt kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist ning tekitaks tagantjärele küsitavusi senistes ühinejates. Viimastest pindalalt suurim on kolme kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemisel 2002. aastal tekkinud Märjamaa vald. Vaevalt olnuks neil vaja efektiivsuse huvides vähendada kodanikulähedust (eriti pindala kasvu arvestades), kui tulevikus areneksid nad uuteski piirides sisuliselt osavallaks.

Veelgi olulisem ja kogu riiki hõlmav probleem on see, et kahetasandilise kohaliku omavalitsusega kaasneb funktsioonide ja raha jagamine nende kahe tasandi vahel. Meil on seni aga piisavalt probleeme riigi ja kohaliku omavalitsuse sellealase suhestatusega, siis tekitaksime ühe probleemide tasandi juurde.

Kahtlemata on regionaalse halduse toimimise rahastamine üks võtmeküsimusi. Üks tõsiasi, mis tundub küll primitiivse tõdemusena, aga seniseid arutelusid silmas pidades vajab rõhutamist – regionaalse halduse korrastamine iseenesest ei too raha juurde. Küll aga juhime omavalitsusliku regionaalse juhtimise seisukohalt tähelepanu vähemalt kahele üldisele efektile:
1. Demokraatlikus ühiskonnas peaks raha madalamal avaliku halduse tasandil kasutamise üle otsustamine looma eeldused raha otstarbekamaks kasutamiseks. Taas tuleb tähelepanu juhtida riikide korruptsiooniindeksile.
2. Võrreldes senise maakondlike kohaliku omavalitsuse üksuste liitude rahastamisega ainult valdade ja linnade eraldistena, lisandub ka riigieelarveline toetus. Eelkõige tähendab see, et riigieelarvest finantseeritakse neid omavalitsuslikke ülesandeid, mida seni täidavad maavalitsused (maakondlik arendustegevus jms). Siiski tuleb arvestada, et hinnanguliselt pooled maavalitsuste täidetavad ülesanded on ja peavad jääma riikliku juhtimise funktsioonideks. Ka ei ole nende ülesannete täitmiseks riigieelarves ette nähtud summad väga suured. Aga võib-olla tekib siin ka analoogia Euroopa Liidu struktuurifondidega – kaasfinantseerimine. Kui riigieelarvest toetatakse maakondlikku ühistegevust, siis ehk ka vallad ja linnad oma eelarvete kaudu osalevad selles täiendavalt ja meelsamini.

Otsesele majanduslikule tõhususele peaks aga kaasa aitama asjaolu, et regionaalhalduse korrastamisega paraneb kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö ning luuakse senisest paremad eeldused arenguvõimeliseks majandus- sh ettevõtluskeskkonnaks.

Eesti regionaalhalduse täiustamise võimalusi

Regionaalsel tasandil peaks meil toimuma omavalitsusliku juhtimise laienemine ning see peaks toimuma maakondlike kohaliku omavalitsuse üksuste liitude kvalitatiivse edasiarendamise teel. Viimane tähendab eelkõige, et maakonna piires antakse kogukonna elu korraldamisega seotud ülesanded, mis seni on olnud valitsusasutuste (eelkõige maavalitsuste) ülesanded üle kohaliku omavalitsuse üksustele. Siinkohal ei tohi aga unustada, et ka riigi kohahaldusüksuste ülesanded tuleksid läbi vaadata. 1993. aastal, kui toimus üleminek kahetasandiliselt kohalikult omavalitsuselt ühetasandilisele, anti paljud teise tasandi ülesanded

ministeeriumidele, eelkõige ametitele (näit tööhõivega seotud küsimused, mis on paljudes teistes riikides üks tähtsamaid omavalitsuslikke ülesandeid). Ühe viimase muudatusena muudeti 2000. aastal maavalitsuste keskkonnaosakonnad aga ministeeriumi keskkonnateenistusteks.

On avaldatud arvamust, et osalemine regionaalses koostöös võiks olla vabatahtlik nagu seni kohaliku omavalitsuse üksuste liidus. Autori seisukoht on, et see peaks olema kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö vorm. Seda eeldavad ainuüksi asjaolud, et kohaliku omavalitsuse üksuste koostöös tuleb tagada maakonna terviklik ja tasakaalustatud areng ning seda tuleks riigipoolselt finantseerida. Seega tuleb regionaalsel tasandil kohustuslikku kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd käsitleda põhiseaduse § 154 ja § 160 „*Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus*“ alusel, aga mitte § 159 („*Kohalikel omavalitsustel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi*“) alusel. Öeldu muidugi ei välista kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikku koostööd. Kohaliku omavalitsuse kohustuslik ülesanne on seega ka maakonna piires toimiva kogukonna elu korraldamine. Muuseas näiteks Kreekas on juba põhiseaduses sätestatud, et seadusega võib ette näha nii kohustuslikku kui ka vabatahtlikku kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd.

Kümme aastat on erineval ajal eri aktiivsusega räägitud nn pealinna seadusest [S. Mäeltsemees. Status …, lk 438]. Tallinn on pealinn riigi kesktasandil. Ka kohaliku omavalitsuse üksuste hulgas vajab Tallinn ilmselt eri regulatsioone kas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses või teistes seadustes. Kuid pealinna staatus ei oma sotsiaalmajanduslikku tähtsust regionaalse juhtimise puhul. Siin on ta lihtsalt suure tagamaa keskus nagu regionaalselt on ka Tartu jmt linnad. Väärib märkimist, et Taanis võeti 1999. aastal vastu seadus pealinna piirkonna koostöö kohta. Analoogiliselt on seadustatud eelkõige ühistranspordi alane koostöö Helsingi piirkonnas (hõlmab veel Espoo, Vanta ja Kauniaineni linna).

Regionaalhalduse territoriaalse aluse puhul on autoril järgmine seisukoht.
1. Riiklik ja omavalitsuslik regionaalne juhtimine võib toimuda erineval territoriaalsel alusel. Näiteks Soomes on peale 1995. a läänireformi 5+1 lääni riiklikuks juhtimiseks (1 on Ahvenamaa), kuid 19+1 omavalitsuslikku üksust.
2.Mitmete põlvkondade jooksul on Eestis toiminud praeguse regionaalse juhtimise peamised üksused – maakonnad või nende eelkäijad (rajoonid). Selle aja jooksul on kujunenud maakondlik identiteet, mille kunstlik lõhkumine ei ole mingil juhul põhjendatud. Seega tuleks meil praegu omavalitsuslikku regionaalset juhtimist korraldada eksisteerivates maakonnas. Maakondade piiriäärseid muudatusi võib muidugi kiiremini ette tulla. Eriti kui toimub kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine.
3.Riiklik regionaalne juhtimine peaks üldjuhul toimuma ühesugustes teenindamispiirkondades (läänides, ringkondades vms). Siiani on riikliku juhtimise institutsioonid tegutsenud siin omavahel suhteliselt koordineerimatult. Omaette küsimus on see – kas ühesugused riikliku juhtimise piirkonnad eeldavad ka kõigis riikliku juhtimise valdkondades ühtset keskust? Või on otstarbekas riigivõimu

kohalolekut hajutada piirkonna suuremate keskuste (maakonnakeskuste) vahel? Riigi ühtlasemale regionaalsele arengule tuleks viimane variant kindlasti kasuks.

Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus sätestab üksnes õiguslikult kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö, kuid kahjuks ei tee seda sisulise (majandusliku) poole pealt. Seetõttu tuleb välja töötada regionaalse arengu seadus.

Kasutatud kirjandus

1. **Anita Niemi – Iilahti, Jari Stenvall, Krister Stahleberg**. Soome regionaalhalduse analüüs ja selle täiustamise teid. Aruanne, 2002.
2. Die regionale und lokale Demokratie in der Europäischen Union. Ausschuss der Regionen. Brüssel, 1999. 355 S.
3. Eesti piirkondlike üksuste statistiline klassifikaator (NUTS). Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 2001. aasta määrus nr 126 [RT I 2001, 36, 208]
4. Euroopa Liit ja kohalikud omavalitsused. Euroopa Liidu otsene ja kaudne mõju Eesti kohalikele omavalitsustele. Tallinn, 2002, 38 lk.
5. Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste väljatöötamine. Riigikogu otsus 12. mail 1993. a RT I 1993, 25, 434
6. **S. Mäeltsemees**. Status von Tallinn in der öffentlicher Verwaltung Estlands (rechtliche und wirtschaftliche Probleme). In: „Die Wirtschaftspolitik Estlands auf dem Weg in die Europäische Union“, Beiträge der XI wissenschaftlichen und ausbildenden Konferenz“. Berliner Wissenschaftsverlag GmbH, 2003, S. 438-447.
7. **S. Mäeltsemees**. Regionaalne omavalitsus. Kogumikus: “Eesti Vabariigi Riigikantselei, Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Kohaliku omavalitsuse teatmik IV valla- ja linnasekretärile”. Tallinn, 1999, lk 10 - 32

Zusammenfassung

DIE REGIONALE VERWALTUNG ESTLANDS UND IHRE VERWOLLKOMMNUNGSRICHTUNGEN

Sulev Mäeltsemees
Tallinner Technische Universität

Die regionale Verwaltung (das regionale Management) ist eine Ebene der öffentlichen Verwaltung, die sich zwischen der zentralen Ebene des Staates und der lokalen Ebene befindet. Fast in allen Staaten stellt diese die komplizierteste Ebene der öffentlichen Verwaltung dar. In der Regel (auch in Estland) treffen sich hier das staatliche und selbstverwalterische Management und das staatliche Management erscheint noch in zwei Formen – als territoriales Management (Landkreisverwaltungen) und Zweigstellenmanagement (regionale Verwaltungseinheiten des Staates). Es ist sehr wichtig zu erwähnen, dass in Europa im letzten Jahrzehnt der Prozess der Regionalisierung besonders aktuell gewesen ist.

Im Jahre 1993 hat *Riigikogu* den prinzipiellen politischen Beschluss gefasst, laut dessen Estland die einstufige lokale Selbstverwaltung erhielt. Ein Teil der früheren Funktionen der zweiten Ebene der lokalen Selbstverwaltung (Erwerbstätigkeit, Rettungsdienst ua) wurden daher zu staatlichen Aufgaben, weil die Mehrzahl der Gemeinden und Städte nach ihrer Tragfähigkeit nicht im Stande waren, diese zu erledigen. Das selbsverwalterische regionale Management wurde eher zum Symbol, weil sich damit nur freiwillige auf der Landkreisebene gebildete Gemeindeverbände beschäftigten. Der entscheidende Teil am Management der regionalen Ebene (dies sowohl nach dem Umfang der Finanzierung als auch nach der Anzahl der Beamten) wurde an staatliches regionales Management übertragen. Aber auch beim staatlichen regionalen Management entstanden und vertieften sich Widersprüche, weil sich mehrere Ministerien ihr bisher territoriales Management entweder verzweigten (z.B. das Umweltministerium) oder mindestens ihre territorialen Strukturen ausbauten, ohne es mit anderen Regierungsbehörden zu vereinbaren.

Im Frühjahr 2003 wurde im Innenministerium das Konzept der Regionalverwaltungsreform verfasst, das vier mögliche Entwicklungsfassungen der Regionalverwaltung vorsah:

1. Der Land(kreis)rat wird von den Funktionen der Selbstverwaltung befreit; die werden dem freiwilligen Landkreisverband der Selbstverwaltungseinheiten übergeben;
2. Die Bildung einer starken Institution des Landrates, wobei der Landrat für die Gewährleistung einer ganzheitlichen und ausgeglichenen Entwicklung des Landkreises größere finanzielle und rechtliche Möglichkeiten hätte als bisher;
3. Auf der regionalen Ebene die Stärkung eines verzweigten Managements und die Auflösung der Institution des Landrates;
4. Die örtliche Selbstverwaltung auf zwei Ebenen.

Leider fehlte unter diesen Fassungen nach der Meinung des Verfassers Eine - dabei nach der Meinung des Verfassers dieses Beitrages – die logischte, und die in diesem Beitrag näher behandelt wird. Der Verfasser hat seine entsprechenden Vorschläge auch dem Innenministerium und dem Ausschuss für Staats- und kommunale Selbstverwaltung des Akademischen Beirates beim Präsidenten der Republik unterbreitet.

Mit der Lösung der Fragen der regionalen Verwaltung sollte man in Europa, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, in der kommunalen Selbsverwaltung beginnen. Im Vergleich zur Situation, die vor 10 Jahren herrschte, geschweige denn die erste Selbständigkeitsperiode, ist die regionale Selbstverwaltung gegenwärtig bei uns in der öffentlichen Verwaltung viel bescheidener vertreten. Man muss deutlich betonen, dass die Stärkung der regionalen Selbstverwaltung selbst das Selbstverwaltungsmanagement der Gemeinden und Städte (das System der örtlichen Selbstverwaltung) und seine Entwicklung nicht beeinträchtigen darf. Die Gemeinden, die verwaltungsfähig sind, sollen ihre eigene Erledigung der Selbsverwaltungsaufgaben nicht auf Kreisebene übertragen. Regional werden nur die Aufgaben erledigt, deren Erledigung eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit

zwischen den Gemeinden oder Städten voraussetzt oder bei denen die gemeinsame Erledigung zweckmäßiger ist.

Auf der regionalen Ebene sollte bei uns die Erweiterung des kommunalen Managements stattfinden und diese sollte durch den qualitativen Ausbau der Gemeindeverbände auf der Landkreisebene stattfinden.

Für die territoriale Grundlage der regionalen Verwaltung hat der Verfasser den folgenden Standpunkt:

1. Das staatliche und das kommunale regionale Management kann auf unterschiedlicher territorialer Grundlage durchgeführt werden.
2. Im Laufe von mehrerer Generationen haben in Estland die wesenlichen Einheiten des heutigen regionalen Managements funktioniert - Landkreise oder deren Vorgänger (Rajonen). In dieser Zeit hat sich die landkreiseigene Identität herausgebildet, deren künstliche Zerstörung auf keinen Fall begründet ist. Deshalb sollten wir das kommunale regionale Management in den vorhandenen Landkreisen ausbauen. An den Grenzgebieten des Landkreises können Veränderungen schon schneller stattfinden. Besonders dann, wenn dort die Vereinigung der Selbstverwaltungseinheiten stattfindet.
3. Das staatliche regionale Management sollte in der Regel in den gleichen Dienstleistungsgebieten (in Bezirken o. ä.) stattfinden. Bis heute haben die Institutionen des staatlichen Managements hier relativ unkoordiniert gehandelt. Eine extra Frage ist – ob Gebiete mit gleichem staatlichen Management auch in allen Bereichen des staatlichen Managements ein einheitliches Zentrum voraussetzen? Oder ist es zweckmäßig, das Anwesen der Staatsmacht zwischen den größeren Zentren der Region (Landkreiszentren) zu zerstreuen? Zu der einheitlicheren regionalen Entwicklung des Staates würde die letzte Variante mit Sicherheit beitragen.

Das Gesetz über die Gemeindeverbände regelt lediglich rechtlich die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, aber leider nicht den Inhalt (wirtschaftliche Seite). Deshalb ist das Gesetz über den Landkreis zu verfassen.

EU ENLARGEMENT AND TRADE INTEGRATION: CAN WE DISTINGUISH THE BALTIC SEA REGION CLUSTER?

Tiiu Paas, Egle Tafenau
University of Tartu

Introduction

The enlargement of the EU in May 2004 is a historical moment in fifty years of European integration processes. These integration processes influence European spatial-economic development and create new requirements and challenges for developing regional policies. When developing regional policies and institutions the emphasis should also be given on deepened cross-border co-operation and possible regional economic clusters.

It may be expected that Europe's economic map is going to change and there will be new core zones and potential growth areas. One potential growth area could be the former Hanseatic League in the Northern part of Europe with its stronghold in the Baltic Sea area (see also Delamaide, 1994, Cornett, 2001; Bröcker and Herrmann, (ed.), 2001; Hospers, 2003). Nowadays, the Baltic Sea region is most frequently considered as a region, which consists of ten countries: 1) four Nordic countries: Denmark, Finland, Sweden and Norway, 2) three Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania, and 3) three large countries, where only a minor part belongs to the geographical Baltic rim: Germany, Poland and Russia. Since May 2004, eight out of the ten Baltic Sea region (BSR) countries are the EU member countries. The two non-member countries are the EU-associated Norway and the non-associated Russia.

The previous studies have proved the importance of the BSR in supporting the reintegration processes of Estonia and other Baltic States into the economic and political system of Europe (Scannell, *et al*., 2003; Reiljan, *et al*., 2000; Paas and Varblane, 1999). In this paper we want to prove the statement that there are groups of countries forming regional economic clusters in integrated Europe, with the BSR being one of them and defining a regional economic cluster as a geographically proximate group of economically integrated countries with associating institutions and networks. The hypothesis is tested based on the empirical analysis of bilateral trade flows of the countries that are involved in the EU enlargement processes—the old EU members (EU15) and new members, the accession countries (AC10)[1].

For analysing international trade flows and effects of regional integration on trade relations of the BSR countries the approach based on implementing the law of gravity is used in the paper. The theoretical considerations for using gravity models to explore international trade flows have been widely discussed and developed (see

[1] EU15: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, United Kingdom; AC10: Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, the Slovak Republic, Slovenia.

also Anderson, 1979; Bergstrand, 1985, 1989 and 1990; Deadorff, 1984, and 1998; Evenett and Keller, 2002; Anderson and Wincoop, 2001; Harrigan, 2001; Hanson and Chong, 2002; Cheng and Wall, 2002). Thanks to various modelling refinements and their application to debates about theoretical foundation of the gravity equation, this model has also established itself as a serious empirical tool for exploring regional trade patterns. Thus, our decision to use the gravity approach is based on both, theoretical considerations and empirical results of using gravity equations in describing international trade flows for more than thirty years.

The paper falls into two parts. Section 1 characterizes the BSR as a region, which has historical and cultural traditions of integration and which was most significantly affected by the two-block division of the post Second World War Europe. This section also describes the geographical trade patterns of the BSR countries, emphasizing the BSR role in the Baltic States' trade integration processes. Section 2 presents the main empirical results obtained by using the gravity approach for exploring the bilateral trade flows of the EU-25 countries (EU15+AC10), paying attention to defining the possible regional clusters that may influence the bilateral trade relations.

1. The Baltic Sea region as a European economic area

The Baltic Sea region is a non-homogeneous region. Large differences between the countries appear in economic performance and in the speed of adjustment with the challenges of transition and the EU and Euro-zone enlargement processes. According to per capita gross domestic product, the BSR countries can be divided into two groups: the high-income countries (Finland, Sweden, Denmark, Norway and Germany) and the middle- or low-income countries (Estonia, Latvia, Lithuania, Poland and Russia)[2]. The division of the BSR countries into the two groups results from the different political conditions for economic and social development in the post Second World War Europe.

After the fall of the Iron Curtain at the end of the 1980s and the beginning of the 1990s the Baltic Sea region started to become an integral part of Europe's regional development again. Nowadays this region is playing an important role in reintegrating post-socialist countries into the economic and political system of Europe. Economic integration of the Baltic Sea region is based on the geographical, historical and cultural factors and also on the feeling of the Baltic identity. These conditions establish a solid basis for bottom-up activities creating networks and institutions that support economic development. Many organisations and institutions have been established and various programmes for co-operation elaborated during the recent decade to further the Baltic integration and development processes.[3]

---

[2] Highest incomes are in Norway and lowest incomes in Russia (in 2002, GDP per capita in terms of purchasing power parity was 36045 in Norway and 7925 in Russia. In Estonia the indicator was valued to be 11711) (WRI, 2003).

[3] The Union of the Baltic Cities (1991); Baltic Assembly (1991); Convention for the Protection of the Baltic Sea region (HELCOM, 1992); Vision of strategies Around the Baltic Sea (VASAB, from 1992); Council of the Baltic Sea States (CBSS, from 1992); Action Pro-

Regional integration helps countries to attract foreign direct investments and modern technologies, penetrate into new markets and create business networks. Simultaneously, these issues contribute into regional integration. Integration can also result in benefits from exploitation of the economies of scale, the possibilities to increase specialization, efficiency and profits, acceleration of economic growth, etc. How the integrating countries can gain from these opportunities, depends on the features and conditions of the countries. For instance, there are differences between the poor and the rich countries in getting benefits of integration.

According to Harvard Professor Michael Porter (1998; see also Porter and Sölvell**,** 2001), the poor countries have a possibility of catching up quickly, getting an access to sophisticated consumers and to gain from competitive pressure if the integrating region is non-homogeneous. On the other hand, the rich countries will gain mainly from getting access to bigger markets. They will also get the opportunity for increasing efficiency through specialisation, by outsourcing production in a more effective way. Thus, due to the non-homogeneity of the region, the BSR countries have different challenges and possible gains from integration.

Development of international trade relations is playing a significant role in benefiting from integration. Due to historical traditions, institutions and new and old networks the countries around the Baltic Sea have tight trade relationships (figure 1). For the region's transitional countries, particularly for the Baltic States, the main trading partners are the region's developed countries (figure 2).

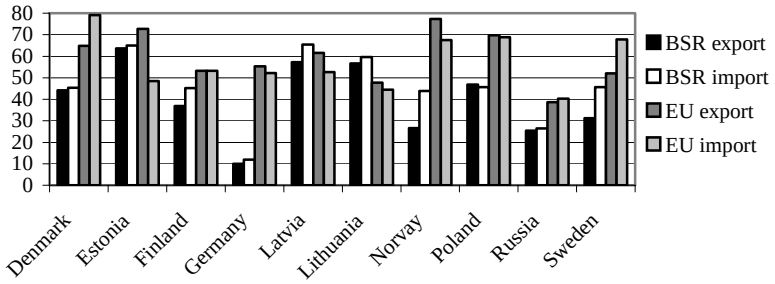


Figure 1. The share (%) of BSR and EU in the export and import of the BSR countries in 2001.
Source: IMF (2002).

Trade with the industrial countries of the BSR has helped the transitional countries to adjust with the standards of market economy, supporting to restructure their own economy. The industrial countries of the region have learned about the problems and processes taking place in the transitional countries. Therefore, in the EU enlargement process the countries of the BSR can use their experiences gained from the

---

grammes for the Baltic Sea States Cooperation, Agenda 21 (Visby, 1996); Baltic Rim Regional Agenda (from 2001); etc.

trade integration within the region in the relations with the rest of the accession or member countries of the EU.

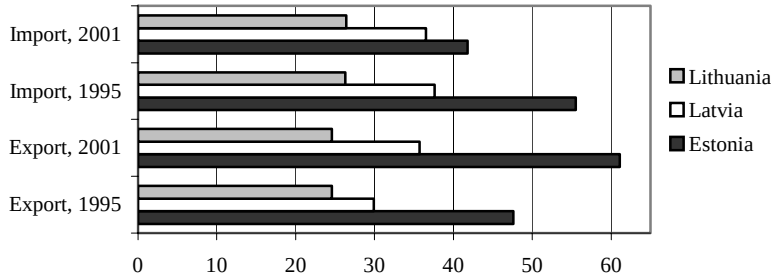


Figure 2. The share (%) of the BSR developed countries in the Baltic States' export and import in 1995 and 2001.
Source: Statistical Office of Estonia, Central Statistical Bureau of Latvia and Statistics Lithuania.

Trade integration in the BSR has also been supported by the flows of foreign direct investments (FDI)—the prevalence of the region as the origin of FDI flows to the region's transitional countries has been remarkable (see Scannell, *et al* 2003). Thus, the countries around the Baltic Sea have good preconditions to form a regional economic cluster that supports their economic development and the rise of competitiveness in the conditions of EU enlargement.

2. The Baltic Sea region as an international trade cluster

In this part of the paper we test whether there exist regional trade clusters of the countries that are involved in the EU eastward enlargement and specifically, whether it is possible to distinguish the BSR as a trade cluster. In order to get answers to these questions the gravity model based approach is used in the paper. As we are also interested in the dynamics of the parameter estimates, the gravity equation is estimated for each year of the period 1998-2001. This period is short and therefore it is impossible to draw fundamental conclusions on the changes in the processes underlying the gravity model, but it gives the picture on how trade integration has evolved during the pre-enlargement period. We rely on the IMF's trade statistics, the data of the World Bank and the Baltic States' statistical offices.

The basic gravity equation is following:

$$\begin{aligned}\ln Y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \ln(POP)_i + \beta_2 \ln(POP)_j + \beta_3 \ln(GDPpc)_i \\ + \beta_4 (GDPpc)_j + \beta_5 \ln(DIST)_{ij} + u_{ij}\end{aligned},$$

where
Y_{ij} — export from country *i* to country *j* (or import from country *i* to country *j*);

$(POP)_i$ and $(POP)_j$ — populations of the exporting (i) and importing (j) countries, respectively (or home (i) and host (j) countries);
$(GDPpc)_i$ and $(GDPpc)_j$ — gross domestic product per capita of the exporting (i) and importing (j) countries, respectively (measured in the terms of purchasing power parity);
$(DIST)_{ij}$ — the distance in kilometres between the countries i and j (the flight distance between the capitals of the countries);
$\beta_0, \beta_1, ..., \beta_5$ — parameters of the model;
u_{ij} — error term.

For analysing the existence of regional trade clusters, dummy variables for three regions are added into the basic gravity equation. The choice of possible trading clusters is based on the geographical proximity of the countries. Additionally, as the EU enlargement processes are of interest, the regions are chosen so that each region includes both some EU members and some accession countries. We suppose that regional integration supports development of East-West trade (e.g. trade relations between the old EU member and accession countries).

The dummies are included for the following three regions:

- Baltic Sea region — includes Denmark, Estonia, Finland, Germany, Latvia, Lithuania, Poland and Sweden (*D_BSR*);
- Central Europe — Austria, the Czech Republic, Germany, Hungary, Poland, the Slovak Republic and Slovenia (*D_CE*);
- Mediterranean area — Cyprus, France, Greece, Italy, Malta and Spain (*D_MEDIT*).

Additionally we include a dummy for capturing effects from neighbouring (*D_BORD*=1 if the countries share a dry land border).

Our previous empirical studies have confirmed the importance of historical trade linkages in EU enlargement processes. The East-West trade relations are still less developed than West-West trade relations. In 2000 the East-West trade flows were on average only about 0.7 times as large as the other trade flows of all countries involved in the EU eastward enlargement process (under the *ceteris paribus* conditions) (Paas, 2003, p. 19).

As can be seen from the estimation results presented in table 1, the traditional gravitational forces are playing an important role in the trade intensiveness. The pull factors (size and wealth of the trading partners measured by population and GDP per capita, respectively) have a positive effect on the trade intensiveness and the push factor (distance) a negative effect. During the period under investigation (1998–2001), the effect of the wealth of the trading partners has decreased while the effect of the distance has increased. The first fact indicates that trade relations between the countries are developing independent of the countries' wealth. The increasing negative effect of distance is surprising, as the integration processes should intensify trade. Statistically the increase in the absolute value of the parameter estimate of distance is not considerable.

Table 1. Estimation results of the international trade flows.

Variable	1998	1999	2000	2001
Constant	-35.41*** (1.840)	-34.82*** (1.806)	-32.97*** (1.751)	-31.29*** (1.802)
$\ln(POP)_i$	0.974*** (0.026)	1.001*** (0.029)	0.961*** (0.029)	0.980*** (0.027)
$\ln(POP)_j$	0.871*** (0.030)	0.905*** (0.028)	0.901*** (0.029)	0.885*** (0.026)
$\ln(GDPpc)_i$	1.915*** (0.096)	1.748*** (0.095)	1.652*** (0.091)	1.545*** (0.093)
$\ln(GDPpc)_j$	1.331*** (0.093)	1.311*** (0.091)	1.263*** (0.086)	1.236*** (0.090)
$\ln(DIST)_{ij}$	-0.865*** (0.081)	-0.872*** (0.080)	-0.852*** (0.080)	-0.915*** (0.079)
D_BORD_{ij}	0.518*** (0.162)	0.486*** (0.163)	0.503*** (0.150)	0.443*** (0.128)
D_BSR_{ij}	0.990*** (0.151)	0.981*** (0.156)	0.947*** (0.148)	0.858*** (0.146)
D_CE_{ij}	0.173 (0.177)	0.171 (0.183)	0.168 (0.165)	0.270* (0.143)
D_MEDIT_{ij}	-0.107 (0.129)	-0.050 (0.120)	0.015 (0.127)	0.166 (0.133)
N	587	587	587	587
R^2	0.883	0.880	0.878	0.884
$Adj.\ R^2$	0.881	0.878	0.876	0.882
P	0.000	0.000	0.000	0.000

Dependent variable: $\ln(IMPORT)_{ij}$. White heteroskedasticity consistent standard errors of the estimates in the parenthesis.
*** — significant at 0.01 level, ** — significant at 0.05 level, * — significant at 0.1 level.
Source: own calculations.

From the parameter estimates of the dummy variables describing the bias in trade in case of different regions or bordering effects, it follows that the trade between neighbouring countries is on average 1.6 times higher than in case of other trade relations (ceteris paribus, year 2001). From the regions that were switched into the model, only the Baltic Sea Region can be distinguished. In 2001 the trade flows between the BSR countries were on average 2.4 times more intensive than other trade flows after controlling for the size of economy, the level of economic development, distance and other dummies.

The decrease of the parameter estimates of the dummy variables for the BSR and neighbouring countries indicates that the importance of the BSR has somewhat diminished. Behind this result could be the fact that the transitional countries of the region gain the first experiences in the close-by markets and after having settled there, move on to more distant markets. The region is used as a possibility to learn about the characteristics of trade with western markets. Similarly, the western advanced industrial economies first established strong trade relations with close-by

transitional economies, but with time passing, the trade with other countries also intensifies, being supported by the experiences gained in the BSR. For the Central European and Mediterranean region it can be noticed that the parameter estimates for the trading bias have somewhat increased during the time. This indicates that these regions have not been as successful in integrating the old and new member countries of the EU as the Baltic Sea Region, but with time passing, the regions' importance grows.

Conclusions

Traditionally regional economic integration takes place between countries that are at the same level of economic development and have similar political traditions and institutional framework. In that sense integration of the countries around the Baltic Sea is an exception. This region is non-homogenous in historical and political background and the level of economic development of the countries. Despite that fact the countries of the region have established several networks and institutions, which support economic cooperation and provide challenges to get gains from regional integration. One of the most significant results of economic cooperation of the BSR countries is tight bilateral trade between them.

In order to test a hypothesis about the existence of regional trading clusters in integrated Europe we estimated the gravity models for four years, 1998–2001. We analysed the bilateral trade flows of the old and new member countries of the EU.

The estimation results prove the validity of the hypothesis about the existence of traditional gravitational forces in bilateral trade relations of the EU-25 countries. The larger and wealthier the countries are, the more intensive is trade between them. Trade flows are smaller in the case of distant countries as compared to closely located countries. We interpret the estimation results, which show that the influence of the countries' wealth on the bilateral trade flows has decreased during the observation period, as indicating that both rich and poor countries can win from international trade.

The estimation results show that the BSR countries form a regional trade cluster. From three regions (the Baltic Sea region, Central Europe and Mediterranean area), which consist of both old and new EU member countries and for which dummies were switched into the gravity model, only the Baltic Sea Region can be distinguished. According to the estimations of the gravity equation-2001, the BSR trade flows were on average 2.4 times larger than the trade flows outside the region after controlling for the size of the economies, the level of economic development, distance and other dummies. In 1998 this bias was 2.7. The decrease occurs probably due to the fact that the transitional economies of the region have managed to enter also more distant markets.

The estimation results confirm the significance of cross-border cooperation between the EU-25 countries (the bias is around 1.6). As neighbouring countries are natural trading partners, the trade flows between them are larger than those to third countries.

Thus, the results of this study indicate the significant role of cross-border cooperation and regional integration of the countries around the Baltic Sea in the context of the EU eastward enlargement processes. That emphasises the necessity to develop regional policies taking into account specific features and requirements of the EU-25 sub-regions and regional economic clusters. The priority in developing regional cooperation should belong to supporting export and innovation based entrepreneurship and encouraging research and development projects and educational programs. Also creation and development of networks and institutions that support cross-border cooperation should be encouraged by the national governments.

References

1. **Anderson, James E.** (1979), A Theoretical Foundation for the Gravity Equation *American Economic Review,* Vol. 69 (1), pp. 106-116.
2. **Anderson, J. E., van Wincoop, E.** (2001), Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle, *NBER Working Paper,* No 8079, Cambridge Mass.: National Bureau of Economic Research.
3. **Bergstrand, J.H.** (1985), The Gravity Equation in International Trade - Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence, *Review of Economics and Statistics,* Vol.67, , pp.474-481.
4. **Bergstrand, J. H**. (1989), The Generalized Gravity Equation, Monopolistic Competition, and the Factor-Proportions Theory in International Trade", *Review of Economics and Statistics,* Vol.71, pp.143-153.
5. **Bergstrand, J. H.** (1990), The Hecksher-Ohlin-Samuelson Model, the Linder Hypothesis, and the Determinants of Bilateral Intra-Industry Trade, *The Economic Journal,* Vol. 100, pp. 1216-1229.
6. **Bröcker, J., Herrmann, H.** (Ed). (2001), Spatial Change and Interregional Flows in the Integrating Europe. *Essays in Honour of Karin Peschel.* Heidelberg, A Springer – Verlag Company.
7. **Cheng I-H., Wall, H. J**. (2002), "Controlling for Heteogeneity in Gravity Models of Trade" *Federal Reserve Bank of St. Louis Working Paper,* No 1999-010C, St. Louis.
8. **Cornett, A. P.** (2001), Regional Economic Integration in the Baltic Rim: Towards a European Region After Ten Years of Transition. In: J. Bröcker and. H. Herrmann (Ed) Spatial Change and Interregional Flows in the Integrating Europe. Essays in Honour of Karin Peschel. Heidelberg, A Springer – Verlag Company, pp. 13-27.
9. **Deadorff, A. V.** (1984), Testing Trade Theories and Predicting Trade Flows. Handbook of International Economics, Volume 1, Amsterdam: North-Holland.
10. **Deadorff, A. V.** (1998), Determinants of Bilateral Trade: Does Gravity Work in a Neoclassical World. In: J.A. Frankel (ed.) The Regionalization of the World Economy, The University of Chicago Press, Chicago, London, pp. 7-31.
11. **Delamaide, D.** (1994), *The New Superregions of Europe*, Dutton, New York

12. **Evenett S. J., Keller W.** (2002), On Theories Explaining the Success of the Gravity Equation, *Journal of Political Economy*, 110, pp. 281-316.
13. **Hanson, G.H., Chong, X.** (2002), The Home Market Effect and Bilateral Trade Patterns. *NBER Working Paper*, No W9076, Cambridge Mass.: National Bureau of Economic Research..
14. **Harrigan, J.** (2001), Specialization and the Volume of Trade: Do the Data Obey the Laws?, *NBER Working Paper*, No 8675, Cambridge Mass.: National Bureau of Economic Research..
15. **Hospers, G. J.** (2003), Beyond the Blue Banana? Structural change in Europe's geo-economy, Intereconomics: Review of European Economic Policy, 38 (2), pp. 76-85
16. **Paas, T.** (2003), Regional Integration and International Trade in the Context of EU Eastward Enlargement, *HWWA Discussion Paper*, No 218, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics.
17. **Paas, T., Varblane, U.** (1999), Stsenaariumid Eesti väliskaubanduse integreerimiseks Balti majandusregiooni. – Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit. VII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded – artiklid, Tartu-Värska, lk.180-189 (Scenarious for Integration of Estonian Foreign Trade into the Baltic Sea Region).
18. **Porter, M. E.** (1998), The Competitive Advantage of Nations. New York: The Free Press, 855 pp.
19. **Porter, M. E., Sölvell, Ö**. A Baltic Rim Regional Agenda. Harvard Business School, 2001 (Project Description of the Baltic Rim Project) (www.isc.hbs.edu/balticproject).
20. **Reiljan, J., Reiljan, E., Andresson, K.** (2000), Eesti majanduslik positsioon Läänemere regioonis. – Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit. VIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded – artiklid, Tartu-Värska, lk.305-326 (Economic Co-operation in the Baltic Sea Region: Estonian View).
21. **Scannell, N. J., Tõnisson, E., Paas, T.** (2003), Foreign Direct Investment and its Relationship with International Trade in the Baltic States during Transition, Journal of Global Business (JGB), Volume 14, Number 26, Spring 2003, pp. 35-49
22. WRI (World Resource Institute). (2003), EarthTrends database (http://earthtrends.wri.org/searchable_db/)

Kokkuvõte

EUROOPA LIIDU LAIENEMINE JA KAUBANDUSINTEGRATSIOON: KAS SAAB ERISTADA LÄÄNEMERE REGIOONI KLASTRIT?

Tiiu Paas, Egle Tafenau
Tartu Ülikool

Artikli eesmärgiks on testida hüpoteesi, et ühinevas Euroopas (EL-25) eristuvad regionaalsed riikide grupid ehk regionaalsed klastrid, mis on liidu teiste riikidega võr-

reldes omavahel tihedamalt integreerunud. Üheks selliseks regionaalseks klastriks on Läänemere regioon. Hüpoteesi testimiseks on kasutatud gravitatsioonimudelitele tuginevat lähenemist ning andmeid EL-25 riikide (15 varasemat + 10 uut liikmesriiki) kaubavoogude, elanike arvu (iseloomustab riigi majanduse suurust), *per capita* SKP (iseloomustab riigi majanduse arengutaset) ja riikidevahelise kauguse kohta aastatel 1998-2001.

Regionaalsete klastrite olemasolu ühinevas Euroopas on testitud fiktiivsete muutujate abil, mis iseloomustavad 3 regiooni: Läänemere regioon, Kesk-Euroopa ja Vahemere piirkond. Regioonid on komplekteeritult selliselt, et nendesse kuuluvad nii ELi vanad kui uued liikmed, testimaks lisaks võimalike regionaalsete kaubandusklastrite olemasolule ka uus-vana (ehk ida-lääs) suunalise integratsiooni tugevust.

Analüüsi tulemuste kohaselt saab eristada vaid Läänemere riikide (Soome, Rootsi, Taani Saksamaa, Eesti, Läti, Leedu ja Poola) regionaalset klastrit. Läänemere regiooni riikide vahelised kaubavood olid 2001. aastal 2,4 korda intensiivsemad võrreldes valimi kõigi riikide vaheliste kaubavoogudega (*ceteris paribus* tingimustel). Ka piiriülest koostööd iseloomustav fiktiivne muutuja on statistiliselt oluline. Ühist maismaapiiri omavate riikide vaheline kaubavahetus oli 2001. aasta andmetel 1,6 korda intensiivsem võrreldes kõigi EL-25 riikidega.

Seega kinnitavad uurimistulemused piiriüleste kaubandussidemete olemasolu ning Läänemere regiooni riikide omavahelise kaubandusintegratsiooni tugevust ühinevas Euroopas, millega tuleb ELi regionaalpoliitika kujundamisel arvestada. Võimalust majandusalase koostöö tugevdamiseks Läänemere regiooni riikide vahel ning selle soodustamist ELi regionaalpoliitika meetmetega võib Eesti seisukohalt käsitleda kui ühte täiendavat nišši oma majandusarengu edendamiseks. Sellele võimalusele on pööratud tähelepanu ka Eesti valitsuse ELi poliitika üleannete määratlemisel. Regionaalse koostöö arengut tuleb eelkõige toetada ekspordile ja innovatsioonidele suunatud ettevõtlustoetuste ning ühiste teadus- ja arendusprojektide kaudu. Arendamist vajavad ka võrgustikud ja institutsioonid, mis toetavad piiriülest koostööd.

STANDORTE DER HOCH- UND BERUFSSCHULEN IN ESTLAND - FAKTOR ZUR FÖRDERUNG DER REGIONALPOLITIK

Matti Raudjärv
Universität Tartu

Einführung

Mit dem Beitritt Estlands zur Europäischen Union gewinnt die Strukturpolitik Estlands als Teil der Wirtschaftspolitik an Bedeutung; insbesondere betrifft es solche Teilbereiche der Strukturpolitik wie Hochschul- und Berufsausbildungspolitik, Politik der regionalen und kommunalen Selbstverwaltungen, Infrastruktur-, Sektoral-, Wissenschafts- und Innovationspolitik, Ressourcenpolitik und Politik der kleinen und mittleren Unternehmen. Die genannten Teilbereiche sind sehr eng miteinander verbunden und beeinflussen einander gegenseitig.

Vor allem die regionale Entwicklung der Hochschulbildung hat den Studierenden bessere Wahlmöglichkeiten gewährleistet und das gibt den Regionen außerhalb der Hauptstadt Tallinn eine Voraussetzung zur Regionalentwicklung – falls der Staat und die kommunalen Selbstverwaltungen, Unternehmen und andere interessierten Institutionen die potentiellen Entwicklungsmöglichkeiten ausnützen können und wollen. Die Lage der Berufausbildung in Estland ist aber wesentlich zurückhaltender.

In der EU spielt die Regionalpolitik als Förderer des gesellschaftlichen Lebens eine wesentliche Rolle, in Estland bis heute leider noch nicht. Bildung ist ein wichtiger Faktor der Volkswirtschaft und deshalb ist es von großer Bedeutung, inwieweit die Bildung zugänglich ist, welche Qualität sie hat und welche Kosten durch die Bildung auf den Staat, Unternehmen, Institutionen oder auch auf betroffene Personen zukommen.

Das Ziel des vorliegenden Artikels ist es, einen Überblick über die regionale Aufteilung unserer Hoch- und berufsausbildenden Schulen zu geben, denn davon hängt oft auch die sozial-ökonomische Entwicklung der betreffenden Regionen ab. Es werden Aspekte des wirtschaftlichen und bildungsbezogenen Potentials in der Stadt und im Landkreis Pärnu hervorgehoben, denn nach Tallinn und Tartu ist es die Region mit besten und vielfältigsten zukunftsträchtigen Entwicklungsmöglichkeiten, vor allem in der Hochschulbildung.

Neben dem Obengenannten hat natürlich auch die Entwicklung des Unternehmertums eine wichtige Stellung und das vor allem, weil es die Bildung zielgerecht und aktiv unterstützen kann. Man sollte berücksichtigen, dass die regionalpolitische Entwicklung Estlands von dem Zeitfaktor, der Forschung, dem sozial-ökonomischen Verhalten und von den wirtschaftspolitischen, darunter strukturpolitischen Entscheidungen abhängt.

1. Regionale Aufteilung der Hochschulen und der Hochschulbildung in Estland

Vor dem 2. Weltkrieg gab es Hochschulen nur in Tartu und Tallinn und 1969 wurde in Kohtla-Järve eine Zweigstelle der Technischen Universität Tallinn (früher das Polytechnische Institut Tallinn) gegründet (Fakultät Technik im Allgemeinen). Nach der Wiedererlangung der Selbständigkeit sind Tallinn und Tartu die wichtigsten Zentren der Hochschulbildung geblieben, aber zusätzlich haben die sogenannten Mutterhochschulen in den meisten Landkreisen Estlands ihre Niederlassungen in Form von Colleges, Schulungszentren etc gegründet. Der Autor versucht in dem vorliegenden Artikel einen Überblick über Diplom-, Bakalaureus-, Magister- und Doktorstudien zu geben.

Obwohl die sog. Mutterhochschulen von Tallinn und Tartu in denselben Städten auch eigene Zweigstellen haben (College, Seminar ua), sind sie in der Tabelle 1 nicht dargestellt, weil das Ziel war, einen Überblick über die Standorte der Zweigstellen in den anderen Städten und Landkreisen zu bekommen. Die Situation ändert sich ständig, z.B. hat die Höhere Kommerzschule Estlands 2003 die Tätigkeit ihrer Zweigstelle in Kuressaare beendet, dasselbe plant die Universität Audentes Mainor mit ihrer Zweigstelle in Viljandi. In nächster Zukunft sollten sich mehrere tätige Hochschulen in Tallinn einigen und die Universität Tallinn gründen und bestimmt kommt es auch zu anderen Änderungen.

Tabelle 1
Estnische Hochschulen in Landkreisen und Städten, Stand Anfang 2004
(Diplom- und Bakalaureusstudien, (*) – Magisterstudien und (**) - Magister- und Doktorstudien)

Landkreise und Städte	**Öffentlich-rechtliche Universitäten**	**Privat-universitäten**	**Staatliche Hochschulen**	**Privat-hochschulen**
1. Harju:				
Tallinn	Kunstakademie Estlands ** (EKA)	Akademie Nord ** (Nord)	Seefahrts-akademie Estlands	Estnisch-Amerikanisches Business College
	Musikakademie Estlands ** (EMA)	Universität Audentes Mainor ** (AMÜ)	Staatsschutz-akademie	College für Infotechnologie Estland
	Pädagogische Universität Tallinn ** (TPÜ)	Institut der Religions-wissenschaft der EELK*	Technische Hochschule Tallinn	Teologisches Seminar der EMK
	Technische Universität Tallinn ** (TTÜ)	Humanitär-institut Estlands **		Institut für Kultur- und Humanitärbildung
	Institut für Recht der TÜ *	Höhere Kom-merzschule Estlands **		Hochschule Stuudium I

		Euro-universität *		Hochschule Mainor (MaK)
				Sozial-Humanitärinstitut
				Hochschule für Sozialwissenschaften LEX (LEX)
				Zweigstelle des SMJI
				Privatkommerzcollege
				Höhere Privatschule für Angewandte Kunst
				Höhere Reiseleiterschule Tallinn
2. Hiiu:	keine Hochschulen oder Zweigstellen			
3. Ida-Viru:				
Jõhvi		Zweigstelle der AMÜ		Zweigstelle von LEX
Narva	College Narva der TÜ*			Zweigstelle von LEX
				Zweigstelle des SMJI
Kohtla-Järve	College Virumaa der TTÜ			Zweigstelle des SMJI
Sillamäe		Zweigstelle von Nord		Institut für Wirtschaft und Führung Sillamäe (SMJI)
4. Jõgeva:	keine Hochschulen oder Zweigstellen			
5. Järva:				
Paide				Schulungszentrum der MaK
Türi	College Türi der TÜ			
6. Lääne:				
Haapsalu	College Haapsalu der TPÜ			
7. Lääne-Viru:				
Rakvere	College Rakvere der TPÜ			Schulungszentrum von MaK
8. Põlva:	keine Hochschulen oder Zweigstellen			
9. Pärnu:	College Pärnu der TÜ	Zweigstelle von Nord		Zweigstelle von LEX

	Pärnuer College der EKA "Academia Grata"			Schulungszentrum der MaK
10. Rapla:				Schulungszentrum der MaK
11. Saare:	College Kuressaare der TTÜ			
12. Tartu:	Universität Tartu ** (TÜ)	Zweigstelle der AMÜ	Vereinte Schulungseinrichtungen der Armee	Hohes Seminar für Religion der EEKBL
	Agraruniversität Estland ** (EPMÜ)		die Höhere Kunstschule Tartu	Theologische Akademie Tartu
	Zweigstelle der EMA		Tartuer Flugcollege	Zweigstelle von LEX
				Schulungszentrum der MaK
13. Valga:	in Zusammenarbeit mit Letten werden in der lettischen Stadt Valka englischsprachige wirtschaftsbezogene Magisterstudien angeboten. Die Lehrkräfte sind zum großen Teil aus der Universität Lettland.			
14. Viljandi:		Zweigstelle der AMÜ	Kulturakademie Viljandi	Schulungszentrum der MaK
15. Võru:				Schulungszentrum der MaK

Quellen: Eesti piirkondlik ... 2002: 81-85; Eesti statistika ... 2003: 70-74; Webseiten der Hochschulen; telefonische Interviews mit einigen Hochschulen und eigene Erfahrungen-Informationen des Autors.

Der Verfasser des vorliegenden Artikels hält es für notwendig zu bemerken, dass die Zusammenstellung dieser Tabelle relativ problematisch war. Es hat sich herausgestellt, dass die Angaben in unterschiedlichen Quellen (Jahrbuch der Statistik Estlands 2003, Regionale Statistik Estlands 2002, Webseiten der Hochschulen ua.) zum Teil widersprüchig waren. Zum Beispiel gibt es Unterschiede in den Statistikausgaben und darüber hinaus sogar falsche Informationen, die von dem Autor korrigiert wurden. Daher können in der Tabelle 1 einige kleinere Ungenauigkeiten vorkommen. Zum Beispiel finden wir in dem „Jahrbuch der Statistik Estlands 2003“ (S 72) unter Privathochschulen auch solche wie Privatkommertzcollege (2002 33 Studierende aufgenommen), die Höhere Privatschule für Angewandte Kunst (2002 9 Studierende aufgenommen) und die Höhere Reiseleiterschule (2002 9 Studierende aufgenommen). In der „Regionalen Statistik Estlands 2002“ sind die obengenannten 3 Einrichtungen nicht dargestellt. Vielleicht liegt es an gewissen methodischen oder Klassifizierungsunterschieden. Das sollte aber den Überblick über die Hochschulbildung Estlands nicht besonders beeinflussen, im Allgemeinen sollte die regionale Aufteilung der Hochschulen doch adäquat dargestellt sein.

Aufgrund der Tabelle 1 können über die Aufteilung der Hochschulen in den Landkreisen und Städten Estlands folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- der Schwerpunkt der Hochschulbildung in Estland liegt nach wie vor in Tartu und Tallinn, jedoch sind auch in anderen Städten und Landkreisen neue Hochschulen oder Zweigstellen der traditionellen Hochschulen entstanden;
- obwohl in unterschiedlichem Maße, ist die Hochschulbildung in den meisten Landkreisen Estlands vertreten (nur in Landkreisen Hiiu, Jõgeva, Põlva und Valga nicht, aber in dem letztgenannten machen sich gewisse Entwicklungen in Zusammenarbeit mit Letten bemerkbar);
- nach den Landkreisen Harju (Stadt Tallinn) und Tartu (Stadt Tartu) bieten zum Erwerb der Hochschulbildung die Landkreise Ida-Viru (in Jõhvi, Kohtla-Järve, Narva und Sillamäe) und Pärnu (in der Stadt Pärnu) die besten Möglichkeiten;
- wenn wir die Landkreise Ida-Viru und Pärnu miteinander vergleichen, ist die Lage im Landkreis Pärnu dank der Konzentration in der Stadt Pärnu besser. Das ermöglicht viele Probleme der Hochschulbildung in der Region gemeinsam und effektiver zu lösen. Im Landkreis Ida-Viru sind die Zweigstellen der Mutterhochschulen zwischen vier Städten verteilt, so sind die Entwicklungsmöglichkeiten und –potential nicht besonders stark (dies wurde auch von den Leitern der Bildungseinrichtungen und lokalen Beamten bestätigt);
- unter der Landkreisen mit mehreren Einrichtungen (vor allem Landkreise Ida-Viru und Pärnu) ist die Hochschullandschaft in der Stadt Pärnu vielfältiger als woanders und das gewährleistet den Jugentlichen auch mehr Wahlmöglichkeiten;
- unter den Hochschulen in Pärnu hebt sich das Pärnuer College der Universität Tartu hervor, als die Hochschule mit den vielfältigsten und breitesten Möglichkeiten;
- es ist vorauszusehen, dass in der nächsten Zukunft eine Reihe von kleineren (und wohl schwächeren) Hochschulen sich an die größeren (und stärkeren) anschließt oder ihre Tätigkeit einstellt. Daher haben bessere Entwicklungsperspektiven die größeren Hochschulen und ihre stärkeren Zweigstellen und diese Curricula, die bestimmte Lücken auf unserer Bildungslandschaft ausfüllen und somit praktische Bedürfnisse in der Volkswirtschaft allgemein oder auch regional zu befriedigen helfen.

Zusätzlich soll berücksichtigt werden, dass es in Estland eine Reihe von solchen berufsausbildenden Einrichtungen gibt, in denen laut Hochschulcurricula unterrichtet wird. Dabei können solche Einrichtungen in zwei Gruppen unterteilt werden: staatliche und private (Eesti piirkondlik..., 2003:82; Eesti statistika..., 2003: 72).

Staatliche berufsausbildende Einrichtungen (insgesamt neun) haben folgende regionale Standorte:

- Tallinn (4): Technikum für Leichtindustrie Tallinn, Wirtschaftsschule Tallinn, Medizinschule Tallinn, das Pädagogische Seminar Tallinn

- Tartu (1): Medizinschule Tartu
- Landkreis Ida-Viru, Kohtla-Järve (2): Medizinschule Kohtla-Järve, Polytechnikum Kohtla-Järve
- Landkreis Lääne-Viru, Mõdriku (1): Fachhochschule Lääne-Virumaa
- Võru (1): Zentrum für Berufsausbildung Võrumaa

Private berufsausbildende Einrichtungen (insgesamt 6) sind regional wie folgt verteilt:

- Tallinn (4): Computercollege, Höhere Schule für Design, Privatschule für Hotel- und Tourismuswirtschaft Estland, das Internationale Schulungszentrum für Konjunktur und Konsultation EMONO-R
- Tartu (1): Schule für Gesundheitsfürsorge Dentes
- Landkreis Ida-Viru, Kohtla-Järve (1): Zweigstelle der Schule für Gesundheitsfürsorge Dentes

Von den genannten 15 Bildungseinrichtungen befinden sich acht in Tallinn, drei im Landkreis Ida-Viru, zwei in Tartu, eine im Landkreis Lääne-Viru und eine im Landkreis Võru. Also ist nur ein Drittel estnischer Landkreise mit berufsausbildenden Hochschulcurricula gedeckt und von diesen befinden sich auch zwei Drittel in Tallinn und Tartu und nur ein Drittel in anderen Landkreisen. Somit ist der regionale Aspekt hier sehr schwach vertreten.

Zusammenschließend und die Situation in den Landkreisen miteinander vergleichend kann man schlussfolgern, dass Pärnu zur Zeit nach Tallinn und Tartu den dritten Platz einnimmt. Auch die Situation im Landkreis Ida-Viru ist nicht schlecht, aber hier zeigt sich eine gewisse Zersplitterung der Möglichkeiten zwischen vier Städten und das ist zur Zeit unumgänglich.

2. Ein kurzer Überblick über die regionalen Perspektiven der Berufsausbildung

In der estnischen Volkswirtschaft spielen neben den Spezialisten mit Hochschulabschluss auch Spezialisten und Angestellten mit Berufsausbildung eine wichtige Rolle. Dabei ist die estnische Bildungspolitik während der Unabhängigkeitsperiode eben bezüglich der Berufsausbildung am wenigsten geändert worden. Erst in den letzten Zeit wird die Idee der Zentren für Berufsausbildung intensiv diskutiert und die ersten sind auch gegründet worden. Zur Zeit gibt es in Estland 79 Berufsschulen, jedoch könnte sich ihre Zahl laut der Untersuchung des Forschungszentrum Praxis in der Zukunft bis auf nur 35 reduzieren (Postimees, 04.02.2004).

Laut der genannten Untersuchung sollten die Berufschulen je nach den Fachgebieten in die größeren Zentren konzentriert werden und einige Schulen mit spezifischen Fachgebieten in kleineren Orten könnten das Bild vervollständigen. Die Hauptgebiete in den größten Städten und Bildungszentren Estlands wären: im Landkreis Harju und in Tallinn – geschäftliche Dienstleistungen, Transitwesen, Immobilienentwicklung;

in Tartu – Hochschulbildung, Biotechnologie und Medizin. Regional gesehen sind die Fachrichtungen zwischen drei Regionen geteilt:

- Ostestland – Industrie und Transport;
- Südestland – Land- und Forstwirtschaft, Lebensmittelindustrie, holzverarbeitende Industrie und Rekreation in ländlichen Gegenden;
- Westestland – Seefahrt, Fischerei, Erholung und Tourismus.

Das Netzwerk der Berufsschulen würde alle Landkreise, außer dem Landkreis Hiiu umfassen. Abgesehen von den Landkreisen Harju und Tartu ist die regionale Aufteilung der Berufsschulen wie folgt geplant:

In Ostestland:

- Landkreis Ida-Viru (Kohtla-Järve, Narva);
- Landkreis Lääne-Viru (Rakvere).

In Südestland:

- Landkreis Jõgeva (Põltsamaa, Luua);
- Landkreis Järva (Paide, Türi);
- Landkreis Põlva (Räpina);
- Landkreis Rapla (Kehtna);
- Landkreis Valga (Valga);
- Landkreis Viljandi (Viljandi, Olustvere, Õisu);
- Landkreis Võru (Võru).

In Westestland:

- Landkreis Lääne (Haapsalu);
- Landkreis Pärnu (Pärnu);
- Landkreis Saare (Kuressaare).

Diese regionale Gliederung unterscheidet sich von den bisherigen offiziellen Gliederungen, außerdem ist die Zuordnung von den Landkreisen Järva und Rapla zu Südestland äußerst fragwürdig, aber in diesem Kontext hat es keine wesentliche Bedeutung. Wichtig ist, dass es fast in allen Landkreisen Berufsschulen gibt. Problematisch kann sein, dass Hiiumaa als die zweitgrößte Insel Estlands im Netzwerk der Berufsschulen nicht vertreten ist. Die ökonomischen Überlegungen können wohl verständlich sein, jedoch hat Hiiumaa bedeutende objektive Eigenarten (Isolation vom Festland, von den Wetterbedingungen abhängige Verkehrsverbindungen uam), die nicht vergessen werden dürfen. Auch die Insel bedarf der wirtschaftlichen Entwicklung. Daher wirft sich die Frage auf – ist es wirklich effizient, gerecht und human, den Landkreis Hiiu ohne berufsausbildende Einrichtung zu lassen? Heute arbeitet in Suuremõisa ein Technikum und als Förderer der Wirtschaft und des Unternehmertums hat es in der Region eine wichtige Rolle übernommen.

Von Bedeutung ist die Entwicklung vieler landwirtschaftsbezogener Fachrichtungen und ihre geographischen Standorte eben in den ländlichen Regionen, weil man bis jetzt die ländliche Wirtschaft in der estnischen Wirtschaftspolitik unterschätzt hat.

Das ist aber keineswegs begründet und zeigt nur die Einseitigkeit und Schwäche der Wirtschaftspolitik Estlands.

Hoffentlich geben die Ergebnisse der beschriebenen Untersuchung Anstöße zu weiteren Diskussionen, damit das Bedürfnis der estnischen Volkswirtschaft nach ausgebildeten Arbeitskräften regional und optimal gedeckt werden kann.

3. Das wirtschaftliche und bildungsbezogene Potential der Stadt und des Landkreises Pärnu

Der Landkreis Pärnu ist von der Fläche her der größte Landkreis Estlands (4806,7 km² bzw 10,6% des estnischen Festlandterritoriums). Von den Bodenschätzen befinden sich hier 17,5% der estnischen Torfvorkommen und 30,9% der Baudolomitvorkommen (Stand 2001). Nach der Einwohnerzahl nimmt Landkreis Pärnu den vierten Platz nach Harju, Ida-Viru und Tartu ein (am 01.01.2003 gab es im Landkreis Pärnu 90,1 Tausend Einwohner bzw 6,7% der Bevölkerung Estlands). Unter den Städten Estlands ist Pärnu nach Tallinn, Tartu, Narva und Kohtla-Järve die fünftgrößte (am 01.01.2003 hatte sie 44,8 Tausend Einwohner, d.h. 3,3% der Bevölkerung Estlands und 5,0% der estnischen Stadtbevölkerung). (Eesti piirkondlik ..., 2002: 15, 19, 39, 42 und Berechnungen des Autors).

Die Stadt Pärnu als das Zentrum des Pärnuer Landkreises, als eines der voraussetzbaren Verwaltungszentren in Estland und auch als Sommerhauptstadt Estlands hat viele Entwicklungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Bereichen. Die Stadt trägt in Estland unterschiedliche Rollen: sie ist

- die wichtigste Kurortstadt Estlands (Sanatorien, Rehabilitationszentren, SPA-Hotels, Wasserpark; damit verbundene Dienstleistungen, Parkanlagen, der beliebteste Badestrand Estlands etc);
- eine Kulturstadt (Theater, Konzerthaus und andere Konzertsääle, Kirchen, Museen, Bibliotheken etc);
- eine Tourismus- und Erholungsstadt (zahlreiche Hotels, Gästehäuser, Sehenswürdigkeiten, darunter die relativ umfangreich erhaltene Altstadt; verschiedene Freizeittätigkeiten, Yachthafen etc);
- eine sich entwickelnde Bildungsstadt (unterschiedliche Bildungseinrichtungen; in Pärnu sind fünf estnische Hochschulen vertreten, ein modernes Zentrum für Berufsausbildung wird gegründet); Pärnu ist schon in den Jahren 1699-1710 eine Universitätsstadt gewesen, als die Universität Tartu *(Academia Gustavo-Carolina)* dort tätig war;
- eine Konferenzstadt mit Zukunft (Vertretung der Universität Tartu als eines der wichtigsten Wissenschaftszentren, organisatorische Erfahrungen, relativ viele Beherbergungsmöglichkeiten, verschiedene Konferenzsääle, alle notwendigen Bedingungen für den Empfang der Konferenzgäste etc);
- der wichtigste Industriestandort in Südwestestland (die größten Industriebranchen: Lebensmittelindustrie, Leichtindustrie/ Textil-, Kleidungsindustrie und Lederverarbeitung/, Möbelproduktion und

holzverarbeitende Industrie, Herstellung von elektrischen und optischen Geräten etc);

- ein Verkehrsknotenpunkt (Straßen: Via Baltica (Verbindung von Helsinki-Tallinn über Riga mit Mitteleuropa), Verbindung zu estnischen Großinseln (Saaremaa, Hiiumaa) und nach Haapsalu; über Paide, Rakvere, Jõhvi und Narva nach St. Petersburg; über Viljandi nach Tartu und zu Peipussee; Eisenbahn: Verbindung Richtung Tallinn und Riga; Flughafen (Linienflüge zu Insel Kihnu); innerhalb der Stadt befahrbare Flüsse Pärnu und Sauga);
- eine Hafenstadt (Frachtschiffe: Ein- und Ausfuhr verschiedener Waren (vor allem Holz, Holzprodukte und Torf); Fischereischiffe, Passagierschiffe / Verbindung zu Insel Kihnu ua/);
- potentielles Verwaltungszentrum für das ganze West- und Südwestestland (laut den vorläufigen Plänen sollten in den Funktionsbereich dieser Verwaltungsregion die Landkreise Pärnu, Hiiu, Lääne und Saare gehören);
- eine von den vier früheren Hansestädten in Estland;
- in den letzten Jahrhunderten ist die Stadt in vielen Bereichen aufgefallen:
    - der deutschbaltische Schriftsteller Johann Heinrich Rosenplänter gründete 1814 in Pärnu die Schulmeisterschule Estlands, wo Lehrer für die Gemeindeschulen ausgebildet wurden (ENE 1987: 217; EE 1995:216);
    - im Jahre 1861 absolvierte die estnische Dichterin Lydia Koidula in Pärnu die Höhere Töchterschule (ENE 1989: 635);
    - estnischer Journalist, Schriftsteller, Aktivist der Bewegung des Nationalen Erwachens Johann Voldemar Jannsen schuf in Pärnu Grundlage für die regelmäßige estnischsprachige Presse, indem er 1857-63 die Wochenzeitung „Perno Postimees“ herausgab (ENE 1989:73);
    - Carl Robert Jakobson gründete 1870 in Pärnu den Verein Estnischer Bauern (EE 1994: 608);
    - Am 23. Februar 1918 wurde vom Balkon des Pärnuer Theaters „Endla“ das Souveränitätsmanifest Estlands vorgelesen (EE 1994: 608);
    - Pärnu hat bemerkenswerte Sporttraditionen (z.B. in Segeln, Rudern, Volleyball). Der internationale Großmeister des Schach Paul Keres /1937/ erwarb hier seinen mittleren Abschluss (ENE 1989: 463, 464); uam.

Diese Bereiche der Volkswirtschaft und kulturelle und historische Ereignisse beeinflussen heute und auch in der Zukunft gewissermaßen den ganzen Landkreis Pärnu. In den meisten Städten und Landkreisen Estlands gibt es keine so vielfältige entwicklungsfördernde Faktoren. Das oben beschriebene Entwicklungspotential der Stadt und des Landkreises Pärnu hängt auch von der Entwicklung der staatlichen und lokalen Hochschul- und Berufsausbildung ab.

In dem vorliegenden Artikel ist der Verfasser schon zu dem Schluss gekommen, dass die Stadt Pärnu dank ihren Hochschulen in einer relativ guten Situation ist und dass das Pärnuer College der Universität Tartu für die führende regionale Bildungseinrichtung gehalten werden kann. Welche Fachrichtungen bietet das College heute? Im Folgenden ein kurzer Überblick.

Die Universität Tartu (TU) hat insgesamt sechs Colleges, vier von ihnen sind regional. Das Pärnuer College wurde als erstes regionales College der TU im Jahre 1996 gegründet. Als regionale Colleges arbeiten außerhalb von Tartu noch das College Narva, College Türi und in Tallinn das Institut für Recht. In Tartu befinden sich das Europacollege und das Lehrerseminar der TU.

Am Pärnuer College der TU kann man zur Zeit nach fünf Curricula studieren:

- Geschäftsführung (Diplomstudium, die erste Fachrichtung, Beginn 1996)
- Tourismus- und Hotelwirtschaft (Diplomstudium, beginn 1997)
- Organisation der Sozialarbeit (Diplomstudium, Beginn 1998)
- Administration der Fischerei und der Gewässer (Diplomstudium, Beginn 2002)
- Wirtschaftswissenschaft (Bakalaureusstudium, Beginn 2002).

Man kann behaupten, dass das Pärnuer College sich rasch entwickelt hat und dass dieser Prozess auch fortgesetzt wird. Positiv ist, dass sowohl die Stadt- als auch Kreisverwaltung Pärnu auf diese Entwicklung einen großen Wert legen. Im Folgenden sind die Zukunftsperspektiven der Curricula für Geschäftsführung und Wirtschaftswissenschaft kurz dargestellt.

Nachdem die Studierenden das Curriculum beendet haben, hätten sie im Pärnuer College der TU folgende Wahlmöglichkeiten:

1) *mit Magisterstudium fortzusetzen.* Neben dem jetzigen Diplomstudium (Geschäftsführung, Tourismus- und Hotelwirtschaft) und Bakalaureus-studium (Wirtschaftswissenschaft), nach Wunsch aber auch nach den anderen Curricula, plant das Pärnuer College schon in den nächsten Jahren auch das Magisterstudium einzuführen (Entwicklungsplan des Pärnuer College ..., 2004).
2) *im Curriculum der Geschäftsführung* wären nach dem Abschluss von ca 60-70% des Curriculums drei Spezialisierungsbereiche möglich:
    a) der Studierende setzt bis zum Studienabschluss mit dem allgemeinen Bereich der Geschäftsführung fort;
    b) es entsteht eine neue Fachrichtung mit Spezialisierung auf *Wirtschaftspädagogik* (wird z.Z. diskutiert). Der Verfasser des Artikels ist der Auffassung, dass das Pärnuer College der TÜ künftig auch Wirtschaftslehrer für Gymnasien und Berufsschulen ausbilden könnte (laut einem Curriculum der Wirtschaftspädagogik, bestehend aus drei Hauptteilen: BWL, VWL und Pädagogik). Einen ähnlichen Vorschlag hat der Autor vor mehr als 10 Jahren in der Wirtschaftsfaktultät der

Technischen Universität Tallinn (als Kooperation mit der Pädagogischen Universität Tallinn) gemacht, jedoch ist die Idee damals nicht realisiert worden. In Estland besteht aber ein großer Bedarf nach Wirtschaftslehrern. Das bestätigen sowohl allgemeinbildende als auch Berufsschulen, weil Wirtschaftsunterricht oft von sog. Autodidakten erteilt wird, die ihren Lehrerberuf aber in einem ganz anderen Fach erworben haben.

c) es würde eine weitere Fachrichtung mit Spezialisierung auf *Projektmanagement* entstehen (wird z.Z. diskutiert). Die Idee ist am College in Zusammenarbeit mit Praktikern entstanden. Besonders wichtig sind die qualifizierten und professionellen Projektmanager (und –ausarbeiter) im Kontext des EU-Beitritts, denn der Bedarf nach ihnen ist groß und wahrscheinlich auch langfristig.

Außerdem gibt es Meinungen, dass einige technische Fachrichtungen der Technischen Universität Tallinn teilweise in das Pärnuer College versetzt werden könnten. Das würde der Förderung des Unternehmertums in der Pärnuer Region wesentlich beitragen. (Entwicklungsplan des Pärnuer Unternehmertums..., 2003).

Solche Änderungen würden sowohl auf der regionalen als auch Landesebene zusätzliche Möglichkeiten bieten, die Bildungslandschaft vielfältiger und das unternehmerische Umfeld günstiger zu gestalten. Und das ist wichtig, um als Mitglied der EU erfolgreich zu sein.

Zum Schluss

Die Entwicklung und regionale Aufteilung der Hoch- und berufsausbildenden Schulen wird in den nächsten Jahren konkretere Züge nehmen. Vorbilder werden in der Praxis und Erfahrungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten gesehen. Gleichzeitig ist es notwendig, die Bedingungen, Bedürfnisse und Eigenarten von Estland als einem kleinen Staat zu berücksichtigen, um das Erhalten der estnischen Kultur und eine ausgeglichene regionale Entwicklung zu sichern.

Ein weiteres Ziel bei der Planung und Verwirklichung der Bildungs- und Regionalpolitik sollte auch die Besserung des unternehmerischen Umfeldes sein. Auch andere Bereiche der Struktur-, Ordnungs- und Prozesspolitik haben einen Einfluss auf die Entwicklungsprozesse. Noch mehr – die Einflüsse sind oft gegenseitig und komplex.

Bei der Strukturpolitik sollte berücksichtigt werden, dass:

- die *Hochschul- und Berufsausbildungspolitik* den Unternehmen, Organisationen und Ämtern die Aus-, Weiter- und nach Bedarf auch Umbildung der qualifizierten Führungskräften, Spezialisten und Angestellten sichern soll. Die Prioritäten des Staates müssen allen

Beteiligten klar sein, sowohl bei der Regelung der Beziehungen zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern, bei der regionalen Aufteilung der Bildungseinrichtungen als auch bei dem Angebot der Praktikumsstellen;

- den Erfolg der *Regionalpolitik* untermauert eine erfolgreiche regionale Aufteilung der Bildungseinrichtungen, wobei die eigentlichen Bedürfnisse berücksichtigt werden;
- um den Arbeitskräften Entwicklung und das Wohlgefühl zu sichern, soll die *Infrastrukturpolitik* viel Aufmerksamkeit auf das umfassende Schulungssystem, Gesundheitsfürsorge, Dienstleistungen und Kulturleben widmen;
- bezüglich der *Sektoralpolitik* garantieren den sozial-ökonomischen Erfolg Estlands eine vielfältige, effiziente und wettbewerbsfähige Produktion, ebenso wie erfolgreiche Industriebetriebe. Das setzt aber ein rationelles und allseitiges Bildungs- und Schulsystem voraus;
- bei der *Wissenschafts- und Innovationspolitik* zeigt sich die Tatsache, dass je mehr die Unternehmen bei ihrer Produktentwicklung die neuesten Errungenschaften und die modernsten Lösungen der Wissenschaft und Technik anwenden können, desto bessere Chancen sie für den Erfolg und Wettbewerbsfähigkeit haben. Die Kooperation mit Hochschulen ermöglicht hier noch weitere Entwicklungen;
- die Wichtigkeit der *Ressourcenpolitik* liegt in der Sparsamkeit und Nachhaltigkeit. Leider werden die lokalen Ressourcen oft nicht besonders klug ausgenutzt. Zum Beispiel die rationelle und effiziente Anwendung von Heilschlamm (betrifft Pärnu, aber es gilt auch für andere Bodenschätze und Naturressourcen Estlands) ist in unserem Wissenschafts- und Schulungssystem zur Entwicklung der Kurmedizin noch sehr zurückhaltend vertreten.

Ein besonders wichtiger Faktor bei den genannten Teilbereichen der Strukturpolitik ist noch, inwieweit die Bildungseinrichtungen und Unternehmen zur Zusammenarbeit in der betreffenden Region bereit sind.

Zusammenfassend kann man sagen, dass in dem Bildungssystem und in der Bildungspolitik der selbständigen Republik Estland dank der Umstellung zur Marktwirtschaft und dem Vorbereitungsprozess des Beitritts zur EU sehr große Änderungen stattgefunden haben. Besonders betrifft es die Hochschulbildung, doch gewissermaßen auch die Berufsausbildung. Die Änderungen hängen eng mit der neuen Eigentumspolitik zusammen (Gründung der Privatuniversitäten), aber auch mit Regionalpolitik (Hochschulen gibt es in vielen Landkreisen Estlands), es sind neue Curricula und Fachrichtungen eingesetzt worden und ihr Inhalt entspricht mehr oder weniger den Curricula und Programmen der Hochschulen der Mitgliedstaaten der EU und anderer marktwirtschaftlich geordneten Staaten. Außerdem sind viele andere komplexe Erneuerungen eingeführt worden (z.B. Evaluierungssysteme, Präsentationsmethoden der Fächer etc).

Literaturverzeichnis

1. Eesti Entsüklopeedia (EE), Band 7. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1994
2. Eesti Entsüklopeedia (EE), Band 8. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1995
3. Eesti Nõukogude Entsüklopeedia (ENE), Band 2. Tallinn: Valgus, 1987
4. Eesti Nõukogude Entsüklopeedia (ENE), Band 4. Tallinn: Valgus, 1989
5. Eesti piirkondlik statistika/ Regional Statistics of Estonia 2002. Tallinn: Statistikaamet/ Statistical Office of Estonia, 2003
6. Eesti statistika aastaraamat/ Statistical Yearbook of Estonia 2003. Tallinn: Statistikaamet/ Statistical Office of Estonia, 2003
7. Entwicklungsplan des Unternehmertums in Pärnu. Pärnu: Pärnuer Vertretung der Industrie- und Handelskammer Estland, 2003 (Handschrift)
8. Entwicklungsplan und Vision des Pärnuer College der Universität Tartu. Pärnu: TÜ Pärnu kolledž, 2004 (Entwurf, Handschrift)
9. Postimees, 04.02.2004
10. Webseiten der Hochschulen im Internet

Kokkuvõte

KÕRG- JA KUTSEHARIDUSE ÕPPEASUTUSTE PAIKNEMISEST REGIONAALPOLIITIKA TOETAMISEKS EESTIS

Matti Raudjärv
Tartu Ülikool

Euroopa Liidu jaoks omab regionaalpoliitika väga olulist kohta ühiskonnaelu arendamisel. Eestis seni paraku veel mitte. Pidades haridust tähtsaks rahvamajanduse arengut toetavaks teguriks, on ka see oluline, kuivõrd haridus on kättesaadav, millise kvaliteedi ja kulutustega nii riigi, ettevõtete-organisatsioonide kui konkreetse inimese jaoks.

Artiklis antakse ülevaade Eesti kõrg- ja kutsekoolide regionaalsest paiknemisest ning seda võib kõrgkoolide osas lühidalt järgmiselt iseloomustada:

- Eesti kõrghariduse põhiraskus on endiselt Tartus ja Tallinnas, kuid nende kõrvale on tekkinud ja oluliselt laienenud kõrghariduslik tegevus ka teistesse Eesti linnadesse ja maakonnadesse;
- kuigi erinevate kaalude ja potentsiaaliga, on kõrgharidus esindatud enamikes maakondades (esindatus puudub vaid Hiiu, Jõgeva ja Põlva maakonnas; Valga maakonnas puudub see samuti, kuid siin on näha mõningaid arenguid koostöös lätlastega Valka linnas);
- kirjeldamata lähemalt parema esindatusega maakondade kõrgkoole (eeskätt emakõrgkoolide filiaale Ida-Virumaal ja Pärnumaal) on Pärnu linna kõrgharidus ilmselt mitmekesisem, mis annab ka noortele suuremaid valikuvõimalusi;

- vaadeldes Pärnu linnas asuvaid kõrgharidusasutusi, võib väita, et mitmekesisemad ja laiapõhjalisemad kõrghariduse pakkumise võimalused on TÜ Pärnu kolledžil.

Eesti rahvamajanduses on kõrgharidusega spetsialistide kõrval oluline koht ka kutsehariduse läbi koolituse saanud spetsialistidel-oskustöölistel. Samas on Eesti Vabariigi hariduspoliitikas kutsehariduse osas taasiseseisvumise tingimustes ilmselt üldjuhul kõige vähem uuendusi toimunud. Viimasel ajal on siiski hakatud aktiivselt kutsehariduskeskuste idee ja nende loomisega tegelema. Kui käesoleval ajal on Eestis 79 kutseõppeasutust, siis tehtud uuringute alusel võiks neid lähitulevikus olla vaid ca 35 asutust. Paraku on regionaalne aspekt siinjuures tasakaalustamatult kavandatud.

Pärnu linn kui maakonnakeskus, üks Eesti haldustoimealade eeldatavatest keskustest ning ka suvepealinn, pälvib tähelepanu ja arenguvõimalusi paljudes olulistes valdkondades, olles eesti ühiskonnas kui Eesti tähtsaim kuurortlinn, aga samuti kultuurilinn, turismi- ja puhkuselinn, arenev hariduslinn, perspektiivne konverentsilinn, Edela-Eesti põhiline tööstuslinn, arenev liiklussõlm, sadamalinn, perspektiivne Lääne- ja Edela-Eesti põhiline halduskeskus, endine Hansalinn ja paaril viimasel sajandil paljudes valdkondades silmapaistnud linn. Pärnu linn on siin asuvate kõrgharidusasutuste arenedes ka tulevikus Eestis suhteliselt heal järjel ning ilmselt võib siin juhtivaks regionaalseks õppeasutuseks TÜ Pärnu kolledžit pidada. Võib väita, et Pärnu kolledž on olnud ja on ka tulevikus aktiivselt arenev. Positiivne on seejuures see, et arengust on huvitatud nii Pärnu Linnavalitsus kui Pärnu Maavalitsus.

THE CONSEQUENCES OF ATTEMPTING TO EQUALIZE THE INCOME OF LOCAL GOVERNMENTS IN ESTONIA [1]

Janno Reiljan, Kairi Andresson, Kadri Ukrainski
University of Tartu

Introduction

In Estonia the financial situation of the local governments has been destabilised over the last decade and has in many cases even worsened (see Reiljan *et al*, 2003).

The functions legally assigned to local governments are fully (renovating local roads, requirements on school canteens, implementing the Law on unemployment insurance) or partly (teachers' salaries, allowances, social benefits) without the financial coverage.

In the situation, where the total grants to local governments in average accounted for one third of their total income in 2002 and earlier, many problems arise. Firstly, one can talk about insufficient economic and political autonomy, and high dependency of local governments. Secondly, the flows and targets of the support money can be unpredictable. Thirdly, the high share of grants can lead to the lack of motivation to search for alternative income sources. Fourthly, the agents of local government can become indifferent towards managing or not managing the local matters.

Raus and Trasberg (2003) have shown that there is a relationship between the income tax revenues and the location of the local government. The highest per capita revenues from income tax have Tallinn and its surroundings. The lowest revenue have north-eastern and most of the southern parts of Estonia. Therefore, there seems to be a need for grants.

The aim of the current paper is to assess the success of central government in equalising the current income of local governments and the failures of current grant policy. To achieve this aim the following steps are undertaken:

- The discussion concerning the distribution of the functions between central and local governments in general and outlining the peculiarities of Estonia;
- Indication of the signs of centralisation of Estonian municipalities' fiscal capacity;
- Analysis of the grants used by central government to cover the gaps between the fiscal need and fiscal capacity of local governments;
- Outlining the main fields where the fiscal gaps are highest;
- Assessment of the geographical pattern in income of Estonian municipalities;
- Addressing the question, whether the current grant system has influenced the geographical disparities in income of municipalities;

[1] This article has been supported by the ESF Grant No. 5709 and Target Funding from Ministry of Education No. 0107

- Eduction of the consequences of current grant system.

In the article, the data set comprising the budgets of Estonian local governments (LG) in details in the period of 1996-2002 is used (Kohalike… 1996-2002). The data set contains 247 cross section units including 43 towns and 204 rural municipalities. However, in this article, only the data for 2002 are included into the analysis. The comparative statistical analysis is done in Euros. In addition, the Internet-database of the Statistical Office of Estonia is used to include more general indicators for analysis.

In current article are used two methods: statistical comparison and correlation analysis. For the correlation analysis the program Stata8 is used.

1. Functions of central and local governments

There are three main functions of fiscal policy, which are mostly discussed in the literature, (e.g. see Bird 1999; Cangiano, Mottu 1998) – allocation, distribution and stabilisation. According to the theory of "fiscal federalism" the distribution and stabilisation functions are seen as the functions of central government. The decentralisation or centralisation of allocation function depends on what is more important for the government: differences in the preferences of the inhabitants (or firms) or presence of large economies of scope in provision of public services.

However, one must not forget that these three functions mentioned above are seen as the main fiscal functions of the central and local governments in stable and closed economy. In reality these functions are often inferior to other aims of central government. In the case of Estonia the central government main goals during most of the transition period were democratisation, introducing the market economy and achieving the external stability (see as well Figure 1).

The fiscal functions of central and local governments were underling to main political stream of *laissez faire* policy. However, from the fiscal functions, brought on Figure 1, we can say that the most important fiscal functions in Estonia are the allocation function (spending/investments into infrastructure, education) and distribution function (especially transfers to households). The importance of these functions has increased in last years. When one decomposes the structure of general government expenditures, one can see that approximately 40% of total expenditures can be associated with the subsidies and other current grants (see Statistical Database: Execution of General Government Consolidated Budget). One good example of government's orientation on passive redistribution is the labour market policy. Especially in last years the unemployment benefits accounted for more than 60% of total expenditures on labour market policies (see Paas *et al* 2002). As one can see later the different grants and transfers play an important role in the income of the Estonian local governments as well. Local government functions vary considerably across countries. In Estonia local governments' areas of responsibility are determined by the Local Governments Organization Act (KOKS 1999).

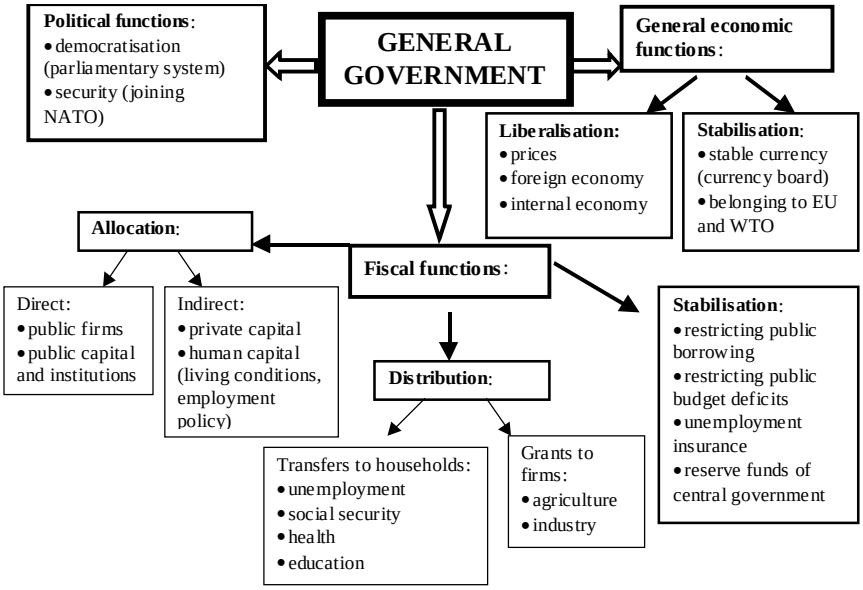


Figure 1. Functions of Estonian general government (authors' figure)

According to Reiljan *et al* (2003) the division of responsibilities in the public sector in 2001 compared to the 1993 has shifted slightly towards increased responsibilities of local governments. In 2001 some additional responsibilities were shifted to local governments: salaries of teachers in primary and secondary schools, school transport, salary of a municipal doctor, responsibility for emergency services.[2] However, the functions of local governments are legally not very explicitly determined. According to a survey conducted by the Ministry of Internal Affairs, local governments' responsibilities were already in the mid 90ies regulated by almost 450 different laws and legal acts that had assigned to them over 400 different tasks (Moll 1997).

The functions described earlier are not performed in all local governments. The responsibilities are depending on the presence of appropriate educational, social or cultural institutions within the municipality. From one aspect, such a division of functions doesn't encourage local governments to broaden the scope of their public services, but provides a way to live at the expense of neighbouring local governments. Local governments could settle the accounts among themselves, but as widely discussed in Estonian media, they are reluctant to pay for tuition for the

[2] The main functions of Estonian local governments for today consist of the activities in the fields of social care, housing, water and sewerage, sanitation, territorial planning, local public transport, roads and streets, kindergartens, education, libraries, cultural centres, museums, sport centres, care homes, hospitals.

children studying in other local governments (the problem is more important for larger towns like Tallinn and Tartu). One reason for this reluctance is certainly the gap between the fiscal need and the fiscal capacity. This problem will be discussed later on. Described problems lead to the issue of appropriate assignment of tasks and finances in multilevel governments, especially with the respect to the design and effects of horizontal and vertical grants.

2. Centralisation *vs* decentralisation of the revenues of local governments

Decentralisation of tasks must be accompanied by an increase in the local governments' autonomy in such areas as local tax revenues and other receipts, budget execution and debt management (de Mello 2000). Main reason for supporting decentralization in management of own revenues is the comprehension that local governments compared to central governments (see as well figure 2)

- have higher interest in influencing the structure of local economic activities (e.g. land tax, local taxes);
- can be more effective in rising some types of revenues (e.g. own revenues of local public institutions as fees and revenues from additional services);
- have better overview about local fiscal needs and fiscal capacities and therefore are more effective in managing debt and income from assets.

The first two points can be in addition associated with higher efficiency in enforcing revenue regulations by officials in close proximity and greater willingness of taxpayers and users of public sector services to pay to local governments. The idea is based on the assumption that local governments are more responsive to citizen and firms preferences, and especially in bigger countries (like US) they have greater legitimacy when deciding over investments and other expenditures for providing services. As the result taxpayers can see the direct link between taxes and services (Silverman 1992). A lower-level government unit is likely to possess better information about citizens' preferences than the higher-level, larger government with many other concerns (Hamilton, Slutsky, 1997).

When we look at the structure of revenues of Estonian LG-s, in 2002, we can see that the main income came from personal income tax[3], followed by total transfers and grants (see figure 3). The other income sources are already much smaller than these two income categories. The Local Taxes Act (Kohalike maksude … 1994) allows local councils to impose the following local taxes: head tax, sales tax, boat tax, advertising tax, motor vehicle tax, animal tax, entertainment tax, and road and street closure tax.

[3] 56% of total personal income tax receipts is going to local budgets and 44% to central government budget

Reasons Receipts	Primary reasons	Secondary reasons	Obstacles
land tax and local taxes	influencing the structure of local economic activities	▪ higher efficiency in enforcing revenue regulations ▪ greater willingness of firms and households to pay to local governments	▪ competition to attract firms and human capital ▪ temptation to increase tax rates and fees
own revenues of local public institutions	effective in rising revenues		
loans and income from assets	overview about local fiscal needs and fiscal capacities	shorter recognition, decision and institutional lags	▪ high debt burden ▪ dependence on financial cycles

Figure 2. Reasons of decentralisation of management of some public receipts (authors' figure)

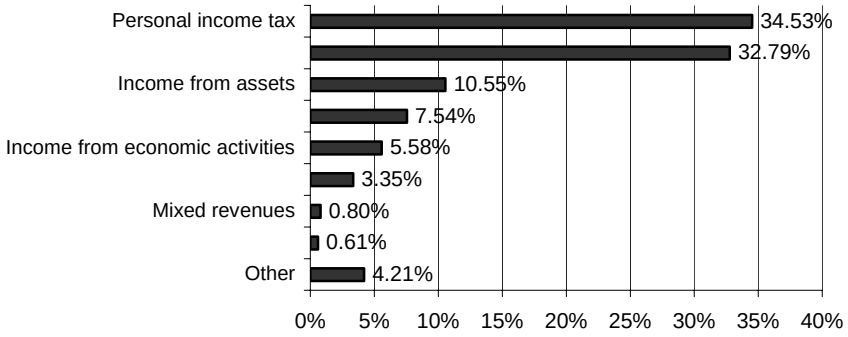


Figure 3 The Structure of Revenues of Local Governments in 2002 (Kohalike… 1996-2002; calculations by authors).

The initiative of LG-s to levy local taxes is considerably obstructed by the fact that increased own revenues will immediately reduce the amount of allocations paid from the State Budget. However, one must not forget the fact that the income levels of the population are different across regions of Estonia and therefore the implementation of additional taxes can be politically risky. In 2002 there was reported no income from head tax, only two municipalities had income from boat tax, other two the motor vehicle tax and seven sales tax. The most popular taxes were advertising tax and street closure tax.

In Estonia LG-s are entitled to get support from the State Budget trough the State Support Fund and as allocations earmarked for specific purposes. In distributing the payments from the Support Fund, the formula for calculating the subsidy to local government in 2002 was following (Riigi Teataja 2002):

$$T_n = ((m * a_k - a_n) * 0{,}9 * c_n) + \frac{T_s}{\sum T_s} * 338400000; \qquad (1)$$

Where: $\boldsymbol{m}$ – subsidy level coefficient derived from the size of subsidy fund; $\boldsymbol{a_k}$ – the per capita sum of average receipts of income tax to local government in 2000 and 2001, estimated land tax for 2002 and estimated resource tax in all municipalities; $\boldsymbol{a_n}$ - the per capita sum of average receipts of income tax to local government in 2000 and 2001, estimated land tax for 2002 and estimated resource tax in respective municipality; ***0.9*** - revenues are supplemented at amount of 90%; c_n - population of local government unit; $\boldsymbol{T_s}$ – finances allotted to the respective municipality for subsistence allowances in 2002 ($\boldsymbol{T_s}$ = $0{,}7*tt_{2001}+0{,}3tt_{2000}$); where ***tt*** represents the respective number for 2001 and 2000).

The main purpose of the allocations from State Support Fund is to equalise the *per capita* income of local municipalities in order to guarantee the municipalities with lower income base the sufficient resources for fulfilling their tasks. However, as it can be seen, the formula accounts only for the revenues' side.

The *per capita* costs are overseen. This can lead to the situation where some municipalities get "unfairly" high increase in income, even this is not corresponding to their actual costs. On another side there will be the municipalities, who still will have to search for alternative means of finance. To overcome this problem the ministry of finance has worked out other formula, which accounts for some costs.[4] However, this new system of grants will just redistribute the current grants in favour of municipalities, who have more pupils and/or social aid beneficiaries.

In 2002 the Support Fund accounted for 37% of all grants to LG-s' budgets (e.g. in 2001 this was 27%). The size of allocations depends on the level of a particular municipality's own revenues. The number of LG-s with high own revenues that do not depend on the central government's support fund is less than 10% of all LG-s. So we can say that the income bases of towns and rural municipalities have been

[4] The formula for payments from State Support Fund in 2004, see e.g. https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=691962 (in Estonian)

built up by the central government in the way that in more than 90% of the municipalities, the State Support Fund plays considerable role. (Reiljan *et al* 2003)
The targeted allocations (conditional grants) were intended for financing joint activities, support the discount transport expenses of the students of municipal schools, etc. Conditional grants have constantly decreased and the formerly state-financed functions are to be financed by LG-s themselves. The Support Fund is thereby indicated as a new financing source. (Reiljan *et al* 2003) The largest part of grants (around 40%) consists of targeted expenditures on education, as teachers' salaries are being paid out of the local budget since 2001 (Ministry of Internal Affairs… 2002).

To get some imagination about the disparities in local governments' revenues and costs we tried to find out in which areas the gaps of finance are biggest. As revenues we counted all own incomes of appropriate institutions;[5] grants from ministries, other local governments and other institutions/funds, which could be directly linked to appropriate activity. In the case of costs we included grants as well. However, because of insufficient aggregation of the data we could not identify all targeted grants. These unidentified grants are included in the "Other grants". After rearranging the data in this way we can see in which fields the fiscal need is significant even after conditional grants (see table 1).

Table 1

Disbalances of revenues and costs of Estonian local governments (2002, in thousands of Euros)

		Revenues	Costs	Costs-Revenues	Costs to revenues (%)
I	**Economic activities**	16482.3	172171.3	155689.0	1044.6%
II	**Education**	138406.3	330820.8	192414.5	239.0%
III	**Culture and sports**	11262.1	74398.4	63136.3	660.6%
IV	**Health**	201.8	9348.5	9146.6	4631.5%
V	**Social security**	37361.1	63334.9	25973.8	169.5%
VI	**Defense and public order**	4769.5	6545.3	1775.8	137.2%
VII	**Environment**	7948.3	3468.3	-4479.9	43.6%
VIII	**Administration**	859.4	62333.7	61474.3	7253.2%
	Sub-Total (rows I to VIII)	217290.7	722421.2	505130.4	332.5%
IX	Loans	60689.1	43511.6	-17177.5	71.7%
X	Foreign transfers	655.9			
XI	State Support Fund (excl. subsistence allowances)*	73602.2			
XII	Other grants	6013.9	1783.0	-4230.8	29.6%
XIII	Other revenues,** and costs	438681.1	5970.3	-432710.9	1.4%
	Total (rows I to XIII)	796932.9	773686.0	-23246.9	97.1%

* subsistence allowances are added to social security costs
** incl. taxes, fees, mixed revenues, revenues from assets, financial revenues etc.
Source: Kohalike… 1996-2002; calculations by authors

[5] These own revenues cover only the minor part of the appropriate costs. For example, the own incomes of education and science institutions cover approximately 4% of their costs.

As we can see from the Table 1, in absolute terms the highest disparities of costs and revenues can be observed for education, economic activities and culture and sports. In relative terms the costs are prevailing revenues at most for administration, health and economic activities. We can see that even after conditional transfers there is gap of 505 Mill. Euros, which has to be covered. Most of these costs have to be covered with own income or loans. However ca 15% of this gap has to be financed using Support Fund.

Such a local government's income structure has a significant impact on its autonomy in making decisions about the use of the revenues. The possibility to rely on their own income gives local governments the freedom to decide how to use their resources. In contrast, allocations from the State Budget are often targeted, which reduces local governments' autonomy in designing their expenditure structure (de Mello 2000).

Especially the dominance of the conditional grants can lead to the non-optimal allocation of the resources for the local government. Next analysis is based on article of Jha and Swaroop (2000) and illustrated with the figure 4.

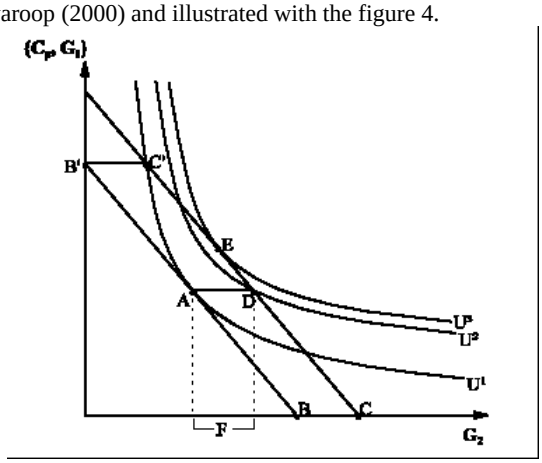


Figure 4. Grants fungibility (Jha and Swaroop, 2000)

The situation is considered, where local government spends its resources on goods of private sector, *Cp*, non-development oriented, i.e. consumption type (*G1*), and development oriented, i.e. investment type, public goods/investments (*G2*). *BB'* is then the budget line without grants from central government, *U1* is the traditional indifference curve, and point *A* is optimal solution. Now the local government gets conditional grant in amount of *F* to finance *G2*. The new budget line is given by line *B'C'C* and new optimal point would be *E*. We can see that local government has used some of its own resources, which before the grant were meant for good *G2*, to buy goods *C1* and *G1* (grant is fully-fungible). However, when the local government can not redirect its own resources the new consumption point will be the non-optimal point *D* (grant is non-fungible).

Unconditional grants, serve for filling the gaps between the fiscal need and the expenditure need due to functions assigned to the local governments. Next, we concentrate on analysis of the distribution of grants between local governments.

3. Geography in income of local governments

The main income of local governments in Estonia is received from personal income tax. Raus and Trasberg (2003) already pointed out that there seemed to be some geographical pattern in local governments' receipts from personal income tax in Estonia in 2001. If we look on the Figure 5, we can see that in 2002 these receipts are still somewhat higher in surroundings of bigger cities, especially around Estonian capital, Tallinn. In addition, there seems to be higher wealth in regions located next to bigger roads and in tourism regions. The lowest income is associated with Estonian regions in south and north-east.

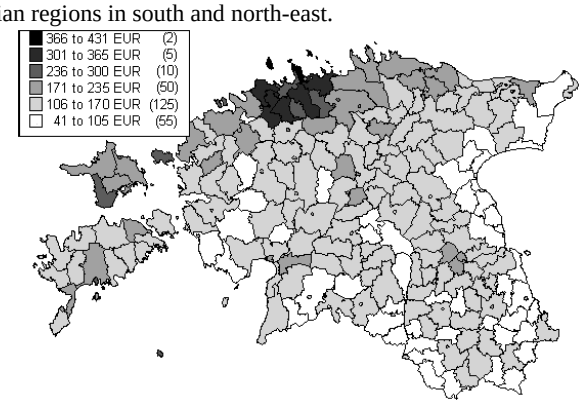


Figure 5. The geography of local government's personal income tax receipts in 2002

The reason for differences in local governments' *per capita* income tax receipts is the unequal distribution of economic activities in Estonia. As we can see from Table 2 there seems to be high concentration of economic activities in Tallinn and its surroundings and in some bigger cities.

The location theory is mostly dealing with the location of firms and this through the relation between transportation costs and scale economies. Most known authors in the theory of location are von Thünen, Lösch, Christaller, Krugman and Venables. The basic ideas of location theory can be associated with von Thünen. Von Thünen related the location of agricultural production to the market (Lindermann 1999). Lösch (1940) introduces trade-off between increasing returns to scale and transport costs.[6] Upon a large decrease in transport costs, the economic landscape is characterised by a small number of large-scale productive units. (Gerard-Varet, Thisse, 1997, p. 25) Krugman and Venables (1995, p. 876) develop another model

[6] As transport costs diminish, the effects of economies of scale become more pronounced.

where regional differentiation is driven by the interaction between scale economies and transport costs. However, compared to earlier authors they discuss international location of firms.

Table 2

Economic activities in Estonian counties in 2002 (%)

	Population	Entrepreneurs*	Enterprises	Employed	Employees	Total assets	Foreign Trade	Accommodated tourists
Estonia	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Harju **	38.2	49.5	51.2	43.8	54.3	70.0	74.4	63.8
..Tallinn	29.1	*42.9*	*43.1*	*33.9*	*47.0*	*61.8*	*59.8*	*62.4*
Tartu	10.9	9.7	9.7	10.6	7.7	5.0	5.0	5.9
..Tartu city	7.4	*6.6*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*3.9*	*5.5*
Pärnu	6.8	6.5	6.2	6.3	5.0	3.8	4.6	11.1
..Pärnu city	3.4	*3.3*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*3.3*	*8.9*
Ida-Viru	12.9	6.1	7.4	11.9	12.2	8.9	4.3	0.9
Lääne-Viru	4.9	4.9	5.2	4.8	4.4	2.9	2.0	2.7
Other	26.3	23.2	20.3	22.6	16.4	9.5	9.7	15.5

* registered in the commercial register (non-official statistics)
** As exception Tallinn is treated here as part of Harju county.
Source: Statistical database, calculations by authors

One should consider, that in the case of Estonia the older theories of firm locations are not always appropriate. The economic policy during the period of belonging to Soviet Union and the collapse of CMEA (The Council for Mutual Economic Assistance) left Estonia with industries, big agricultural sector and the labour force not corresponding to the comparative advantage. For today, there can be observed some economic centres with higher concentration of economic activities and positive growth of population.[7] Most of the rural side and formerly industrial north-east of Estonia can be seen as periphery, where the economic activity, employment and population have decreased compared to Soviet period.

If we do the simple correlation analysis, we can see that distance from economic centre does matter. There is negative correlation of distance of municipality's centre to Tallinn (and to county's centre) with the *per capita* income from personal income tax (see Appendix 1). If the interest of the government were to reduce the differences in geographical income distribution, then there would be a positive correlation of distance with the *per capita* flows of support to local governments. As we can see from Appendix 1, the correlation is positive.

4. Grants as governmental means to decrease disparities in income

The question to address is, whether there are some possibilities to influence the location of firms and to avoid the regionalisation of Estonian economy. Trionfetti

[7] For the population and employees mobility and growth look Tammaru 2001.

(1997) modifies the core-periphery model of Krugman (1991)[8] and finds that the location of industry depends on the nature and level of public expenditure.[9] Trionfetti (1997) finds that the presence of public expenditure,[10] even in small amounts, results in stable equilibrium in conditions of incomplete specialisation regardless of existence of transportation costs. To influence the allocation of production it is sufficient to act on the allocation of public expenditure rather than on the level. [11]

Next, Trionfetti goes further and looks at intergovernmental grants. Governments have three possibilities for grants: unconditional grants (pure transfers), conditional grants (tied aid) and joint expenditures.[12] In each case there can arise many possibilities of shifting the production "in favour" of one or another region. Only some possibilities are brought as the examples.

If the governments of two regions tend to prefer to consume locally produced good A then unconditional grants from region 2 to region 1 (or from central government to region 1) lead to an increase in number of firms producing A in region 1. If the governments prefer to consume imported good A then there will be a decrease in number of firms producing good A in region 1.

In the case of conditional grants from region 2 to region 1 it is possible that local government can still act in the way that will lead to increase in number of firms producing good A in region 1. For instance is this true in the situation where government 2 spends a large portion of its tax revenues on locally produced good A, and, government 1 uses the received grants to purchase good B from region 2.

In Estonia, the conditional and unconditional grants are still not used on horizontal level. Until yet we can only observe the vertical grants. However, there are similar problems in the case of vertical grants – the local governments have to decide,

---

[8] In Krugman's original model the stable equilibrium is achieved in conditions of complete specialisation, i.e. the manufacturing will concentrate and the core and periphery regions will emerge.

[9] Even the Trionfetti uses Krugman's model to explain the international location of industries the authors of current paper do not see any reasons, why the model cannot be used to describe the location of national industries. The analysis of Trionfetti is brought in the style, which is more suitable for intra-country analysis.

[10] To simplify, Trionfetti looks only at government's consumption type expenditure, i.e. the role of government is to increase the demand through buying and then destroying private goods.

[11] For example, let's take a situation, where regions are interested in increase of production of good A and are indifferent about the production of good B. If both governments will act exactly in the same way in allocating their expenditures, nothing would happen. Now, the government of the region 1 changes its behaviour and increases the share of its expenditure on domestic good A. As the result region 1 will get a larger share of good's A production.

[12] It must be mentioned that there is no big difference, whether centrally directed grants or grants between local governments are considered. The grants from central government can be interpreted as redistribution of local governments' revenues and as the bondage to give grants to less developed regions.

whether to spend unconditional grants on goods/services produced locally or in another municipality. In the case of conditional grants the local governments are mostly too dependent on central government policies. Central government is deciding the location of education, health, public order, culture and sport institutions. In Estonia approximately 50% of all internal and external grants can be associated with central government before-mentioned policies.[13]

Under the scheme of joint expenditures, the governments of the regions pool their revenues and delegate the spending decision to an *ad hoc* authority named union. The results of switching from an independent spending to a joint spending scheme depend on the differences in unions' resource allocations respect to those of the countries. In Estonia the grants for joint expenditures do not play any important role. From inter-municipalities transfers in 2002 only 0.43% were meant to finance the joint events and 0.57% were directed through the local governments' unions. 99% of the inter-municipalities grants (or 4% of all central, local and international grants and aid) were the payments for the services (mostly education) bought from other municipalities.

5. Consequences of high grant-dependence

The main failures stemming from high proportion of grant-income discussed earlier can be divided into two groups:

- Failures of all grants:
  - Reluctance of local governments to increase own revenues using local taxes.[14]
  - When grants are not depending on the level of local government expenditures (in Estonia the case of State Support Fund until 2004), then some municipalities will be "over or under financed" compared to their actual costs.
  - Local government can instead of solving problems concentrate on lobby.
  - Political and economic dependence on central government.
- Failures of conditional grants.
  - Decreased autonomy in determining the public activities in current municipality.
  - From the point of view of local government non-optimality in expenditure and/or investment composition.

When the main aim of central government in Estonia was to increase equality in fiscal base of local governments, then how successfully this aim was accomplished? One possibility to analyse the inequality of the municipalities is to use the coefficient of inequality expressed by equation 2. To calculate the coefficient we arrange data based on the *per capita* incomes. The numerator is calculated as follows, based on number of inhabitants we take 40% of Estonian population in poor

[13] Almost 80% of these grants are funds to finance education.

[14] From one side, this can be desirable for central government, when the main aim is to follow *laissez faire* policy. From another side, this lowers the local governments' initiative and investment activity for promotion of economic development (or accelerating the land reform). The reason, an increase in tax revenues would lead to the decrease in support allowments.

municipalities, find the total income of these municipalities (by multiplying per capita income with number of inhabitants in each municipality and then summarising these total revenues of poor municipalities).[15] The denominator is calculated in similar way. The higher coefficient means higher equality.

$$Ratio \quad of \quad inequality = \frac{revenues \quad of \quad 40\% \quad of \quad poor}{revenues \quad of \quad 20\% \quad of \quad rich} \qquad (2)$$

Table 3

Total revenues of rich and poor regions (in thousands of Euros) and inequality ratios in 2002

	without Tallinn[16]			with Tallinn		
	40 poor	20 rich	Ratio	40 poor	20 rich	Ratio
Income tax PC	47214	48718	0.969	69686	79508	0.876
Income tax and support fund PC	87613	57156	1.533	127029	80537	1.577
Income tax and all grants PC	105312	81057	1.299	155489	109314	1.422

Source: Kohalike… 1996-2002; calculations by authors

As we can see from Table 3 the allocations from State Support Fund tend to increase the equality of local municipalities' revenues. However, the other grants will reduce this equalisation effect. If we look at the differences in average *per capita* incomes of poor and rich, we can see that the *per capita* income tax receipts of poor regions form only 44 of appropriate revenues of rich ones (see Table 4). [17]

Table 4

Per capita weighted average revenues of rich and poor regions (in Euros) and inequality ratios in 2002

	without Tallinn			with Tallinn		
	40 poor	20 rich	Ratio	40 poor	20 rich	Ratio
Income tax PC	121.31	250.34	0.485	127.03	289.86	0.438
Income tax and support fund PC	225.10	293.70	0.766	231.55	293.61	0.789
Income tax and all grants PC	270.57	416.51	0.650	283.43	398.53	0.711

Source: Kohalike… 1996-2002; calculations by authors

If we look at how the central government has actually succeeded in equalising the local governments' income on regional level (see figure 6), we can see that at least in the case of total income from personal income tax and State Support Fund grants there are less governments in the lower (compare with figure 5) and more in the average income level groups. However, as we can see, there are still some cluster-regions with low income and regions surrounding Tallinn have still higher income than most of other regions in Estonia.

[15] To get exactly 40% or 20 % of population some municipalities are included only partly.
[16] Because Tallinn accounts almost for one third of the Estonian population the inequality ratio is calculated both as excluding as including the incomes of Tallinn.
[17] To calculate the coefficients we take the appropriate weighted average *per capita* income of poor regions and divide by weighted average *per capita* income of rich regions.

However, if we look at all *per capita* grants (figure 7), i.e. grants from central government and from other local governments, we can see that the number of poorer municipalities is increased. The picture seems to be similar to figure 5, where we mapped the distribution of the *per capita* income tax revenues. There are still poorer regions in north-east, south and centre of Estonia. The difference from earlier distribution of income is that small islands and some of poor regions have gained and the surroundings of Tallinn have lost.

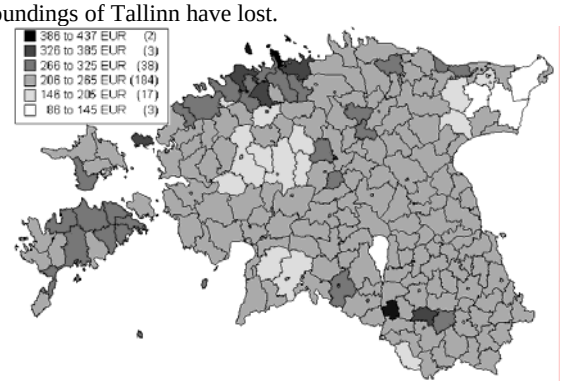


Figure 6. Per capita revenues from income tax and State Support Fund of local municipalities (2002)

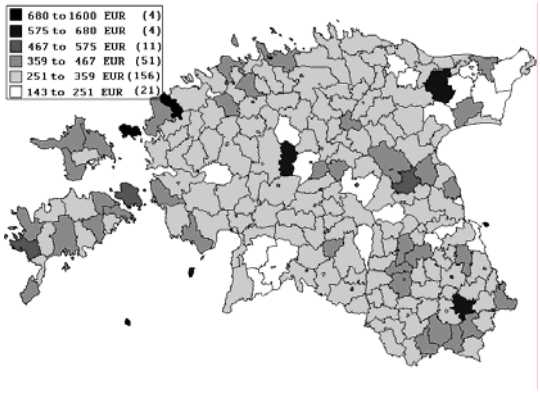


Figure 7. Per capita revenues from income tax and total grants of local municipalities (2002)

Now we take similar approach as it was used in table 1, i.e. we calculate the after-conditional-grants gaps in finance of activities. However, here the per capita terms are considered. On figure 8 we have mapped the gaps in finance of education. As we can see, mostly the most under-financed regions are bordering to each other. Especially in the district, where the density of population is higher (surroundings of Tallinn) the financial gap is higher. This could have many explanations:

- Central government is forcing the richer municipalities to finance some fields (in this case education) by themselves.
- The economies on scale in financing education do not work.
- It is an additional sign of chronic deficit in finance in transition economy.

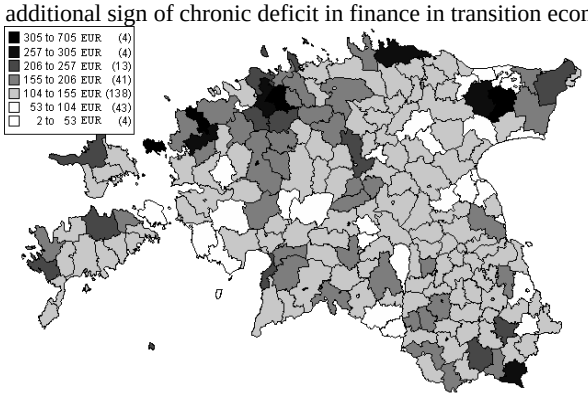


Figure 8. Regional per capita gaps in finance of education (2002)

This analysis is quite rough and in the future must be adjusted to costs (for example using number of pupils in municipality). However this gives us some insight about regional gaps in finance. In the case of other branches (e.g. culture and sports, economic activities etc.) there seems to be as well the pattern that the municipalities with lower (or higher) gaps are bordering to each other.

Conclusions

In Estonia traditional fiscal functions (allocation, distribution and stabilisation) are in great extent underlying to other main general government goals (democratisation, liberalisation and security). In addition, the number of functions assigned to local governments has grown, local governments do lack in a stable legally determined income base, which would enable them to make long-term plans of local development and effectively manage diverse local issues. The responsibilities of local governments are depending on the presence of appropriate educational, social or cultural institutions within the municipality. This doesn't encourage local governments to broaden the scope of their public services, but provides a way to live at the expense of neighbouring local governments.

Estonian local governments are depending on different conditional and unconditional transfers. Until budget year 2004 the main unconditional grant source (State Support Fund) was not depending on the actual costs of local governments. From 2004 some education and social security expenditure needs are taken into account and thereby the distribution of funds is expected to be fairer. From other side such a method of finance makes the local governments even more depending on presence of appropriate institutions and reduces local initiative.

Regarding of financing different fields, the highest gaps in finance can in absolute terms be observed in education, economic activities and culture and sports. In relative terms the costs are prevailing revenues at most for administration, health and economic activities. The gaps seem to have regional pattern – the municipalities with lower (or higher) gaps are often bordering to each other.

The central government policy of equalisation of local governments' per capita revenues through State Support Fund can be seen as successful. From other side the other grants are decreasing the equality of regions.

References

1. **Bird, R, M.** Fiscal Federalism. 1999. pp. 151-154. http://www.urban.org/UploadedPDF/1000529.pdf
2. **Cangiano, M., Mottu, E.** Will fiscal policy be effective Under EMU?, IMF Working Paper WP/98/176, International Monetary Fund, 1998, 32 p.
3. **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.
4. **Gerard-Varet, L.-A., Thisse, J.F.** Local Public Finance and Economic Geography. – Annales D'Economie et de Statistique, No. 45, 1997, pp. 19-35.
5. **Hamilton, J.H., Slutsky, S.M.** Decentralizing Taxation and Public Expenditure within a Federation. – Annales D'Economie et de Statistique, No. 45, 1997, pp. 199-218.
6. **Jha, S., Swaroop, V.** Fiscal Effects of Foreign Aid in a Federal System of Governance: The Case of India. – Journal of Public Economics, 2000, Vol. 77, Iss. 3, pp. 307-330.
7. Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise aruanded 1996-2002.a. EV Rahandusministeerium
8. Kohalike maksude seadus. Riigi Teataja I 1994, RT1 1994, 68, 1169, [https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=693450] 10.02.2004.
9. KOKS. Kohaliku Omavalitsuse Korralduse seadus. RT I 1999, 82, 755.
10. **Krugman, P.** Increasing Return and Economic Geography. – Journal of Political Economy, 1991, Vol. 99, Issue 3, pp. 483-499.
11. **Krugman, P., Venables, A.J.** Globalisation and the Inequality of Nations. - Quarterly Journal of Economics, 1995, Vol. 110, Issue 4, pp. 857-880.
12. **Lindermann, S.** Theorie und Empirie kommunalen Wirtschaftsförderwettbewerbs: Eine Konkurrenzanalyse in den neuen Ländern. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1999, 412 S.
13. **Lösch, A.** Die Räumliche Ordnung der Wirtschaft. Jena: Gustav Fischer Verlag, 1940, 360 S.
14. Ministry of Internal Affairs of Republic of Estonia. Functions of the Local Governments. August 2002 [www.sisemin.gov.ee]
15. **Moll, M.** Report in PHARE Public Development Programme ES 9502, 1997
16. **Paas, T.; Eamets, R.; Rõõm, M.; Selliov, R.; Jürgenson, A.; Masso, J.** Labour flexibility and migration in the EU eastward enlargement context: the case of Baltic States. Ezoneplus Working Paper, September 2002, No 11, 79 p. http://www.ezoneplus.org/archiv/ezoneplus_wp_eleven.pdf 20.01.2004

17. **Raus, T.; Trasberg, V.** Regionaalsed Tuluerisused. Pp. 283-303. In Kaldaru, H (Ed.) Eesti regionaalarengu sotsiaalmajanduslik käsitlus. Tartu, 2003, 254. p.
18. **Reiljan, J.; Timpmann, K.; Olenko, K.** Key issues in developing the public administration system of Estonia before joining the European Union. Tartu Ülikooli majandusteaduskonna toimetiste seeria, No. 17, 2003, 68 p.
19. Riigi Teataja I 2002, 15.01 [https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=162841]
20. **Silverman, J., M.** Public Sector Decentralization. Economic Policy and Sector Investment Programs. World Bank Technical Paper, Africal Department Series, 1992, No. 188, 111 p.
21. Statistical database. http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/dialog/statfileri.asp 20.01.2004
22. **Tammaru, T.** Eesti linnade mõjualad ja pendelränne. Lõpparuanne. TÜ: Rahvastikuministri büroo, 2001, 203 lk.
23. **Trionfetti, F.** Public Expenditure and Economic Geography. – Annales d'Economie et de Statistique, 1997, No. 47, pp. 101-120.

Kokkuvõte

KOHALIKE OMAVALITSUSTE TULUSID VÕRDSUSTAVA POLIITIKA TULEMUSED EESTIS

Janno Reiljan, Kairi Andresson, Kadri Ukrainski
Tartu Ülikool

Käesolevas artiklis käsitletakse Eesti kohalike omavalitsuste finantseerimise problemaatikat. Artikli eesmärgiks on hinnata keskvalitsuse edukust kohalike omavalitsuse tulude võrdsustamisel ning antud poliitika ohtusid. Eesmärgi saavutamiseks tuleb täita järgnevad uurimisülesanded:

- Uurida kohustuste jaotumist kesk- ja kohalike omavalitsuste vahel;
- Tuua välja fiskaalpoliitika tsentraliseerituse märgid Eestis;
- Käsitleda tulude võrdsustamisel kasutatavate riiklike grantide olemust ja ohtusid;
- Tuua välja valdkonnad, kus erinevus finantseerimisvajaduse ja kasutada olevate vahendite vahel on suurimad;
- Vaadelda, kas Eesti kohalike omavalitsuste tuludes esineb geograafiline struktuur;
- Analüüsida, kas praegune grandisüsteem vähendab tuluerisusi üldiselt ja regionaalselt;
- Tuua välja käesoleva grandisüsteemi tagajärjed.

Võib öelda, et Eesti kohalikud omavalitsused on sõltuvad erinevatest tingimuslikest ja mittetingimuslikest grantidest. Suurimaid finantspuudujääke võib täheldada absoluutnäitajatena vaadates hariduses ja teaduses, majandustegevuses ning kultuuris ja spordis. Suhteliselt on kulud suuremad kui nende katmiseks ette nähtud omatulud ja tingimuslikud grandid sellistes valdkondades nagu üldvalitsemine, tervishoid ja majandustegevus.
Geograafiliste tuluerisuste vähendamisel oldi 2002. aastal suhteliselt edukas, kasutades Riiklikku Toetusfondi. Samas suurendasid teised horisontaalsed ja vertikaalsed grandid omakorda regionaalset ebavõrdsust.

APPENDIX 1

Correlation matrix (pairvise)

	DIST	COUNTDIST	SUPPF PC	INCTAX PC	DEPEND	ADMTOINCTAX	UNEMPTORAHV
DIST	1.0000						
significance							
COUNTDIST	0.0709	1.0000					
significance	0.2667						
SUPPFPC	0.5974	0.3058	1.0000				
significance	0.0000	0.0000					
INCTAXPC	-0.5651	-0.2776	-0.7711	1.0000			
significance	0.0000	0.0000	0.0000				
DEPEND	0.5020	0.4329	0.4930	-0.5091	1.0000		
significance	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000			
ADMTOINCTAX	0.2783	0.3601	0.2661	-0.4066	0.5041	1.0000	
significance	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		
UNEMPTORAHV	0.1232	-0.0312	0.2234	-0.2880	-0.0251	0.1309	1.0000
significance	0.0562	0.6297	0.0005	0.0000	0.6977	0.0424	

Source: Kohalike… 1996-2002; calculations by authors using Stata8

DIST –distance (in km.) between municipalities' centre and Tallinn; COUNTDIST –distance (in km.) between municipalities' centre and county's centre; SUPPFPC – *per capita* grants from State Support Fund; INCTAXPC – *per capita* income tax revenues; DEPEND – dependency[18] rate in appropriate municipality; ADMTOINCTAX – administration costs divided by income tax revenues; UNEMPTORAHV – official number of unemployed divided by number of in inhabitants.

[18] Dependency rate is calculated by dividing the number of under 14 and over 65 year old people with the number of people in working age (15 … 64 years).

DIFFERENCES IN THE LEVEL OF THE MAIN BUDGET COMPONENTS OF ESTONIAN LOCAL GOVERNMENTS: AN EMPIRICAL ANALYSIS[1]

Janno Reiljan, Kadri Ukrainski, Kairi Andresson
University of Tartu

Introduction

Preparations to join with the EU have posed new challenges to the Estonian public administration system. Local governments have to fulfill important tasks in ensuring regionally balanced development and providing public services. After accession to the EU, the aspect of regional development becomes especially important, as nearly 80% of the overall EU Budget will be targeted through the Common Agricultural Policy and Structural Funds towards rural and regional development of the Member States. One has to admit that today Estonian local governments are not yet able to fulfill all the assignments that are needed to employ EU Structural Funds for regional development and convergence.

Several articles have been analyzing the issues of financing Estonian local governments (see e.g. Ulst (2000), Kungla (1999), Lauritsen (2000), Reiljan at al (2003) and others). In those articles, it is generally found that in Estonia the financial situation of the local governments has been destabilized over the last few years and has in many cases even deteriorated. On the one hand, the number of functions assigned to local governments has grown, on the other hand, local governments are lacking a stable legally determined income base, which would enable them to make long-term plans of local development and effectively manage diverse local issues (Reiljan et al 2003:5).

As argued by Lauritsen (2000), the functions legally assigned to local governments are fully or partly without the financial coverage. According to Ulst (2000: 13), Estonian fiscal system is more centralized than those of other countries, including the Baltics. Besides centralization, the other important problems are local governments' mentality of dependency, orientation towards snatching a more sizable share from the State Budget, lack of motivation to raise own income, and their indifference towards managing or non-managing the local matters.

The issue of financing Estonian local governments remains very topical because the administrative system reform is not completed and there are several unsolved issues concerning the design of the reform. One very difficult task comprises the possibility at the same time to balance finances of local governments and maintain the proper incentives of local governments to raise their own revenues.

The aim of this article is to estimate firstly, how wide the gaps in autonomous income across Estonian local governments are and secondly to assess, how extensive

[1] This article has been supported by the ESF Grant No. 5709 and Target Funding from Ministry of Education No. 0107

is the balancing effect of the state support fund. As third objective the analysis of general budget structure and its differences across local governments is set in order to evaluate the whole financing system more specifically. For achieving these aims, the analysis of variance in the level of main components of the revenues and expenses of local governments by different size groups and regions is conducted. The article proceeds as following: firstly, the data and methods are described, secondly the differences in the level of revenues are explored and thirdly, the differences in expenses are estimated across groups of municipalities.

1. Data and Methods

The data for current analysis are taken from the dataset comprising the budgets of Estonian local governments in 2002 (Kohalike… 1996-2002). The dataset contains 247 observations including 43 towns and 204 rural municipalities[2]. The analysis of variance is performed in order to test that a difference in means of respective size or region group of local governments is attributable to different level of income and expense components. The factor levels are defined according to the following description. Estonia is divided according to the NUTS-2 classifications into 5 regions:
1 – Northern Estonia (comprises Tallinn and Harju county);
2 – Central Estonia (comprises Järva, Lääne-Viru and Rapla county);
3 – North-Eastern Estonia (comprises Ida-Viru county);
4 – Western Estonia (comprises Hiiu, Lääne, Pärnu and Saare county);
5 – Southern Estonia (comprises Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi and Võru counties).

The second factor defined is the size of local government – here the objects are classified into three nearly equal groups:
1 – Local governments with up to 1500 inhabitants;
2 – Local governments with 1501-3000 inhabitants;
3 – Local governments with more than 3000 inhabitants.
Respective descriptive statistics is presented in tables 1 and 2 in appendix 1. As can be seen from these tables, the size groups have nearly equal number of local governments, but the region groups are fairly uneven – the smallest comprises 9.3% and the largest 38.1% of observations.

The model used is simple one-way analyses of variance (ANOVA), which is estimated with SPSS's general factorial procedure. The dependent variables are the per capita income variables (per capita total income, personal income tax, local taxes, income from state support fund, income from various allocations and loans[3]) or per capita expenditure variables (total expenses per capita, expenses on education,

[2] The actual number of towns is slightly different, because in the dataset, small towns, which do not have independent governments and are belonging to the surrounding municipality, are separated from the municipality.
[3] For comparison, different income sources and expenses as share of total budget in % are estimated also and in the case of relevance mentioned in the text.

administration, defense and public order, sports and culture, health care, social care, economic expenses and investment). For each of the dependent variable, the means are tested among the local government groups on the base of two factors and their levels (factor "size" has 3 levels and factor "region" has 5 levels). The null hypothesis tested is following:

$$H_0 : \mu_1 = \mu_2 = \ldots = \mu_k ;$$

where μ_i is the mean of group *i*. The F statistic for this comparison is constructed as follows:

F = variation among the sample means / variation within the samples.

If the means of samples are far apart from each other, the F statistic becomes large and the null hypothesis is rejected. The procedure in SPSS enables to perform together with analysis of variance additionally the regression analysis.

There are several assumptions that should be fulfilled in order to perform the ANOVA – the samples should be normally distributed and the variances within samples equal (homogenous), and all observations should be independent. To assess, whether or not the sample standard deviations vary significantly across the groups, a Levene's test needs to be conducted. Because the Levene's test is considered unduly sensitive, especially if the data are not normally distributed, alpha should be set to 0.001 (see Tabachnick and Fidell, 1996). For example, if $p<0.001$, we conclude that the standard deviation or variances vary significantly across the groups, and thus there is a violation of the assumption called homogeneity of variance. On the other hand, if $p>0.001$, we conclude that insufficient evidence is available for proving that the standard deviation or variances vary significantly across the groups.

With our data, the violation of the homogeneity of variance requirement is present in some models. Most commonly some transformations are conducted to solve this problem in order to eliminate the heterogeneous variance, but in our case (where we do have some outliers that are very distant from the others) transformation would not work. For models with heterogeneous variance, the Kruskal-Wallis test (indicated as K-W test) is performed[4] - this test doesn't assume the normal distribution. The results of K-W test are performed only if Levene's test showed that the assumption of homogeneity is violated.

Once we have determined that differences exist among the means, post hoc range tests and multiple comparisons can determine which means differ. SPSS provides many comparison procedures that help to identify the different means. Multiple comparisons are performed for the average across the levels of the within-subjects factors. We use here Bonferroni method, which uses t-tests to perform pair wise comparisons between group means, and also controls overall error rate by setting the error rate for each test to the experiment wise error rate is divided by the total

[4] Which is a nonparametric test testing whether several independent samples are from the same population.

number of tests. Hence, the observed significance level is adjusted for the fact that multiple comparisons are being made (see also SPSS 10.0 User manual for details).

By comparing means, the tests are performed that allow unequal variances (for example Tamhane's T2, Dunnett's T3 and C-test[5]) – these are indicated by multiple comparisons only if the assumption of homogeneity is violated (because Bonferroni method assumes equal variance). **By the interpretation of results only statistically significant ones are presented and discussed.**

2. Differences in Level of Income of Local Governments

Due to the low density of population, large part of Estonian local governments are quite small – the number of inhabitants in first two groups that comprise two thirds of the municipalities is less than 3000 (see also table 2 in appendix 1). If the per capita revenues are considered, there are outliers in the first two groups, but the overall mean is slightly decreasing as the size of municipality is increasing.[6]

As can be observed from our results in the table 1, smaller local governments obtain generally less per capita revenues from personal income tax, local taxes and loans and more per capita revenues from state support fund and other allocations compared to larger municipalities.

It appears more specifically from our analysis that the per capita tax revenues (both, for personal income tax and for local taxes) of larger municipalities are significantly higher. Our results show that in largest municipalities, the medium per capita income from personal income tax is 64 EUR higher than in the smallest group and 55 EUR higher than in medium sized local governments (this difference comprises, respectively 49.8% and 39.7% from the mean of the respective size groups). For the local taxes, the differences are not remarkable in sum (around 0.64 EUR, but considering the fact that the average sum of per capita local taxes is only 2.4 EUR, the difference is quite large) and the pattern of differences is similar as for the income tax. However, the **general per capita income is not significantly different across observed size groups of municipalities.**

This is an expected result considering the equalizing goal of the State Support Fund. The main concern of small local governments is how to maintain their autonomy as the equalization grants from the central government form a relatively large part of their revenues.

[5] For more detailed description of the tests, see also SPSS 10.0 Manual.
[6] The outliers (who's per capita revenues are higher) in size group 1 are the following local governments: Ruhnu, Kihnu, Vormsi – all small islands, Käru, Nõva, Maidla, Illuka; in group 2 Lasva, Mustvee town, Põltsamaa town, Mäetaguse.

Table 1

Results of Analysis for Size Differences in per capita Revenues (in EUR) of Local Governments[7]

Dependent variable	Parameter Estimates		Multiple comparisons		K-W test
	Intercept	B	Size	Difference in means	Sig
Total per capita income	No differences statistically significant				
Personal income tax per capita	155,7*	(1) –58,3* (2) –40,8*	(1)&(3) (2)&(3)	-64,3* -55,0*	0,000
Local taxes per capita			(1)&(3) (2)&(3)	-0,64* -0,70*	0,004
State support fund per capita	114,1*	(1) 40,7* (2) 28,1*	(1)&(2) (1)&(3) (2)&(3)	12,4** 47,0* 34,7*	-
Allocations per capita	201,3*		(1)&(2) (1)&(3) (2)&(3)	42,1* 78,0* 36,0**	-
Loans per capita	25,8*		(1)&(3)	-15,7*	0,000

**significant at the 0.001 level; ** significant at the 0.05 level*

Here for the analysis, allocations are divided between state support fund and other allocations (from different ministries, earmarked allocations etc). The per capita revenue obtained from support fund is larger in first two size groups (see table 1) and also the share of respective revenues in the budget of those local governments. Per capita revenue from state support fund is higher in the small municipalities by 47 EUR (36.3%), and in medium- sized municipalities by 34.7 EUR (29.6%) compared to large municipalities. There exists also a small difference between the small and medium municipalities 12.4 EUR (9.5%).

Concerning other allocations again the pattern can be observed that the first size groups have smaller differences in means – the smallest municipalities are receiving more per capita funds from other allocative income sources as well. It is evident from the analysis that small municipalities are not taking as much loans as large ones, but the difference is not very large in sum – on average 15.7 EUR per capita (8.7%). The law establishes the constraints on borrowing and guaranteeing the loans by local governments. Borrowing can be considered as one of the few financial sources in Estonia that local governments can employ for financing their autonomous development decisions and smaller local governments have here disadvantage compared to the large ones.

[7] Here and in all tables in appendixes, the means are presented in Estonian Kroons (1 EUR= 15.6466 EEK).

From the analysis above, we can conclude generally that although smaller municipalities are more dependent from the state support and are having relatively lower tax revenues, the overall per capita income level is not significantly different across the size groups of municipalities. Former result shows that the support fund is balancing general per capita income differences in municipalities (in the extent of 63-73% according to the results in table 1).

Analyzing per capita income distribution of across 5 regions of Estonia, one can see from table 3 in appendix 1 that in the first group the mean is slightly higher. Additional analysis shows also that the first group is also more homogenous than others, which have lower means and several outliers. The outliers are the same as mentioned for size groups. For regional disparities, more statistically significant differences in means are found compared to differences between size groups as one can see from the table 2.

Table 2

Results of Analysis of Regional Differences in per capita Revenues (in EUR) of Local Governments

Dependent variable	Parameter Estimates		Multiple comparisons		K-W
	Intercept	B	Regions	Difference in means	Sig
Per capita income					0,016
Personal income tax per capita	155,7*	(1) 104,2 * (4) 30,7**	(1)&(2) (1)&(3) (1)&(4) (1)&(5) (2)&(3) (2)&(5) (3)&(4) (4)&(5)	86,4* 114,5* 83,9* 129,0* 28,1* 42,6* -30,7** 45,2*	0,000
Local taxes per capita		(1) 1,1* (4) 0,9**	(1)&(2) (1)&(3) (1)&(4) (1)&(5)	1,0* 1,0* 0,8* 1,0*	0,000
State support fund per capita		(1) –80,3* (2) –30,7* (4) –31,8**	(1)&(2) (1)&(3) (1)&(4) (1)&(5) (2)&(5) (3)&(5) (4)&(5)	-60,4* -68,9* -70,4* -101,9* -41,5* -33,0* -31,4*	-
Allocations per capita	393*	(1) –95,1*	(1)&(2) (1)&(4) (1)&(5)	-74,8* -124,3* -116,3*	-
Loans per capita	25,8*	(1) 28,6**	(1)&(3) (1)&(4) (1)&(5)	35,0** 29,5** 34,0*	0,001

**significant at the 0.001 level; ** significant at the 0.05 level*

The regional divergence in revenues is seen very clearly, as Tallinn and Harju County receive more per capita revenues from personal income tax, local taxes and loans compared to all other regions. At the same time Southern Estonia is receiving more per capita revenues from the state support fund compared to other regions.

As can be seen from the table 2, all regions have significantly different per capita income tax revenues; only the comparison of means in Central Estonia and Western Estonia was not found significant. Per capita income tax revenues in Northern Estonia are higher compared to Central (86.4 EUR, 35%); North-eastern (114.5 EUR, 46.4%), Western (83.9 EUR, 34%) and Southern Estonia (129 EUR, 52.3%).

There are also smaller but statistically significant differences between other regions. In Central Estonia, the per capita income tax revenues are higher compared to North-eastern Estonia (28 EUR, 17.5%) and Southern Estonia (42.6 EUR, 26.6%); in Western municipalities the respective revenues are higher compared to North-eastern Estonia (30.7 EUR, 18.8%) and to Southern Estonia (45.2 EUR, 27.7%).

Average per capita local taxes are higher in North-Estonia compared to other regions, but the difference in sum remains smaller (0.83-1.02 EUR per capita). Tallinn and Harju County receive fewer revenues compared to other regions from the state support fund (60.4-101.9 EUR per capita, 61.1%-72.5%) and also from other state allocations (by 74.8-124.4 EUR per capita, 39.8%-52.3%), which is expected result. Interestingly, between North-eastern Estonia and North-Estonia, there is no significant difference in means found.

Considering loans, again one can see that per capita loan sums are higher in the Northern region (by over 30 EUR, 13.4-31.9%) compared to other regions in Estonia.

The regional analysis of income reflects very clearly the imbalance of Estonian regional development – the municipalities in Northern region have higher level of autonomous income and the municipalities in Southern and North-eastern Estonia, which have the lowest levels of economic development, have to rely more on state support.

3. Differences in the Level of Expenses of Local Governments

Regarding costs, larger units, thanks to economies of scope, should operate more efficiently than smaller units and in their case the share of administrative expenditures in total expenditures is lower (Kalseth, Rattsø 1995, p. 240). In table 4 (appendix 1) descriptive statistics shows that the average per capita expenses and most tested expense categories are roughly equal across analyzed size groups.[8]

[8] However, in the smaller municipalities there are several outliers. The outliers of the first two size groups are identical to the outliers in per capita income indicators. Among the large municipalities, there are two extreme values that have not been mentioned earlier –Saku and Viimsi counties.

As can be seen from table 3, the means of per capita total expenses are not significantly different across the size groups of local governments (as expected). In case of education expenses, which are the largest cost article in the budgets of local governments, there are no significant differences too. The only group of expenses, which shows considerable disparities, is administration. Our analysis shows, that the smallest municipalities have the highest share of administration costs in their budget and the largest municipalities the lowest respective indicator -- the results are significant in all tests. In absolute per capita terms, the smallest municipalities have larger administration expenses pr capita compared to medium (by 19.7 EUR, 23.1%) and large municipalities (by 40 EUR, 46.9 %) and medium-sized have higher costs than large municipalities (by 16.4 EUR per capita, 26.5%).

Table 3

Results of Analysis for Size Differences in per capita Expenses (in EEK) of Local Governments

Dependent variable	Parameter Estimates		Multiple comparisons		K-W test
	Intercept	B	Size	Difference in means	Sig
Total expenses per capita	454,9*				0,347
Expenses on education per capita	237,9*				-
Administration expenses per capita	38,3*	(1) 33,8*	(1)&(2) (1)&(3) (2)&(3)	19,7* 40,0* 16,4**	0,000
Economic expenses per capita	No results statistically significant				-
Defense & public order expenses per capita	No results statistically significant				0,918
Culture & sports expenses per capita	44,5*				0,147
Health care per capita	No results statistically significant				0,895
Social care per capita	46,2*		(1)&(3)	12,1*	-
Investment per capita			(1)&(2)	26,4**	0,016

**significant at the 0.001 level; ** significant at the 0.05 level*

In connection with small local governments, the problem of their relatively high administration costs rises[9]. Generally, the smaller a local government, the comparatively more expensive its administration and the larger the share of its administration costs in its total expenditures. It means also smaller share of resources left for fulfilling the local governments' other tasks, including investment into the development of the community. In our analysis, all the above-mentioned is finding some support from data. We are not finding significant differences in means in many groups of expenses (only investments, which is discussed later on and social care expenses, which are relatively higher in the smallest municipalities compared to the medium ones by 12.1 EUR (23.6%) per capita). It appears, however, that the share of general administration costs tends significantly to decrease with an increase in the number of inhabitants (i.e., it seems to be relatively less expensive to administer larger local governments). Conclusively, this could be the argument for merging smaller municipalities. However, the issue is not much investigated by other researches and therefore there is no solid ground for making this kind of conclusion yet. Here, further analysis is required, which investigates the effectiveness of local governments considering the differences in area of local government, population density, population structure and other variables reflecting different environments where local governments are operating.

The per capita investments in local governments are not significantly different across local governments (look also table 4), but in small municipalities investment per capita is 26.4 EUR (58.1%) higher than in the medium sized local governments. Those differences would not reflect the ability of smaller local governments to direct the resources to investment activity, because large part of the investments is made by order of the central government. Additionally, one large investment in one small municipality could increase the whole group's average. However, the general level of investment in most municipalities is very low.

As a conclusion, we have found evidence that smaller municipalities have relatively higher costs of administration, social care and investments compared to larger ones, but here further analysis is required, whether this is connected with the disadvantageous conditions where the smaller municipalities are located or with the general inefficiency of managing resources.

Considering per capita expenses in different regions – the means seem also only slightly different across the groups.[10] Considering the regional differences, the general picture shows that many expense categories are relatively lower in Southern Estonia (administration, defense, economic expenses) and social expenses are higher in Ida-Viru County compared to all other regions. As can be seen from the more specific research results (table 4), the per capita expenses differ between Western

[9] In some cases the higher costs associated with the functioning of small local governments are inevitable, in small islands, for example.

[10] Concerning the outliers, the only newcomer compared to the per capita income analysis is Kohila (in Central Estonia).

and Southern Estonia only. The expenses are higher in Western Estonia by 90.2 EUR per inhabitant (16.6%).

Table 4

Results of Analysis for Regional Differences in per capita Expenses (in EEK) of Local Governments

Dependent variable	Parameter Estimates		Multiple comparisons		K-W
	Intercept	B	Regions	Difference in means	Sig
Total expenses per capita	454,9*		(4)&(5)	90,2**	0,04
Expenses on education per capita	23,8*				-
Administration expenses per capita	38,3*		(3)&(5) (4)&(5)	28,8** 20,6**	0,014
Economic expenses per capita	80,9*		(3)&(5)	51,0*	-
Defense & public order expenses per capita		(1) 2,4*	(2)&(5) (1)&(5)	1,9** 1,5**	0,001
Culture & sports expenses per capita	44,5*				0,364
Health care per capita	No results found statistically significant				-
Social care per capita	27,0*		(1)&(3) (2)&(3) (3)&(4)	-27,5* -20,1** 19,3*	-
Investment per capita	No results found statistically significant				0,024

**significant at the 0.001 level; ** significant at the 0.05 level*

There are no significant differences in the per capita level of education expenses – when comparing the coefficients in table 4; one can conclude that the Northeast Estonia has the lowest per capita expenses on education. Concerning the administration expenses, the significantly higher level can be seen in the Northeastern and Western Estonia compared to Southern Estonia. In absolute per capita terms, administrative costs are lower in Southern Estonia by 28.8 EUR per capita (33.5%) compared to Northeastern and by 20.6 EUR (26.5%) compared to Western Estonia. For the economic expenses' share in budget, the Northeastern region has higher average as the Central, Western and Southern Estonia; in absolute per capita numbers the costs are there higher compared to Southern Estonia by 51 EUR (45.1%).

There are significant differences in costs for defense and public order. As could be expected, the respective costs are higher in Northern Estonia (with Tallinn) compared to Southern Estonia by 0.15 EUR per capita (189% of the mean in Southern region) and in Central compared to Southern Estonia by 0.19 EUR per capita (238% of the mean in Southern Estonia). Here has to be noted, however, that those expenses comprise relatively small shares of budgets.

The one group of expenses that differs across regions is also social care. From the analysis of coefficients of table 4 one can conclude, that the lowest social expenses are in small municipalities in North-Estonia and the highest in largest municipalities in Northeast Estonia (where the social problems and unemployment are the highest in Estonia). In absolute numbers in North-eastern region, the per capita costs are higher by 27.5 EUR (79.9%) compared to North Estonia, by 20.1 EUR (48.4%) compared to Central Estonia and by 19.3 EUR (45.2%) compared to Western Estonia.

As a conclusion one can say, that Ida-Virumaa County (North-East region) differs from others in higher expenses in many aspects (except education!) that reflects the social and other problems in the area that are burdening the budgets of local governments. As seen from the analysis of variance above, there are wide differences between local governments considering different expense categories.

Conclusion

Regional development and the current administration system in Estonia have caused the situation in which local governments differ very much by the ability to sufficiently well fulfill the functions assigned to them, for instance, to ensure the development activities in the area and efficiently deliver high-quality public services, which ought to be readily available to all inhabitants.

The analysis method used in this present article is assessing the differences in budget components across the size and region groups of local governments. Since in the groups there were several outliers found, in some models the analysis methods had to be adjusted to the non-normality and non-homogeneity of the data.

According to our analysis the current financing system is managing fairly well in equalizing the per capita income across all local governments. However, this system is not encouraging local governments to raise their own revenues. Therefore, the role of support fund should be unbound from the level tax receipts in local governments' budgets. One way to ensure the autonomy of local governments could be increasing the share of personal income tax allotted to the budget of local governments. However, this can cause further imbalance between regions - as we have seen from our analysis, all regions were significantly different from each other on the bases of average per capita income tax revenues.

Our results show also that smaller local governments are less autonomous from the central government in their revenues as larger ones. A local government should be a unit of governance that is independent of the central government and fulfils its tasks in taking care of the living and working conditions of the local people, using the legally provided mandates and measures. In reality Estonian local governments appear to be overly dependent on the central government. Without a stable (with legally determined norms and system of financing) income base local governments cannot become independent.

One of the most important points in the process of carrying out the administrative reform should be the analysis of local governments' functions and evaluation of the accompanying needs in expenditure. In accordance with the needs in expenditure, the support fund scheme should be revised. When making corrections to the current financing system of local governments, the aim should be to create such a system of financing that would stimulate local initiative.

Contributing to the discussion of ineffectiveness of small local governments, our results show some evidence that could support the argument that smaller municipalities are costlier to manage (higher share of administrative costs in their budget). However, this issue needs more complex analysis - so, based on the data provided it is neither possible to accept nor reject the hypothesis that amalgamation of local governments would increase their autonomy, support cost effective management and promote the acceleration of the development-based investment activities. A more comprehensive and thorough investigation is needed. Without previously solving the conceptual problems of the administrative reform (precise assignment of functions, working out financing schemes) the local governments cannot develop into independent governmental units that can deal with issues of local development in a most rational way.

The general regional development in Estonia is very significantly affected by the ability of local governments to advance the development in municipalities. Equalizing impact of state support fund in financing the local governments has not been reflected in sustainable and balanced development of municipalities. In fact, the disparities have been growing constantly (one extreme example here has been the North-eastern region of Estonia). Therefore, the financing system has to be improved to create strong, autonomous and competent local governments in order to smooth the regional economic and social development in Estonia.

References

1. **Bird, R, M.** (1999) Fiscal Federalism http://www.urban.org/RichardMBird
2. **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.
3. Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise aruanded 1996-2002.a. EV Rahandusministeerium

4. **Kungla, T.** (1999) Fiscal Decentralization in Estonia. -Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Discussion Paper, No 13, Budapest, Hungary
5. **Lauritsen, F.** Kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete maksumuse hindamine. Eesti Vabariigi Siseministeeriumi ja Taani Kuningriigi Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse arendamise programm Eestis. Lõpparuanne. Tallinn: Eesti Regionaalarengu Sihtasutus, Taani Kommuunide Liit, 2000
6. **Reiljan, Janno; Timpmann, Kadi; Olenko, Katrin** "Key issues in developinfg the public administration system of Estonia before joining the European Union" Tartu Ülikooli majandusteaduskonna toimetiste seeria, No. 17, 2003
Riigi Teataja 1 1993, 42, 615
7. **Tabachnik, B., G.; Fidell, L., S.** Using Multivariate Statistics (3rd edition) New York: Harper Collins Wilkinson, 1996.
8. **Ulst, E.** Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs. Leping LMJRI 10699, EMFA komponent PA-3 lõpparuanne, okt. 2000.

Kokkuvõte

EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE EELARVETE KOMPONENTIDE DISPERSIOONANALÜÜS

Janno Reiljan, Kadri Ukrainski, Kairi Andresson
Tartu Ülikool

Ühinemine Euroopa Liiduga seab kogu Eesti haldussüsteemi ette uued ülesanded. Regionaalne areng on väga oluline valdkond, millesse suunatakse erinevate kanalite kaudu ligi 80% Euroopa Liidu eelarvest. Nende ressursside kasutamisel arengu tasakaalustamiseks on oluline roll kohalikel omavalitsustel. Eeltoodu tõttu on viimastel aastatel tekkinud aktiivne arutelu kohalike omavalitsuste väga erineva suutlikkuse üle toetada regionaalset arengut.

Käesolevas artiklis analüüsitakse Eesti regionaalse arengu tasakaalustatust kohalike omavalitsuste tulu- ja kululiikide alusel erinevate suurusgruppide ja regioonide lõikes. Kasutati dispersioonanalüüsi meetodit, mille tulemusena leiti, et üldised tulud elaniku kohta ei erine riikliku toetusfondi tasandava mõju tõttu statistiliselt oluliselt kohalike omavalitsuste lõikes. Samas tulumaksust laekuvad sissetulekud (mis on peamiseks keskvalitsusest sõltumatuks tuluks) erinevad oluliselt väikeste omavalitsuste ja vähemarenenud piirkondade kahjuks. Suurusgruppide keskmiste erinevused jäävad 36% ja 43% vahele, kuid regioonide vahel on erinevused oluliselt suuremad (20-76%). Riiklik toetusfond tasandab nendest erinevustest meie poolt analüüsitud gruppide vahel 63-73%. Seega ei ole kohalikel omavalitsustel võimalust ega motivatsiooni oma tulude suurendamiseks – suurendades autonoomseid tulusid, kahaneb riikliku toetuse summa.

Kulude tase elaniku kohta on kohalike omavalitsuste lõikes küllaltki sarnane, kuna kulude tase tuleneb üldisest tulutasemest ja on sageli ka seadusega fikseeritud.

Analüüsides hariduskulude osakaalu kogu eelarvest võib siiski välja tuua selle, et Ida-Virumaal on see näitaja oluliselt madalam kui teistes regioonides. Suurusgrupiti keskmisi analüüsides leiti, et administratiivkulud inimese kohta kahanevad omavalitsuse suuruse kasvades. Regionaalses analüüsis on näha, et Ida-Virumaa omavalitsustes on nii elaniku kohta tehtud administratiivkulud, majanduskulud kui ka sotsiaalsfääri kulud kõrgemad võrreldes teiste piirkondade omavalitsustega.

Kokkuvõttena käesoleva artikli analüüsist võib välja tuua selle, et väiksemad vallad on vähemautonoomsed, sõltuvad rohkem riigi toetusest ning samas on neil suuremad administratiiv-, sotsiaalhoolduse- ja investeeringukulud inimese kohta. Samas kasutavad nad suhteliselt vähem laene oma sõltumatute tulude suurendamiseks. Regionaalselt on näha, et kõige suuremad autonoomsed tulud on Harju maakonna omavalitsustel, kuid kõrgemate kuludega paistavad silma Kirde- ja Lõuna-Eesti omavalitsused, kus sotsiaalsed probleemid on kõige suuremad.

Kohalike omavalitsuste finantseerimise süsteem võrdsustab keskmise tulude taseme küllaltki hästi omavalitsuste vahel, kuid ei arvesta erinevate kuluvajadustega omavalitsustes ning samuti ei erguta omavalitsusi suurendada oma autonoomseid tulusid. Tulumaksu osa suurendamine ja toetusfondi osa vähendamine finantseerimises suurendaks ilmselt regionaalseid erinevusi omavalitsuste vahel veelgi. Selleks, et tasakaalustada regionaalset arengut on finantseerimisel vajalik arvestada erineva sotsiaalmajandusliku olukorraga, kus omavalitsused tegutsevad.

Appendix 1. Description of Factors Defined for ANOVA

Table 1

Description of the Factor: Region

Code	Frequency	Percent	Cumulative Percent
1.00	26	10.5	10.5
2.00	30	12.1	22.7
3.00	23	9.3	32.0
4.00	74	30.0	61.9
5.00	94	38.1	100.0
Total	247	100.0	

Table 2

Description of the Factor: Size

Code	No of inhabitants	Frequency	Percent	Cumulative Percent
1,00	Up to 1500	88	35,6	35,6
2,00	1501-3000	87	35,2	70,9
3,00	More than 3001	72	29,1	100,0
Total		247	100,0	

Table 3

Descriptive Statistics for Total Per Capita Income

Size	Region	Mean (EUR)	Std. Deviation	N
1,00	1,00	510.89	,	1
	2,00	601.40	278.02	6
	3,00	687.15	341.77	9
	4,00	707.69	376.90	28
	5,00	537.47	124.68	44
	Total	611.00	270.95	88
2,00	1,00	647.35	77.94	5
	2,00	541.19	78.22	13
	3,00	739.00	512.89	9
	4,00	538.54	90.49	17
	5,00	507.74	127.06	43
	Total	550.70	200.58	87
3,00	1,00	592.08	158.20	20
	2,00	536.67	82.32	13
	3,00	426.76	22.62	5
	4,00	516.76	86.83	10
	5,00	522.08	110.89	24
	Total	536.80	121.06	72
Total	1,00	599.59	144.25	26
	2,00	550.64	134.44	32
	3,00	650.83	391.61	23
	4,00	620.69	287.68	55
	5,00	522.62	122.42	111
	Total	568.13	212.86	247

Table 4

Descriptive Statistics for Total Expenses Per Capita

Size	Region	Mean (th EEK)	Std. Deviation	N
1,00	1,00	421.64	,	1
	2,00	504.24	269.48	6
	3,00	588.77	304.13	9
	4,00	618.43	348.92	28
	5,00	465.14	107.77	44
	Total	528.73	247.75	88
2,00	1,00	553.82	70.37	5
	2,00	474.01	86.82	13
	3,00	588.80	394.07	9
	4,00	469.92	102.60	17
	5,00	439.51	127.96	43
	Total	472.63	167.42	87
3,00	1,00	505.72	145.96	20
	2,00	478.08	85.64	13
	3,00	377.44	12.02	5
	4,00	456.94	97.33	10
	5,00	454.95	109.01	24
	Total	468.12	114.33	72
Total	1,00	511.73	133.01	26
	2,00	481.33	132.66	32
	3,00	542.84	313.17	23
	4,00	543.17	267.53	55
	5,00	453.01	115.79	111
	Total	491.30	189.89	247

REGIONAL POLICY MEANS OF THE ENLARGED UNION 2007-2013

Uno Silberg
University of Tartu and Estonian Agricultural University

The situation in Estonia has undergone considerable changes over the past few years, since a lot has been accomplished not only in the social and economic sectors but also in the field of the regional policy.

The purpose of this article is to give a survey of the EU enlargement in the regional dimension and to make conclusions for shaping a relevant Estonian rural life upon possible accession to the European Union. The article is important because the EU regional policy is greatly different what it was before Estonian referendum 2003 and how it will change 2004 after Estonian entry to EU.

A substantial widening of regional disparities with enlargement

Some 92 % of the people in the new Member States live in regions with GDP per head below 75 % of the EU 15 average and over two-thirds in regions where it is under half the average. Since the regions concerned have exactly the same structural weaknesses after enlargement as before, there is a compelling case for maintaining support. If Bulgaria and Romania, where GDP per head is under 30 % of the EU 25 average, were to join the Union, the population living in regions with GDP per head below 75 % of the EU average would more than double from the present number (from around 73 million to over 153 million).

The volume index of GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS) is expressed in relation to the European Union (EU 15) average set to equal 100. If the index of a country is higher than 100, this country's level of GDP per head is higher than the EU average and vice versa. Basic figures are expressed in PPS, i.e. a common currency that eliminates the differences in price levels between countries allowing meaningful volume comparisons of GDP between countries.

The gap between their average GDP per head and the EU average would also double (from around 30 % below average to over 60 % below) (Figure 1.). At the same time, economic restructuring has led to a fall in the number employed in the new Member States, with the result that the proportion of working age population in employment is well below the EU 15 average

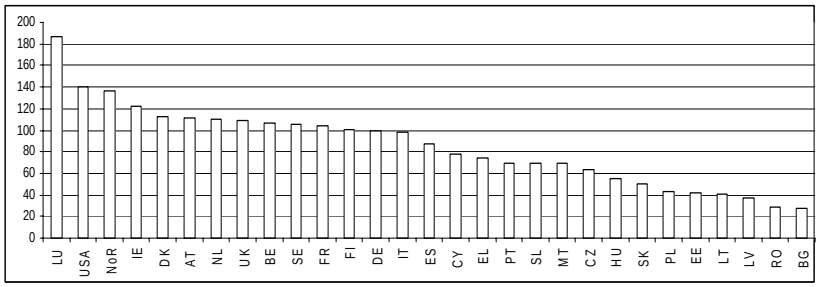


Figure 1. GDP per head (PPS), 2003.
Source: (Eurostat 2004).

The effect of enlargement is to add just fewer than 5 % to EU GDP (measured in Euros) but almost 20 % to the Union's population. As a result, average GDP per head in the EU of 25 Member States will be around 12½ % less than the average in the EU of 15. For 18 regions with GDP per head at present below 75 % of the EU15 average with population totalling around 19 million, including Malta, one of the new Member States, this will mean that their income per head is no longer below the 75 % threshold. Growth potential in the new Member States will be greatly enhanced by improvements in the capital stock as a result of EU cohesion policy. Even if rates of growth well above the average in the EU 15 can be sustained in the long-term, these scenarios demonstrate that for most of the countries, catching-up to the EU average is likely to be a long-term process

Factors determining growth, employment and competitiveness

The equation of rural with agricultural has been a major fallacy in thinking about the long-term future of rural communities. Rural development depends less on agriculture than is often thought (Grant 1997, pp. 220-221). If manufacturing and services are as important to rural areas as is agriculture, it may be more efficient to foster rural communities through improved infrastructure for transportation and communication rather than through agricultural policy support.

One aspect of EU enlargement was the impact which any increased competition might have on particular areas of the Union or Member States. Given the location of new Member States, their climatic conditions and the range of commodities which produce, it may be the case that any negative impact might be felt disproportionately in the Southern Member States whose agriculture structure and level of productivity is the weakest in the EU (Fennell 1997, pp. 417). Already the issue of the cohesion policy has come to the fore under witch Greece, Portugal, Spain and Ireland is in receipt of special funds to improve their infrastructure. Cohesion policy is in need of revision.

In March 2000, at the Lisbon Summit, the European Union set itself the goal of becoming the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustained and sustainable economic growth with more and better jobs and closer social cohesion. In so doing, it has identified a number of priorities (Third… 2004, pp. 36):

- to give priority to innovation and enterprise, notably by creating closer links between research institutes and industry, developing conditions favourable to R&D, improving access to finance and know-how and encouraging new business ventures;
- to ensure full employment, by emphasising the need to open up employment opportunities, to increase productivity and quality at work and to promote lifelong learning;
- to ensure an inclusive labour market in which unemployment is reduced and social and regional disparities in access to employment are narrowed;
- to 'connect' Europe, especially through closer integration and by improving transport, telecommunications and energy networks;
- to protect the environment, the more so since it stimulates innovation, and to introduce new technologies, for example, in energy and transport.

European cohesion policy 1994-2006

European cohesion policy makes a major contribution to these objectives, especially in those regions where there is unused economic and employment potential which can be realised through targeted cohesion policy measures, so adding to the growth of the EU economy as a whole. EU had before 2006 three main objectives (Figure 3) (Further particulars: Silberg 2001; 2003, pp. 171).

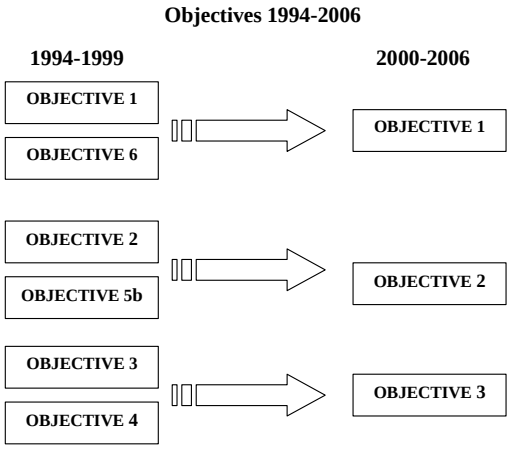


Figure 3. Objectives of the EU Regional Policy 1994-2006.
Source: (Rolle 2000, pp. 61, Silberg 2003, pp. 171).

From a policy perspective, for regional development to be sustained requires favourable conditions being established at the national level, in particular a macroeconomic environment conducive to growth, employment and stability and a tax and regulatory system which encourages business and job creation. Both of physical and human capital, together with improvements in institutional support facilities and the administrative framework in place, is particularly important in Objective 1 regions and the accession countries where both at present are seriously deficient.

Support for rural development in the 2000–2006 period is larger in Objective 1 regions (56 % of the total spent) than in other parts of the EU, though only around 10 % of this goes on measures to strengthen the rural economy outside of agriculture. In the next programming period, 2007 to 2013, CAP expenditure will be lower in real terms, with a decoupling of direct payments from production, a reduction of payments to large holdings, lower prices and more emphasis on both rural development and the environment. With enlargement, employment in agriculture in the EU will increase by around 60 % with a substantial rise in the number of small holdings. The share of total spending under the CAP going to Objective 1 regions in the new and existing Member States is estimated to increase by around 10 percentage points to some two-thirds.

The contribution of cohesion policy to EU growth

If the EU is to realise its economic potential, then all regions wherever they are located, whether in existing Member States or in the new countries about to join, need to be involved in the growth effort and all people living in the Union given the chance to contribute (Table 1).

Commitment appropriation under the Structural Funds, 2004-2006 (EUR million, 1999 prices)

Table 1.

	CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK
Objective 1	0	1286	329	1765	792	554	56	7321	210	961
Objective 2	25	63	0	0	0	0	0	0	0	33
Objective 3 (outside Obj 1)	20	52	0	0	0	0	0	0	0	40
Fisheries Instrument (FIFG)	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Interreg	4	61	9	61	20	14	2	196	21	37
Equal	2	28	4	27	11	7	1	119	6	20
Cohesion Fund	48	836	276	994	544	461	20	3733	169	510
TOTAL	101	2328	618	2847	1366	1036	79	11369	405	1560

Source: (Third… 2004, pp. 186).

Estonia will receive 618 million € during years 2004-2006. The cost of not pursuing a vigorous cohesion policy to tackle disparities is, therefore, measured not only in terms of a loss of personal and social well-being but also in economic terms, in a loss of the potential real income and higher living standards. Given the interdependencies inherent in an integrated economy, these losses are not confined to the less competitive regions or to individuals who are not working or who are in unproductive jobs but affect everyone in the Union.

The Structural Funds are of key importance to the new Member States in helping them strengthen their competitiveness. Over the period 2000–2006, the accession countries are receiving some EUR 3 billion a year from ISPA (for transport and environmental projects), SAPARD (for agriculture and rural development) and PHARE (for strengthening economic and social cohesion and administrative and institutional capacity). After the 10 new Member States enter the EU, they will continue, together with Bulgaria and Romania, to be eligible for PHARE assistance for three years (totalling EUR 1.6 billion a year).

Under ISPA, 324 projects had been approved by the end of 2003, divided fairly evenly between transport and the environment and, in the former, between road and rail. Under SAPARD, resources amounting to EUR 500 million a year go to support development plans for agriculture and rural areas formulated by the countries themselves. The new Member States will be eligible for support from the Structural Funds over the period 2004 to 2006. Support, amounting to some EUR 21.8 billion in total over the three years, will be concentrated on a limited number of priority areas to maximise impact and minimise problems of programme implementation.

From this and other perspectives, the 2004–2006 periods can be regarded as a transitional one, allowing the new Member States concerned to prepare the ground for the next, and much longer, programming period. The challenge ahead for structural policy in the new Member States is (Third… 2004, pp. xxiii):

- to identify the structural deficiencies in each region which have the most damaging effect on competitiveness and growth potential and to give priority to tackling these first;
- to formulate a long-term development strategy for each region in line with its comparative strengths and weaknesses, which recognises that all needs cannot be tackled simultaneously and which orders investment projects in the light of the interaction between them and the growth path it is intended to follow over the long-run;
- to give due weight to environmental considerations in investment decisions in order to ensure that the growth path chosen is sustainable;
- to avoid excessive concentration of investment in the present growth centres where the impact on economic activity might be greatest in the short term but which may be at the expense of balanced development over the long-run;

- To help strengthen the administrative capacity for designing, implementing and managing development programmes at regional level.

European new cohesion policy 2007-2013 and a proposal for a reformed cohesion policy

The Commission adopted a proposal a reformed cohesion policy on 10 February 2004 for the budget of the enlarged European Union 1 of 27 Member States for the period 2007–2013 (European… 2004) (Table 2).

Instruments and objectives of the EU Regional Policy 2000-2013

Table 2.

2000 - 2006		**2007 - 2013**	
Objectives	*Financial Instruments**	*Objectives*	*Financial Instruments*
Cohesion Fund	Cohesion Fund	**Convergence and competitiveness**	Cohesion Fund ERDF ESF
Objective 1	ERDF ESF EAGGF-Guidance FIFG		
Objective 2	ERDF ESF	**Regional competitiveness and employment** **a.** regional level; **b.** national level: European Employment Strategy.	ERDF ESF
Objective 3	ESF		
INTERREG	ERDF	**European territorial cooperation**	ERDF
URBAN	ERDF		
EQUAL	ESF		
LEADER+	EAGGF-Guidance		
Rural development and restructuring of the fishery sector outside Objective 1	EAGGF-Guidance FIFG		
9 objectives	***6 instruments***	***3 objectives***	***3 instruments***

Source: (Third… 2004, pp. xlii) and * (Silberg 2003, pp. 172).

This was an important decision, the Commission taking the view that Union's intervention in a number of key policy fields required strengthening. In particular, the Commission decided that an ambitious cohesion policy should be an essential element of the total package. Importantly, in the new budgetary structure, the Commission maintains the view that cohesion policy should be allocated a single, and transparent, budgetary heading which is essential in order to provide the certainty and the stability necessary for the planning of the next generation of

national and regional multi annual programmes. These priority themes would be valid for the Union in general, but they would need to be completed and expanded to take account of the specific needs of the less developed regions and Member States, where additional needs persist, for example, in relation to the provision of infrastructure and to institutional capacity building. The pursuit of the priority themes would be organised around a simplified and more transparent framework with the future generation of programmes grouped under three headings: *convergence; regional competitiveness and employment; territorial co-operation* (Table 2).

For employment related programmes, the focus will be on implementing the reforms needed to progress towards full employment, improve quality and productivity at work, and promote social inclusion and cohesion, in line with the guidelines and recommendations under the European Employment Strategy. The convergence programmes concern the less developed Member States and regions which in accordance with the Treaty are the top priority for Community cohesion policy.

Enlargement will bring about an unprecedented increase in the disparities within the Union, the reduction of which will require long-term, sustained efforts. In the public debate on the future of cohesion policy referred to above, a general conclusion was that there are a number of matters which are important for cohesion in the Union as a whole. The Commission proposes a core list consisting of a limited number of key themes as follows: innovation and the knowledge economy, environment and risk prevention, accessibility and services of general economic interest.

Conclusions for Estonia:

- The EU regional policy is greatly different what it was before Estonian referendum 2003 and how it will change 2004 after Estonian entry to EU.
- Arguments for reorientation towards new regional policy can be found in the changing balance of power between new and old EU member states taxpayers.
- EU's aid to the Estonian agriculture and rural life, if the EU is to realise its economic potential will be 618 million € during years 2004-2006. Question is how it stimulate converge under EU.
- Upon accession to EU, Estonia must submit a new development plan for rural life under three headings: *convergence; regional competitiveness and employment; territorial co-operation*, to meet the requirements and opportunities of member states.
- Only a membership on equal terms would facilitate the achievement of regional policy objectives of the EU enlargement.

References

1. European Commission, *Building our common future: policy challenges and budgetary means of the enlarged Union, 2007-2013* COM (2004)101.

2. Eurostat [http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/display.do?screen=welcome&open=/&product=YES&depth=2&language=en]. 20/02/2004.
3. **Fennell, R.** The Common Agricultural Policy Continuity and Change. Clarendon Press. Oxford 1997, pp. 417.
4. **Grant, W.** The Common Agricultural Policy. Macmillan Press LTD, 1997, pp. 220-221.
5. **Rolle, C.** Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht. Münster: Inst. FürSiedlung- und Wohnungswesen, 2000, pp. 61.
6. **Silberg, U.** Agraarpoliitika. TÜ Kirjastus 2001, lk. 175-183.
7. **Silberg, U.** Põllumajanduse ja maaelu tulevikuvaade Euroopa Liidus. - Teadus- ja koolituskonverentsi „Eestimajanduspoliitika teel Euroopa Liitu“ kogumik, Tallinn: Mattimar OÜ, 2003, lk. 168-175.
8. Third Report on Economic and Social Cohesion [http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm]. 20/02/2004.

Summary

REGIONAALPOLIITIKA MUUTUSED EUROOPA LIIDUS 2007 - 2013

Uno Silberg
Tartu Ülikool, Eesti Põllumajandusülikool

Käesoleva artikli eesmärk on anda ülevaade Euroopa Liidu senisest ja uuest regionaalpoliitika reformikavast aastateks 2007-2013 ning teha sellest järeldusi Eesti jaoks. Seda enam, et olukord enne 2003. aasta Eesti euroreferendumit on peale 2004. aastat muutumas ning ei vasta enam ELi liitumiseelsetele lubadustele senise regionaalpoliitika jätkumise osas.

Ligi 92 % uute liituvate riikide rahvast elab regioonides, mille SKP ühe elaniku kohta jääb alla 75 % ELi senise taseme. Samad regioonid omavad nii enne kui ka pärast võimalikku liitumist ELiga samu strukturaalseid probleeme. Kui liituvate maade vastava näitaja ühtlustumine toimub väga pika aja jooksul ja on erinevatel liituvatel riikidele erinev.

Kui ajavahemikus 2000-2006 on ELi regionaalpoliitikas kasutusel kokku 9 regionaalpoliitilist eesmärki ja 6 rahastamisinstrumenti, siis on Komisjon 2004. aasta veebruaris välja tulnud uue reformikavaga, mis vähendab regionaalpoliitiliste eesmärkide arvu kolmele koos kolme rahastamise instrumendiga.

Eeltoodust tulenevalt püstitub Eesti ees edaspidi küsimus, kas ELi liitumiseelne ja järgne abi aastateks 2004-2006 suudab kiirendada Eesti lähenemisprotsessi ELi tasemele. Samas, kui EL muudab edaspidi oma senist regionaalpoliitikat, siis peab Eesti ennast nendega nõuetega kohandama ja tegema vastavad järeldused perspektiivis.

REGIONAALSED INVESTEERINGUTOETUSED EESTIS EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISE KONTEKSTIS

Krister Tamm
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

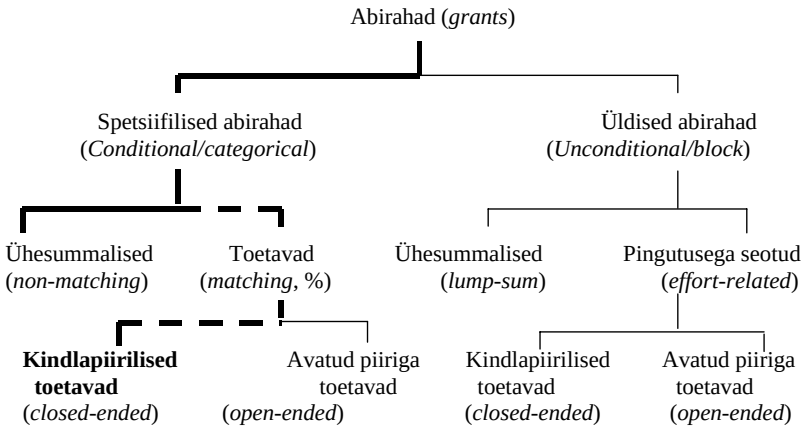
Inimeste vahetu füüsilise ja sotsiaalse elukeskkonna ning toimiva ettevõtluskeskkonna tagamine on kohalike omavalitsuste (KOV) ülesanne. Lokaalsed elu- ja ettevõtlustingimused sõltuvad suures osas KOV-te investeerimis-tegevusest ja kohaliku elukeskkonna arengutasemest. Investeerimistegevuse kogumaht sõltub oluliselt riiklikest investeeringutoetustest, mis suunatakse keskvalitsuse tasandilt KOV tasandile eesmärgiga aidata kaasa riigi tasakaalustatud regionaalsele arengule.

Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida kohalikele omavalitsustele suunatavaid tagastamatuid investeeringutoetusi Eestis enne ja pärast liitumist Euroopa Liiduga. Käsitletakse valitsustasandite vaheliste abirahade (*i.k. grants*) teoreetilisi aluseid ja regionaalsete investeeringutoetuste suunamise motiive. Selgitatakse, miks KOV-d vajavad tagastamatuid investeeringutoetusi. Artikli viimases osas antakse ülevaade KOV tagastamatutest riiklikest investeeringutoetustest enne EL-ga ühinemist ja vaadeldakse, millised tagastamatute investeeringutoetuste võimalused avanevad Eesti KOV-le EL-s.

KOV-le eraldatavate investeeringutoetuste mõiste

Investeeringutoetusena vaadeldakse summasid, mis suunatakse keskvalitsuse eelarvest KOV eelarvesse teatud kohaliku elukeskkonna investeeringute teostamiseks (Bailey 1999, lk. 182). Valitsustevaheliste abirahade liigituse teoreetiline üldskeem on toodud joonisel 1. Bailey (1999) käsitluse järgi jagunevad abirahad spetsiifilisteks ja üldisteks. Spetsiifilised abirahad jagunevad omakorda ühesummalisteks (lump-sum) ja toetuslikeks (%). Toetuslikud abirahad liigituvad kindlapiirilisteks ja avatud piiriga abirahadeks. Kindlapiiriliste abirahade omapära on see, et KOV peab kindlasti tagama kaasfinantseerimise summa, vastasel korral kesktasandilt abiraha ei suunata.

Eestis KOV-le antavad investeeringutoetused liigituvad spetsiifiliste toetuslike kindlapiiriliste abirahade alla, kuna need on ette nähtud spetsiifilisteks ülesanneteks ja tagatud peab olema KOV poolne kaasfinantseering. Muud kohalikes eelarvetes kajastuvad riigieelarvest saadavad summad (õpetajate palgad, sotsiaalabi rahad jm) on selgelt spetsiifilised ühesummalised abirahad, s.t. nende rahade kasutamine on 100%-liselt mõeldud KOV-le pandud ülesannete täitmiseks. Toetusfondi eraldised seevastu on üldised abirahad. (Tamm 2003, lk. 7)



Joonis 1. Valitsustevaheliste abirahade (*i.k. grants*) liigid (Bailey 1999, lk. 181).

Praegune riiklike investeeringutoetuste jaotamine KOV-le on korraldatud järgmiselt (Tamm 2003, lk. 8):

1. haridus- ja kultuuriobjektide rahastamine läbi Haridus- ja Kultuuriministeeriumi eelarvete;
2. projektiviisiline rahastamine läbi erinevate riiklike sihtasutuste (Keskkonnainvesteeringute Keskus, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus).

Selline investeeringutoetuste suunamise süsteem muutub Eesti liitumisel EL-ga. Investeeringutoetuste valdkondi ja mahtusid enne ja pärast EL-ga liitumist on täpsemalt analüüsitud artikli kolmandas osas.

Regionaalsete tagastamatute investeeringutoetuste vajalikkus

Riiklikke investeeringutoetusi antakse valdkondadesse ja objektidele, mida erasektor ei pea investeeringute tegemisel piisavalt atraktiivseks. Samas on need valdkonnad ja objektid äärmiselt olulised elukeskkonna kvaliteedi näitajana ja toetavad oluliselt ettevõtluse arenemist regioonis. Riiklike abirahade ja investeeringutoetuste puudumisel peavad KOV-d leidma muid võimalusi investeeringute tegemiseks (nt. kohalike maksude kehtestamine, laenude kaasamine), mis ei tarvitse olla sugugi soodsad kohalikele elanikele.

Tsentraalse avalike teenuste pakkumise süsteemi puudumisel peavad keskvalitsused tõhustama KOV-e fiskaalset suutlikkust. Täpsemalt selliste KOV-e, mille maksutulud elaniku kohta on suhteliselt madalad või mille vajaminevad kulutused ühe elaniku kohta on suhteliselt kõrged. Vastasel korral võivad KOV-e erinevused fiskaalse suutlikkuse tagamisel osutuda piirkonna arengut pidurdavaks, kuna elanikkond lahkub kitsaste võimalustega omavalitsusest uude, paremate

võimalustega omavalitsusse. Samamoodi teevad ka ettevõtted, kuna piirkonnas makstavad maksud on väga olulised konkurentsivõime saavutamisel. Sellist siseriiklikku migratsiooni peab keskvalitsus suutma vältida, suunates mitmesuguseid abirahasid (s.h. investeeringutoetusi) KOV-le. (Bailey 1999, lk. 191)

Samuti nagu ettevõtted uurivad pidevalt, milliseid kaupu tarbijad eelistavad ja kuidas neid efektiivselt toota, peavad ka KOV-d teadma, milliseid avalikke teenuseid elanikud eelistavad ja kuidas neid efektiivselt pakkuda. Omavalitsused, mis suudavad paremini rahuldada elanike poolt soovitavaid hüvesid, kogevad tavaliselt ka suuremat rahvastiku sisserännet. Samuti on elanikud valmis tasuma kõrgemat renti ja maksma rohkem uute elupindade soetamise eest ning nende vahendite abil võivad vastavad omavalitsused oma eeliseid veelgi nähtavamaks muuta. Migratsioonisuund (koos samasuunalise kinnisvarahindade liikumisega) annab omavalitsuse juhile samasuguse signaali kui turunõudluse muutused firmajuhile. (Stiglitz 1986, lk. 552)

Eestis on väga suur osakaal väikestel KOV-tel, mis ise pole suutelised hädavajalikke investeeringuid teostama. Ühelt poolt on selliste omavalitsuste tulubaas marginaalne ja teiselt poolt on KOV laenulimiitidele kehtestatud teatud piirangud. Seetõttu on väga oluline, et riik toetaks sellistes omavalitsustes arenguloomulisi investeeringuid: kultuuri-, haridus- ja keskkonnainvesteeringuid. (Pomerants 2001) Tabel 1 näitab riiklike investeeringutoetuste osatähtsust omavalitsusgruppide lõikes 2000. aastal, lähtudes KOV elanike arvust. Üldiselt kehtib seaduspära, et mida väiksem on KOV, seda suurema osa moodustavad riiklikud investeeringutoetused kõikidest KOV investeeringutest.

Tabel 1. KOV investeeringute katteallikad erinevate allikate lõikes Eestis 2000.a.

KOV-te grupid lähtudes elanike arvust	Omatulu %	Laenud	VV reserv	Ülekantud vahendid 1999	Ministeeriu-mide RIP	Fondid ja sihtasutu-sed	Muu	Kokku %
Vald < 1500	27,4	9,9	0,5	0,6	**49,4**	11,6	0,6	100
Vald 1500-3000	50,9	7,4	0,5	0	**30,7**	9,9	0,6	100
Vald > 3000	56,7	6,1	0	3,9	**30,4**	2,8	0,1	100
Linn < 10 000	26,8	15	0,5	0,6	**36,7**	20,4	0	100
Linn > 10 000	52,9	6,6	0,1	1,4	**24,7**	3,9	10,4	100
Tallinn	99,7	0	0	0	**0,3**	0	0	100

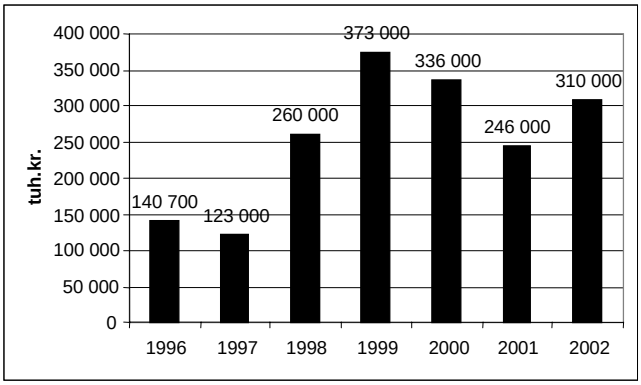
Allikas: LG loans and solutions for bankruptcy 2001, lk. 12.

Funktsionaalsete ministeeriumide (Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium, Keskkonnaministeerium, Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) investeeringutoetuste osa KOV-te investeeringutes on äärmiselt oluline (vt. tabeli 6. veerg). Väikevaldades ulatub investeeringutoetus riigieelarvest ca 50%-ni kogu investeerimisvahenditest, ülejäänud valdades ja linnades jäävad riiklikud investeeringutoetused vahemikku 25–30%. Teistest eristub selles valdkonnas vaid Tallinna linn, mis suudab suurt ja mahukat tulubaasi omades iseseisvalt teostada kavandatud investeeringuid.

Vähemarenenud maakondades (Ida-Viru, Võru, Valga, Jõgeva, Põlva) asuvad vallad ja linnad on tavaliselt väiksema tulubaasi ja investeerimisvõimega (Tamm 2003, lk. 15). Seetõttu on elukeskkond nendes omavalitsustes vähemarenenud ja eelkõige noored siirduvad vastavatest piirkondadest parema elukeskkonnaga omavalitsustesse. Sellise siserände tasandamisel on tähtis roll keskvalitsusel, mis peaks regiooni suunama rohkem vahendeid elukeskkonna parandamisele suunatud investeerimistegevuse hoogustamiseks.

Investeeringutoetused Eestis enne ja pärast liitumist Euroopa Liiduga

Riiklike investeeringutoetuste mahud Eestis on eelnevatel perioodidel oluliselt varieerunud. Joonis 2 kajastab riiklikke investeeringutoetusi aastatel 1996–2002. 2003. aasta riiklike regionaalsete investeeringutoetuste koondandmed ei olnud artikli kirjutamise hetkel kättesaadavad.



Joonis 2. Riiklikud investeeringutoetused KOV-le 1996–2002 (Riigieelarve täitmise aruanded 1996–2002; autori arvutused).

KOV-te vahendusel teostatavad riiklikud investeeringud (artikkel 74 riigieelarve klassifikaatoris) on kasvanud kuni 1999. aastani. Peale investeeringutoetuste jaotamise korra muutust 2000. aastal on KOV-te investeeringutoetuste absoluutmaht kuni 2001. aastani vähenenud. Investeeringutoetuste vähenemist mõjutas ka majanduskriis, mis vähendas riigieelarve tulusid ning seeläbi ka investeeringuid. 2002. aastal võimaldati KOV-le riiklikke investeeringutoetusi rohkem kui 2001. aastal, loodetavasti selline tendents edaspidi ei murdu. 2001. aastal oli investeeringutoetuste absoluutsumma väiksem kui 1998. aastal, ehkki investeeringuvajadused on pigem suurenenud kui vähenenud. Analüüs näitab, et riigi võimalused KOV-le investeeringutoetuste andmiseks on olnud ebaühtlased, mistõttu KOV-d peavad leidma alternatiivseid finantseerimisallikaid (laenud jm.).

Perioodi 2000–2002 (kehtis uus investeeringutoetuste jaotamise kord) riiklike investeeringutoetuste analüüsimisel saab eristada viit põhilist valdkonda, millesse ministeeriumid KOV-te investeeringutoetusteks raha suunavad (vt. tabel 2).

Tabel 2. Ministeeriumide investeeringutoetuste valdkonnad Eestis, 2000–2002

Valdkond	**2000**	**2001**	**2002**	**KOKKU:**
Haridus	128 225	123 569	149 512	401 306
Kultuur	76 791	65 429	91 516	233 737
Keskkond	73 679	40 851	47 094	161 623
Sotsiaal	36 588	6 696	6 674	49 958
Majandus	6 854	3 300	3 700	13 854
KOKKU:	322 136	239 846	298 496	860 478

Allikas: Riigieelarve täitmise aruanded 2000–2002; autori arvutused.

Perioodil 2000–2002 on enim riiklikult toetatud kohalikke haridusobjekte, järgnevad kultuuri- ja keskkonnaobjektid. Sotsiaal- ja majandusvaldkondade objektide investeeringute vähene riiklik toetamine tuleneb faktist, et vastavad objektid on erinevate seadustega läinud riigi valdusesse ning riik peab neid üleval pidama.

Eesti liitumisel EL-ga avanevad eranditult kõikidele Eesti KOV-le laiemad ja mahukamad võimalused tagastamatute investeeringutoetuste kaasamiseks. Täiendavaid investeeringurahasid Eesti KOV-le võimaldavad eelkõige Riikliku arengukava (RAK) neljanda prioriteedi osategevused, ehkki välistatud pole ka muude prioriteetide alusel vahendite kaasamine. Infrastruktuuri ja kohaliku arengu prioriteedi (4. prioriteet) tegevuste eesmärgiks on säästvat ja tasakaalustatud majandusarengut toetava infrastruktuuri loomine Eestis. Rahalised vahendid selle eesmärgi saavutamiseks pärinevad EL Regionaalarengu fondist (ERDF). Eesmärgi efektiivsemaks saavutamiseks on toetatavad valdkonnad grupeeritud ja moodustatud kuus meedet. Riikliku arengukava erinevate prioriteetidega seotud meetmetesse suunatavate EL abirahade suurused struktuurifondide lõikes on esitatud tabelis 3.

KOV-le suunatud meetmete vaheline abirahade jaotumine on toodud tabeli 3 neljandas veerus (mld kr.-des). Need abirahad pärinevad 100%-liselt EL regionaalarengu fondist, mille eesmärgiks on vähendada EL siseselt regioonide arenguerisusi.

Tabel 3. Infrastruktuuri ja kohaliku arengu prioriteedi maht Eestis 2004–2006

	Meede	EL-i toetuse määr, %	EL-i SF-st saadav summa, mld kr
4.1.	Transpordi infrastruktuuri arendamine	75	0,4
4.2.	Keskkonna-infrastruktuuri arendamine	75	0,1
4.3.	Kutse- ja kõrghariduse ja seda toetava infrastruktuuri arend.	80	0,4
4.4.	Haiglavõrgu reorganiseerimine	75	0,4
4.5.	Infoühiskonna arendamine	75	0,09
4.6.	Kohalik sotsiaal-majanduslik areng	75	0,7
		KOKKU:	**2,09**

Allikas: RAK 2004–2006: Programmitäiend, lk. 174–176; autori arvutused.

Suurimad investeeringutoetused suunatakse kohaliku sotsiaal-majandusliku arengu meetmesse (meede 4.6), kolmeaastase perioodi jooksul kokku 700 mln krooni. Otseselt KOV-le liiguvad veel keskkonna-infrastruktuuri arendamiseks suunatavad 100 mln krooni ja infoühiskonna arendamiseks suunatavad 90 mln krooni. Nendest meetmetest kaks esimest asendavad senini kehtinud riiklikke investeeringutoetusi – Haridus- ja Kultuuriministeeriumide vahendusel ja Keskkonnainvesteeringute Keskusest suunatud investeeringutoetusi. Ülejäänud neli meedet toetavad KOV arengut kaudsemalt, kuna arendatakse suuremaid infrastruktuurialaseid objekte.

Vaadeldud kolme KOV-te eelarvetega tihedalt seotud meetmete tegevuste finantseerimiskavades nähakse ette nii EL struktuurifondi (ERDF), Eesti riigieelarve, KOV-te eelarvete kui ka erasektori vahendeid (RAK 2004-2006). Finantsplaanides on kavandatud 20–25%-line Eesti-poolne (riigieelarve ja kohalikud eelarved) kaasfinantseeringu summa EL struktuurifondide rahadele, sõltuvalt meetmest. 4. prioriteedi finantseerimise kavad perioodiks 2004–2006 meetmete lõikes on toodud tabelis 4.

Tabel 4. RAK meetmete 4.1-4.6 rahastamiskava aastateks 2004–2006, tuh. kr.

Meede	ERDF	Riigieelarve	KOV eelarve	Erasektor	KOKKU
4.1. Transpordiinfr.	414 249 792	138 083 269	0	0	552 333 061
4.2. Keskkonna-infr.	148 594 579	39 625 068	**9 906 298**	0	198 125 945
4.3. Kutse- ja kõrghariduse infr.	433 167 867	108 291 975	0	0	541 459 842
4.4. Haiglavõrgu reorg.	385 033 144	0	0	128 344 371	513 377 515
4.5. Infoüh. arend.	96 739 623	31 936 541	0	0	128 676 164
4.6. Kohalik sots.-maj. areng	663 550 753	0	**220 890 500**	0	884 441 253
KOKKU:	2 141 335 757	317 936 853	230 796 798	128 344 371	2 818 413 779
% Kogufinantseeringust:	75,98%	11,28%	8,19%	4,55%	100,00%

Allikas: RAK 2004–2006: Programmitäiend, lk. 174–176; autori arvutused.

Kõikidest 4. prioriteedi (Infrastruktuur ja kohalik areng, meetmed 4.1–4.6) investeeringutest katab EL-i struktuurifondide poolne toetus (ERDF fond) ca 76%, Eesti riigieelarve ca 11%, KOV eelarved ca 8% ja erasektor ca 5% kõikidest investeeringutest. See proportsioon peegeldab selgesti EL-i toetuse suurt osakaalu ja täiendavate investeeringute võimalusi Eesti KOV-le.

Tabelis on tumedalt toodud meetmed, mis hakkavad asendama seniseid riiklikke investeeringutoetusi KOV-le. Nimetatud summad asendavad praegusi riiklikke investeeringutoetusi (artikkel 74), mida suunatakse kohaliku sotsiaalse ja keskkonnaalase infrastruktuuri renoveerimiseks ja ehitamiseks (koolid, puhastusseadmed). Finantskavade kohaselt liigub meetmete 4.2 ja 4.6 vahendusel 2004–2006 KOV-le tagastamatuid investeeringutoetusi 852 mln krooni ulatuses, mis teeb aastas keskmiselt 284 mln krooni. Võrdluseks: 2002. aastal suunati artikkel 74 vahendusel KOV-le investeeringuid 310 mln krooni ulatuses. Seega, liitudes EL-ga tagastamatud investeeringutoetused KOV-le küll ei suurene, ent kindlasti suureneb investeeringurahade stabiilsus aastate lõikes. Arvestades ka KOV omavahendeid, investeeritakse järgmise kolme aasta jooksul meetmetesse 4.2 ja 4.6 kokku 1,082

miljardit krooni. Keskmiselt teeb see aastas 360 mln krooni investeeringuid. Omapoolse kaasfinantseeringuna peavad KOV-d kõikidest investeeringutest (1,082 mlrd) katma ca 230 miljoni krooni (see on 21% kogu investeeringust), mis on aastas keskmiselt 77 mln krooni. (RAK 2004-2006; autori arvutused)

EL struktuurifondid avavad Eesti KOV-le uusi valdkondi, milles investeerimisprojekte edendada. Siseriiklike investeeringutoetuste maht ei ole olnud piisav selleks, et kindlakäeliselt edendada näiteks kohalikku tehnilist infrastruktuuri. Eesti liitumisel EL-ga saab toetust palju suurem hulk kohaliku tasandi projektidest ja see põhjustab kvaliteetsemate ja uuenduslikumate projektide ettevalmistamise. Stabiilsemad täiendavate investeeringutoetuste summad ja erinevatesse valdkondadesse suunatavad tagastamatud investeeringutoetused toovad kaasa kohaliku initsiatiivi arenemise ja regioonide arengu kiirema ühtlustumise.

Kokkuvõte

Eesti regioonide areng sõltub suurel määral sellest, kui suures ulatuses suudavad KOV-d tagastamatuid investeeringutoetusi kaasata. Enne liitumist EL-ga on Eesti KOV-l olnud põhiliselt kaks võimalust tagastamatute investeeringutoetuste kaasamiseks: haridus- ja kultuuriobjektide rahastamine läbi Haridus- ja Kultuuriministeeriumi eelarvete ning projektiviisiline rahastamine läbi erinevate riiklike sihtasutuste. Eestis on väga suur osakaal väikestel KOV-tel, mis ise pole suutelised hädavajalikke investeeringuid teostama. Selleks, et tagada riigi regionaalselt tasakaalustatud areng, tuleb madalama investeerimisvõimega omavalitsusi investeeringute tegemisel toetada. Riiklikud investeeringutoetused antakse üldjuhul objektidele, mis erasektori investeeringute jaoks pole piisavalt atraktiivsed (koolid, kultuurimajad jms.).

Aastatel 1996–2002 on riiklike investeeringutoetuste mahud olnud suhteliselt varieeruvad, olles näiteks 2001. aastal absoluutmahus väiksem kui 1998. aastal. Samal ajal on KOV-te vajadused investeeringute järele aasta-aastalt hoopis suurenenud. Ebastabiilsesse tagastamatute investeeringutoetuste jaotamise süsteemi peaks stabiilsuse tooma Eesti liitumine EL-ga. Täiendavaid investeeringutoetusi Eesti KOV-le võimaldavad eelkõige riikliku arengukava (RAK) neljanda prioriteedi (Infrastruktuur ja kohalik areng) meetmed. Need abirahad pärinevad 100%-liselt EL regionaalarengu fondist, mille eesmärgiks on vähendada EL siseselt regioonide arenguerisusi. Kõikidest 4. prioriteedi investeeringutest katab EL-i struktuurifondide poolne toetus (ERDF fond) ca 76%, Eesti riigieelarve ca 11%, KOV eelarved ca 8% ja erasektor ca 5% kõikidest investeeringutest. See proportsioon peegeldab selgesti EL-i suurt osakaalu ja täiendavate investeeringute võimalusi Eesti KOV-le.

Kasutatud kirjandus

1. **Bailey, S.J.** Local Government Economics: Principles and Practice. Macmillan Press 1999, 359 p.
2. Eesti riiklik arengukava EL struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006 (RAK). Eesti VV, jaanuar 2004, 368 lk.

3. Eesti riiklik arengukava EL struktuurifondide kasutuselevõtuks- ühtne programm-dokument 2004–2006: Programmitäiend. Rahandusministeerium, jaanuar 2004, 202 lk.
4. LG Loans and Solutions for Bankruptcy. TTU, Institute of Accounting. April 2001, 46 p.
5. **Marlow, M.L.** Public Finance: Theory and Practice. Dryden Press 1995, 652 p.
6. **Pomerants, M.** Intergovernmental investment grants in Estonia. Magistritöö. Avaliku halduse osakond, TÜ 2001.
7. Riigikassa avalik online-andmebaas (riigieelarve täitmine 1996–2002). [http://www.fin.ee/pubdb.ee], 21.01.04.
8. **Stiglitz, J.E.** Economics of the Public Sector. NY, Norton&Company 1986, 599 p.
9. **Tamm, K.** Regionaalsed investeeringutoetused Eestis Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool 2003, 75 lk.

Summary

REGIONAL INVESTMENT GRANTS IN ESTONIA IN THE CONTEXT OF JOINING THE EUROPEAN UNION

Krister Tamm
University of Tartu

Living conditions in different regions depend on local municipalities investments. The total amount of local investments is strongly affected by the regional investment grants. These grants come from the central government budget to local government budgets in order to bebefit to the regional balanced development of a country.

The objective of this article is to analyze regional investment grants in Estonia before and after joining the European Union. A theoretical approach to regional investment grants and the motives for granting extra money to local municipalitites will be covered in this article. An overview of regional investment grants areas and volumes before the EU as well as the emerging regional investment grants opportunities to local municipalities in the EU will be analyzed.

In the period of 1996-2002 the volumes of regional investment grants have been significantly different. For example, in 2001 the volume of regional investment grants was lower than in 1998. At the same time the needs for investments are increasing rapidly. Joining the EU will probably offer more stability for local municipalities investments. Additional regional investment grants will be delivered to regions under the 4th objective (Infrastructure and regional development) of Estonian national development plan. The total amount of regional investments will be financed in a following way: EU regional development fund 76%, Estonian state budget 11%, Local municipalities´ budgets 8% and business sector 5%. This division reflects a big role of EU financial aid and new opportunities for regions.

EESTI KOHALIKUD OMAVALITSUSED JA RIIGI EELARVESTRATEEGIA

Elvi Ulst
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Viimastel aastatel on Eestis hakatud tegelema ühiskonna arengu seisukohalt väga oluliste strateegiliste teemadega nagu pikaajaline jätkusuutlikkus, Eesti majanduse konkurentsivõime, ühiskonna sotsiaalne ja kultuuriline sidusus, rahvastiku vähenemine. On üritatud jõuda ühiskondliku leppe sõlmimiseni, mis hõlmaks Eesti sotsiaalset keskkonda, kultuuri, haridust, teadus- ja arendustegevust, kuid ka majanduskeskkonda ning õigusriigi põhimõtteid järgiva riigi ja kodanikuühiskonna sidusust ning seadnuks arengueesmärgiks Eesti inimeste elatustaseme vähemalt kahekordse tõusu aastaks 2015. Eesti ühiskonnas on teadvustatud, et arengumudel tuleb rakendada inimkeskse ühiskonna teenistusse, see peab tuginema ühiskondlikel õiglusprintsiipidel ja investeeringutel inimarengusse. Selleks leitakse vahendeid olemasolevate ressursside otstarbekama kasutamise, kogunenud reservide ja Euroopa Liidu tõukefondide kaasamise, samuti sihtotstarbeliste instrumentide abil. Arengukiirenduse keskne eeldus on Eesti haldussuutlikkuse oluline kasv, sealhulgas haldusreformi teostamine, mis võimaldaks ressursse paremini kasutada ning toetaks demokraatliku otsustusmehhanismi arengut.

Alljärgnevas on püütud hinnata Riigi eelarvestrateegiat 2004-2007 ja püstitatud hüpotees, et Eesti majanduspoliitika üks nurgakividest – tasakaalustatud ja lähitulevikus ülejäägiga riigieelarved – on hakanud takistama ühiskonna arengut. Kohalike omavalitsuste praegune rahastamisskeem (kohalike maksude olematu maksubaas ja äärmiselt piiratud maksuautonoomia, lugematu hulk mitmesuguseid sihtotstarbelisi eraldisi riigieelarvest otse ja ministeeriumide kaudu) on viinud need sisuliselt finantskriisi, mille tulemusena nad ei suuda täita oma demokraatliku riigi alustala ja kohaliku elu korraldaja rolli.

Eesti fiskaalpoliitiline perspektiiv aastani 2007

1999. aastal käivitus Eestis haldusreform. Õigesti mõistetuna tähendab haldusreform halduspoliitilisi jõupingutusi sobitamaks haldusorganisatsiooni jooksvalt üleskerkivate probleemidega (Laux: 165), järelikult on tegemist pigem protsessi, kui ühekordse reformiga. Eesti oludes tähendas haldusreform, seda et on hakatud intensiivselt tegelema valitsussektori organisatsiooni viimisega vastavusse nõuetega, mis tulenesid EL seadustikust, kuid ka funktsioonide üldise revisjoniga, haldusterritoriaalse korralduse ja eelarveliste suhete reformiga. Eelarve reformiga seostuvad uus riigieelarve seadus, millega piiritleti valitsussektor, mõtestati ümber eelarve tasakaal ja hakati koostama igaaastast riigi eelarvestrateegiat, mis on aluseks

järgmise aasta riigieelarve koostamisel ja annab perspektiivi veel kolme aasta kavatsustele ja tegevustele.

Riigi eelarvestrateegia 2004-2007 kohaselt on parim vahend elanike heaolu suurendamiseks tugev majanduskasv, mis üldise sissetulekute tõusu kaudu toetab ka terve elanikkonna elatustaseme tõusu. Strateegias eeldatakse, et stabiilne ja tugev majanduskasv võimaldab vähendada ka Eesti ja EL vahelisi arenguerisusi ning kindlustada Euroopa Liiduga ühinemiseks vajalike Kopenhaageni majandus-kriteeriumide täitmist, s.t Eesti peab olema toimiva turumajandusega riik ning olema suutlik toime tulema konkurentsisurve ja turujõududega EL piires.

Seatud eesmärkide saavutamisel on majanduspoliitilisteks alustaladeks jätkuvalt valuutakomitee süsteem, liberaalne kaubanduspoliitika ja soodne investeerimiskliima ettevõtluseks. Valitsuse fiskaalpoliitika valdkonnas on valitsusel kavas (Riigi eelarvestrateegia 2004-2007:13) hoida valitsussektori eelarve tasakaalus; alandada maksukoormust tööjõu maksustamise vähendamise teel; mitte suurendada valitsussektori jooksvaid kulutusi suhtena SKPsse.

Maastrichti lepinguga kehtestatud piiranguid, mille kohaselt Euroopa Rahaliitu astujate eelarve defitsiit ei tohi ületada 3% SKPst ja valitsuse võlakoormus 60% SKPst, täidab Eesti ülipüüdlikult. Keskpikas perspektiivis pole ette näha defitsiiti ja ka võlakoormus on kümme korda madalam kui lubatud.

Valitsussektori eelarve tasakaal on pärast 1999. aastat üldjuhul tähendanud küllaltki suurt ülejääki. Näiteks 2002. aastal oli valitsussektori ülejääk 1,3 mld kr. Seejuures moodustasid ülelaekumised riigieelarves kaks miljardit krooni, kohalikud eelarved aga olid defitsiidis 0,7 mld kr ulatuses. Tulude puudujäägi osakaal kohalike eelarvete tuludes on viimastel aastatel ulatunud umbes 7%ni kõikidest omavalitsuste tuludest (samas: 16). See on suhteliselt tagasihoidlik hinnang, sest tegelikult on linnade ja valdade investeerimisvajadus 2-3 korda suurem praegusest.

Kahest halvast, millest üks on risk pärandada järgmisele põlvkonnale praegusest suurem riigivõlg, laenata ja teha korda koolimajad, lasteaiad, teed, tänavad ja muud inimese elukeskkonna kvaliteeti kujundavad objektid, ning teine – koguda reserve, mitte laenata ja pärandada järgmisele põlvkonnale lagunevate majade ja tänavatega linnad, kus inimene ei tunne ennast hästi ja maaasulad, kus pole võimalik elada, sest pole lasteaeda, kooli ega muud esmavajalikku, mis määrab elukoha valiku - on Eestis valitud teine tee. Ühest küljest ei ole sel juhul ohtu, et riik elab tulevaste põlvkondade arvelt, sest valitsuse laenamine täna võib tähendada kõrgemaid makse tulevikus, kuid teisest küljest võib tänane kokkuhoid näiteks hariduskulude arvelt suurendada järgmise põlvkonna kulusid vangide ülalpidamisele ja suurenenud vaeste ning kodutute kontingendi toetamisele, millega seoses pole välistatud maksude tõus nii ehk naa.

Strateegia näeb ette alandada maksukoormust 2003. aasta 34,9%lt 32,3%le SKPst aastaks 2007 (samas: 19). Järk-järgult alandatakse füüsilise isiku tulumaksumäära 26%lt 20%ni ja tõstetakse maksuvaba tulu määra 1 000 kroonilt 2 000 kroonile. Valitsussektori kulude suhe SKPsse kasvab 2003. aasta 39,5%lt 40,7%ni 2005.

aastal, et seejärel uuesti langeda 39,7% peale 2007. aastal. Põhjamaades moodustavad valitsussektori kulud üle 50% , Rootsis isegi üle 60% SKPst (Ulst, 2002:47).

Avaliku sektori tsentraliseerituse aste ja kohalike eelarvete kulud

Siiani ei ole Eestis suudetud luua hästi toimivaid omavalitsusi ega õiget tööjaotust keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel. Eesti avalik sektor on „kreenis“ keskvalitsuse suunas. See selgub kui võrrelda keskvalitsuse osatähtsust avaliku sektori kuludes ja vastavalt ka tuludes. Kui näiteks Taanis tehakse otsused ligikaudu 2/3 maksumaksjalt kogutud summade kasutamise kohta kohalikul tasandil, Soomes ja Rootsis üle 40% ja Lätiski ligi 40% kohta, siis Eesti paistab silma oma äärmise fiskaalse tsentraliseerituse poolest (vt.tabel 1).

Tabel 1. Keskvalitsuse kulude osatähtsus avaliku sektori kuludes (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Eesti	76,8	75,2	73,9	73,4	71,2	74,2
Läti	71,8	72,5	69,5	69,7	70,7	61,6
Soome	56,7	57,2	55,3	56,0		
Rootsi	62,7	62,3	60,8	58,7	57,1	
Taani	37,0	37,2	36,7	36,1	35,4	35,4

Allikas: Government Finance Statistics Yearbook 2001. Autori arvutused.

Riigi eelarvestrateegiast 2004-2007 selgub, et ka lähiaastatel ei näe valitsus ette fiskaalset detsentraliseerimist. Vastupidi – kavandatakse hoopis kohalike eelarvete kulude osatähtsuse alanemist 10,6%lt SKPst 2003. aastal 9,3%ni 2007. aastal. Järelikult ei ole alust oodata, et lähitulevikus avarduksid kohalike omavalitsuste võimalused korrastada infrastruktuuri või parandada teenuste kvaliteeti.

Tsentraliseeritud finantsjuhtimine ja sellega kaasneb bürokraatia mitte ei vähene, vaid kasvab aasta-aastalt. Koos kommunikatsioonivahendite arenguga on tohutult kasvanud kohalike omavalitsuste poolt rahandusministeeriumile esitatava finantsaruandluse maht. Kasvab mitmesuguste sihtmäärangulistе eraldiste arv, mille kasutamist kontrollib või Riigikontroll või vastav ministeerium. Kohalike omavalitsuste iseotsustamine ja sellega ka vastutus on viidud miinimumini. Sisult kohalike omavalitsuste ülesandeid, nagu seda on alushariduse kättesaadavuse kindlustamine kõikidele lastele, kavatsetakse lahendada keskvalitsuse tasandil sel teel, et kehtestatakse alushariduse pedagoogide palga alammäärad ja tagatakse nende maksmine riigieelarve vahenditest (Riigi eelarvestrateegia: 52). Sellega lisandub munitsipaalkoolide õpetajatele veel üks kategooria munitsipaalasutuste töötajaid,

kellele palkade maksmiseks hakatakse tegema sihtotstarbelisi eraldisi riigieelarvest. Niisugused kulud kuuluvad küll kohalikku eelarvesse, kuid kohalik omavalitsus on nende puhul rohkem täidesaatja kui otsustaja. Kui teenus pole kättesaadav, süüdistataks, ministrit.

Eestis on lasteaiad ja koolid, väljaarvatud eralasteaiad ja koolid ning riigikoolid, kohalike omavalitsuste omandis. Seevastu tervishoiuasutusi kohalikus alluvuses reeglina ei ole. Sellest tulenevad ka kohalike eelarvete struktuurilised iseärasused: suur hariduskulude osatähtsus ja minimaalsed kulud tervishoiule (vt. tabel 2).

Tabel 2. Kohalike eelarvete kulude struktuur (%) Eestis, Lätis ja Taanis 2000.a.

	Eesti	Läti	Taani
Üldine avalik teenus	11,2	9,8	4,0
Avalik kord ja turvalisus	0,3	1,3	0,3
Haridus	38,9	44,4	12,3
Tervishoid	1,5	1,4	16,1
Sotsiaalhooldus	10,6	7,6	57,5
Elamu- ja kommunaalmajandus	15,3	16,1	0,9
Kultuur, sport ja puhkus	11,4	6,4	2,8
Transport ja muud	10,8	12,9	6,1
Kokku	100,0	100,0	100,0

Allikas: Government Finance Statistics Yearbook 2001. Autori arvutused.

Eelarve tasakaal on Eestis muutunud omaette eesmärgiks, mille saavutamise hinnaks on üha kasvavate sotsiaalsete probleemide hulk (kvaliteetse üldhariduse pakkujate ringi ahenemine, koolikohustuse mittetäitjate arvu kasv, kodutus, narkomaania, kuritegevus jpm.). 18-24 aastastest ei õppinud ega töötanud Eestis 2001. aasta seisuga tervelt 18%, Rootsis oli see protsent poole väiksem ja Taanis kolm korda väiksem (vastavalt 9 ja 6%) (The social situation:201). Nii Rootsis kui Taanis vastutab kohalik omavalitsus üldhariduse korraldamise ja rahastamise eest.

Tekib küsimus, kas ei vaja Eesti avaliku sektori reformimise filosoofia revideerimist teiste riikide kogemuse parema tundmaõppimise najal?

Avaliku sektori reformid mõnedes Euroopa Liidu liikmesriikides

Lähinaabritest on Taani kõige kauem olnud Euroopa Liidus. Taanis on ka väga suur ja mõjuvõimas kohalike omavalitsuste sektor, mis pakub inimesele kõiki põhilisi heaoluteenuseid alustades lasteaiast ja lõpetades vanurite hoolekandega. Edukalt toimib ka Taani kohalike omavalitsuste liit, mis hiljuti erastati.

Taani avaliku halduse reformis eristatakse esimese sammuna *detsentraliseerimist*, mis toimus 1980. aastate algupoolel (Kirckert, 1997:169). See oli vajalik, sest sõjajärgse heaoluriigi ekspansiooni käigus oli Taanist saanud väga suure avaliku sektoriga tsentraliseeritud unitaarriik. Detsentraliseerimisekatseid oli võetud ette ka varem, kuid need ei õnnestunud.
Teiseks suureks sammuks oli *dereguleerimine*, mille esialgne eesmärk oli turumajanduse stimuleerimine, kuid hiljem sai eesmärgiks tõsta seadusandluse kvaliteeti, kõrvaldada ülearused ja üksteisega vastuolus olevad sätted seadustes.
Kolmanda sammu - *privatiseerimise* eesmärk oli vähendada riigieelarve mahtu ja avalike teenistujate arvu, samuti tugevdada erasektorit andes paljud varem avaliku sektori funktsioonidesse kuulunud tegevused üle erasektorile ehk teisiti - turu toimesfääri. Esialgselt ideoloogilised turu-usu ja finants-majanduslikud eesmärgid (kasud riigivara müügist, põhimõte – valitsus ei pea tegelema asjadega, mida turg suudab paremini korraldada) muutusid järkjärgult ja said aluseks järgmistele sammudele avaliku halduse ja avaliku teenistuse reorganiseerimisel, mille oluliseks osaks oli juhtimise paradigma muutumine avalikus sektoris.
Perioodi 1989-1994 peetakse Taani *sotsiaalse uuenemise* perioodiks. See oli kohalikul tasandil ja kohalike omavalitsuste initsiatiivil toimuv tegevus, kus keskvalitsuse ülesandeks oli detsentraliseerida ülesanded, võim ja fondid kohalikule tasandile võimaldades kohalikel omavalitsustel sel teel aktiivselt toetada ja stimuleerida rohujuure tasandil toimuvaid tegevusi (Kirckert, 1997:169). Detsentraliseerimine võimaldas kohalikul tasandil integreeritult käsitleda linnade renoveerimise, kodutute ja vaeste eluaseme, sotsiaalselt tõrjutute, immigrantide ja vaeste hariduse, tervishoiu ja sotsiaalhoolduse probleeme. Detsentraliseerimine oli valitsuse ja kohalike omavalitsuste vaheliste läbirääkimiste tulemusel sündinud kompromiss, kus ühest küljest detsentraliseeriti kohustused ja eelarve, kuid teisest küljest ka eelarve kärped ja defitsiidid.

Maailmas esineb ka detsentraliseerimisele risti vastupidist avaliku sektori reformimise kogemust. Näiteks Uus-Meremaal on avaliku sektori reformimisel lähtutud põhimõttest, et kohalikule omavalitsusele ei panda mingisuguseid kohustusi, mida keskvalitsuse tasandil annab täita paremini. Nii ei ole kahes võtmevaldkonnas, milleks on haridus ja tervishoid, siiani detsentraliseerimist toimunud - 80% haridusesse avaliku sektori poolt suunatavatest rahadest liigub keskvalitsuse kaudu (Halligan 1997: 25). Ligikaudselt sama on seis ka Eestis, kuid olukorraga ei ole rahul ei kohalikud omavalitsused, koolid, õpetajad ega lapsevanemad.

Suurbritannias toimus oluline detsentraliseerimine Thatcheri ajal. See puudutas ametite tööd ja nende kohapealset võrku, kuid ka paljusid kohalike omavalitsuste tegevusvaldkondi. Kokkuvõttes vähenes kohalike omavalitsuste poliitiline roll ja suurenes teenuseid osutavate institutsioonide autonoomia. Hariduses puudutas see eelarveliste õiguste üleandmine kooli direktorile, kes nüüd võivad loobuda kohaliku omavalitsuse kontrollist ja on saanud suuremad õigused otsustamaks, kuidas korraldada kooli majandamist ja õpilaste vastuvõttu (Goldsmith, 1997:151). Elamumajanduses tähendas see kommunaalmajade üürnike võimalust loobuda kohaliku omavalitsuse ettevõtte või asutuse elamuteenusest. See tähendas ka

väljaspool poliitilist võimu ja kontrolli seisvate arendus ja muude organisatsioonide loomist. Suurbritannia reformidele heidetakse ette, et konservatiivid, olles võimul 18 aastat, viisid läbi revolutsioonilisi muudatusi konsulteerimata reformi põhimõtete asjus huvigruppidega nagu arstid, õpetajad, kohalike omavalitsuste assotsiatsioonid, avalikud teenistujad (Goldsmith, 1997:159).

Eestis diskuteeritakse jätkuvalt kohalike omavalitsuste suuruse ja liitmise probleemide üle. Väidetakse, et paari tuhande elanikuga kohalik omavalitsus ei vasta tänapäeva mobiilse inimese eluareaalile ja on muutunud ühiskonna arengut takistavaks teguriks. Ilmselt ongi see nii, sest miks muidu kõikides naaberriikides on tegusa omavalitsuse nimel toimunud nii vabatahtlikke kui sunniviisilisi liitumisi ja liitmisi. Näiteks Rootsis on toimunud pärast Teist maailmasõda kaks suuremat kohalike omavalitsuste piiride muutmist. Aastal 1952 seati eesmärgiks 3000 elanikuga omavalitsused. Põhi- ja keskhariduse kohalike omavalitsuste vastutusalasse andmist plaanitsedes, selgus aga, et latt tuleb seada kõrgemale. 1969. aastal püstitati 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 ka alla 3000 (Häggeroth, 2000: 15).
Rootsi kogemust tasub uurida ka nn haridusosakute (school voucher) rakendamise asjus. Rootsis katsetatakse neid alates 1992. aastast. Haridusosak seob avaliku finantseerimise õpilasega individuaalselt rohkendades sellega lapse ja tema vanema koolivaliku võimalusi. Kui varem oli kohustuslik üldharidus munitsipaalkoolide monopol, siis nüüd hakkasid erakoolid neile üha enam pakkuma konkurentsi. Uppsala Ülikoolis tehtud uuringust (Ahlin, 2003) nähtub, et kui aastatel 1990/91 oli ainult 1,3% kohustuslikku haridust andvatest koolidest erainitsiatiiv, siis 2000/01 õppeaastal oli erakoolide osatähtsus tõusnud 8,4 protsendini (59-lt 438 koolini) ja neid asus 50% KOV omavalitsuste territooriumil. Uppsala uurimuses otsiti vastust kahele küsimusele. 1. Kas koolide suurem konkurents parandab õpilaste resultatiivsust, nagu teooria eeldab? Selleks uuriti kooliturgu kohalike omavalitsuste kaupa, ning õpilaste hindeid kolmes aines: matemaatikas, inglise ja rootsi keeles. 2. Kas paremate tulemustega õpilased või need, kellel on parem perekondlik tagapõhi, võidavad nende arvelt, kellel seda ei ole nagu kõlab põhiline vastuväide kooli valimise reformile. Selgus, et mõju matemaatika hinnetele on olemas, kuid keelte puhul ei tuvastatud korrelatsiooni. Oluliste teguritena, mis mõjutavad õpilase edasijõudmist on toodud ära ema haridustase ja kuuenda klassi hinnete mõju üheksanda klassi hinnetele.
Eestis valitseb kohustusliku üldhariduse turul linnakoolide monopol, kusjuures on olemas eliitkoolid, kus harrastatakse ’kooreriisumist’, sest nõudmine nende koolide õpilaskohtadele ületab kaugelt koolide võimalusi. Praegune sihtmääranguline finantseerimine pearaha süsteemi kaudu, ei taga võrdset juurdepääsu kvaliteetsele põhiharidusele, keskharidusest rääkimata.

Kokkuvõte

Heaoluriikidele on iseloomulik, et kõiki tähtsamaid inimese elukeskkonna kvaliteeti määravaid teenuseid, alustades laste hoidmisest ja lõpetades vanurite hooldusega, pakub või korraldab ja koordineerib kohalik omavalitsus. Põhimõtteliselt on see nii ka Eestis, kuid väga piiratud fiskaalautonoomia tõttu ei saa kohalik omavalitsus siin vastutada selle eest, et kohalik kool suletakse, arstiabi pole kättesaadav või et tänavad on lagunenud või libedad. Oma tegemata jätmisi võib kohalik võim alati vabandada sellega, et raha ei ole. Fiskaaltsentralism ja üha kasvav arv mitmesuguseid sihtotstarbelisi eraldisi riigieelarvest erinevate tegevusvaldkondade jooksvateks ja kapitaalkuludeks ei võimalda kohalikke elukeskkonna probleeme näha ega käsitleda integreeritult. Vaesuse, haridusvõimaluste puudumise ja sotsiaalse tõrjutuse probleemid on Eestis keskvalitsuse, mitte kohalike omavalitsuste probleemid.
Eeldatavasti annab Euroopa Liitu astumine olulise tõuke kohalike omavalitsuste kiiremale liitumisele ja koostööle nii era kui ka kolmanda sektoriga.

Kirjandus

1. **Ahlin, Å.** Does School Competition Matter? Effects of a Large-Scale School Choice Reform on Student Performance. Uppsala: Department of Economics Uppsala University Working paper 2003:2. http://www.nek.uu.se
2. **Goldsmith M. J., Page, E.C**. Farewell to the British State? in Lane, J.-E. (ed) Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 1997. (pp.147-167)
3. Government Finance Statistics Yearbook 2001. Washington: International Monetary Fund, 2001.
4. **Halligan, J.** New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand, in Lane, J.-E. (ed) Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. London,Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 1997. (pp.17-46)
5. **Häggeroth, S**. Local Governance. The Case of Sweden. Lund: Hjalmarson&Höhberg, 2000.
6. **Kickert, W.J.M.** Anglo-Saxon Public Management and European Governance: the Case of Dutch Administrative Reforms. ?, in Lane, J.-E. (ed) Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 1997.(pp.168-187)
7. **Laux, E.** Mood ja paratamatus haldusuuendustes Saksamaa kohalike omavalitsuste näitel. Rmt: Wolfgang Drechsler (peatoim.) Avaliku halduse alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1997 (lk.163-176).
8. Riigi eelarvestrateegia 2004-2007. www.fin.ee
9. The social situation in the European Union 2003. European Commission.
10. **Ulst,E.** Kohaliku omavalitsuse sotsiaalmajanduslikud ülesanded ja nende finantseerimine. Rmt.: Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002. lk.12-164
11. Ühiskondliku Leppe lõplik redaktsioon. www.riik.ee

Summary

ESTONIAN LOCAL GOVERNMENTS AND STATE BUDGET STRATEGY

Elvi Ulst
University of Tartu

The overall objective of Estonian economic policy is to achieve sustainable, socially and regionally balanced, economic growth by strengthening competitiveness. The question arises: are the goals attainable if budget strategy for next 3-4 years supports centralisation and priorities in Estonian economic policy are the balance the public budgets, tax and public expenditure cuts? Is not it untimely to cut taxes before establishing well acting local governments?
The Maastricht Treaty requires that governments run the budget deficit of no more than 3 percent of the GDP with a maximum debt-to-GDP ratio of 60 percent as a precondition to join the European Monetary Union. In Estonia in recent years there was and next years will be surplus of budget and the debt-to-GDP ratio is more then ten times lower of limit. Too strict fiscal policy and the lack of adequate funds for public services (general education) and capital investment at the local level, specifically for the rehabilitation and maintenance of infrastructure, may cause situation the existing capital stock will be much more costly to rectify.
In Estonia dominates fiscal centralization - about 75 percent of public sector resources are spent on central level, local tax autonomy is very limited, and there a used increasing number of targeted grants from funds distributed by various ministries to cover salaries of teachers, overhaul of infrastructure and other expenditure.

Across Europe, local government perform most of a welfare state functions, local-community initiatives are used to offer integrated services like social measures, child care, care for the elderly, primary and secondary schooling, schools and youth recreation centres, job creation programmes and other initiatives. Such approaches allow the broad determinants of human capital (education and health) to be addressed at the level of a territory or community. In particular, community services, developed with the involvement of residents and local associations, can provide innovative solutions to inequalities and socially defeated persons problems. In Estonia most services provided by local governments are funded from central budget. Cons of centralised finance are connected with impediment of local self-governing and decision-making incentive.

Estonian state budget strategy does not support decentralisation of funds and responsibilities in next years. Central government does not trust local governments in Estonia.

EESTI INTEGRATSIOON EUROOPA LIIDUGA TÖÖSTUSHARUSISESE KAUBAVAHETUSE JÄRGI

Laura Ehrlich
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti integratsioon ja konvergentsi tase Euroopa Liiduga (EL) on seoses Eesti astumisega ELi käesoleva aasta mais olnud oluliseks diskussiooniteemaks kogu viimase kümnendi vältel ning on jätkuvalt aktuaalne Eesti euroalaga liitumise kontekstis. Viimastel aastatel on paralleelselt traditsiooniliste näitajatega hakatud integreerituse indikaatoritena sageli kasutama tööstusharusisese kaubavahetuse hinnanguid. Tööstusharusisese kaubavahetuse analüüs annab detailsema vaate kaubanduspartnerite majanduste seotusest tööstussektori kui majanduskasvu ühe tähtsama allika kaudu, mis võimaldab täpsustada majanduste konvergentsi takistavaid probleeme. Alljärgnevalt on hinnatud Eesti integratsiooni ELga tööstusharusisese kaubavahetuse aspektist, andes lühiülevaate tööstusharusisese kaubavahetuse olemusest ja selle mõõtmisest ning seejärel esitades lühidalt Eesti ja ELi vahelise kaubavahetuse analüüsi peamised tulemused tööstusharude lõikes ja seonduvad majanduspoliitilised probleemid.

Tööstusharusisese kaubavahetuse olemus ja hindamine

Tööstusharusisese kaubavahetusena (*intra-industry trade*) käsitletakse sarnaste (üldjuhul mitteidentsete) kaupade samaaegset eksporti ja importi (Borkakoti 1998). Sarnaste kaupade all mõistetakse tööstusharusiseses kaubavahetuses lähedasi ja täielikke asenduskaupu tootmise, tarbimise või tootmise ja tarbimise mõttes (Mikić 1998). Lähedased asenduskaubad tootmise järgi on kaubad, mida toodetakse sarnaste ressursside ja tootmistegurite proportsioonidega, tarbimise järgi kujunevad sarnased asenduskaubad vastavalt tarbija(te) eelistustele.

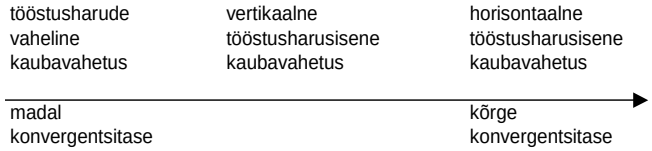
Toodete heterogeensuse puhul eristatakse tööstusharusisese kaubavahetuse puhul horisontaalset ja vertikaalset toodete diferentseeritust, mille aluseks on toodete diferentseerimine kvaliteedi järgi, kus (Greenaway *et al*. 1995):

a) erineva kvaliteediga sarnaste toodete kaubavahetus moodustab vertikaalse tööstusharusisese kaubavahetuse (*vertical intra-industry trade*),
b) lähedase kvaliteediga sarnaste kaupade, mis erinevad üksteisest mitmesuguste omaduste poolest (*different varieties*), kaubavahetust nimetatakse horisontaalseks tööstusharusiseseks kaubavahetuseks (*horisontal intra-industry trade*).

Vertikaalseks tööstusharusiseseks kaubavahetuseks loetakse nt köögimööbli puhul madalama kvaliteediga tootesarjade eksporti ja kõrgema kvaliteediga eksemplaride importi (või vastupidi). Horisontaalseks tööstusharusiseseks kaubavahetuseks

liigitatakse nt erineva lõikega, kuid sarnase kvaliteediga ülikondade sisse- ja väljavedu.
Kõrge tööstusharusisese kaubavahetuse osakaal väliskaubanduses viitab kõrgele tööstusharusisese spetsialiseerumise tasemele, mis on aluseks kaubanduspartnerite majanduste tihedamale integratsioonile ning konvergentsile. Tööstusharusisene spetsialiseerumine lähendab kaubanduspartnerite tööstusstruktuure ning vähendab asümmeetriliste majandušokkide riski (Ide, Moës 2003). Kõrgemat horisontaalse kaubavahetuse osakaalu tööstusharusiseses kaubavahetuses tõlgendatakse kaubanduspartnerite majanduste sarnasusena (Aturupane *et al*. 1997). Vertikaalse tööstusharusisese kaubavahetuse domineerimise korral on üks kaubanduspartner spetsialiseerunud madalama kvaliteediga toodete tootmisele ja teine kvaliteetsemate kaupade tootmisele.

Vertikaalse tööstusharusisese kaubavahetuse suur osatähtsus väliskaubanduses peegeldab kaubanduspartnerite majanduste suhteliselt tihedamat integreeritust ja kõrgemat konvergentsitaset, võrreldes riikidega, mille kaubandussidemeid iseloomustab valdavalt tööstusharude vaheline kaubavahetus. Kõrge horisontaalse tööstusharusisese kaubavahetuse osakaal viitab riikide tööstusharude sarnasele struktuurile ning majanduste tihedale seotusele ja kõrgele konvergentsitasemele (vt joonis 1).



Joonis 1. Riikide kaubavahetuse struktuuri ja majanduste konvergentsitaseme seos (autori koostatud).

Tööstusharusisene kaubavahetus ning eriti sarnase kvaliteediga toodete kaubavahetus on iseloomulik eelkõige arenenud tööstusriikide vahelisele kaubavahetusele, kus erinevate tööstusharudele spetsialiseerumisele tuginenud traditsiooniliste väliskaubandusteooriatele vastav kaubavahetuse potentsiaal (tööstusharude vaheline kaubavahetus) on suures osas ammendunud. 1990ndate aastate teisest poolest on intensiivistunud tööstusharusisese kaubavahetuse uurimused erineva arengutasemega riikide vahelise kaubavahetuse osas, sh ELi ning Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikide vahelise väliskaubanduse kohta.

Enamikes uurimustes (nt Gabrisch, Segnana 2003, Eltetö 2001, Aturupane *et al*. 1997) leitakse, et KIE riikide ja ELi vahelise tööstusharusisese kaubavahetuse tase on madalam kui ELi liikmesriikide vahelises kaubavahetuses, ent on võrreldes 1990ndate aastate algusega märgatavalt kasvanud. 2000.a andmete põhjal moodustab tööstusharusisese kaubavahetuse keskmine osatähtsus KIE riikide ja ELi vahelises väliskaubanduses vaid kaks kolmandikku ELi liikmesriikide vahelisest tööstusharusisese kaubavahetuse osatähtsusest (European Central Bank 2003). Kuigi

tööstusharusiseses kaubavahetuses domineerib KIE riikide puhul vertikaalne tööstusharusisene kaubavahetus, loetakse tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalu kasvu tihedama majandusintegratsiooni ja kasvanud konvergentsitaseme näitajaks.

Tööstusharusisese kaubavahetuse mõõtmiseks on välja töötatud mitmesuguseid indekseid, millest kõige tuntumaks ning enim kasutatavamaks on kujunenud *GL*-indeks, mis väljendab tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalu kogu antud tööstusharu kaubavahetuses (Grubel, Lloyd 1975):

$$GL_i = 1 - \frac{|X_i - M_i|}{(X_i + M_i)}$$

kus X_i ja M_i tähistavad vastava riigi teatud haru *i* kaubaeksporti ja -importi mingil perioodil. *GL*-indeksi väärtus jääb vahemikku nullist üheni, kus GL_i=1 märgib täielikku harusisest kaubavahetust ja GL_i=0 harusisese kaubavahetuse puudumist antud harus. Horisontaalse ja vertikaalse tööstusharusisese kaubavahetuse eristamiseks kasutatakse üldjuhul kvaliteeditaseme lähendina ekspordi- ja impordivoogude hinnaerinevusi ühikumaksumustes mõõdetuna. Horisontaalse tööstusharusisese kaubavahetuse korral peaks eksporditavate ja imporditavate kaupade maksumus jääma suhteliselt väiksesse vahemikku (Brülhart, Elliot 2000):

$$1 - \alpha \le \frac{UV_{ij}^{X}}{UV_{ij}^{M}} \le 1 + \alpha$$

kus *UV* tähistab vastavalt ekspordi (*X*) või impordi (*M*) ühikumaksumust kaubagrupi *i* osas, mis kuulub harusse *j*. Ühikumaksumuste erinevuse piirmäärana kasutatakse tavaliselt ±15%, mida märgitakse α=0,15 (Andersen 2002). Vertikaalse tööstusharusisese kaubavahetuse alla kuuluvad kaubagrupid, mille puhul ekspordi ja impordi ühikumaksumuste erinevus on suhteliselt suur ning mis vastavad järgmistele tingimustele (Martin, Orts 2001):

$$\frac{UV_{ij}^{X}}{UV_{ij}^{M}} > 1+\alpha \quad \text{või} \quad \frac{UV_{ij}^{X}}{UV_{ij}^{M}} < 1-\alpha.$$

Horisontaalse ja vertikaalse tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalude summa on võrdne tööstusharusisese kaubavahetuse osakaaluga (Brülhart, Elliot 2000). Tööstusharusisese kaubavahetuse tingimustele mittevastavate kaubagruppide kaubavahetus klassifitseerub tööstusharude vaheliseks kaubavahetuseks ehk suhteliselt erinevate toodete kaubavahetuseks. Tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalu mõjutab oluliselt hindamisel kasutatud tootegruppide diferentseeritus ehk detailsuse aste. Kõrgem statistiline diferentseeritus peaks tagama suurema kaupade sarnasuse määra ja vastavuse tööstusharusisese kaubavahetuse olemusele, ent vähendab tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalu väliskaubanduses.

Eesti ja Euroopa Liidu vahelise tööstusharusisese kaubavahetuse põhijooned

Eesti ja ELi vahelist tööstusharusisest kaubavahetust on järgnevalt hinnatud põhikaubandusstatistika järgi töötleva tööstuse osas (2002.a moodustas töötleva tööstuse väliskaubandus 95,6% kogu Eesti kaubavahetusest ELga), mis on jaotatud

Eesti Statistikaameti majandusharude klassifikatsiooni EMTAK järgi 22 tööstusharuks. Kaubavahetusstatistikas eristatakse alljärgnevalt kuuekohalise kaubakoodiga kirjeldatavaid kaubagruppe, horisontaalseks ja vertikaalseks kaubavahetuseks diferentseeritus on leitud kaubagruppide ekspordi- ja impordivoogude ühikumaksumuste erinevuste alusel. Tööstusharusisese kaubavahetuse osatähtsuse hindamiseks on kasutatud andmeid aastast 2002. ja 1994., mis olid artikli ettevalmistamisel vastavalt kõige värskemad ja kõige varasemad kättesaadavad lõplikud andmed.

Eesti ja ELi vahelise tööstusharusisese kaubavahetuse tase on madal, moodustades 2002.a vaid 26,8% Eesti EL-suunalisest töötleva tööstuse kaubavahetusest, mis on sarnane Gabrisch ja Segnana (2003) võrreldavate hinnangutega 2000.a kohta (26,0%). Sarnaste kaupade vahetuse väike osatähtsus väliskaubanduses näitab, et Eesti ja ELi vaheline kaubavahetus on valdavalt tööstusharude vahelise iseloomuga ehk eksporditakse ja imporditakse suhteliselt erinevaid kaupu (vt tabel 1).

Tabel 1. Tööstusharusisese kaubavahetuse tase 2002.a ja muutus võrreldes 1994.a ning haru osakaal Eesti töötleva tööstuse väliskaubanduses ELga 2002.a.

Töötleva tööstuse tööstusharud	Tööstusharusisese kaubavahetuse osakaal	Muutus võrreldes 1994. a[1]	Tööstusharu osakaal kaubavahetuses
Muude transpordivahendite tootmine	45.0%	+23.6%	0.7%
Metalltoodete tootmine	44.6%	+0.5%	5.4%
Riietusesemete tootmine; karusnaha töötlemine ja värvimine	44.3%	+5.8%	5.0%
Elektrimasinate ja -aparaatide tootmine	42.5%	-3.5%	7.6%
Meditsiini-, optika- ja muude täppisinstrumentide tootmine	40.7%	+16.6%	2.3%
Kirjastamine, trükindus ja salvestus	39.8%	+12.1%	0.6%
Raadio-, televisiooni- ja sideseadmete ning -aparatuuri tootmine	36.9%	-14.2%	14.1%
Kummi- ja plasttoodete tootmine	36.1%	+13.4%	3.7%
Nahatöötlemine ja nahktoodete tootmine	36.0%	-7.8%	1.8%
Mööblitootmine; muu mujal klassifitseerimata tootmine	33.4%	-5.7%	4.6%
Masinate ja mehhaaniliste seadmete tootmine	24.2%	+6.1%	9.3%
Tekstiilitööstus	20.3%	+6.6%	7.8%
Muude mittemetalsetest maaretest toodete tootmine	20.0%	+6.7%	1.6%
Puidutöötlemine ja puidutoodete tootmine	14.5%	+0.6%	7.1%
Mootorsõidukite, haagiste ja poolhaagiste tootmine	14.3%	+3.5%	8.4%
Paberi- ja pabertoodete tootmine	14.0%	+6.2%	1.8%
Kontori- ja raamatupidamismasinate ning arvutite tootmine	11.8%	-23.9%	1.9%
Metallitootmine	10.6%	-0.3%	3.6%
Kemikaalide ja keemiatoodete tootmine	10.0%	+5.3%	6.1%
Toiduainete ja jookide tootmine	8.8%	+4.8%	5.9%
Tubakatoodete tootmine	0.0%	+0.0%	0.2%
Töötlev tööstus kokku	26.8%	+7.1%	100%

[1] Muutus on märgitud protsendipunktides (pp).

Allikas: Eesti Panga väliskaubandusstatistika, autori arvutused.

Töötleva tööstuse tööstusharud on tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalu järgi suhteliselt diferentseeritud (vt tabel 1), ent kõigi tööstusharude puhul jääb sarnaste kaupade vahetuse osakaal alla 50%. Kõrgeima tööstusharusisese kaubavahetuse osakaaluga on transpordivahendite ning metalltoodete väliskaubandus (45%). Eesti tööstusharusisese kaubavahetuse madala osakaalu peamiseks põhjuseks on erinevused Eesti ja ELi liikmesriikide arengufaasides ja seetõttu ka tööstusharude spetsialiseerumises. Eesti ja ELi vahel toimub väliskaubanduse kasv jätkuvalt valdavalt tööstusharude vahelise spetsialiseerumise arvel, ELi liikmesriikide vahelises kaubavahetuses on erinevatele toodetele spetsialiseerumine ammendumas, mistõttu keskendutakse spetsiifiliste tooteliikide tootmisele ja vahetusele.

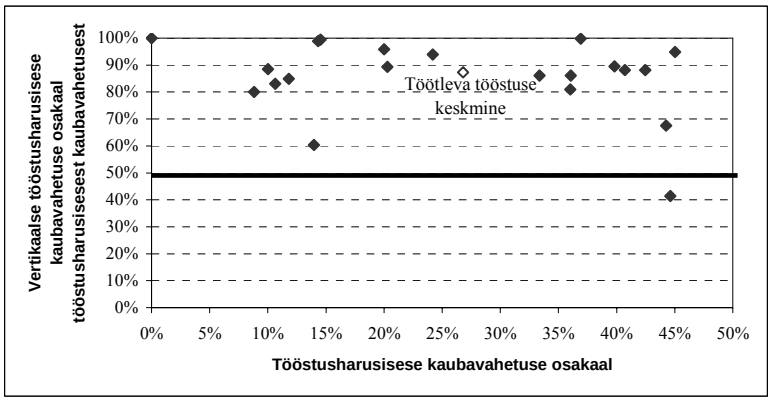
Tööstusharusisese kaubavahetuse osakaal varieerub märkimisväärselt ka olulisemate (kaubavahetuse mahult) tööstusharude väliskaubanduses. Suurima kaubavahetuse mahuga tööstusharu raadio-, televisiooni- ja sideseadmete ning -aparatuuri (14% töötleva tööstuse kaubavahetusest ELga) puhul ulatub tööstusharusisese kaubavahetuse osakaal 40%ni, mahult järgmiste masinate-seadmete ning mootorsõidukite (vastavalt 9% ja 8%) tööstusharusisese kaubavahetuse osakaal jääb vaid vastavalt 24% ja 14%le. Tööstusharusisese kaubavahetuse osatähtsuse suhteliselt suur varieeruvus tööstusharude lõikes on omane ka teistele KIE riikidele (Eltetö 2001), viidates tööstusharude spetsialiseerumise erinevatele arenguetappide.

Võrreldes 1994. aastaga, mil Eesti väliskaubandus oli vähem orienteeritud ELi turule, on Eesti EL-suunalise töötleva tööstuse väliskaubanduse tööstusharusisese kaubavahetuse osakaal kasvanud enam kui neljandiku võrra (7 pp), peegeldades sarnaste kaupade kaubavahetuse kasvu Eesti ja ELi kaubavahetuses (vt tabel 1). Sarnaste toodete kaubavahetus ELga on suurenenud enamike tööstusharude (2/3 2002.a töötleva tööstuse kaubavahetusest ELga) puhul, eriti transpordivahendite osas (24 pp), järgnesid meditsiiniinstrumendid ja kummitooted.

Üldjuhul jäi tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalu kasv tööstusharude lõikes alla 10 protsendipunkti. Kuue tööstusharu puhul on sarnaste toodete kaubavahetuse osakaal langenud, eriti kontorimasinate (24 pp) ja sideseadmete (14 pp) osas. Sideseadmete tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalu langus mõjutab töötleva tööstuse keskmist tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalu enim, sest tegemist on kaubavahetuse mahult suurima tööstusharuga Eesti väliskaubanduses. Sarnaste toodete kaubavahetuse osatähtsuse vähenemine mõnede tööstusharude väliskaubanduses võib osaliselt olla tingitud kaubavoogude suurest, valdavalt tööstusharude vahelist tüüpi juurdekasvust või tööstusharude diferentseeritusastme kasvust.

Eesti sarnaste kaupade vahetus ELga on suhteliselt väikesemahuline ja valdavalt vertikaalselt diferentseeritud: 2002.a erinesid tööstusharusisese kaubavahetuse ekspordi- ja impordivood 87% ulatuses märkimisväärselt tooteühiku keskmise hinna ning seetõttu eeldatavasti ka kvaliteedi poolest (vt joonis 2). Ainult 13% Eesti tööstusharusisesest kaubavahetusest ELga oli 2002.a klassifitseeritav lähedase

kvaliteediga sarnaste toodete kaubavahetusena ehk horisontaalse kaubavahetusena. Tööstusharude lõikes on vaid metalltoodete väliskaubandus ELga pigem horisontaalne kui vertikaalne, horisontaalse tööstusharusisese kaubavahetuse osakaal tööstusharusisest kaubavahetusest moodustas 2002.a 58,6% (ehk vertikaalse tööstusharusisese kaubavahetuse osatähtsus 41,4%).



Joonis 2. Töötleva tööstuse tööstusharude jaotus tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalu ja vertikaalse tööstusharusisese kaubavahetuse osakaalu järgi, 2002.a (Eesti Panga väliskaubandusstatistika, autori arvutused)[2].

Enamike tööstusharude puhul moodustab erineva kvaliteediga toodete väliskaubandus ELga tööstusharusisesest kaubavahetusest enam kui 80%. Väiksema vertikaalse tööstusharusisese kaubavahetuse osatähtsusega on lisaks metalltoodetele ainult paberi ja riietusesemete kaubavahetus (vastavalt 60,4% ja 67,5%), iseloomustades Eesti spetsialiseerumist madalama kvaliteediga kaupade tootmisele ja ekspordile.

Järeldused

Eesti tööstuse struktuur erineb tööstusharusisese kaubavahetuse järgi oluliselt ELi tööstuse spetsialiseerumisest, ligi ¾ Eesti ja ELi vahelisest väliskaubandusest iseloomustab sisuliselt erinevate toodete kaubavahetus. Võrreldes 1994. aastaga on tööstusharusisese kaubavahetuse osakaal siiski mõnevõrra kasvanud, viidates majandusruumide teatavale lähenemisele. Sarnaselt teistele KIE riikidele on Eesti spetsialiseerumas madalama kvaliteediga kaupade tootmisele ja ekspordile, importides kvaliteetseid kaupu ELst. Tööstusharude lõikes on Eesti integreeritus ELga suhteliselt diferentseeritud, ent ühegi tööstusharu puhul ei ulatu sarnaste

[2] 50%-joon märgib tööstusharusisese kaubavahetuse jaotust vertikaalseks ja horisontaalseks: tööstusharusid, mille puhul vertikaalse tööstusharusisese kaubavahetuse osatähtsus moodustab tööstusharusisesest kaubavahetusest üle 50%, loetakse vertikaalselt diferentseerituteks, alla 50%-joone jäävaid tööstusharusid horisontaalselt diferentseerituteks.

toodete väliskaubandus ELga 50%ni. Eestis on vaid üks tööstusharu – metalltoodete tootmine, mille puhul eksporditakse ja imporditakse sarnaste toodete kaubavahetuse osas lähedase kvaliteediga kaupu. Kõigi teiste tööstusharude puhul domineerib kvaliteetsemate kaupade sissevedu ja madalama kvaliteediga toodete väljavedu.

Eesti majanduse integratsioon ELga sõltub oluliselt kaubandussidemete arengust, mis tööstusharusisese kaubavahetuse hinnangute kohaselt ei ole kuigi tihedad. Eesti vajab soovitud konvergentsikiiruse tagamiseks jätkuvalt järjekindlat väliskaubandussuhete edendamist ELga, mille teostamisel on märkimisväärne roll riigil. Eesti kaupade turustamist välisturgudel, sh ELs, samuti ettevõtlust Eestis laiemalt on Eesti riik edukalt toetanud nii Eesti Ekspordiagentuuri loomise kui Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse asutamise kaudu. Kaubandussuhete tihendamisel tuleks riigil eriti soodustada kvaliteettoodete tootmise ja ekspordi arendamist. Vastasel juhul võib kvaliteetsete kaupade tootmise ja turustamise oskusteabe puudumine tulevikus hakata pärssima Eesti majanduse edasist integratsiooni ELga.

Kasutatud kirjandus

1. **Andresen, M.A.** Emprical Intra-Industry Trade: What We Know and What We Need to Know. Department of Geography, University of British Columbia, November 3, 2002.
2. **Aturupane, C., Djankov, S. Hoekman, B.** Determinants of Intra-Industry Trade between East and West Europe. World Bank paper August 1997.
3. **Borkakoti, J.** International Trade. Causes and Consequences. An Empirical and Theoretical Text. Macmillan Press LTD 1998.
4. **Brülhart, M., Elliott, R. J. R.** Labour-Market Effects of Intra-Industy Trade: Evidence for the United Kingdom. Centre for Research on Globalisation and Labour Markets, School of Economics, University of Nottingham. Research Paper 2000/21.
5. **Eltetö, A.** FDI and changes in foreign trade structure and intra-industrial trade in five CEECs. Presented at the 6th E.A.C.E.S. Conference in Barcelona, 7-9 September, 2001.
6. European Central Bank. The acceding countries' strategies towards ERM II and the adoption of the euro: An analytical review. Mimeo, September 2003.
7. **Gabrisch, H., Segnana, M. L.** Vertical and Horizontal Patterns of Intra-Industry Trade between EU and Candidate Countries. Institut für Wirtschaftsforschung Halle IWH April 2003.
8. **Greenaway, D. Hine, R. Milner, C.** Vertical and Horizontal Intra-Industry Trade: A Cross Industry Analysis for the United Kingdom. The Economic Journal, Volume 105, Issue 433 (Nov., 1995).
9. **Grubel, H.G. and Lloyd, P. J.** Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products, New York: Wiley, 1975.
10. **Ide, S., Moës, Ph.** Scope of asymmetries in the euro area. National Bank of Belgium, Working paper No 37, March 2003.
11. **Martin, J.A., Orts, V.** Vertical specialization and intra-industry trade: the role of factor endowments. Universitat Jaume I de Castelló and Institut d'Economia Internacional, January, 2001.

12. **Mikić, M.** International Trade. Macmillan Press Ltd. 1998.

Summary

ECONOMIC INTEGRATION OF ESTONIA WITH THE EUROPEAN UNION ACCORDING TO INTRA-INDUSTRY TRADE

Laura Ehrlich
University of Tartu

Estonia has claimed to be ready to join the Euroarea as soon as in the middle of 2006, that requires to achieve a sufficient level of economic integration and convergence with the European Union (EU) economies in a few years. The level of economic integration can be estimated by various measures, among which the level of intra-industry trade (IIT) of a country has become increasingly popular as it enables to evaluate the trade relations in more detail. As there are few analyses on IIT in Estonia, the current paper tries to contribute to the decrease of the gap. The level of IIT shows the proportion of similar goods exported and imported simultaneously by a country in its total foreign trade. The higher the level of IIT, the higher is the intra-industrial specialization on certain varieties of products inside the industry that indicates close economic relations between trading countries. IIT can be differentiated into vertical and horizontal IIT according to the quality of similar products traded. Foreign trade in similar products of close quality but characterized by different attributes is classified to be horizontal IIT (HIIT). The dominance of vertical IIT (VIIT) in foreign trade indicates closer economic integration of trading partners, where one country has specialized on production and exports of high quality products and the other country has specialized on low quality products.

The level of IIT in the foreign trade between Estonia and the EU is very low, constituting only about 25% of total trade. The industries are relatively highly differentiated by the level of IIT in Estonia showing different level of development of trade relations. Still, in the case of all industries inter-industry trade dominates – the level of IIT is below 50%. Compared to the first half of 1990s, the level of IIT has increased by about a fourth, indicating increase in integration of economies. In the case of some industries the level of IIT has decreased probably due to large and mainly inter-industry-type growth in trade flows. The IIT between Estonia and the EU is mainly VIIT (close to 90%) reflecting the specialization on lower quality products in Estonia, higher quality products are imported from the EU. The low levels of IIT and HIIT show that the trade relations between Estonia and the EU are still in the inter-industry phase but there can be seen some drift towards the IIT-phase. The relatively low level of integration of Estonian economy with the EU according to intra-industry trade estimations indicates that continuation of promoting trade relations with the EU is needed. In the 1990s the state sponsored Estonian Exports Agency (EEA) succeeded in contributing to the creation of a favorable policy environment for exporting enterprises. The work of EEA is partly carried on by the agency Enterprise Estonia that has focused on supporting entrepreneurship in Estonia. The main challenge for the state is to promote Estonian firms to develop the

knowledge of producing and selling abroad quality products, otherwise the integration of Estonian economy with the EU can be limited in the future.

AGRARSEKTOR ALS BESONDERER BEREICH DER WIRTSCHAFT

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

Die estnische Landwirtschaft ist stark durch die europäische Ackerbautradition geprägt.[1] Insofern gehörte sie bereits in der ersten Unabhängigkeitperiode (1918 bis 1940) zu den führenden Wirtschaftzweigen des Landes, deren Angebot auch auf europäischen Märkten mit qualitativ hochwertigen Produkten vertreten war. Nach der stalinistischen Zwangskollektivierung und Verschleppung estnischer Bauern nach Sibirien (1949 bis 1951) konnte sich die Landwirtschaft Estlands verhältnismäßig rasch von diesem strukturellen Umbruch erholen und musste über die Drehscheibe der Moskauer Zentralverwaltung andere Sowjetrepubliken mit wichtigen landwirtschaftlichen Produkten versorgen.

Anfang der 90er Jahre begann dann in Estland mit der Entflechtung und Privatisierung staatlich kollektivierter Großbetriebe[2] die dritte Agrarreform des vergangenen Jahrhunderts. Das Humankapital sowie die natürlichen Ressourcen[3] versprachen gute Entwicklungperspektiven. Umso überraschender ist es, dass trotz dieser außerordentlich günstigen Ausgangsbedingungen die estnische Landwirtschaft ständig geschrumpft ist. Ihr Anteil am Bruttoinlandprodukt hat sich seit der Lösung aus dem sowjetischen Verbund bis heute um ungefähr das Vierfache vermindert. Auf Grund dieser 'dramatischen Rückentwicklung'[4] ist allein im Zeitraum 1997 bis 2001 der Anteil der im Agrarsektor beschäftigten Bevölkerung von 9,9 % auf 6,9 % zurückgegangen.[5] Trotz seiner Ressourcen und entwickelten Nahrungsmittelindustrie importiert Estland seit 1995 mehr landwirtschaftliche Produkte als es exportiert. Der Einfuhrüberschuss landwirtschaftlicher Produkte betrug im Jahre 1998 ca. 50 % des jährlichen Produktionsvolumens der estnischen Landwirtschaft.[6] Die Ursachen hierfür sind in erster Linie in einer Politik der Tallinner Zentralregierung zu suchen, die in Verkennung der Besonderheiten des Agrarsektors die heimische Landwirtschaft schutzlos dem protektionistischen Umfeld in Europa ausliefert.

---

[1] welche von deutschen Großgrundbesitzern eingeführt und während mehrere Jahrhunderte den örtlichen Bedingungen angepasst worden war. Vgl. hierzu und im Folgenden: Reiljan, J., Wettbewerbsfähigkeit der estnischen Landwirtschaft vor dem Beitritt in die EU, Tartu 1999.

[2] Aus ca. 300 landwirtschaftlichen Großbetrieben entstanden bis 1999 → 734 Genossenschaften und Aktiengesellschaften sowie 41.446 Einzelhöfe.

[3] Vor allem landwirtschaftliche Nutzflächen von guter Bonität sowie ausreichende Wasservorkommen.

[4] Reiljan, J., a.a.O., S. 1.

[5] Institut der deutschen Wirtschaft, Neue Sterne am Himmel – die Osterweiterung der Europäischen Union, Köln 2003, S. 11.

[6] Reiljan, J., a.a.O., S. 7 und Tabelle 2.

1 Agrarwirtschaft als besonderer Sektor der Volkswirtschaft

In Volkswirtschaften mit überwiegend marktwirtschaftlichen Ordnungelementen zeichnet sich der Agrarsektor durch Besonderheiten aus, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, ihn aus dem freien Spiel der Marktkräfte herauszunehmen und einer besonderen behördlichen Obhut zu unterstellen. Dennoch gelten in der Agrarwirtschaft – wie in allen anderen Wirtschaftzweigen auch – jene wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten, auf denen das weitgehend automatische Funktionieren der Marktwirtschaft beruht.

Marktmechanismus auf den Agrarmärkten[7]

- Wie auf allen Gütermärkten ist auch auf den Agrarmärkten die Nachfrage umso höher und das Angebot umso geringer, je niedriger die Preise sind – und umgekehrt. Auch hier gibt es jeweils eine bestimmte Höhe des Preises, bei der Angebot und Nachfrage gleich sind.
- Der Zusammenhang zwischen Preis und Nachfrage nach einem landwirtschaftlichen Erzeugnis beruht in erster Linie darauf, dass mit fortschreitender Befriedigung der individuellen Bedürfnisse nach einem bestimmten Gut die subjektiv empfundenen Nutzen abnehmen (erstes Gossen'sches Gesetz). Der für ein Erzeugnis am Markt erzielbare Preis wird dann bei gegebener Preis-Nachfrage-Beziehung (Nachfragefunktion auf dem Bedarfmarkt) durch die Höhe der Produktion und damit des Angebots bestimmt.
- Die Höhe der Produktion ergibt sich bei gegebener Technik aus den eingesetzten Mengen der Produktionsfaktoren und deren Qualitäten. Von jedem dieser Produktionsfaktoren wird in der Tendenz so viel eingesetzt, bis Grenzkosten gleich Grenzerlös sind und längerfristig kein Verlust resultiert. Kurzfristig führen Mobilitäthemmnisse zu einer Abkehr von diesem Grundsatz, d. h. bei sinkenden Preisen wird die Produktion aufrechterhalten, solange die Erlöse die variablen Kosten der Erzeugung noch decken.

Besonderheiten von Angebot und Nachfrage auf den Agrarmärkten

Es sind vor allem drei Besonderheiten hervorzuheben, welche die Agrarwirtschaft von der übrigen Wirtschaft unterscheiden und die bei Zusammentreffen in der Regel zu Problemen führen:

☛ Unterproportional steigende Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen bei langfristig, im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung steigendem Einkommenniveau. Das bedeutet: Der Anteil der Nahrungmittelausgaben an den gesamten Konsumausgaben nimmt mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen und fortschreitender Bedarfsättigung allmählich ab. Untersuchungen für zahlreiche Länder und Zeitperioden haben das bestätigt. Nach ihrem Entdecker Ernst Engel (1857) bezeichnet man diese Aussage als

[7] Vgl. hierzu und im Folgenden: Hennies, M. O. E., Allgemeine Volkswirtschaftlehre für Betriebswirte – Grundlagen, Wirtschaftordnungen, Wirtschaftkreislauf, Agrarwirtschaft, Band 1, Berlin 2003 (6. Auflage), S. 254 ff.

'Engel'sches Gesetz'. Der Wirtschaftstheoretiker spricht in diesem Zusammenhang von einer niedrigen Elastizität der Nachfrage in Bezug auf das Einkommen[8].

☛ Relativ t r ä g e R e a k t i o n e n von A n g e b o t und N a c h f r a g e auf Preisänderungen (geringe Elastizitäten von Angebot und Nachfrage auf Preisänderungen des betreffenden Gutes; vgl. die steilen Kurvenverläufe in der nachfolgenden Abbildung), so dass es bereits bei verhältnismäßig geringen Unterschieden zwischen Angebot und Nachfrage zu starken Preisausschlägen kommt. Das ist auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Die landwirtschaftliche Produktion ist kurzfristig nicht beliebig variierbar (vgl. hierzu auch den 'Schweinezyklus').
- Die landwirtschaftliche Produktion ist in besonderem Maße witterungabhängig.
- Die Agrargüter sind zu einem großen Teil nur sehr begrenzt lagerfähig.

Andererseits:

- Die Nachfrage der Bevölkerung nach Lebensmitteln ist relativ starr, d. h. sie verändert sich bei Preisschwankungen nur wenig. Das ist nicht nur auf die allgemein zu beobachtenden rigiden Verbrauchergewohnheiten zurückzuführen; die geringe Elastizität der Nachfrage nach Agrarprodukten bei Preisveränderungen erklärt sich vor allem dadurch, dass diese Waren überwiegend lebensnotwendige Güter sind, auf die nicht verzichtet werden kann (essentials). Sie müssen gekauft werden, auch wenn die Preise steigen. Außerdem sind die Preise dieser Subsistenzmittel im Vergleich zu den individuellen Einkommen im Allgemeinen verhältnismäßig gering.

Dem schwankenden Angebot auf Grund saisonaler und sonstiger witterungbedingter Einflüsse steht also eine ziemlich stabile Nachfrage gegenüber. Die Folge ist, dass unvermeidliche Differenzen zwischen Angebot und Nachfrage zu besonders starken Preisausschlägen führen.

☛ In der Landwirtschaft ist die M o b i l i t ä t der A r b e i t noch geringer als in anderen Wirtschaftbereichen. Die Gründe hierfür sind:

- Die meisten landwirtschaftlichen Arbeitkräfte haben durch ihre spezialisierte Ausbildung nur fachspezifische Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die sie in anderen Berufsfeldern kaum produktiv umsetzen können. Dazu müssten sie sich erst einer grundlegenden Umschulung unterziehen.
- Die Altersstruktur der in der Landwirtschaft arbeitenden Menschen ist – ähnlich wie auch in anderen, bereits über längere Zeit schrumpfenden Wirtschaftbereichen – ungünstig. Der Anteil der älteren Arbeitkräfte ist verhältnismäßig hoch. Diese haben es wesentlich schwerer, sich umschulen zu lassen und in anderen Berufen unterzukommen.
- Der Anteil der Familienangehörigen an der Gesamtzahl der landwirtschaftlich Beschäftigten ist hoch (in der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise über 90 Prozent). Wechseln Söhne und Töchter in andere Berufe über, so hat das meist die – schmerzlich empfundene und nicht selten mit moralischen Schuldgefühlen verbundene – Konsequenz, dass der väterliche Betrieb aufgegeben werden muss.

---

[8] $\varepsilon_{x;Y} < 1$

- In ländlichen Gebieten ist das Angebot von Arbeitplätzen anderer Berufe verhältnismäßig gering.

Die Mobilität der Arbeit in der Landwirtschaft ergibt sich folglich oft erst im Verlauf des Generationenwechsels durch die Berufswahl der heranwachsenden Kinder aus bäuerlichen Familien und weniger durch einen Berufswechsel der in der Landwirtschaft bereits tätigen Bevölkerung.

Zwangläufig sinkende Erwerbtätigenzahl

Solange die Menschen am physiologischen Existenzminimum leben, werden sie zusätzliches Einkommen fast in voller Höhe für Nahrungmittel ausgeben. Ist aber ein gewisser Lebensstandard erreicht, so nimmt mit wachsendem Einkommen der Verbrauch von Lebensmitteln nur noch wenig zu. Weitere Einkommenteile werden dann zunehmend für andere Güter ausgegeben, und zwar für industrielle Massengüter und vor allem Dienstleistungen. Bei Annäherung an die Sättigungsgrenzen steigt der Gesamtverbrauch eines Volkes an Nahrungmitteln mit wachsendem Einkommen nur noch in etwa proportional zur Bevölkerung. Das hat für die Erwerbtätigen in der Landwirtschaft unausweichliche Konsequenzen:

In der Landwirtschaft kann nur dann ein gleich bleibender Prozentsatz der Bevölkerung beschäftigt werden, wenn die Arbeitproduktivität im Agrarsektor unverändert bleibt (Fall 1). Denn nur dann ist zur Erzeugung der verhältnisgleich mit der Bevölkerung wachsenden Verbrauchsmenge an landwirtschaftlichen Produkten eine im gleichen Verhältnis wachsende Zahl von Arbeitkräften erforderlich:[9]

Fall 1: $\Delta\pi_A^{LW} = 0$; $\frac{\Delta B}{B} > 0$

$\rightarrow \Delta A^{LW} > 0$ und $\Delta\left(\frac{A^{LW}}{A^{VW}}\right) = 0$

Steigt dagegen die landwirtschaftliche Arbeitproduktivität, ist die Situation eine andere; dann sind zwei Fälle zu unterscheiden.

Ist der relative Anstieg der Arbeitproduktivität gleich dem der Bevölkerung, dann bleibt zwar die absolute Zahl der in der Landwirtschaft benötigten Arbeitkräfte konstant; ihr Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbtätigen sinkt aber:

Fall 2a: $\Delta\pi_A^{LW} > 0$, und zwar: $\frac{\Delta\pi_A^{LW}}{\pi_A^{LW}} = \frac{\Delta B}{B} > 0$

[9] bei entsprechender Ausweitung der landwirtschaftlich genutzten Flächen. — Im Folgenden wird unterstellt, dass die Erwerbtätigenquote (A/B) unverändert bleibt und die Nachfrage nach Agrarprodukten proportional zur Zahl der Bevölkerung steigt. Dabei bedeuten: B = Zahl der Gesamtbevölkerung; A = Erwerbtätige; LW = Landwirtschaft; VW = Volkswirtschaft; π_A = Arbeitproduktivität.

$$\rightarrow \quad \Delta A^{LW} = 0 \text{, aber} \qquad \Delta\left(\frac{A^{LW}}{A^{VW}}\right) < 0$$

Übersteigt der Prozentsatz der Produktivitätsteigerung den des Bevölkerungwachstums, dann nimmt nunmehr auch die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten ab, und ihr Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbtätigen sinkt noch stärker als im Fall 2a:

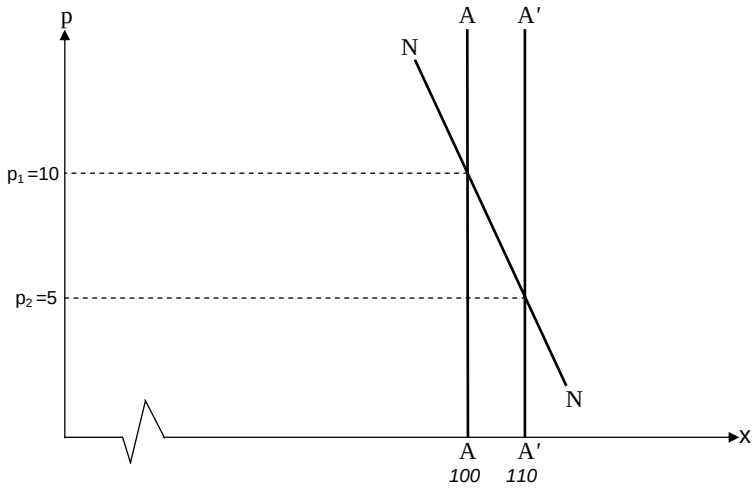
Fall 2b: $\Delta\pi_A^{LW} > 0$, und zwar: $\dfrac{\Delta\pi_A^{LW}}{\pi_A^{LW}} > \dfrac{\Delta B}{B} > 0$

$$\rightarrow \quad \Delta A^{LW} < 0 \text{, und} \qquad \Delta\left(\frac{A^{LW}}{A^{VW}}\right) << 0$$

Können sich die Marktkräfte ungehindert entfalten, senkt das durch die gestiegene Arbeitproduktivität entstehende Überangebot die Agrargüterpreise so weit, dass zunächst die am wenigsten rentabel produzierenden landwirtschaftlichen Betriebe ihre Produktion einstellen und aus dem Marktangebot ausscheiden.

In der nachfolgenden Abbildung steht der – steil abfallenden, also relativ unelastischen – Nachfragekurve nach landwirtschaftlichen Produkten (NN) das kurzfristig (hier: völlig) unelastische Angebot AA gegenüber. Stiege das Angebot von AA (100 ME) auf A'A' (110 ME), so fiele der Preis – unter den in der Abbildung durch die Kurvenkonstellationen zum Ausdruck kommenden Marktbedingungen – von p_1=10 GE auf p_2=5 GE. Der Umsatz sänke von bisher 1000 GE auf 550 GE. Die in der Landwirtschaft erzielbaren Einkommen erführen eine so starke Einbuße, dass, wenn keine Mobilitäthemmnisse beständen, ein Teil der Betriebe ihre Produktion einstellten. Dadurch würde das Angebot sinken und den Preis auf einem Niveau[10] stabilisieren, welches zu Einkommenverhältnissen in der Landwirtschaft führte, die in etwa denen in der übrigen Wirtschaft entsprächen.

[10] Das neue Preisniveau läge über dem durch das Überangebot gedrückten Niveau, aber unter dem der Ausgangslage. Die durch Produktivitätfortschritte ermöglichten Kostensenkungen kämen sowohl den am Markt verbleibenden Produzenten als auch den Verbrauchern zugute.



Agrargütermarkt

Diesem Anpassungprozess stehen aber die geschilderten Mobilitäthemmnisse – zumindest temporär – entgegen.

Die Arbeitkräfte, die – aus welchen Gründen auch immer – aus der Landwirtschaft nicht abwandern und weiterhin produzieren, verhindern eine marktwirtschaftliche Beseitigung der Überschüsse und damit eine Anpassung der Einkommenverhältnisse in der Landwirtschaft. Aus Sicht des einzelnen Landwirtes erscheint als einziger Ausweg aus dieser Misere die konsequente Nutzung des technischen Fortschritts, um durch Produktivitätsteigerungen und 'Flucht in die Menge' die einzelwirtschaftliche Ertragslage zu erhalten. Dadurch erhöht sich aber letztendlich das Gesamtangebot an landwirtschaftlichen Produkten, wodurch sich die Lage nur noch verschlimmert. Die Landwirtschaft befindet sich im Grunde in einem Teufelskreis, der sie zum Opfer ihrer eigenen Leistungfähigkeit werden lässt. Die Folgen sind:

- Unterdurchschnittliche Einkommenverhältnisse in der Landwirtschaft, d. h. im Vergleich zu anderen Sektoren niedrigere Entlohnungen der Produktionsfaktoren.
- Volkswirtschaftlich nicht zu vertretende Bindung von Produktivkräften im Agrarsektor.
- Fortbestehende Tendenz zu Produktionsüberschüssen, insbesondere dann, wenn der Staat sich aufgerufen fühlt, zur Wahrung einigermaßen ausgeglichener Lebensverhältnisse in der Landwirtschaft Einkommenhilfen zu gewähren.

- Ein durch Angebotüberschüsse bewirkter Preisverfall kommt zwar den Verbrauchern zugute; die 'Zeche' zahlen aber die Erwerbtätigen in der Landwirtschaft, die durch unterdurchschnittliche Einkommen die niedrigen Subsistenzmittelkosten der Bevölkerung alimentieren. — Werden dagegen die Lebensverhältnisse in der Landwirtschaft durch staatliche Einkommenhilfen aufgebessert, dann zahlt insoweit die Gesamtheit der Bevölkerung über Steuern die niedrigen Lebensmittelpreise.

Zur Lösung dieser Überschuss- und Einkommenprobleme gibt es vier denkbare Ansätze:

☛ Verhinderung der Produktivitätfortschritte in der Landwirtschaft.
☛ Abschöpfung der überschüssigen Agrargüterproduktion durch interventionistische Maßnahmen.
☛ Freiwillige Herausnahme von bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen aus der Nahrungmittelproduktion und Aufforstung dieser Gebiete[11] ergänzt durch Schaffung anderer Erwerbmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung.[12]
☛ Stärkere Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktivkräfte auf die Erzeugung von 'Defizitprodukten', wie beispielweise eiweißhaltige Futtermittel, Faserpflanzen, Pflanzen als Energieträger, Holz und andere nachwachsende Rohstoffe. Ergänzt werden kann das durch Förderung einer stärkeren Verwendung von Agrarprodukten im Nicht-Nahrungmittelbereich, z. B. als Industriestärke und Ethanol.

An die Behinderung der Landwirte, den neuesten technischen Wissensstand produktiv zu nutzen, wird wohl kaum ein vernünftiger Wirtschaftpolitiker ernsthaft denken. Eine solche Maßnahme widerspräche jedem gesunden Erwerbstreben. Es liegt im Interesse der Hebung des Lebensstandards aller, die wirtschaftlichsten Produktionstechniken anzuwenden. Dennoch sei hier auf diese Möglichkeit – so unsinnig sie auch erscheinen mag – der Vollständigkeit halber hingewiesen, weil in der Vergangenheit im Zusammenhang mit den Problemen der 'technologischen Erwerblosigkeit'[13] immer wieder Gedanken dieser und ähnlicher Art geäußert worden sind, die sehr stark an die 'Maschinenstürmermentalität' des vorvergangenen Jahrhunderts erinnern.

Durch staatliche Abnahmegarantien in Verbindung mit Vorratstellen können überschüssige landwirtschaftliche Produkte den Märkten entzogen und die Agrargüterpreise auf einem Mindestniveau (Interventionspreise = garantierte Mindestpreise) stabilisiert werden. Das ist allerdings ohne wesentlich höhere

---

[11] nicht zuletzt auch zur Verbesserung des Natur- und Umweltschutzes sowie Sicherung und Pflege einer vielfältigen Landschaft als Lebens-, Freizeit- und Erholungsraum.

[12] Zu denken ist dabei u. a. an neue Aufgabenbereiche in Form von Dienstleistungen zum Schutz von Umwelt und Natur sowie zur Pflege der Landschaft.

[13] als Folge verstärkter Substitution von Arbeit durch Sachmittel. Vgl. hierzu auch: Hennies, M. O. E., Arbeitzeitverkürzung als Maßnahme der Beschäftigungspolitik, in: Die Integration der Europäischen Union und ihre Wirkungen auf die Wirtschaftspolitik Estlands, Tagungsband, Berlin und Tallinn 2002, S. 72 ff.

volkswirtschaftliche Kosten allenfalls im Hinblick auf lagerfähige Güter und überdies nur für begrenzte Zeit möglich.

Würde der Staat gemäß obiger Abbildung die Differenz zwischen AA und A'A' (10 ME) zum Preis von p=10 GE aufkaufen, so könnte das ursprüngliche Preisniveau aufrechterhalten werden. Die Ankaufkosten für die öffentliche Hand (100 GE) wären wesentlich niedriger als die Umsatzeinbußen der Landwirtschaft bei Preisverfall auf p=5 GE (1000 GE – 550 GE = 450 GE). Die Differenz zahlte der Verbraucher in Form erhöhter Lebenshaltungskosten. Mit der Abschöpfung der Überproduktion sind allerdings noch nicht alle Kosten der Intervention erfasst. Hinzu kommen Lager- (einschließlich Schwund-) und übrige Verwaltungskosten.

Die Läger solcher Vorratstellen können aus praktischen Gründen nicht unbegrenzt aufgestockt werden. Ein Verkauf auf den Inlandmärkten scheidet aus, weil dann der zuvor verhinderte Preisverfall doch noch – lediglich zeitversetzt –einträte. Die aufgekauften Güter müssten folglich früher oder später entweder an Länder mit unzureichendem Versorgungstand weit unter Herstellungskosten veräußert (Exportförderung durch Subventionen[14]), verschenkt oder aber vernichtet werden. Der Versuch, die Überschüsse auf den Weltmärkten um jeden Preis absetzen zu wollen, provozierte aller Voraussicht nach Gegenmaßnahmen (Retorsionsmaßnahmen) jener Konkurrenzländer, die sich vor gleiche Probleme gestellt sähen. Die Folge wäre, dass immer mehr Haushaltmittel eingesetzt werden müssten, ohne dass sich dadurch die Einkommensituation in der Landwirtschaft grundlegend verbesserte. Dieser ruinöse Wettbewerb um schrumpfende Exportmärkte mit sinkenden Weltmarktpreisen belastete die übrigen internationalen Handelsbeziehungen. Rohstoffarme Industrieländer, wie beispielweise die Bundesrepublik Deutschland, die in besonderem Maße auf den Export ihrer Industrieerzeugnisse angewiesen sind ('Rohstoffveredelungländer'), steuerten einen gefährlichen Kurs, wenn sie sich auf solchen Nebenschauplätzen in handelskriegartige Auseinandersetzungen verstrickten.

Auch kann vom Verbraucher und Steuerzahler kein Verständnis dafür erwartet werden, dass hochwertige Nahrungmittel durch kostspielige öffentliche Lagerhaltung ständig an Qualität verlieren und dann letztendlich zu Schleuderpreisen exportiert, im Inland zu Tierfutter oder technischen Produkten verarbeitet oder gar vernichtet werden.

Ein weiteres, weltwirtschaftlich noch viel gravierenderes Problem ist dabei zu bedenken. Zahlreiche Entwicklungländer, die ihre Infrastruktur und Industrie noch nicht genügend ausgebaut haben, um in ein stabiles Anfangstadium ihrer wirtschaftlichen Entwicklung ('take-off'-Phase[15]) zu gelangen, sind auf den Export

---

[14] was praktisch einem Dumping gleichkäme; Dumping = Preisdifferenzierung zwischen In- und Auslandmärkten, so dass – unter Berücksichtigung der Transport- und übrigen Translokationskosten – die Angebotpreise im Ausland unter denen im Inland liegen ('Schleuderausfuhr').

[15] Rostow unterscheidet fünf wirtschaftliche Entwicklungstufen: 1. Die traditionelle Gesellschaft; 2. die Übergangsgesellschaft; 3. die Startgesellschaft (take-off); 4. die

von Agrarprodukten angewiesen. Sie benötigen dringend die Erlöse aus diesen Exporten (Devisen), um die für ihre wirtschaftliche Entwicklung unabdingbaren, von ihnen noch nicht produzierten modernen Betriebsmittel samt technologischem Wissen importieren und finanzieren zu können. Darüber hinaus sind diese Länder zum großen Teil so stark verschuldet, dass sie bereits heute am Rande ihres wirtschaftlichen Ruins stehen. Ihnen muss die Möglichkeit gegeben werden, diese Schulden abzutragen. Und das kann nur durch Hergabe von Inlandprodukt geschehen, das in diesen entwicklungbedürftigen Volkswirtschaften noch überwiegend aus Agrargütern besteht. Wenn die Industrienationen diesen Ländern dazu aber nicht die Gelegenheit geben, weil sie ihrerseits bestrebt sind, die Agrarprodukte ihrer eigenen Landwirtschaft abzusetzen, dann ist zu befürchten, dass auch diese Länder in den weltumspannenden Terrorismus hineingezogen werden und es zu weiteren internationalen Kurzschlüssen kommt.

Die Vernichtung öffentlich aufgekaufter Vorräte ist im Hinblick auf die hungernde und verhungernde Bevölkerung der 'Dritten Welt' moralisch nicht zu verantworten. Es könnte zwar daran gedacht werden, diese Überschüsse den ärmsten Ländern kostenlos zur Verfügung zu stellen; damit löste man aber weder deren Probleme[16] noch jene der Überschussländer.

Weitaus sinnvollere Maßnahmen als Lagerhaltung und Export von Überschüssen bestehen darin, die dafür aufgewendeten Mittel den Landwirten direkt zukommen zu lassen, wenn diese sich dazu bereit erklären, auf die Produktion landwirtschaftlicher Überschüsse zu verzichten und sich aus dem Agrarsektor zurückzuziehen[17] oder ihre Produktion auf defizitäre Güter umzustellen. Dadurch könnten sie vom Zwang befreit werden, aus Gründen der Existenzsicherung die 'Flucht nach vorne' antreten, Einkommenzuwächse vorrangig durch Produktion zusätzlicher landwirtschaftlicher Güter erzielen und das Letzte an Erträgen aus ihren Betrieben herauswirtschaften zu müssen.[18]

2. Agrarwirtschaft in einer offenen Volkswirtschaft

In einer offenen Volkswirtschaft ohne behördliche Schutzpolitik (ohne Protektionismus) bildet das Niveau der Preise eingeführter landwirtschaftlicher Erzeugnisse die Preisobergrenze.

Entwicklung zur Reifegesellschaft; 5. die Gesellschaft im Stadium des Massenkonsums. (Rostow, W. W., Stadien wirtschaftlichen Wachstums — Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie, Göttingen 1960, S. 18 ff.)

[16] Hilfe zur Selbsthilfe ist wichtig; alles andere verdeckt nur die Schwierigkeiten und lähmt die lebensnotwendigen Eigeninitiativen dieser Länder.

[17] Als Maßnahmen kommen dafür u. a. in Betracht: Flächenstilllegungprämien, großzügige Vorruhestandregelungen, Überganghilfen in Form von Finanzhilfen und Umschulungen zur Förderung der Mobilität der Arbeit zwischen landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Berufen.

[18] Vgl. hierzu auch: Konzept der Bundesregierung zum Abbau der Agrarüberschüsse, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin vom 24.02.87, Nr. 18, S. 139 ff.

- Liegt das beim Importpreisniveau erzielbare Einkommen in der Landwirtschaft erheblich unter den Erwerbmöglichkeiten in anderen Wirtschaftzweigen, ist im Laufe der Zeit nach 'Auswachsen' der geschilderten Mobilitätprobleme mit einem Schrumpfen der heimischen Agrargüterproduktion zu rechnen.
- Nur die Betriebe werden unter diesen Umständen auf Dauer ihre Produktion aufrechterhalten, die infolge hoher Produktivität mit den ausländischen Anbietern konkurrieren können.
- Liegen die Importpreise unter den Produktionskosten der produktivsten inländischen Betriebe, so kommt früher oder später die gesamte Agrarwirtschaft im Inland zum Erliegen. Die Volkswirtschaft verliert ihre nationale Ernährungsgrundlage.

Agrarschutzpolitik, ihre Ziele und Möglichkeiten

Die Agrarschutzpolitik hat das Ziel, einer Volkswirtschaft die eigene Ernährungsgrundlage zumindest bis zu einem bestimmten Versorgungsgrad zu erhalten. Dazu muss sie entweder die Agrargüterpreise so hoch oder die Kosten der inländischen Agrargüterproduktion so niedrig halten, dass noch genügend landwirtschaftliche Betriebe ihre Kosten decken können. Mittel- und langfristig gilt es fernen, die erzielten Einkommen in der Landwirtschaft auf einem Niveau zu stabilisieren, welches noch so viele Arbeitkräfte im Agrarsektor hält, wie bei dem erreichten Produktivitätstand zur politisch gewünschten Selbstversorgung benötigt werden. Um diese Aufgabe zu erfüllen, müssen jene ausländischen Agrargütermengen vom Inlandmarkt ferngehalten werden, welche die Spanne zwischen inländischem Bedarf und eigener Produktion übersteigen. Hierzu stehen der Agrarschutzpolitik drei Arten von Maßnahmen zur Verfügung:

→ Es können I m p o r t k o n t i n g e n t e festgesetzt werden. Abgesehen davon, dass Maßnahmen dieser Art systemfremde Eingriffe in die marktwirtschaftlichen Ablaufprozesse darstellen und eklatant gegen die weltweiten Vereinbarungen im Rahmen der WTO[19] verstoßen, führen sie darüber hinaus bei den Importeuren zu verteilungpolitisch höchst fragwürdigen Gewinnen, die nicht auf besondere unternehmerische Leistungen zurückzuführen sind. 'Sozialisierte' man diese Gewinne, indem man an die Stelle der privaten Importeure staatliche Außenhandelsmonopole setzte, dann würden die systeminkonformen Eingriffe nur vermehrt und weitere einschneidende Ergänzungmaßnahmen erforderlich.

→ Erhebung von Z ö l l e n: Die Wirtschaftbehörde kann die Preise der ausländischen, auf dem Inlandmarkt angebotenen Agrarerzeugnisse künstlich erhöhen, indem sie Zölle erhebt oder – was auf das gleiche hinausläuft – die Differenz zwischen den höheren Inlandpreisen (Schwellenpreisen) und den niedrigeren Angebotpreisen auf dem Weltmarkt 'abschöpft'.[20]

---

[19] World Trade Organization, bestehend aus GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), GATS (General Agreement on Trade in Services) und TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights).

[20] Abschöpfungen sind gewissermaßen 'variable Zölle' (weshalb man im Allgemeinen auch von 'variablen Abschöpfungen' spricht), welche die schwankenden Außenpreise flexibel den höheren Preisen im Inland angleichen.

→ Zahlung von E i n k o m m e n h i l f e n an Landwirte oder Übernahme eines Teils der landwirtschaftlichen Kosten: Die Agrargüterpreise im Inland können auf dem niedrigeren Niveau der Auslandkonkurrenz gelassen und die Einkommen der inländischen Landwirte durch Zuzahlungen zu deren Erlösen oder durch Übernahme anteiliger Kosten durch den Staat (Entlastungzahlungen) s u b v e n t i o n i e r t werden.

Über eines muss man sich bei all diesen Schutzmaßnahmen für die inländische Landwirtschaft im Klaren sein: Die Anwendung eines dieser Mittel oder einer ihrer denkbaren Kombinationen bedeutet stets den zumindest teilweisen Verzicht auf die Vorteile des Freihandels, d. h. auf Wohlstandsteigerungen, die bei intensiverer Nutzung der internationalen Arbeitsteilung mögliche wären. Dieser Verzicht stellt gewissermaßen volkswirtschaftliche Kosten für die künstliche Erhaltung nicht mehr rentabler Betriebe dar.

Sieht man von der ersten dieser drei genannten Möglichkeiten ab, weil sie auf Grund ihres ausgesprochen systemfeindlichen und vertragwidrigen Charakters die schlechteste Maßnahme darstellt, so bleibt zur Erhaltung einer dem Ausland im freien Wettbewerb unterlegenen Landwirtschaft nur die Alternative,

☛ entweder Zölle zu erheben und das freie Spiel der Marktkräfte auf dem höheren inländischen Agrargüterpreisniveau sich abspielen zu lassen[21]
☛ oder die Preise der landwirtschaftlichen Güter durch das ausländische Angebot unter die inländischen Kosten sinken zu lassen und den Landwirten die Differenz durch Staatszuschüsse zu vergüten.[22]

Im zweiten Fall brauchen keine Schutzzölle erhoben zu werden. Das Ausland sieht sich dann nicht zu Repressalien gegen die inländische Wirtschaft veranlasst, wie das bei Errichtung von Zollmauern u. U. zu befürchten wäre. Darüber hinaus ermöglicht der Weg über Staatszuschüsse eine entwicklungsgerechte Strukturpolitik: Die Fördermittel würden auf die Landwirtschaft nicht über die Ausgaben der Konsumenten gleichsam nach dem 'Gießkannenprinzip' verteilt, sondern die Staatszuschüsse könnten gezielt nur Betrieben mit einem ausreichenden Entwicklungpotenzial gewährt[23], mit Auflagen verbunden und zeitlich begrenzt und darüber hinaus auch degressiv gestaffelt werden. Gelingt es auf diesem Wege, durch Produktivitätsteigerungen über sinkende spezifische Produktionskosten zumindest einen Teil der heimischen Landwirtschaft wieder wettbewerbfähig zu machen,

---

[21] vom Grundsatz her bedeutet das gewissermaßen eine 'Subventionierung' durch den Verbraucher.
[22] tatsächliche Subventionierung.
[23] Nur jene Betriebe sollten erhalten werden, die sanierungfähig und deren Inhaber sanierungwillig sind. Betriebe, die von Grund auf veraltet und unrentabel, also strukturell krank sind, sollten nicht durch manipulierte Marktdaten zur Aufrechterhaltung ihrer Produktion verleitet werden. Durch großzügige Umstellunghilfen, Schaffung von Umschulungmöglichkeiten sowie Gewährung von Vorruhestandgeldern sind die in diesen Unternehmungen beschäftigten Arbeiter und selbständigen Landwirte zur Aufgabe ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit zu bewegen.

können die volkswirtschaftlichen Kosten in vertretbaren Grenzen gehalten werden. Erschwert wird eine solche auf Anpassung gerichtete Agrarpolitik allerdings durch die Landbevölkerung selbst, die erfahrungsgemäß aus einem Gefühl der Benachteiligung heraus geneigt ist, sich zunächst zu starken Interessengruppen ('grüne Front') zusammenzuschließen und dabei in erster Linie die Sicherung ihrer Einkommen zu verfolgen und weniger das Übel an der Wurzel anzupacken, nämlich für eine nachfragegerechte und effiziente Produktion zu sorgen.

Die Erhebung von Schutzzöllen wird diesem Ziel (Wiederherstellung der Konkurrenzfähigkeit durch Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität) ganz und gar nicht gerecht. Im Gegenteil: Dieser Weg ist eher dazu geeignet, existierende Strukturmängel zu erhalten und bestehende Disparitäten zu zementieren oder gar noch zu vergrößern. Die erhöhten Preise setzen falsche Signale (Signalfunktion der Preise), wodurch die landwirtschaftlichen Betriebe nur zu Überproduktionen verleitet werden.

Auch verteilungpolitische Überlegungen sprechen gegen die Zolllösung. Da die Bezieher geringer Einkommen einen sehr viel größeren Teil ihrer Einkommen für Lebensmittel ausgeben als die Bezieher höherer Einkommen, haben bei einer 'Subventionierung über den Marktpreis' die einkommenschwachen Bevölkerungschichten die weitaus größere Last der Erhaltungskosten zu tragen (Regressivwirkung).

Marktregulierung, Rechtfertigung und Möglichkeiten

Die Ursachen sind aufgezeigt worden, wodurch Angebot und Nachfrage auf den Agrarmärkten nur träge reagieren, so dass unvermeidliche Differenzen zwischen Angebot und Nachfrage zu starken Preisschwankungen führen. In der Industrie dagegen bewirken Preisausschläge eine relativ rasche Erhöhung oder Einschränkung der Produktion und Anpassung der Nachfrage und beheben dadurch alsbald die Ursachen ihrer Entstehung.

In der Landwirtschaft ist eine solche Anpassung teils überhaupt nicht möglich, teils erfordert sie eine verhältnismäßig lange Zeit.[24] Die entstehenden Preisausschläge beheben sich daher nicht von selbst oder erst mit erheblichen Zeitverzögerungen.

— Preisspitzen gefährden die Nahrungmittelversorgung der unteren Einkommenschichten.
— Preissenkungen (im Sinne von Preisverfall auf Grund von Überangeboten) führen zu empfindlichen Verlusten und Liquiditätstörungen in den landwirtschaftlichen Betrieben (erhöhtes wirtschaftliches Unternehmerrisiko in der Landwirtschaft).

Diese Besonderheiten lassen es sinnvoll erscheinen, in die Ablaufprozesse auf den inländischen Agrarmärkten einzugreifen. Eine staatliche Beeinflussung der Preisbildung liegt also sowohl im Interesse der Konsumenten (Stabilisierung der Lebenshaltungskosten) als auch im Interesse der in der Landwirtschaft Tätigen

[24] Vgl. 'Schweine-Zyklus'.

(Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen). Als Maßnahmen kommen dafür Interventionspreise im Sinne von garantierten Mindestpreisen in Verbindung mit staatlichen Abnahmegarantien sowie Einfuhr- und Vorratstellen, Kostenentlastungen aller Art usw. in Betracht.

Verbindung von Marktregulierung und Agrarschutzpolitik

Werden zur Stabilisierung sowohl der allgemeinen Lebenshaltungskosten als auch der landwirtschaftlichen Einkommen die inländischen Agrargüterpreise in der skizzierten Weise beeinflusst, so können extreme Preisschwankungen weitgehend verhindert werden. Zugleich wird durch das zielgerecht gesteuerte Preisniveau auch die Höhe der landwirtschaftlichen Produktion beeinflusst.

Übersteigt die resultierende Produktion den Inlandbedarf, muss zur Stabilisierung des Preisniveaus der Überschuss durch öffentliche Vorratstellen aufgekauft werden. Anderenfalls sänken die Agrarpreise unter das angestrebte Niveau. Die Stabilisierung der Preise landwirtschaftlicher Produkte muss deshalb mit Abnahmegarantien zu festgesetzten Interventionspreisen verbunden werden.

Sollen solche staatlichen Abnahmegarantien nicht zu ständig steigenden Vorräten an landwirtschaftlichen Erzeugnissen führen, ist das Preisniveau für landwirtschaftliche Produkte nicht frei wählbar. Die Preise müssen auf eine Höhe eingesteuert werden, welche mittelfristig Angebot und Nachfrage auf den Agrargütermärkten zum Ausgleich bringt.

Die vorangegangenen Überlegungen haben gezeigt, dass durch Absenken der Preise für landwirtschaftliche Inlandprodukte auf Weltniveau ausländische Agrarerzeugnisse ohne Zölle und ohne Abschöpfungen von Preisdifferenzen zurückgedrängt werden können. Auch können niedrige Nahrungmittelpreise im Hinblick auf die Lebenshaltungskosten der Bezieher von Masseneinkommen aus verteilungpolitischen Gründen wünschenswert und zur Vermeidung aggressiver Lohnforderungen der Gewerkschaften aus stabilisierungpolitischen Gründen notwendig sein. Steuert man deshalb die Preise landwirtschaftlicher Produkte auf ein unterhalb der inländischen Kostenpreise liegendes Niveau ein, welches zugleich den Absatz ausländischer Anbieter auf die Spanne zwischen Inlandbedarf und politisch angestrebter Selbstversorgung beschränkt, dann müssen zur Aufrechterhaltung der heimischen Agrargüterproduktion die bäuerlichen Betriebe ihrer Kostenstruktur entsprechend finanziell unterstützt werden. Das kann durch Subventionen und sonstige Unterstützungen geschehen. Dabei können diese Zahlungen länger- bis mittelfristig in jenem Ausmaß gesenkt werden, wie es gelingt, durch gezielte Maßnahmen die Produktivität der Agrargütererzeugung zu erhöhen und die spezifischen Produktionskosten im Inland dem Auslandniveau anzupassen.

Neben dem teilweisen Verzicht auf die Vorteile des Freihandels sind diese finanziellen Zuwendungen an die Landwirtschaft die volkswirtschaftlichen Kosten für den 'Luxus', den sich eine hoch industrialisierte Volksgemeinschaft leistet, wenn

sie sich – aus welchen Gründen auch immer – eine nationale Ernährungsgrundlage bestimmten Ausmaßes erhalten will.

Literatur: Hinweise in den Fußnoten

Kokkuvõte

AGRAARSEKTOR KUI MAJANDUSE ERILINE VALDKOND

Manfred O.E. Hennies
Kieli Rakenduskõrgkool

Eesti on pikaajaliste põllumajanduslike traditsioonidega maa, mida alates 14. sajandi teisest poolest on kujundanud Lääne-Euroopa mõjud. Stalinlik sund-kollektiviseerimine ja maaelanikkonna küüditamine tõid endaga kaasa järsu struktuurimuutuse. Eesti põllumajandus suutis sellest eelkõige tänu oma inimkapitalile võrdlemisi ruttu toibuda. Põllumajanduse peamiseks ülesandeks oli nüüd Moskva keskvalitsuse juhtimisel teiste liiduvabariikide tähtsate põllumajandussaadustega varustamine.

Pärast Eesti sõltumatuse taastamist olid Eesti põllumajanduse arenguperspektiivid personaalse infrastruktuuri ja looduslike resursside põhjal esialgu päris head. Seda üllatavam on, et hoolimata neist erakordselt soodsatest lähtetingimustest on põllumajandustoodang Eestis pidevalt kahanenud. Alates 1995. aastast impordib Eesti põllumajandussaadusi rohkem kui ekspordib. Põhjusi tuleb siinkohal otsida esijoones agraarpoliitikast, mis on kodumaise põllumajanduse jätnud kaitsetult Euroopa protektsionistliku keskkonna meelevalda. Selline poliitika ei arvesta üldse seda, et nende riikide rahvamajanduses, kus valitsevad ülekaalukalt turu-majandusliku korra elemendid, iseloomustab põllumajandust eriline koht, mis õigustab seda majandusharu mitte jätma turujõudude mängu meelevalda ja tagada sellele eriline institutsionaalne kaitse.

EESTI SAETÖÖSTUSE KONKURENTSIVÕIME ANALÜÜS[1]

Riina Lättemägi, Priit Vahter
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Saetööstuse tähtsus Eesti väliskaubandusele tuleneb põhiliselt selle tööstusharu orienteeritusest välisturgudele. Antud haru kui ühe Eesti väliskaubandusbilansi tasakaalustaja juures tuleb tähelepanu pöörata saetööstuse konkurentsivõime muutustele aastate jooksul. Oluline ei ole üksnes suur konkurentsivõime mingil kindlal aastal, vaid konkurentsivõime suurendamine.

Artiklis analüüsitakse Eesti saetööstuse konkurentsivõimet läbi konkurentsivõime indeksite ja ekspordi turuosade. Ekspordi turuosade staatiline analüüs näitab, millised riigid on saetööstuse kaupade puhul kõige olulisemad. Dünaamilise analüüsi abil on näha muutused ekspordi orientatsioonis valitud nelja tootegrupi lõikes. Tootlikkuse analüüsis võrreldakse omavahel kodumaiste ja välisinvesteeringuga ettevõtete ekspordile orienteeritust ja tootlikkust.

1. Konkurentsivõime mõiste tööstusharu tasandil

Vastavalt Dluhosch'i definitsioonile tähendab majanduse konkurentsivõime kohalike ettevõtete võimet müüa oma tooteid ja teenuseid maailmaturul (Dluhosch *et al.* 1996). Ettevõtete võimet konkureerida välisturgudel võib nimetada aga ekspordivõimeks, sest kohaliku ettevõtte toodang peab olema eksportimiseks konkurentsivõimeline välismaiste toodetega.

Rääkides tööstusharu konkurentsivõimest, tuleb silmas pidada, et omavahel ei konkureeri mitte majandusharud, vaid nendes majandusharudes olevad ettevõtted. Järelikult saab majandusharu konkurentsivõimet vaadelda selles harus tegutsevate ettevõtete agregeeritud konkurentsivõimena (Riik 2003). Konkurentsivõime tööstusharu tasemel tähendab tööstusharu konkureerimist teise samasuguse tööstusharuga teises regioonis või riigis (McFertridge 1995). Riigi või tööstusharu ekspordivõime on toodetud eksportkaupade hindade ja samal turul olevate konkurentide samade kaupade hindade erinevus (Durand *et al.* 1992).

Konkurentsivõime kontseptsioon ettevõtte tasandil seab esmaseks ettevõtte kulud ja tulud. Kõige lihtsamas mõttes ei ole kasumita tegutsev ettevõte konkurentsivõimeline. Täiusliku konkurentsi mudelis on konkurentsivõimetu ettevõte selline, kelle keskmised kulud ületavad toote turuhinda. Ettevõttes kasutatava tooraine alternatiivkulud on suuremad kui toodetavate kaupade või teenuste väärtus. Firma tasandil on konkurentsivõime indikaatoriteks kasumilikkus, kulud, tootlikkus ja turuosa. (McFertridge 1995) Maailmapank defineerib

[1] Artikkel on valminud EV Haridus- ja Teadusministeeriumi sihtfinantseerimise TJMRI 0107 ning ETF grandi 5840 toetusel.

konkurentsivõime pidades silmas just ettevõtete tootlikkust ja muutusi loodud lisaväärtuses (Farrugia 2002).

Konkurentsivõimega tihedalt seotud mõiste on tootlikkus, mida võib kõige lihtsamalt defineerida kui tootmise väljundit sisendi(te) ühiku kohta (Schreier, Pilat 2001). Tootlikkust võib lugeda majanduskasvu ning konkurentsivõime põhiteguriks. Paul Krugman on väitnud, et mõistel konkurentsivõime puudub majanduslik sisu ning et tegemist on metafooriga – konkurentsivõime asemel peaksime Krugmani käsitluse järgi rääkima tootlikkusest (Krugman 1996). Ka Michael Porter jõuab oma raamatus *The Competitive Advantage of Nations* järelduseni, et konkurentsivõime analüüs peab uurima tootlikkust ning selle tegureid (Porter). Tuntud tsitaat Krugmanilt on: *Tootlikkus ei ole veel kõik* [tulutaseme tõstmise seisukohast], *kuid pikaajaliselt on ta peaaegu, et kõik* (Krugman 1996).

2. Konkurentsivõime mõõtmine tööstusharu tasandil

Enne konkurentsivõime mõõtmist tuleb teha järgmised valikud (Durand *et al.* 1992):

1. Kas kasutatakse hinna või koguse konkurentsivõime näitajaid?
2. Millised turud võetakse vaatluse alla, kas eksportturud, kodumaine turg või mõlemad?
3. Millised riigid võetakse arvesse? Konkurentsivõime hindamisel peaks arvesse võtma kõiki tegelikke ja ka potentsiaalseid konkurente.

Konkurentsivõime hindamine on väga palju mõjutatud tehtavatest valikutest ja olemasolevatest andmetest (Durand *et al.* 1992). Olenevalt andmetest ja tehtavatest valikutest saab konkurentsivõime näitajaid välja arvutada nii riigi, tööstusharu kui ettevõtte tasandil. Konkurentsivõime hindamiseks on levinumad ühiku tööjõukulude indeks, ilmutatud suhtelise eelise indeks, ilmutatud konkurentsivõime indeks, turuosa näitajate analüüs ja konstantsete turuosade analüüs.

Ühiku tööjõukulude indeks (ULC – *Unit Labor Cost*) tööstusharu *i* jaoks perioodil *t* (McFertridge 1995):

$$(1)\quad ULC_{ijt} = \frac{W_{ijt} XR_{jt}}{(Q/L)_{ijt}},$$

kus W_{ijt} – tunnipalk tööstusharus *i* riigis *j* perioodil *t*,

XR_{jt} – US dollari hind riigi *j* valuutas perioodil *t*,

$(Q/L)_{ijt}$ – väljastatav toodang tööjõuühiku kohta ühes tunnis tööstusharus *i* riigis *j* perioodil *t*.

Ilmutatud suhtelise eelise indeks (*RCA – Revealed Comparative Advantage*) väljendab riigi või majandusharu suhtelise eelise omamist või puudumist teatud

kauba osas valitud turgudel. RCA indeks võtab arvesse vaatlusaluse riigi ekspordi koos subsiidiumide ja teiste toetustega. Riigi *j* RCA indeksit kauba *i* osas arvutatakse järgmiselt (Peterson 1988):

$$(2)\quad RCA_{ij} = \left(\frac{X_{ij}}{\sum_{j=1}^{n} X_{ij}} \div \frac{\sum_{i=1}^{m} X_{ij}}{\sum_{j=1}^{n}\sum_{i=1}^{m} X_{ij}} \right) \cdot 100 ,$$

kus X_{ij} – kauba *i* eksport riigi *j* poolt,

$\sum_{j=1}^{n} X_{ij}$ - kauba *i* eksport kõigi *n* riigi poolt,

$\sum_{i=1}^{m} X_{ij}$ - riigi *j* eksport kõigi *m* kauba osas,

$\sum_{j=1}^{n}\sum_{i=1}^{m} X_{ij}$ - kõigi *n* riigi eksport kogu *m* kauba osas.

Kui *RCA* väärtus on üle 100, siis riigil *j* on ilmutatud suhteline eelis kauba *i* osas, kui väärtus on alla 100, siis riigil puudub konkurentsieelis (Peterson 1988). *RCA* võib välja arvutada nii tööstusharu kui ka riigi kohta (McFertridge 1995). Dluhosch võtab RCA indeksi arvutamisel aluseks tööstusharud ning sel puhul kasutatakse järgmist valemit (Dluhosch *et al* 1996):

$$(3)\quad RCA = \ln\left(\frac{EX_i / IM_i}{\sum EX / \sum IM} \right),$$

kus EX_i - tööstusharu *i* eksport,

IM_i - tööstusharu *i* import,

$\sum EX$ - kogueksport,

$\sum IM$ - koguimport.

See valem võimaldab analüüsida tööstusharude konkurentsivõimet ja võrrelda tööstusharusid omavahel, samuti saab valemit kasutada dünaamilise analüüsi puhul. Teiste tööstusharudega võrdlusel ei ole oluline harude suurus. Kui antud indeks on positiivne, siis tööstusharul on suhteline eelis, kui negatiivne, siis suhteline eelis puudub. (Dluhosch *et al* 1996)

Ilmutatud konkurentsivõime indeksi (*RC – Revealed Competitiveness*) on tuletanud Vollrath ja Huu Vo (1988) kaubavahetuse neoklassikalise osalise tasakaalu mudeli alusel, jättes mudelist välja eelduse, et tööstusharusisest kaubavahetust ei toimu. Nad tõestavad, et konkurentsivõime hindamise juures on oluline arvesse võtta nii eksporti kui importi. Oma indeksi tuletamisel on nad lisanud RCA indeksile impordi suhtelise turuosa indeksi (*RMP – the Relative Import Penetration*):

(4) $RMP_{ij} = \frac{M_{ij}}{M_i} \div \frac{M_{wj}}{M_w}$,

kus M_{ij} - toote j impordi maksumus riigis i,

M_i - kogu impordi maksumus riigis i,

M_{wj} - toote j impordi maksumus maailmas tervikuna,

M_w - kogu impordi maksumus maailmas tervikuna.

Konkurentsivõime indeksi puhul kasutatakse korraga nii ilmutatud suhtelise eelise kui ka impordi suhtelise eelise indeksit (Vollrath 1988):

(5) $RC = \ln(RCA) - \ln(RMP)$.

Kui vaatlusaluse tootegrupi RC on suurem nullist, siis on see tootegrupp konkurentsivõimeline, kui väiksem nullist, siis ei ole konkurentsivõimeline. Erinevalt RCA-st võtab RC arvesse ka negatiivset väliskaubandusbilanssi ja diferentseeritud tooteid. (Riik 2003).

Turuosa näitajate kasutamist õigustab just ekspordi turuosa seotus konkurentsivõime definitsiooniga. Kõige levinumaks meetodiks on võrrelda toote või toodetegrupi ekspordi turuosa väljavalitud riikide turgudel. Tööstusharu turuosa suurus eksportturgudel on otseselt seotud toodete konkurentsivõimega. Siinkohal võib konkurentsivõime teguriteks pidada kulueelist, hinnaeelist, toodangu kvaliteeti jne. Turuosa näitajate kasutamise puhul saab teha võrdlusi teiste riikide samade tööstusharudega ja erinevate perioodide vahel.

Turuosa näitajate mõte on edasi arendatud **konstantsete turuosade analüüsi** (*CMS – Constant Market Shares*) puhul. Siinkohal vaadeldakse tööstusharu ekspordi turuosi/turuosa väljavalitud turgudel/turul ja kui ekspordi turuosa kasvab, siis konkurentsivõime on kasvanud. Põhiidee seisneb selles, et kui tööstusharu ekspordi konkurentsivõime on püsinud samal tasemel, siis peaks olema samaks jäänud ka selle tööstusharu ekspordi turuosa vaatlusalusel turul.

Konstantsete turuosade analüüsiks võib kasutada ka Milana poolt kasutusele võetud indeksit. Koguefekt on jaotatud neljaks: konkurentsi efekt, turu efekt, toote efekt ja jääkliige. Koguefekt näitab tööstusharu ekspordi ja kõikide teiste riikide analoogsete tööstusharude ekspordi suhte protsendilist muutust. Koguefekti väljendab järgmine valem, kus *m* on turu ja *p* toote dimensioon (Simonis 2000):

$$(6)\quad \left(\frac{\sum_m \sum_p X_{m,p}^{t1}}{\sum_m \sum_p XW_{m,p}^{t1}} - \frac{\sum_m \sum_p X_{m,p}^{t0}}{\sum_m \sum_p XW_{m,p}^{t0}} \right) \cdot 100 ,$$

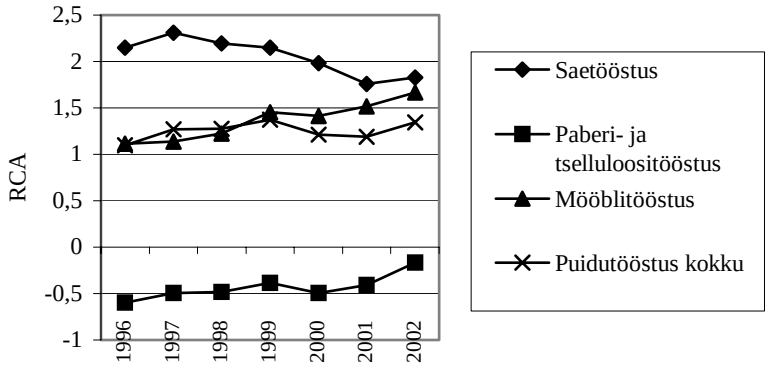
kus $X_{m,p}^{t}$ - tööstusharu eksport ajaperioodil *t*,

$XW_{m,p}^{t}$ - kõikide teiste riikide analoogsete tööstusharude eksport ajal *t*.

Praktikas kasutatakse ekspordivõime hindamisel väga palju RCA indeksit ja konstantsete turuosade analüüsi. ULC indekseid ja erinevate riikide ULC suhteid kasutatakse tihti koos teiste näitajatega, sest erinevad näitajad võivad anda erinevaid tulemusi. Käesolevas artiklis kasutatakse ULC indeksit (valem 1), RCA indeksit (valem 2 ja 3) ning CMS analüüsi (valem 6). Indeksite valimisel võeti aluseks eelkõige sobivate andmete olemasolu.

3. Eesti saetööstuse konkurentsivõime indeksid

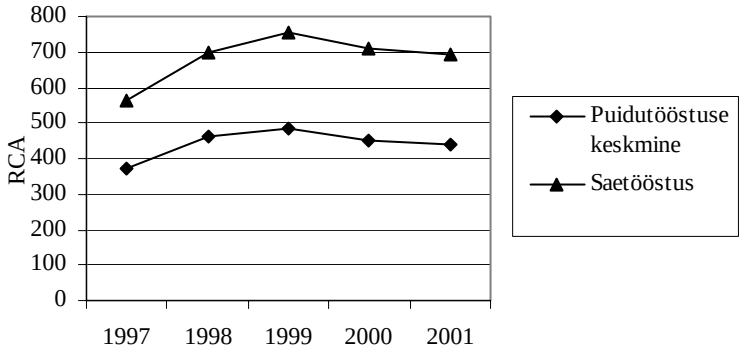
Saetööstusel (vt. joonis 1) on RCA indeksi (valem 3) väärtus kogu vaadeldud perioodi jooksul vahemikus 2,31 kuni 1,71. See tähendab, et Eesti puidutööstuse kõige konkurentsivõimelisem haru on saetööstus. Samas on kaheksa aasta jooksul RCA indeksi väärtus langenud, kuid siiski jäänud kõrgele tasemele. Arvestades RCA indeksi senist trendi, võib oletada, et tulevikus jääb saetööstuse RCA indeksi väärtus vahemikku 1,5 kuni 2, mis siiski näitab, et tööstusharul on suhteline eelis.



Joonis 1. Eesti puidutööstuse RCA indeks (arvutatud ESA andmetel)

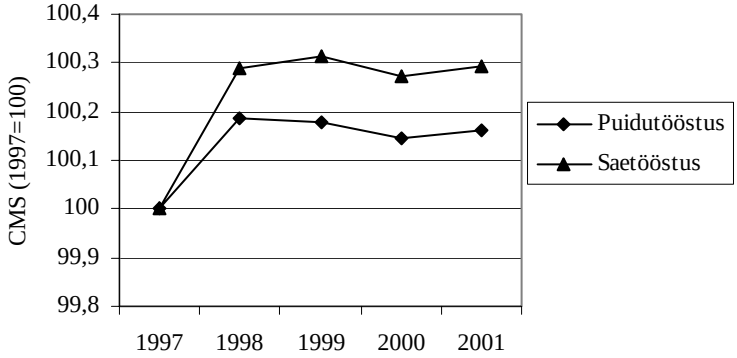
Saetööstuse andmete alusel arvutatud RCA (valem 2) indeksil on väga suured väärtused võrreldes puidutööstuse keskmisega (vahemikus 371 kuni 484). Indeksi väärtused jäävad saetööstuse puhul vahemikku 563 kuni 754, mis näitab saetööstuse suurt konkurentsieelist valitud turgudel. Kuna indeksi väärtused on perioodil 1997-

1999 tõusnud (vt. joonis 2) ja peale selle aeglaselt langenud, siis ei saa teha kindlaid järeldusi indeksi väärtuste kohta tulevikus. Kindel aga on see, et ka tulevikus on saetööstusel konkurentsieelis silmas pidades kümmet suuremat sihtturgu, sest praegune konkurentsieelise tase on väga kõrge.



Joonis 2. Eesti puidu- ja saetööstuse RCA indeks (arvutatud andmebaasi FAOstat andmetel).

CMS indeks saetööstuse kohta näitab, et see tööstusharu on konkurentsivõimeline. Vaadeldud viie aasta jooksul on ekspordi turuosa vähenenud võrreldes eelmise aastaga ainult ühel korral (2000. aastal võrreldes 1999. aastaga). Joonise 3 alusel on näha ekspordi turuosa stabiliseerumist kõrgemale tasemele (2001. aasta ekspordi turuosa on 0,3% võrra suurem kui 1997. aastal). Siiski ei näita nii väikene ekspordi turuosa suurenemine konkurentsivõime tugevnemist, kuid kindlasti on ka sama suure turuosa hoidmine märk konkurentsivõimelisest tööstusharust.



Joonis 3. Eesti puidu- ja saetööstuse CMS indeks (arvutatud andmebaasi FAOstat andmetel).

Ühiku tööjõukulude indeks näitab, kui suur on palgakulu ühe krooni väljastatud toodangu kohta. Teisisõnu, mida väiksem on ULC indeks, seda suurem on tööstusharus tootlikkus. Saetööstuse ULC indeksid 1996-2000 on võrreldes Eesti puidutööstuse keskmisega madalamad. Tabelis 1 on näha, et indeksi väärtused on iga aastaga vähenenud, mis näitab selle tööstusharu tootlikkuse suurenemist.

Tabel 1. Puidu- ja saetööstuse ULC indeksid.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Saetööstus	0,134	0,109	0,109	0,102	0,094	0,094
Puidutööstus	0,148	0,126	0,125	0,119	0,111	0,110

Allikas: arvutatud Eesti (ESA) agregeeritud töötleva tööstuse andmebaasi alusel.

4. Eesti saetööstuse ekspordivõime peamistel turgudel

Puidusektor tervikuna ning sealhulgas saetööstus on Eestis praktiliselt ainus majandusharu, mis tasakaalustab teiste harude negatiivset väliskaubandusbilanssi. Eesti peamised puidueksportdi sihtriigid olid 2002. aastal andmebaasi FAOstat alusel Suurbritannia, Soome, Saksamaa, Rootsi, ja Taani. Saetööstuse toodangu tähtsaim sihtriik on neist Eesti jaoks Suurbritannia. Vaatlusalusteks kaubagruppideks on järgnevas analüüsis lisaks okaspuu saematerjalile ja lehtpuu saematerjalile okaspuu ümarpalk ning lehtpuu ümarpalk,. Tabelis 2 on ära toodud ekspordi osakaalud nimetatud riikides tootegruppide alusel. Kõige suurem ekspordi osakaal on okaspuu saematerjali osas Soome turul, kus 23% kogu Soome imporditavast okaspuu saematerjalist ostetakse Eestist. Samas küsib Eesti Soome käest palju kõrgemat hinda kui näiteks Saksamaa käest, kuid Saksamaa ekspordi osakaal on ainult 2%.

Tabel 2. Eesti saetööstuse toodete ekspordi osakaal valitud riikide impordis, 2001 (%).

	Okaspuu ümarpalk	Lehtpuu ümarpalk	Okaspuu saematerjal	Lehtpuu saematerjal
Soome	5	10	23	9
Saksamaa	8	1	2	0,2
Rootsi	15	8	6	2
Suurbritannia	0,3	2	4	4
Taani	1	0,2	2	0,05

Allikas: arvutatud FAOSTAT andmebaasi põhjal.

Okaspuu ümarpalki müüakse käsitletud riikide osas autorite FAOSTATi andmebaasile tuginevate arvutuste põhjal kõige kallimalt Suurbritanniasse ja kõige odavamalt Rootsi. Selle kaubagrupi osas on ekspordi turuosa seda suurem, mida madalama hinnaga müüakse. Lehtpuu ümarpalgi puhul samuti on ekspordi turuosa seda suurem, mida madalama hinnaga müüakse. Okaspuu saematerjali puhul on hinnad eri turgudel samal tasemel ja suure ekspordi turuosa aluseks Soome turul võib olla sihtturu lähedus. Lehtpuu saematerjali puhul ei ole kindlat seost hinna ja

ekspordi turuosa suuruse vahel. Suhteliselt võrdset hinda küsitakse Soome, Rootsi, Suurbritannia ja Taani turul ja Saksamaa turul küsitav hind on võrreldes teistega väga madal.

5. Eesti saetööstuse ekspordivõime muutus peamistel turgudel

Järgnevalt tuuakse kaubagrupiti ära, millistel turgudel on Eesti oma osa uuritavate kaubagruppide impordis suurendanud ja millistel on see perioodil 1997 – 2001 kahanenud.

Saksamaa

Eesti osakaal Saksamaa puiduturul kasvas perioodil 1997–2001 mitmetes kaubagruppides. Oluline tõus ilmnes mõlemal võrreldaval aastal puidutööstuse toodangust suurimat osatähtsust oma kaubagrupis omanud Eestist pärineva okaspuu ümarpalgi impordis. Turuosa kasvule on selles kaubagrupis kaasa aidanud ka Eesti tootjate hinnaeelis võrreldes peamiste konkurentidega (Tšehhi, Belgia, Prantsusmaa) Saksamaa turul. Nii lehtpuu saematerjali kui ümarpalgi turuosad ning ekspordimahud on okaspuuga võrreldes väga madalad.

Tabel 3. Eesti osakaalu muutus Saksamaa turul kaubagrupiti (1000 USD, %).

	2001	2001	1997	1997
Kaubagrupp	Import Eestist, 1000$	Eesti osakaal impordis	Import Eestist, 1000$	Eesti osakaal impordis
Okaspuu ümarpalk	11596	8,15%	1314	1,28%
Lehtpuu ümarpalk	656	1,16%	95	0,11%
Okaspuu saematerjal	13532	2,05%	10471	1,10%
Lehtpuu saematerjal	405	0,17%	546	0,16%

Allikas: arvutatud FAOSTAT andmebaasi põhjal.

Rootsi

Tabel 4. Eesti osakaalu muutus Rootsi turul kaubagrupiti (1000 USD, %).

	2001	2001	1997	1997
Kaubagrupp	Import Eestist, 1000$	Eesti osakaal impordis	Import Eestist, 1000$	Eesti osakaal impordis
Okaspuu ümarpalk	3896	7,80%	52124	26,75%
Lehtpuu ümarpalk	1658	-*	30115	18,58%
Okaspuu saematerjal	1451	6,33%	2743	12,86%
Lehtpuu saematerjal	1688	2,27%	921	1,25%

* - osakaalu pole FAOSTATi andmebaasi alusel võimalik 2001.a. osas arvutada

Allikas: arvutatud FAOSTAT andmebaasi põhjal.

Eesti osakaalu muutuste Rootsi puiduimpordis analüüsil ilmneb, et võrreldes 1990ndate II poolega on 2001. aastaks toimunud mitmeid muutusi. Rootsi on minetamas oma senist rolli Eesti saetööstuse eksportturuna ning Rootsi tootjatega on Eesti saetööstused teistel turgudel konkurendid. 1997.a. oli Eesti osakaal Rootsi okaspuu ümarpalgi impordis 26,75%. Nüüdseks on selles kaubagrupis Eesti osakaal tunduvalt langenud, okaspuu ümarpalgi vedu Eestist Rootsi jääb ka mahtudelt palju alla 1997. aastale. Tõusnud on Eesti impordi osakaal lehtpuu saematerjali kaubagrupis, kuid oluliselt langenud okaspuu saematerjali osas

Soome

Soome puidutööstuse toodangu importturul olid Eestil pea kõigi kaubagruppide osas suured osakaalud nii 1997. kui ka 2001. aastal.

Tabel 5. Eesti osakaal muutus Soome impordis kaubagrupiti (1000 USD, %).

	2001	2001	1997	1997
Kaubagrupp	Import Eestist, 1000$	Eesti osakaal impordis	Import Eestist, 1000$	Eesti osakaal impordis
Okaspuu ümarpalk	9945	5,18%	11124	9,23%
Lehtpuu ümarpalk	24163	10,84%	17064	9,90%
Okaspuu saematerjal	5512	23,17%	4189	19,65%
Lehtpuu saematerjal	4140	9,06%	1794	3,46%

Allikas: arvutatud FAOSTAT andmebaasi põhjal.

Suurbritannia

Tabel 6. Eesti osakaalu muutus Suurbritannia impordis kaubagrupiti (1000 USD, %).

	2001	2001	1997	1997
Kaubagrupp	Import Eestist, 1000$	Eesti osakaal impordis	Import Eestist, 1000$	Eesti osakaal impordis
Okaspuu ümarpalk	146	0,31%	2531	6,13%
Lehtpuu ümarpalk	314	3,37%	7260	17,64%
Okaspuu saematerjal	48838	3,99%	58858	3,75%
Lehtpuu saematerjal	12087	3,88%	1905	-*

* - osakaalu pole FAOSTATi andmebaasi alusel võimalik 2001.a. osas arvutada

Allikas: arvutatud FAOSTAT andmebaasi põhjal.

Märkimisväärne osakaal on Suurbritannia turul Eesti päritolu lehtpuu ümarpalgil, Eesti osakaal impordis on perioodil 1997 – 2001 läbinud siiski suure turuosa

languse. Ligi 18%-lt 1990ndate II poolel vaid 3,4 protsendini 2001. aastal. Sarnane suur langus (nii mahu kui ka osakaalu poolest) on toimunud ka okaspuu ümarpalgi puhul.

Kokkuvõtvalt tuuakse eelnevate tabelite alusel ära, millistel turgudel on Eesti oma osa uuritavate kaubagruppide impordis suurendanud ja millistel on see perioodil 1997 – 2001 kahanenud.

Tabel 7. Eesti puidutoodete turuosakaalu muutuste suund peamistel turgudel 2001. aastal võrrelduna 1997. aastaga

Tooterühmad	Eesti toodete turuosakaalu muutus vastaval turul	
	kahanenud	kasvanud
Okaspuu ümarpalk	Rootsis, Taanis, Iirimaal, Suurbritannias, Soomes	Saksamaal, Hollandis, Norras
Lehtpuu ümarpalk	Suurbritannias, Taanis, Norras, Poolas.	Soomes, Saksamaal, Iirimaal
Okaspuu saematerjal	Rootsis, Taanis	Saksamaal, Soomes, Iirimaal
Lehtpuu saematerjal	Taanis	Soomes, Rootsis

Allikas: autorite arvutused kasutades andmebaasi FAOSTAT.

6. Tootlikkus konkurentsivõime tegurina Eesti puidutöötlemises

Eelnevalt käsitlesime teooria osas lühidalt ka konkurentsivõime tootlikkuse aspekti. Lisaks ekspordile orienteeritusele paistab Eesti puidutööstus silma ka suhteliselt (võrreldes töötleva tööstuse keskmise tasemega) kõrge tööjõu tootlikkuse poolest. Puidutöötlemises tervikuna oli 2003.a. I kvartalis Eesti statistikaameti andmetel tööviljakus ja ka tunni- ja töökulude tootlikkus tunduvalt kõrgem kui töötlevas tööstuses keskmiselt. Tunnitootlikkus vastavalt 456 ning 314 krooni.

Eesti puidutööstus on olnud ka välisinvestoritele püsivalt vägagi huvipakkuv majandusharu, olulisim välismaist päritolu ning Eesti puiduturule (sh tegurihindadele) oma tegevusega suurt mõju avaldav kontsern on Stora Enso. Analüüsides puidutöötlejate ettevõtete majandustulemusi ESA paneelandmebaasi alusel, ilmneb mitmeid erinevusi kodumaisel ja väliskapitalil põhinevate ettevõtete vahel ning puidutöötlejate ning kogu töötleva tööstuse vahel. Töötlevas tööstuses keskmiselt on tööjõu tootlikkus väliskapitaliga ettevõtetes (väliskapitaliga ettevõtteks loetakse firmat, mille omakapitalist vähemalt 10% on välismaist päritolu) tunduvalt kõrgem kui kodumaisel kapitalil põhinevates firmades, ületades (2001.a.) näitaja käive töötaja kohta põhjal mõõdetult kodumaiste tootjate taseme 1,21 korda ja lisandväärtus töötaja kohta alusel konstrueeritud näitaja põhjal kodumaiste tootjate taseme 1,33 korda, põhjuseks eelkõige väliskapitali osalusega tootjate kõrgem kapitali tööjõu suhe tootmises, parem tehnoloogiline ning juhtimisalaste

teadmiste tase, lisanduva võimaliku põhjusena kapitali odavam hind multinatsionaalsete ettevõtete võrgustikesse kuuluvatele ettevõtetele.

Tabel 8. Ettevõtete majandustegevuse näitajaid 2001.a. ettevõtte tüübi järgi.

Haru		Kodu-maine ettevõte (KE)	Välismaise otse-investeeringuga ettevõte (VOE)	Kokku	VOE/KE suhe
Puidu-tööstus	Ekspordi osa käibes, %	49%	79%	60%	1.613
	Tootlikkus (käive / töötajate arv), tuh. kr.	721.38	724.86	722.67	1.005
	Tootlikkus (käive tuhande töötunni kohta), tuh. kr	413.27	419.20	415.45	1,014
	Tootlikkus (lisandväärtus töötaja kohta) tuh. kr.	115.40	118.77	116.65	1.029
	Tootlikkus (lisandväärtus tuhande töötunni kohta), tuh. kr.	66.11	68.69	67.06	1.039
	Tööjõukulud töötaja kohta, tuh. kr.	81.30	97.07	87.11	1.194
	Põhivara töötaja kohta, tuh. kr.	276.77	228.23	258.87	0.825
	Käiberentaablus, %	2%	4,4%	2,9%	2.156
Kogu töötlev tööstus	Ekspordi osa käibes, %	39%	67%	53%	1.70
	Tootlikkus (käive / töötajate arv), tuh. kr.	476.10	574.24	520.28	1.21
	Tootlikkus (käive tuhande töötunni kohta), tuh. kr.	270.78	329.62	297.14	1.22
	Tootlikkus (lisandväärtus töötaja kohta), tuh. kr.	100.40	133.44	115.27	1.33
	Tootlikkus (lisandväärtus tuhande töötunni kohta), tuh. kr.	57.10	76.60	65.83	1.34
	Tööjõukulud töötaja kohta, tuh. kr.	82.84	92.11	87.02	1.11
	Põhivara töötaja kohta, tuh. kr.	186.30	252.85	216.26	1.36
	Käiberentaablus, %	3,3%	6,3%	4,8%	1.941

Allikas: autori arvutused ESA 1996 – 2001 paneelandmebaasi alusel.

Huvitava tulemusena võib välja tuua selle, et puidutööstuses (puidutöötlemise ja lisaks puitoodete tootmise osas, Eesti statistika ei võimalda eraldi välja tuua ainult saetööstust) sellist eelpoolmainitud olulist erinevust nende kahe käsitletava ettevõtete grupi vahel täheldada ei saa. Tootlikkuse erinevate näitajate puhul, nii lisandväärtuse kui ka käibe alusel leitud näitajate osas, tuntavat erinevust puidutöötlemise ja puidust toodete toomise sektoris ettevõtete tüübi alusel ei eksisteerinud, põhjuseks siinjuures kindlasti ka see, et antud harus ei leidu kogu töötlevas tööstuses tervikuna tavalist vahet kodumaiste ja väliskapitaliga tootjate vahel kapitali-tööjõu suhtes kodumaiste tootjate kahjuks.

Statistikaameti paneelandmebaasi analüüsi alusel võib järeldada, et puidutööstuse VOEd on suuremad ja kasumlikumad ning maksavad keskmiselt kõrgemaid palkasid kui kodumaisel kapitalil põhinevad puidutöötlemise ja puittoodete tootmisega tegelevad firmad. Kui väliskapitaliga ettevõtete osakaal oli puidutöötlemise sektori ettevõtete arvus 2001.a. andmete põhjal vaid 26%, siis käibes ja töötajate arvus oli antud osakaal juba 37%, ekspordis koguni 49%.

Kokkuvõte

Konkurentsivõime indeksite analüüs näitas, et Eesti saetööstus on konkurentsivõimeline tööstusharu. RCA indeksite põhjal on näha, et konkurentsivõime tase on küll kõrge, kuid on aastatega langenud. Viimasel ajal on langus asendunud stabiilsusega. Ka CMS analüüs näitas, et ekspordi turuosad on jäänud viimastel aastatel samale tasemele võrreldes eelmise aastaga. Kuigi ei ole suudetud suurendada ekspordi turuosa, loetakse turuosa sama suuruse säilitamist konkurentsivõimelisuse näitajaks. ULC indeksi langus näitab tootlikkuse kasvu selles tööstusharus. Viimasel kahel vaadeldud aastal on ULC näitajal sama väärtus ja võib arvata, et ka see näitaja jääb tulevikus samale tasemele.

Tähtsaim saetööstuse turg on Eesti jaoks Suurbritannia, lisaks on olulised Soome, Iirimaa, Saksamaa, langenud on Rootsi tähtsus saetööstuse toodangu sihtriigina (välja arvatud lehtpuu saematerjali osas). Järeldus turuosade muutuste analüüsi põhjal on see, et kasvavad turuosad on Eesti ümarpalgil ja saematerjalil eelkõige Saksamaal (eriti oluline osakaal on sealsel turul okaspuu ümarpalgi osas – 2001.a. Eesti osakaal impordis 8,15%), Soomes ning Iirimaal. Kasvava turuosaga tootegrupp on lehtpuu saematerjal. Teiste tootegruppide osas on nii kasvava kui kahaneva Eesti turuosaga riike. Eesti puidu ning saetööstuse konkurentsivõimet soodustav tegur on kogu Eesti töötleva tööstusega võrreldes suhteliselt kõrge tootlikkustase, haru konkurentsivõimet mõjutab ka siinsete väliskapitaliga ettevõtete (sh Stora Enso kontserni kuuluvate) tegevus ning olemasolu antud tootmissektoris (sh tehnoloogiasiirde, mõju tegurihindadele ning suuremasse kontserni kuulumisest tulenev ettevõtetevahelise sünergia kaudu). Eesti saetööstuse toodangu konkurentsieelisteks on ka odavam hind Euroopa arenenud riikide saetööstustega võrreldes. Uusi võimalusi loob saetööstusele sihtturgude jätkuv mitmekesistumine, mis võimaldab vähendada regionaalsete hinnakõikumiste mõju tegevustulemile.

Kirjandus

1. **Dluhosch, B., Freytag, A., Kroger, M**. International competitiveness and the balance of payments: Do current account deficits and surplus matter? Cheltenham, U.K.: Elgar, 1996, 235 p.
2. **Durand, M., Simon, J., Webb, C.** OECS's Indcators of International Trade and Competitiveness. Economic Department Working Papers No. 120. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris 1992, pp.51.
3. **Farrugia, N.** Constructing an Index of International Competitiveness for Malta. – Bank of Valletta Review, No. 26, Autumn 2002, p. 20-37
4. **Krugman, P.** Making Sense of the Competitiveness Debate. International Competitiveness. Oxford Review of Economic Policy, Autumn 1996, Vol. 12, No. 3, pp. 17-25.
5. **McFertridge, D. G.** Competitiveness: Concepts and Measures. Occasional Paper Number 5, April 1995, pp. 39
6. **Peterson, J.** Export Shares and Revealed Comparative Advantage. A Study of International Travel. Applied Economics, 1988, 20, p. 351-365.
7. **Porter, M.** The Competitive Advantage of Nations. The Free Press. New York: A Division of MacMillan, 1990.
8. **Riik, H.** Majandusharu rahvusvahelise konkurentsivõime analüüs Eesti lihatööstuse näitel. TÜ välismajanduse õppetool, 2003, 127 lk. (magistritöö).
9. **Schreier, P.**, **Pilat, D.** Measuring Productivity. OECD Economic Studies, Vol II, No.33, 2001.
10. **Simonis, D.** Belgium's Export Performance. A constant market shares analysis. – Federal Planning Bureau. Working Paper 2-00, 2000, pp.54.

Summary

ESTONIAN SAWMILL INDUSTRY COMPETITIVENESS ANALYSIS

Riina Lättemägi, Priit Vahter
University of Tartu

The importance of the sawmill industry is based on its orientation to exports. Wood processing industry is one of the few ones that counterbalance the Estonian negative foreign trade balance. Thus it is important to determine the competitiveness level of sawmill industry and even more important is the dynamics.

The main fields of analysis in this article are competitiveness indices, export market shares and productivity growth analysis. Static export market shares analysis shows which markets are the main targets to Estonian sawmill industry. Dynamic export market shares analysis shows which markets have become more important in recent years. Productivity growth analysis compares local and foreign direct investments enterprises export shares and productivity.

Competitiveness indexes show a strong competitiveness but RCA as well as CMS indicate that competitiveness level has decreased. Based on the indices it can be said

that competitiveness level in the future should stay about the same. ULC index has decreased which shows a productivity growth but the increase has been slow.

The most important market for Estonian sawmill industry is Great Britain as well as Finland, Ireland and Germany. Sweden has become less important as the export market for sawmill products (except for non-coniferous sawnwood). Export market shares analysis indicates that Estonian roundwood and sawnwood have growing market shares in Germany (share of Estonia in German coniferous roundwood imports was 8.15% in 2001), Finland and Ireland. The product group with most evident growth trend in market shares is non-coniferous sawnwood. Other product groups have both increasing and decreasing shares in import in different countries.

One significant factor promoting the competitiveness of Estonian wood processing and sawmill industry is relatively high productivity in this branch (if compared to total manufacturing sector). The competitiveness of the branch is also influenced by the actions and amount of foreign investment enterprises active in the sector (including technology transfer, influence on factor prices, backwards and forwards linkages). The competitive advantage of Estonian sawmill industry if compared to Western Europe lies to a large extent in lower prices. Increasing variety of markets generates new opportunities for the branch.

EHITUSPOLIITIKA JA EESTI EHISTUSSEADUSANDLUSE ARENG EUROOPA LIIDUGA LIITUMISE KONTEKSTIS

Enno Oidermaa
Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Ehitustegevus on väga oluline tegevusala Eesti majanduses. Ehitamine puudutab meid kõiki, kas otseselt omanikuna, tellijana, töövõtjana, avalik-õigusliku asutuse töötajana või kaudselt, kui meil ehitamisega otsest sidet pole – näiteks ehitatakse meie naaberkrundile või meie korterelamu kõrvale.

Eestis on ehitamisel olnud jooksul märkimisväärne osa tööhõive tagamisel. Vajalik oli korrastada linnade ja asulate infrastruktuur, ehitada välja kaubanduskeskused, büroohooned, kultuuri- ja spordikeskused. Ehitamise mahud et näi vähenevat. Sama aga ei saa väita elamuehituse kohta. Eesti valitsuse arvates peavad vähemkindlustatud elanike grupid ise hakkama saama. Elamureform tõi kaasa ka soovimatud tagajärjed sotsiaalprobleemidena (kodutus, omanike ja üürnike vastasseis, elamuehituse struktuuris üüripindade minimaalne ehitamine jt). On ilmne vajadus ehitusstruktuuri muuta.

Uue ehitusseaduse kehtestamisega 1. jaanuaril 2003. a muutus ehitustegevus mõnede institutsioonide osas, nagu ehitus- ja kasutusload, ehitusjärelevalve, väga rangelt reglementeerituks. Lubade saamiseks tuleb vormistada mitmeid dokumente ning saada kooskõlastusi. Seaduses ei ole kohta mõistetel, mis aitaksid õigusnormide tulva vähendada, milleks on hea ehitustava, head kombed, mõistlikkus jms. Üldjuhul siiski võib uue ehitusseadusega rahule jääda, kuna see arvestab Euroopa Liidu seadusandlusega.

Käesoleva artikli eesmärgiks ongi lühidalt analüüsida üldiseid põhimõtteid ja suundumusi Eesti ehituspoliitikas, sh ka elamumajanduspoliitikas, ning ehitusseadusandluse vastavust Euroopa Liidu nõuetele.

1. Ehitusturu arenguetapid Eesti Vabariigis

Ehituse arengut on Eestis erinevalt periodiseeritud. Autor aga leiab, et ehituse arengut Eestis on mõistlik periodiseerida järgmiselt:

I periood: 1991-1994. a – spetsialiseerumine, konkurentsivõitlus;

II periood: 1995-2000. a – kasvuperiood: areng, oskusteave, tehniline pool;

III periood: 2001-2003. a – kiire arengu periood: Eesti ehitusettevõtjad tungivad välisturule – põhiliselt Venemaa, Läti, Leedu ja juba ka Soome.

1.1 Olukord Eesti ehitusturul aastatel 1991-1994

Eesti Vabariigi algusaastaid 1991-1994. a iseloomustab suhteline mõõn ehitusturul. Ehituse struktuur oli kõvasti vildakas, disproportsioonis. Ehitati ja renoveeriti pangahooneid ning elamuehitus praktiliselt seiskus. Riigi tellimuse objekte oli vähe. Kõrge pangalaenuintressi tõttu oli takistatud elamuehitus. Omandireformiga seoses said tagasi oma elamud endised omanikud. Tekkis nn sundüürnike seisus, kellest omanikud tahtsid iga hinna eest lahti saada, kuid kellel polnud kuhugi minna, kuna laenu nad ei saanud. Pangad rahastasid vaid suuri äriprojekte. Jõudu kogusid ehitusettevõtjad ning nende vahel hakkas tekkima tugev konkurents. Paljud ehitusettevõtjad tõrjuti ehitusturult kõrvale ja nad pankrotistusid. Suuremates linnades haarasid turu oma kätte tugevad nn peatöövõtuorganisatsioonid, kel oli oskus saada osavalt tellimusi, võita riigihankeid (AS Koger ja Sumberg jt). Samas neil aga oma tehniline baas ja oluline osa ehituspersonalist puudus ja selle järele ka vajadus puudus, kuna laialdaselt kasutati allhankeid (alltöövõttu).

Tugevate tegijate tulekul on ka oma positiivsed küljed. Turult tõrjuti väiksemad tegijad, kes ei pidanud lugu sellisest mõistest nagu hea ehitustava, ei pidanud kinni kvaliteedinõuetest ning tähtaegadest või petsid tellijat sellega, et osalesid vähempakkumisel, võitsid selle ja hiljem seadsid tellija fakti ette, et vaja on juurde maksta. Enamus väike- ja keskmisi ettevõtjaid muutusid suurettevõtjate alltöövõtjateks. Ehitusmaterjalitööstus on praktiliselt läinud välismaise (Soome-Rootsi) kapitali kätte.

1.2 Olukord Eesti ehitusturul aastail 1995-2000.

1995. a võeti vastu oluline õigusakt – planeerimis- ja ehitusseadus, millega kindlustati Eesti 1939. a ehitusseaduse järjepidevus ja ajakohastati ehituse õiguslik regulatsioon. (PlES – RT I 1995, 59, 1006).

Võib järeldada, et 1997. a ehituse arengus suuri takistusi pole, areng on dünaamiline. Liidriks ehitusturul kujunevad põhiliselt Eesti kapitalile põhinevad ettevõtted. Riik erastamise kaudu soodustas seda. Ehitusettevõtjad konsolideeruvad ja spetsialiseeruvad. Ettevõtlust piiras mõnevõrra äriseadustikuga 1. september 1999. a §-ga 519 kehtestatud nõue, millega tõsteti tunduvalt äriühingute kapitalinõuet – osaühingule osakapitalinõudeks 40 000 krooni (varem polnud) ja aktsiaseltsidele 400 000 krooni (varem 400 krooni). See andis hoobi väiksematele äriühingutele ning paljud neist lõpetasid tegevuse, sh ka ehitusettevõtjad. Kui 1994. a asutati 17496 uut ettevõtet, siis 1999. a jäi nende arvuks 9700, seega vähenemine pea poole võrra. (Eesti Ehitusturg 2001).

Seisuga 1. jaanuar 1999. a oli keskäriregistri andmeil Eestis registreeritud 2662 ehitusettevõtjat. 1997. a kohta esitas aastaaruande 1556 ehitusettevõtjat, kogukäibega 11,2 miljardit krooni. Aasta keskmiseks töötasuks kujunes 44480 krooni, mida on siiski vähevõitu ja mis ei soodusta arengut ning investeeringuid. (Eesti Ehitusturg 2001). Sellisel arvamusel on Eesti Ehitusettevõtjate Liit. Kuid tuleb arvata, et töötasu

on küll üks tegureid, mis mõjutab ehitussektori üldise edukuse näitajaid, kuid oluline osa investeeringute soodustamisel on konkreetsest investeeringust kasumi saamise perspektiivil. Samas ei saa jätta ka tähele panemata siiski optimaalset palgasuuruse osa edukate ehitustulemuste saavutamisel, eriti kui Eesti ehituses on seniajani suur puudus kvalifitseeritud ehitusspetsialistidest. Madalapalgalisest ehitusspetsialistist ei ole loota ei kvaliteetse töö tegijat ega ka ehitusettevõtja käekäigust huvitajat. USA ja Jaapan rakendab edukalt konvergentsiteooriat – ettevõtte tublimatele töötajatele müüakse osa aktsiaid. Neil tekib omanikutunne ja ta on huvitatud mitte ainult oma palgast, vaid ka kui omanik ettevõtte edukusest, tema majandusnäitajatest.

Panus kohalikule kapitalile oli õige lahendus. Eesti majanduse arengus on küllalt näiteid, kus ettevõtteid ostsid ja erastasid välisettevõtjad, eesmärgil hõivata turg ning vältida konkurentsi (tubakavabrik, klaasitehas jt). Ehitusturu hõivamine Eesti ettevõtjate poolt tingis ehitustegevuse kiire arengu ning kohalike ehitusmaterjalide kasutamise. Paljudel ettevõtetel (AS Merko Ehitus jt) on võimas majanduslik ja rahanduslik baas konkurentsis püsimiseks. Ehituskäibe rentaablus tõuseb kuni 3-5%-ni, mis kannatab välja võrdluse Euroopa tasemega. Planeeritakse ja arendatakse uusi elamispiirkondade ehitamist. Kasvutendentsi oli märgata keskkonna-, teede- ja insener-nõuandja ehituses. Positiivne mõju oli elektroonilise kinnistusraamatu kasutamisel ja hüpoteekide saamisel. 01.01.1999. a oli Eestis 99163 kinnistut ja seatud 9105 hüpoteeki. Maailma krediiditurult said pangad suure krediidiliini – algas üleüldine laenubuum, riigi ja kohaliku omavalitsuse poolt loodi head tingimused planeeringuteks ja uute kinnistute moodustamiseks, ka elamuehituseks. (Eesti Ehitusturg 2001).

1999. a oli ehitusvaldkonna jaoks väga pingeline. Kõik toimus näiliselt õigesti ehituse riigihangete eeskirjade järgi, kuid keskmised ja väiksemad ettevõtjad ei suutnud pakkumise tingimustele vastata. Neile jäi heal juhul vaid alltöövõtja vähenõudlik osa juhul, kui nad konkursi võitja tingimustega nõustusid, mis olid üldjuhul rängad. (Ehitusturg 2001).

Stabiilse ehituskeskkonna kujundamisele ja eelduseks ehitusvaldkonnas olid ka investeeringute tulumaksust vabastamine, ehitusalaste õigusaktide korrastamine, elektrooniliste registrite kasutamine, head krediidivõimalused ja kvaliteedistandardite juurutamine.

2000. a on kujukas näide sellest, kuidas üks tegevusvaldkond sõltub tugevasti reformidest, investeerimispoliitikast, laenutingimustest, elanike ostujõu muutustest ja kinnisvaraturu seisust. Reeglina on iga majandusharu suures sõltuvuses üldisest majanduslikust arengust. Eestis 1994. a alanud majanduskasvuga arenes tõus ka ehituses, mille kõrgem tase oli 1998. a 15,9 miljardit krooni kogu mahus. 2000. a ehitustööde kohumaht oli 14,4 miljardit krooni, mis on jooksevhindades 21% rohkem kui 1999. aastal. Välismaal (Venemaa, Läti ja Leedu) ehitati 600 milj krooni eest. (Eesti Ehitusturg 2001).

Ehitusettevõtjatele hakkas takistuseks kujunema kvalifitseeritud tööjõu puudumine. Eesti Vabariigi algusaastail arvati valitsusringkondades, et Eesti ehitusettevõtjad pole võimelised keerulisi suurehitisi rajama, kuna puuduvad teadmised, kogemused ja oskused kvaliteetselt ehitada. Ehitusmahtude kasvu ei suudetud ette näha ega planeerida ja kutseharidusüsteemi arenguks valitsus ei võtnud midagi ette vaatamata sellele, et ettevõtjad aastaid teavitasid valitsust kvalifitseeritud tööliste puudusest. Ettevõtjad soovisid spetsialiste (eriti keevitajaid, montaažitöölisi, elektrikuid) sisse tuua Ida-Euroopast, kuid sellele sai takistuseks jäik migratsioonipoliitika, mis ei võimaldanud spetsialiste kasvõi ajutiselt sisse tuua.

Eestis pole haridusreform veel lõppenud. Kutsehariduse arendamisele on ainult viimasel ajal hakatud tähelepanu pöörama. Paljudel kutseõppeasutustel puudub rahuldav materiaal-tehniline baas kui ka vajalikul tasemel õppejõud. T. Luhman märgib õigesti, et siiani pole aru saadud, et kaasaegne tööliskutse on ääretult keeruline ja nõuab põhjalikku ettevalmistust. (Luman, T. Ehitaja 11 (75) 2002).

Eestis on olemas Kutsehaiguse seadus ja loodud kutsekvalifikatsioonisüsteem, kuid neist ei piisa kvalifitseeritud töölispersonali koolitamiseks. Haridusreform edeneb loodetust aeglasemalt.

1.3 Olukord ehitustrurul aastail 2001-2003

2002. aasta kujunes Eesti ehitajatele soodsaks. Võrreldes 2001. aastaga kasvas käive 22%. Ehitusettevõtjate käive kokku moodustas 21,4 miljardit krooni. 2003. a suhtes olid ehitajad optimistlikud. Mahud kasvasid, kuigi mitte endises tempos. Riigieelarvelised vahendid seavad kasvule piirid. Seniajani on puudus kogenud ja kvalifitseeritud tööjõust. Riik ei ole siin midagi olulist ära teinud, et laiendada kutsekoolide võrku ja propageerida kutsehariduse omandamist. Selleks ettevõtjate kaasamise projektid jäid soiku. (Eesti ehitab 2003).

Eestisse saabuvate finantsvoogude – investeeringute – maht suurenes, kuna esiteks investeeringud vabastati tulumaksust. 2002. a kasvas tööstusehitiste maht ekspordi ja välisriikidega tehtava koostöö tulemusena. Välisvahendist, sh ISPA rahade eest, rajati palju keskkonnaobjekte ja puhastusseadmeid. Euroopa Liidus sellist maksuvabastust pole ja ühtse maksupoliitika teostamisel Euroopa Liidus võib selline maksuvabastuse probleem saada tõsiseks vaidlusobjektiks.

Teine kasvu põhjus oli seotud Eesti panganduse olukorra üldise paranemisega. Pankade intressimäärad on langenud madalale, mis aitab oluliselt kaasa ehitusturu elavdamisele. Eestis ehitussektoris loodud lisaväärtus moodustab SKP-st kogutoodangust ca 6%, samas kui Euroopa keskmine on 9-10%. Seega areng pole veel küllaldane olnud.

2. Riigihangete seadus ja selle mõju ehitusturule

2002. a oli ehituskäive 21 miljardit krooni, millest 7 miljardit krooni moodustasid riigihanked ning millest ehitushange oli 4,2 miljardit. Seega riigi osa on küllaltki väike. Riigieelarve peaks ette nägema rohkem vahendeid ehituseks. Esimeses järjekorras oleks vaja korrastada teed ja tänavad. Kohalikel omavalitsustel puuduvad selleks vahendid ning riik neid ei toeta. Samuti on palju remonti vajavaid hooneid. (Eesti ehitab 2003).

Riigihangete teostamisel on tekitanud tõsiseid probleeme Riigihangete seadus. Artikli maht ei võimalda seda pikemalt analüüsida, kuid ääretult ebaselgelt ja keeruliselt on sätestatud vaidluste lahendamise kord ja pakkumiste kriteeriumid. Paljud vaidlused ongi tingitud sellest, et seaduse mõned sätted on mitmeti tõlgendatavad. Vabariigi Valitsuse 24.12.2003 määrusega nr. 351 kehtestati Ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskiri. Selle § 2 määrab nüüd küll täpselt ära ehitustöö riigihanke objekti, s.o ehitustöö mõiste ja teenuse mõiste koos nende liikide loeteluga. Varem vaidlustati pidevalt riigihankeid hankeobjekti ebaselge määratluse tõttu. Puudusi seaduses on leidnud ka paljud riigiasutused. Riigikontroll on teinud mitmeid ettepanekuid majandus- ja kommunikatsiooniministrile eeskirjade täiendamiseks. RHS ei arvesta küllaldaselt keerukate tööde ja teenuste (suured unikaalsed objektid, infosüsteemid ja keerukad tarkvaraarendused) hanke korraldamise erisusi. (Riigikontrolli ülevaade. RTL 2003, 109, 1731).

RHS muutmise seaduse eelnõu kohaselt, mis kiideti heaks valitsuse 12.08.2003 istungil, tõstetakse riigihangete maksumuse rahvuslikke piirmäärasid. Kui riigihanke maksumus on ehitustöö tellimisel 500 000 kuni 2 miljonit krooni (mis on maksumuse rahvuslik piirmäär) on ostja riigihanke korraldamisel kohustatud kasutama vähempakkumise meetodit, taotledes pakkumisi vähemalt kolmelt pakkujalt ning lähtuma pakkumise hindamisel objektiivsetest kriteeriumidest. Selle sätte kehtestamise eemärk on kindlustada rahaliste vahendite efektiivne kasutamine, kasutamise läbipaistvus konkureerivate pakkumiste võtmise kaudu ka alla rahvuslike piirmäärade jäävate riigihangete puhul. Muudatused viivad seaduse kooskõlla Euroopa Liidu direktiividega. (Riigikontrolli ülevaade – RT I 2003, 109, 1731).

3. Prioriteedid ehitusvaldkonnas

Analüüsides planeerimise valdkonda, eelkõige strateegilist planeerimist, ilmnevad selles mõningad vajakajäämised. Rahandusministeerium alles asus koostama määrust strateegiliste arengukavade liikide, nende koostamise, täiendamise, elluviimise ning ninde hindamise ja aruandluse korra kohta. Teiste riikide kogemusele toetudes võib aga väita, et selline planeerimine võib kujuneda pikaajaliseks. Seega millised ikkagi on konkreetsed prioriteedid ja milliseid ehitusmahte tuleks suurendada esmajärjekorras? Tulenevalt Euroopa Liidu poliitikast on eelistatud infrastruktuur ja keskkonnarajatised, oluline on arendada ka elamuehituse mahte (94% eluruumidest on Eestis eravalduses). Elamureform kulges plaanitust tunduvalt aeglasemalt. Reformi peaülesanne oli turusuhetel põhineva elamumajanduse taastamine ja eraomandi

muutmine domineerivaks eluruumi omamise vormiks. Eluruumide omanike optimaalseks avaliku ja erasektori vahekorraks kavandati 40 : 60, kuid tänaseks on see suhe 6 : 94. Nii vabanesid avaliku sektori ressursid elamuehitusest ja elamumajanduse subsideerimisest. Valitsusringkondades arvati, et elamusüsteem toimib efektiivselt üksnes turusuhete alusel ilma igasuguse riigi sekkumiseta. (Eluasemepoliitika 2002). Eesti Valitsus mõistis M. Friedmani majandusteooriat jäigalt nii: riik ei pea majandusse sekkuma. Turg paneb ise kõik paika. Samas on teada, et mitte üheski riigis, sõltumata tema arengutasemest ei suuda vabaturg kindlustada kõigile elanikele normaalsetele tingimustele vastavat eluaset. Arvatakse, et Lääne-Euroopas kuni 1/3 elanikkonnast pole suuteline tasuma oma eluaseme täielikke majanduslikke kulusid. Valitsuste toetus eluasemele moodustab Lääne-Euroopas 1-4% SKP-st. Euroopas vaadeldakse ühiskondlikku üürisektorit kui vajalikku ja loomulikku ühiskonnakorralduse valdkonda.

Eestis on elamumajanduse arengukava välja töötatud aastateks 2003-2008. Eestis elamumajanduse probleemide lahendamiseks ning arengu tagamiseks on olulised järgmised suunad: olemasoleva elamufondi säilimise tagamine, piirkondlike elamuturgude ja eluasemevormide mitmekesisuse suurendamine ning eluaseme finantseerimisvõimaluste parandamine. Vaja on pikendada ka olemasoleva elamufondi kasutusaega ja kiirendada tagastatud majade üürnike elamispinnaga kindlustamist. Leibkondi, kes on võimelised endale muretsema uue eluaseme, on Eestis täna veel väga vähe. Viimasel viiel aastal on ehitatud keskmiselt 950 uut eluruumi aastas, mis tähendab, et potentsiaalselt võiks vaid 0,2% leibkondadest aasta jooksul kolida uude eluruumi. Eestis on suur osa elamufondist tehniliselt vananenud, mistõttu oleksid vajalikud investeeringud elamute kvaliteedi parandamiseks ning säilitamiseks (Eesti elamumajanduse arengukava).

Tuginedes eeldusele, et uuselamuehitus kasvab SKP-ga samas tempos, näitab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi analüüs, et aastatel 2003-2009 oleks vaja korterelamuid renoveerida vähemalt 110 000 m2 elamispinna ulatuses aastas, aga järgmisel kümnendil küünib renoveerimisvajadus üle 400 000 m2 aastas. (Eesti elamumajanduse arengukava). Silmnähtav, et vaja on riiklikke investeeringuid renoveerimise hoogustamiseks.

Arenguplaanidega on ette nähtud riigi abi korterelamute rekonstrueerimiseks. Toetuste jagajaks on sihtasutus KredEX ja saajaks korteriühistud, korteriomanike ühisused ning elamuühistud. Riik toetab enne 1990. a ehitatud korterelamute põhikonstrueerimise ja ennistamisega seotud remonttöid, samuti elektrisüsteemide ennistamist. Kuid toetus katab kõigest vaid 10% tööde maksumusest. Et taotleda rekonstrueerimistoetust peab korterelamu kohta olema teostatud tehniline ülevaatus.Toetuse eraldamine toimub kohalikele omavalitsustele esitatavate taotluste alusel. Eelnevalt peab olema sõlmitud sihtasutusega KredEX koostööleping. Paneelelamute ja suurte korrusmajade puhul on lahenduseks eriti soodsate pangalaenude saamine. Ehituslaenu maksimaalne pikkus on 30 aastat ja intressid on 8-10%. Pank nõuab veel garantiisid hüpoteegi ja küllalt kõrge sissetuleku näol.

4. Eesti ehitussektor liitumisel Euroopa Liiduga

Üldiselt ollakse seisukohal, et Euroopa Liiduga liitumine annab Eesti majandusele arengukindluse ja et liidu fondidest saab Eesti oma keskkonna- ja infrastruktuuriprobleemide lahendamiseks suuri summasid. Kuuludes Euroopa Liitu, pole teatavad välismajanduse mõjutused enam nii ohtlikud, sest Eesti on ühe suure turu osa. Nii arvab AS EE Grupp juhatuse esimees T. Luman. (Ehitaja 11 (75) 2002). Nähtavasti tuleb osa investeeringuid ka ehitustööstusse. Arvatavasti tulevad nii mõnedki Euroopa Liidu ehitusettevõtjad Eestisse, samuti pääsevad Eesti ehitajad Euroopa Liidu turule. Mõnda Euroopa ettevõtjat võib meelitada siia ka perspektiiv, et Eestis on investeeringud maksust vabastatud.

Eestis ei ole praktiliselt piiranguid kapitali ja teenuste vabale liikumisele. Võrdsed tingimused kodu- ja välismaistele investoritele on toonud Eestisse palju välisinvesteeringuid. See aga arendab meil ekspordivõimet ja ettevõtlust tervikuna. Liitumisel Euroopa Liiduga tuleb valmis olla ka selleks, et suuremate ehitusprojektide puhul peab riik tegema vähempakkumise ka kõigile Euroopa Liidu liikmesmaade ehitusettevõtjaile. Seda nõuab kapitali vaba liikumise põhimõtte rakendamise kohustus. (Euroopa Ühenduse asustamislepingu art 56). Kui ehitusprojekti rakendamisel kasutatakse oluliselt Eesti riigi rahalist abi, tuleb sellest teavitada Euroopa komisjoni. Sealt vastuse saamiseks võib kuluda kuni 6 kuud. Kindlasti tuleb riigi abi kooskõlastada, kui see on suurem kui 1,5 miljonit krooni. Sellised on aga pea kõik teedeehitusprojektid. (Eesti regioonide arenguvõimalused 2002).

Erinevate projektide rahastamisel peab olema kindel alus, milleks on Riiklik arengukava 2003-2006 (RAK). Selles kirjeldatakse millised on prioriteedid ning millised abinõusid nende prioriteetide saavutamiseks rakendatakse. RAK alusel töötab iga ministeerium välja konkreetsete meetmete rakenduskava. Ilma konkreetse riikliku arengukavata ei finantseeri Euroopa Liit ühtegi projekti. Samuti tuleb arvestada sellega, et Euroopa Liidu rahade saamine konkreetsele projektidele sõltub nii avaliku kui erasektori projekti tasemest, regionaalse objekti puhul ka kohalike omavalitsuste kaasfinantseerimise võimest. Eesti Valitsuse otsuse kohaselt rahastatakse ettevõtjaid huvitavaid europrojekte Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse kaudu. (Eesti regioonide arenguvõimalused 2002).

USA-s ja Euroopa riikides ollakse mures, et linnakeskused tugevnevad majanduslikult, kuid keskusest kaugetes piirkondades on elanikkond ja majanduslik tegevus hajutatud. Selle tulemusena toetuvad nad rohkem erasektorile, et soodustada majanduslikku kasvu. Selleks on erinevaid lahendusi pakutud. Näiteks valitsused pakuvad välja garantiisid ja madalaprotsendilisi laene investoritele. (Heidenheimer, A.-J. 1995, lk 268).

Ega Eestiski ei saada läbi ilma avaliku ja erasektori partnerluseta. Eestison juba juurutatud PPP programme, mille kohaselt avalik sektor määrab teenuste taseme ja mahu, korraldab pakkumise ja sõlmib parima pakkujaga pikaajalise lepingu. (Eesti regioonide arenguvõimalused. Ehitaja 12 (76) 2002, lk 9).

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et liitumine Euroopa Liiduga on ehitajaile kasulik. Kui Eesti kord jõuab Euroopa Liiduga samale elatustasemele, võib arvata, et suurenevad ka kinnisvarasse tehtavad investeeringud.

5. Eesti ehitusseadusandluse vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eesti jaoks on väga tähtis viia oma seadused vastavusse euronõuetega. Meie ehitusseadus, mis kehtib alates 01.01.2003. a on viidud kooskõlla euronõuetega. (RT I 2002, 47, 2975). Ehitusvaldkonda puudutab eurodirektiividest kõige enam Ehitustoodete Direktiiv (89/106 EEC), mis on vastu võetud 21.12.1988. a. Selle direktiivi eesmärk on ühtlustada Euroopa Liidu riikide ehitustooteid käsitlevad seadused, määrused ja haldusõiguslikud normid. Direktiivis on kehtestatud üldnõuded, mis liikmesriigiti võivad siiski erineda. Direktiiviga 89/106 EEC on sätestatud kõik tähtsamad ehitist puudutavad küsimused: mehaaniline tugevus ja stabiilsus, tuleohutus, hügieenilisus, tervise ja keskkonnaohutus, kasutusohutus, mürakaitse, energiasääst ja soojapidavus. Ehitusseaduses (EhS) on käsitletud ehitisele esitatavaid nõudeid § 3. EhS on nõudeid ehitisele isegi direktiivist rohkem. EhS sätestasb ka nõuded ehitamisele seoses puuetega inimestega ja keskkonnanõuded.

Kui analüüsida neid kuut euronõuet, siis Eestis nendega suuri probleeme ei teki. Küll aga võib arvata, et tekib probleeme ehitiste energiakulude ja soojapidamise osas. Praegu kontroll selle üle puudub, seda hakatakse tulevikus kindlasti kontrollima. Europarlament on välja andnud direktiivi 96/737/EC – Energia tõhusast kasutamisest ehitistes, mille kohaselt kehtestatakse energia kasutuse tunnistus, mida nõutakse nii objektide vastuvõtmisel, müümisel ja üürimisel.

Direktiiv 89/106 nõuded on üldist laadi. Täpsemate nõuete kehtestamiseks on kolm võimalust: 1) standardi välja töötamine; 2) tehnilise normi väljatöötamine; 3) õigusakti kehtestamine. Eestil sellega olulisi probleeme pole, kuna Eestil on olemas Eesti Standardikeskus, mille ülesandeks on koostada standardeid ja esindada Eestit rahvusvahelises standardite väljatöötamiseks. Oluline on kasutada Euroliidu harmoneeritud standardeid.

Õigusaktide ühtlustamine protsessis tuleb peatuda sellel, kumba meetodit eelistada – kas harmoneerimist või tunnustamist? Vastuse sellele annab Euroopa Liidu õigusaktide harmoneerimispraktika. Harmoneerimine on vanem strateegia. Seda kasutati EL-s põhiliselt algus- ja 1970-ndatel aastatel. Hiljem märgati, et kõikides valdkondades ei saa luua eraldi EL õigust või ühtlustada liikmesriikide õigusi. EL ise ei anna enam teatud standardit, nagu harmoneerimise puhul, vaid liikmesriigid on kohustatud tunnustama teiste liikmesriikide standardeid. Tunnustamist reguleerivaid direktiive nimetatakse uue lähenemise direktiivideks (new approach directive). (Laffranque, J. Tallinn 2000 lk 136).

Süsteemi puuduseks on praegu asjaolu, et töö on alles pooleli. Kui ehitustoodete standardeid on valmis saadud umbes viiendik vajalikust siis projekteerimiseks vajalikest eurokoodeksitest on valmis alles esimesed. (Rebane, E. EMT nr 9/2003).

Ehitusalastest õigusaktidest on olulisim ehitusseadus, mille kehtestamisel on järgitud euronõudeid. Välja töötamist vajavad veel alamalseisvad õigusaktid. Ehitusseadus on kehtinud küll lühikest aega, kuid ta mõju ehitusele on tuntav. Probleem on aga ehitamises efektiivse kontrolliga. Kui varem tegeles ehitusjärelvalvega keskkonnainspektsioon, siis nüüd kohalik omavalitsus, kellel aga ei piisa tööjõudu, oskust ja raha., kuid nõrga või olematu kontrolli puhul seadust lihtsalt ei täideta. (Kontroll ehitamise üle 2003).

Ehitusseaduse kehtestamisega muudeti ära ka ehitusettevõtjate tegevuslubade süsteem. Andmed pidid alates 01.01.2004. a olema kõigile elektrooniliselt kättesaadavad, kuid register siiski ei toimi efektiivselt. Kinnisvaratehingute tegemisel soovitavad notarid ostjale maksta raha deposiiti, kuna registris olevad andmed võivad olla siiski ebaõiged. Selline olukord tekitab suurt ebakindlust asjade käibes. (Riiklik ehitusregister 2003).

On veel küllaldaselt õigusakte, mis tuleks harmoniseerida Euroopa Liidu õigusaktidega. Euroopa Liidus on nende valdkondadega tegeletud üle 40 aasta, kuid lõppu ei paista. Euroopa Liidu õigusakte ja standardeid töötatakse välja, ühtlustatakse ja jälle on Eesti õigusloomel tegevust vastavate õigusaktide vastavusse viimisel.

Kokkuvõte

Ehitusvaldkonnas sõltub areng paljudest teguritest ja nende koosmõjudest. Riigil on kasulik arendada intensiivset koostööd erasektoriga. Näiteid selle koostöö kohta on vähe, kuid sellist koostööd tasub teha, sest selle tulemuseks on vahendite kokkuhoid. Eestis juurutatakse Public Private Partnershipi (PPP) programmi, mille põhimõtete kohaselt määrab avalik sektor vajaliku teenuste taseme ja mahu, korraldab pakkumise teenuse osutaja leidmiseks kindlaks määratud tingimustel ning sõlmib pakkumiste võitjaga pikaajalise lepingu. Avalik sektor ei tegele esialgsete investeeringutega, vaid maksab osutatud teenuste eest hiljem.

Kõige rohkem mõjutab ehitusettevõtjaid Eesti riigi üldine ettevõtluspoliitika. Riiklikust arengukavast (RAK) selgub, millised prioriteedid on ja mis nende prioriteetide saavutamiseks ette võetakse. Ehitusturu perioodide (etappide) analüüsi kohaselt on toimunud ehitusvaldkonnas tõus, mis jätkub seoses Euroopa abiprogrammidega ka tulevikus.

Eesti ettevõtluskeskkonda tuleb pidada soodsaks. Investeeringute stimuleerimine toimub tulumaksusüsteemi kaudu, mis arvatavasti jääb kehtima ka pärast Euroopa Liiduga liitumist. Kuid see ei pruugi ka nii jääda, kuna paljud Euroopa riigid ei nõustu uute liikmesriikide liberaalse maksupoliitikaga. Üks nendest on Rootsi peaminister, kes on juba kritiseerinud Eesti tulumaksusüsteemi.

Euroopa Liidult saadav regionaalabi (3,6 miljardit krooni aastas) on küllaltki oluline Eestile. Ehitusettevõtjaid huvitavad eriti suured toetusrahad, mida saadakse ISPA programmi kaudu ühtekuuluvusfondidest. Selle kaudu saadakse võimalus suurte

infrastruktuuriobjektide ehitamiseks, nagu teed, raudteed, sadamad, prügilad ja veepuhastussüsteemid. Liitumine Euroopa Liiduga annab kindlasti Eesti majandusele arengukindluse ja jätkusuutlikuse. Mahud kasvavad ehituse kõigis valdkondades. (Eesti regioonide arenguvõimalused 2002).

Ka ehitusseadusandlus peab edasi arenema uute võimaluste ja arengu kontekstis. Eesti ehitusseadus on küll viidud vastavusse Euroopa Liidu nõuetega, kuid see ei toimi täielikult. Puudus on ehitusseadust toetavatest normatiivaktidest ning sertifikaatidest (kvaliteedinõuetest). Kohalike omavalitsuste järelevalve pole kuigi tõhus, järelevalvest aga sõltub otseselt ohutus objektil. Kõik need probleemid on lahendatavad, kuid selleks on vaja aega. Tuleb vaid süstemaatiliselt tegeleda nendega – see tagab edu.

Kasutatud kirjandus:

1. Eesti ehitusturg 2001.
2. Eesti ehitab 2003.
3. Eesti elamumajanduse arengukava kuni 2010. aastani.
4. Kährik, K., Kõre. J, Hendrikson, M. Eluasemepoliitika Euroopas ja Eestis. Poliitikauuringute keskus Praxis. Tallinn, 2002.
5. Riigikontrolli ülevaade riigi vara kasutamise ja säilitamise kohta 2002. aastal. RTL 2003, 109, 1731.
6. Ehitusseadus. RT I 2002, 47, 297.
7. Planeerimis- ja ehitusseadus. RT I 1995, 59, 1006.
8. Kontroll ehitamise üle uuest aastast pea olematu. Postimees 03.01.2003.
9. Riiklik ehitisregister sünnib raskelt. Postimees 07.05.2003.
10. Eesti regioonide arenguvõimalused Euroopa Liidu regionaaltoetuste kontekstis. Ehitaja 12 (76) 2002.
11. Luman, T. Euroopa Liiduga liitumine on Eesti ehitajatele nimetamisväärselt kasulik. Ehitaja 11 (75) 2002.
12. Ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskiri. RT I 2003, 89, 597.
13. Euroopa Ühenduse Nõukogu direktiiv 89/106 EMÜ.
14. Laffranque, J. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Tallinn 2000.
15. Heidenheimer, A.-J; Adams, C. T; Heclo, H. Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. Külim 1995.
16. Rebane, E. Harmoneeritud standardid ja riiklikud õigusaktid. Eesti Majanduse Teataja, nr 9/2003.

Zusammenfassung

DIE BAUPOLITIK UND DIE ENTWICKLUNG DES BAURECHTS IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Enno Oidermaa
Tallinna Tehnikaülikool

In diesem Artikel wird die Entwicklung des Baugebietes in Jahren 1991-2003 durch die staatliche Baupolitik und die Entwicklung des Baurechts in des Baurechts in der Europäishen Union analysiert. Die Baupolitik ist ein Anteil von der staatlichen Wirtschaftspolitik.

Am Anfang dieser Periode 1991-1994 wandte die Regierung dem Baugebiet keine Aufmerksamkeit. Das Bauministerium wurde abwickelnt. Die Folge war schlecht: viele Baunormen und –Regeln bleiben ohne Ausarbeiten. Die Erbauer mussten die russischen und finnischen Baunormen verwenden. Die Politik der Staat war einfach: die Unternehmen sollen sich selbst behelfen. Die Unternehmerische Umgebung ist aber stark von der staatslichen Wirtschaftspolitik beeinflusst. Was sollte man getan, haben wenn diese Politik schwach war oder es gab keine Wirtschaftspolitik überhaupt? Die estnische Regierung hatte damals die Teorie von M. Friedman so verstanden: der Staat muss nicht die Wirtschaft führen (und helfen) der Markt selbst reguliert alle Wirtschaftliche Probleme. Es war eine sehr liberale Wirtschaftspolitik.

Die Periode 1995-2000 war für das Baugebiet wesentlich günstig. Dann wurden die Entwicklungsbedingungen besonders für grosse Unternehmen vereinheitlicht. Im estnischen Baumarkt handelten die estnischen Unternehmen. Der Beitrag für das estnische Kapital war richtig. In der Bauindustrie herrschte aber das finnische und das schwedische Kapital.

Die Probleme haben auch deswegenentstanden dass es an die Bauarbeiter mangelte. Im Jahre 2002 entwickelte sich das Baugebiet schnell. Estland bekam die grossen Investierungen, Der Grund war in diesem, dass die Investierungen im Estland aus Lohnsteuer, frei sind. Die Entwicklung setzt sich fort auch im Jahre 2003. Die Integration in die Europäische Union gibt dafür alle Möglichkeiten. Europäische Union gibt das Geld für unterschiedlichen Projekten, aber der Staat muss ein Entwicklungsprogramm ausarbeiten. Ein Entwicklungsprogramm ist für die Jahren 2003-2006 ausgearbeitet. In dem sind auch die Prioriteten von des Baugebietes gezeigt. Die Integration in die Europäische Union ist für das Baugebiet präferenziell.

Die estnische Baupolitik ist stark mit der Europäischen verbunden und lässt mit der Hoffnung in die Zukunft schauen. Das estnische Baugesetz ist mit den Gesetzen der Europäischen Union ausführlich harmonisiert aber dieser Prozess ist noch nicht beendet. Die Staaten der Europäischen Union haben ihre Baurechte über 40 Jahre entwickelt, aber Estland nur 12 Jahre. Die Rechtverfassung ist ein kreativer Prozess und es nimmt die Zeit. Es ist sehr wichtig, dass estnische Baugesetz, mit der Baudirektive 89/106 EEC der Europäischen Union harmonisiert wird.

EUROOPA LIIDU ÜHTSE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA REFORM JA SELLE RAKENDAMINE EESTIS [1]

Rena Selliov, Kristina Toming, Dorel Tamm
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

1. mail 2004. a. ühineb Euroopa Liiduga (EL) kümme uut liiget, kelle majanduslik arengutase on oluliselt madalam kui praegustel liikmesriikidel. Uusi liikmesriike iseloomustab ka keskmiselt kõrgem põllumajanduse osatähtsus majanduses. Need tegurid esitavad aga EL-i ühisele põllumajanduspoliitikale (ÜPP) tõsise väljakutse. Kuna uute riikide lülitamine senisesse põllumajandustoetuste süsteemi on poliitiliselt ja majanduslikult võimatu, siis on EL püüdnud ÜPP-d oluliselt reformida. 2003. aasta suvel vastuvõetud otsused ÜPP reformi kohta sisaldavad järgmisi elemente:

- Ühtne otsemakse (*Single Farm Payment*, edaspidi SFP), mis ei sõltu tootmismahust, kuid piiratud arvul tootmisega seotud elemente võib alles jätta, et tootmist täielikult ei lõpetataks.
- SFP on seotud keskkonna-, toiduohutus-, looma- ja taimetervise ning loomaheaolunõuetega, samuti ka nõudega hoida põllumaa heas korras (*cross-compliance*).
- Tugevdatud maaelu arengu poliitika, mis sisaldab uusi meetmeid keskkonna, kvaliteedi ja loomaheaolu edendamiseks ning lisatoetusi põllumeestele oma tootmise EL standarditega kooskõlla viimiseks 2005. aastast alates.
- Suuremate tootjate otsetoetuste vähendamine (modulatsioon) selleks, et finantseerida uut maaelu arengu poliitikat.
- Finantsdistsipliini mehhanismi abil selle kindlustamine, et 2013. aastani fikseeritud farmieelarvet ei ületataks.
- Muudatused ÜPP tururegulatsioonimehhanismis:
    - Või ja lõssipulbri sekkumishindade vähendamine;
    - Teraviljasektoris igakuiste lisatasude vähendamine, kehtivaid sekkumishindu ei muudeta;
    - Reformid riisi, durumnisu, kartulitärklise ja kuivsööda sektorites.

Käesoleva artikli eesmärgiks on uurida eelpool nimetatutest kahte reformi komponenti: seniste otsetoetuste muutmist ühtseks otsemakseks ja sekkumiskokkuostus toimuvaid muutusi ning nende rakendumist Eestis. Need elemendid on valitud seetõttu, et ühtse otsemakse ja tururegulatsioonide rakendamine avaldab otsest mõju tootjate sissetulekutele. Suuremate tootjate otsetoetuste vähendamine, mis avaldaks samuti otsest mõju, uutes liikmesriikides

[1] Käesolev artikkel on valminud Eesti Haridus- ja Teadusministeeriumi sihtfinantseerimise TMJRI 0107 toel.

niipea ei rakendu. Ülejäänud elementide mõju avaldub kaudselt. Põhirõhk analüüsis langeb piima–, teravilja– ja lihasektorile, mis on Eesti seisukohast kõige olulisemad.

1.Euroopa Liidu Ühise Põllumajanduspoliitika otsetoetused ja reform

1.1. EL otsetoetuste reform ja ühtne otsemakse

Teraviljasektor. Teraviljakasvatust toetatakse praeguse ÜPP raames järgmiste meetmetega: impordi- ja ekspordilitsentsid, impordimaksud, eksporditoetused, riiklik kokkuost, tootmiskvoodid, tootmis- ja toorainekasutustoetus, toiduabiprogrammid ning tagatised (Jan-Roland Raukas 08.09.2003). Tootmise toetust rakendatakse kõigi teraviljade osas ning selle suuruseks on 63 eurot tonni kohta. Kui arvestada, et liitumislepinguga Eestile määratud baassaagikus on 2,4 t/ha, siis toetus hektari kohta ÜPP täielikul rakendumisel oleks 2366 EEK. (Põllukultuuride pindalatoetuse meede 30.07.2003)

Üldiselt näeb ÜPP reformikava ette toetuste lahtisidumist tootmise mahust, kuid teravilja osas võib liikmesriik jätta tootmisest lahti sidumata kuni 25% makstavast toetusest. Seetõttu on ka tulevikus võimalik säilitada toetuste seos tootmismahuga, kuid seda oluliselt väiksemas mahus. See võimalus on olemas aga vaid praegustel liikmesriikidel. Lisanduvates riikides tootmisega seotust ei rakendata.

Reformikava alusel on talupidajal toetuse saamiseks kohustus jätta turundusaastatel 2005/2006 ja 2006/2007 inimtoidu ja loomasööda tootmisest kõrvale vähemalt 10% haritavast põllumaast. Kõrvale jäetaval maal võib kasvatada kultuure tehniliseks otstarbeks ning selle eest makstav kompensatsioon on sama suur kui teraviljakasvatustoetus, st 63 EUR/t korrutatuna teravilja baassaagikusega (2,4 t/ha) (Commission Regulation (EC) No 2461/1999 lk. 3). Samas ei ole need talupidajad, kelle põllumaa ei ole suurem kui vajalik 92 tonni teravilja tootmiseks, kohustatud maad tootmisest kõrvale jätma. Kui nad seda siiski teevad, on neil õigus makstavale kompensatsioonile. (CAP Reform DS 228/03, lk 50) Eesti baassaagikust arvestades on talu külvipinna suuruseks, mis ei ole kohustatud maad tootmisest kõrvale jätma, kuni 38 ha. 2001. aasta põllumajandusloenduse andmete alusel moodustasid talupidajad, kelle teravilja külvipind on kuni 30 ha, 86% kõigist teravilja kasvatavatest talunikest. Samas on selle grupi maakasutuse osatähtsus vaid 21,1% kogu teravilja all olevast põllumaast. Seega ei ole suurem osa Eesti talunikest kohustatud maad tootmisest kõrvale jätma, kuid see nõue puudutab suuri põllumajandustootjaid, kelle maakasutuse osatähtsus on 78,9% (215 785 ha). 2001. aasta andmete põhjal tuleb tootmisest kõrvale jätta seega 21 578 ha teravilja all olevast põllumaast. (Põllumajandusloendus 2001, 04.08.2003)

Veiseliha- ja lambakasvatussektor. ÜPP reform näeb ette loomakasvatussektori otsetoetuste lahtisidumise tootmisest, võttes aluseks tootjatele perioodil 2000-2002 makstud toetuste ühikmäärad ja summad. Veise- ja vasikaliha osas on makstavad toetused kokkuvõtvalt järgmised (CAP reform DS 228/03, lk. 60-79):

- Eritoetus nuumpullidele ja härgadele, mida makstakse kord aastas ja maksimaalselt 90 loomale majapidamise kohta. Toetuse tase on seejuures 3286

EEK (210 EUR) pulli kohta (üks kord eluea jooksul) ja 2347 EEK (150 EUR) härja kohta (kaks korda eluea jooksul).

- Ammlehma toetus 3129 EEK (200 EUR) looma kohta. Lisaks võib liikmesriik maksta riiklikku ammlehma toetust kuni 782 EEK (50 EUR) looma kohta. [2]
- Tapatoetust (loomade tapmiseks või eksportimiseks kolmandatesse riikidesse) makstakse 1252 EEK (80 EUR) pullide, härgade, lehmade ja üle 8 kuu vanuste mullikate kohta, ning 782 EEK (50 EUR) alla 8 kuu vanuste vasikate kohta.
- Ekstensiivistamise toetus farmeritele, kes saavad veise eritoetust ja/või ammlehma toetust. Toetuse määraks on 1565 EEK (100 EUR) eritoetuse/ammlehma toetuse kohta, kui vastaval kalendriaastal on majapidamise karjatamise tihedus vähem kui või võrdne 1.4 LÜ/ha-ga.

Minimaalne loomade arv ute- ja kitsetoetuse saamiseks on ära määratud liikmesriigi poolt, kuid see ei tohi olla väiksem kui 10 ja suurem kui 50 looma taotluse kohta. Uttede ja kitsede osas jagunevad ÜPP raames makstavad toetused järgnevalt (CAP reform DS 228/03, lk. 54-60):

- utetoetus 329 EEK (21 EUR) looma kohta;
- lambapiima ja lambapiimal baseeruvate toodete tootjale makstav toetus 263 EEK (16.8 EUR) looma kohta;
- kitsetoetus 263 EEK (16.8 EUR) emakitse kohta (Eestile ei rakendu);
- samuti makstakse lisatoetust 110 EEK (7 EUR) looma kohta uttede ja kitsede kasvatamiseks ebasoodsates piirkondades (LFA aladel) (kui vähemalt 50% farmeri põllumajandusmaast asub LFA alal).

Et vähendada reformiga kaasnevat põllumajandustegevusest loobumise ohtu, võib liikmesriik valida, kas (CAP reform DS 228/03, lk. 34):

- jätta kuni 100% ammlehma toetuse ja kuni 40% tapatoetuse riiklikust laest tootmisest lahti sidumata; või
- jätta kuni 100% tapatoetuse riiklikust laest tootmisest lahti sidumata; või
- jätta kuni 75% pullide spetsiaaltoetusest tootmisest lahti sidumata.

Samuti on liikmeriigil võimalik jätta tootmisest lahti sidumata 50% ute- ja kitsetoetuse riiklikust laest (CAP reform DS 228/03, lk. 33).

Kokkuvõttes võib öelda, et ÜPP reform olulisi muutusi veiseliha- ja lambakasvatustoetuste liikides ja määrades kaasa ei too, küll aga muutuvad nende maksmise aluspõhimõtted. Kui seni maksti EL-s loomakasvatustoetusi loomade arvu põhjal, siis reformikava kohaselt fikseeritakse loomade arvu põhjal makstud toetuste

---

[2] Nuumpulli eritoetusele ja ammlehma toetusele kvalifitseeruvate loomade arv on piiratud majapidamise karjatamise tihedusega (*stocking density*) ehk loomkoormusega, mis ei tohi ületada 1.8 loomühikut (LÜ) hektari kohta[2]. Selline piirang ei kehti talunikele, kelle loomühikute arv on väiksem kui 15. Vastavate hektarite arvestamisel võetakse arvesse see maa-ala, mis on aastaringselt kasutatav veiste, kitsede ja lammaste kasvatamiseks, mis ei ole hoonete või metsa all ning millele ei laiene muud toetused (nt teravilja toetus). Seega saab siin rääkida sööda- ja karjamaast, mille arvestamiseks tuleb toetuskõlbulikust maast maha lahutada liitumislepingus kokkulepitud baaspind ning kartuli ja köögivilja pind.

summad perioodi 2000–2002 tasemel ning lülitatakse need ühendatud otsemaksete skeemi alla. See jätab küll talu kohta tuleva toetuste summa samaks mis perioodi 2000-2002 keskmine, kuid kuna toetuste suurus ei sõltu enam tootmismahust, muudab see tootmisotsused turusituatsioonist lähtuvaks, see tähendab, et ületootmine peaks vähenema. Samal ajal säilib liikmesriikidel õigus teatud määral otsetoetusi loomade arvu põhiselt maksta, et ära hoida põllumajandustegevuse hülgamise ohtu tootjate poolt.

Piimandussektor. Eesti ja Euroopa Liidu vahelise liitumislepingu järgi on Eesti piimakvoodiks liitumisjärgselt 624 483 t (2006. aastast võib lisanduda reserv 21 885 t, seega 2006. aastast võib piimakvoot Eesti jaoks olla 646 368 t), sellest 537 118 tonni on mõeldud tootmiseks ja 87 365 tonni otsemüügiks (Läbirääkimiste lõpp-pakett 2003). Planeeritava reformi rakendumise korral säilib piima kvoodisüsteem kvoodiaastani 2014/2015 (Agenda 2000 järgi kavatseti see likvideerida 2008. aastal). Seda, kas liikmesriikide piimakvoote suurendatakse, otsustatakse 2006. aastal turu arengutest lähtuvalt.

Reformieelsel kujul oleks piimatoetus Euroopa Liidus rakendunud alles 2005. aastast. 100%-ne toetus oleks reformieelse kava järgi olnud vaid 90 EEK/t. EL-is oli planeeritud ka piimatoetuse järk-järguline suurenemine aastani 2007. Siis oleks kogutoetus olnud 270 EEK/t. Piimatoetuse lisamakse Agenda 2000 järgi oleks jagunenud toodetud koguse kohta makstavaks ja hektaripõhiseks makseks. Kuna aga reformikava kohaselt hakatakse maksma vaid kogusepõhist lisamakset, siis Agenda 2000 süsteemil siinkohal pikemalt ei peatuta.

Piimatoetused rakenduvad reformi kohaselt EL-is aasta varem, kui Agenda 2000-s planeeritud. Liikmesriikide lisamaksetele kulutatavad kogusummad suurenesid Agenda 2000-ga võrreldes 1,42 korda. Kuna lisamakseteks kulutatav summa on kindlaks määratud, võib siinkohal välja arvutada keskmise lisatoetuse iga riigi kvooditonni kohta. Agenda 2000 kohased lisamakse suurused, mis on näha tabelis 1, on vaid kogusepõhised, hektaripõhiseid makseid ei ole siin välja toodud.

Tabel 1

Piimatoetus (100%) Euroopa Liidus (EEK/t)

	2004	**2005**	**2006**	**2007…**
Agenda 2000	-	89,97	179,78	269,75
Keskmine lisamakse	-	40,09	80,18	121,52
ÜPP reform	127,52	255,20	383,19	383,19
Keskmine lisamakse	57,27	114,85	171,33	171,33

Allikas: CR (EC) No. 1255/1999, CAP Reform DS 228/03, autorite arvutused

1.2. Ühtse pindalamakse rakendamine Eestis

Ühtse otsemakse skeemi (*Single Payment Scheme* – SPS) rakendamine uutes liikmesriikides on problemaatiline, kuna neil ei ole vanade liikmesriikide puhul kasutatava ajaloolise referentsperioodi (2000 – 2002) kohta vajalikke näitajaid.

Probleemi lahendamiseks tehti küll ettepanek rakendada uutes liikmesriikides aastatel 2004 – 2006 "klassikaline" otsemaksete skeem, ja see periood siis referentsiks võtta. Selline võimalus aga lõpptulemusena välistati Euroopa Komisjoni poolt, kuna see ei oleks kooskõlas 15 vana liikmesriigi kohtlemisega ning võiks viia tootmise kunstliku koondumiseni nendesse sektoritesse, kus tekib võimalus toetusõiguste akumuleerumiseks (COM (640)). 2003. aasta oktoobri lõpus otsustas Euroopa Komisjon, et EL-i uued liikmesriigid peavad kõigepealt rakendama ühtse pindalamakseskeemi (*Single Area Payment Scheme* – SAPS) ja enne 2007. aastat üle minema regionaliseeritud SPS-ile. Nii SAPS-i kui ka regionaliseeritud SPS-i korral rakendub ühesugune toetusõigus hektari kohta igas regioonis. Selleks jagatakse regionaalne "ümbrik" (toetusteks makstav kogusumma regiooni kohta) regionaalse kasutatava põllumajandusliku maaga. Regionaalne "ümbrik" omakorda leitakse objektiivsete kriteeriumite põhjal rahvuslikku ümbrikut regioonide vahel jagades. Regionaliseeritud SPS-i korral aga võib osa toetusi jääda tootmisega seotuks. Mil määral see toimuma hakkab, ei ole artikli kirjutamise ajaks veel ära otsustatud, seega siinkohal regionaliseeritud SPS-i Eestile rakendumisest veel rääkida ei saa. Küll aga võib käsitleda SAPS-i Eestis rakendamist 2004. aastal. Sellest järgnevate aastate kohta ei saa midagi öelda ka seetõttu, et piimatoetuste maksmine uutes liikmesriikides ei ole veel Euroopa Komisjonis ära otsustatud.

SAPS rakendatakse uutes liikmesriikides enne SPS-i, kuna see on SPS-ist oluliselt lihtsam: arvesse võetakse kogu kasutatav põllumajandusmaa, tootmisega seotud toetusi ei jäeta ühegi sektori jaoks alles ja maa söötijätmiskohustust ei ole. SPS-i rakendamine uutes liikmesriikides alates 2004. a. oleks keeruline ka seetõttu, et vanades liikmesriikides rakendub see alles 2005. a. alates ning lisaks sellele ei oleks uutel liikmesriikidel enam piisavalt aega SPS-i rakendamiseks vajalike ettevalmistuste tegemiseks – neid tingimusi tootjatele, mida SPS-i raames toetusi välja jagades arvesse tuleks võtta, on oluliselt rohkem, kui SAPS-is (Põllumajandusministeeriumi…2004, COM (643))

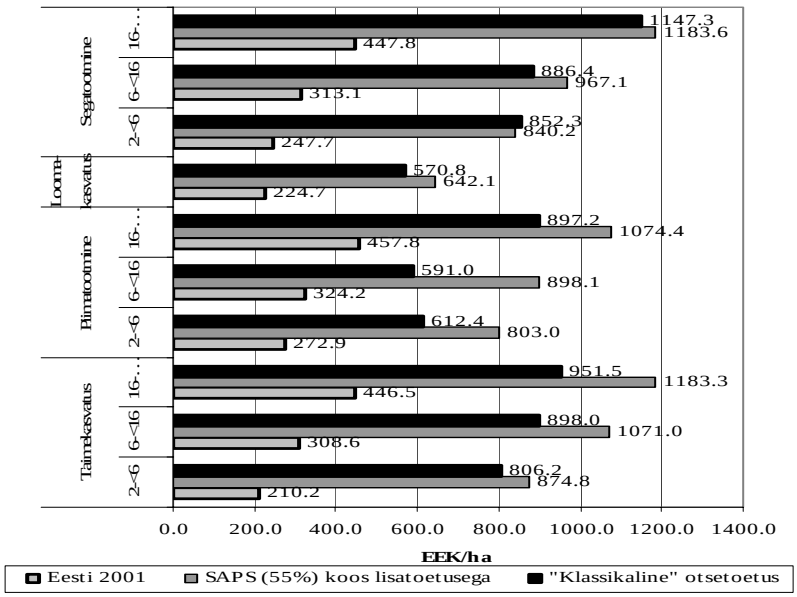
Rahvuslikud *top-up*-id ja EL toetuste määrad jäävad endises ulatuses jõusse. Ühtseks pindalamakseks jagatakse Eestis EL-i osa toetusest (s.o. 25% e. 305.1 milj. EEK 2004. aastal) kogu põllumajandusmaa (800 tuhande hektari) peale ning seega pindalatoetus ühe hektari kohta saab 2004. aastal olema 381 EEK/ha. Selle toetuse juures ei ole aga arvestatud EL-i piimatoetust. (Põllumajandusministeeriumi…2004, Põllumajanduse …2004)

Lisaks ühtsele pindalamaksele saavad uued liikmesriigid maksta rahvuslikust "ümbrikust" lisatoetust teravilja-, looma- (v.a. piimalehmad) ja utekasvatusele vastavalt tootjate poolt taotlustes esitatud näitajatele. Eesti Põllumajandus-ministeeriumis on välja arvutatud arvestuslikud täiendavad otsetoetusmäärad läbirääkimiste lõpp-paketis välja toodud toetusõigusliku maa ja loomade kohta – need on 925 EEK/ha põllukultuuride kasvatamisele, 667 EEK/lü[3] veiste korral ning 792 EEK/lü utekasvatusele (Ühtne pindalatoetus, 2003). Lisaks mainitud toetustele

[3] Loomühiku kohta

jäi Eestile õigus maksta 2004. aasta esimesel poolel välja ka piimalehmatoetused 110 miljoni EEK-i ulatuses nagu varasematel aastatel.

Joonisel 1 on võrreldud Eestis 2001. aastal tootjatele makstud toetusi toetustega, mis nad saaksid loomade arvu, kasutatava põllumajandusliku maa, piimalehmatoetuse keskmise määra jms. 2001. aasta tasemele jäädes "klassikalise" otsetoetuste süsteemi[4] või SAPS-i rakendumise korral 2004. aastal erinevate majanduslike suurustega ja erinevatest tootmistüüpidest ettevõtete lõikes hektari kasutatava põllumajandusmaa kohta. Aluseks on võetud põllumajandusliku raamatupidamise andmebaasist (*Farm Accuntancy Data Network* – FADN) saadud informatsioon keskmiste tootjate suuruse, nende poolt kasutatava maa, teravilja all oleva maa, loomade (ammlehmad, lehmad, pullid, lambad ja kitsed) arvu ning 2001. aastal makstud toetuste kohta (Testettevõtete… 2004). "Klassikaline" otsetoetussüsteem on võrdlusaluseks võetud seetõttu, et enne seda, kui Euroopa Komisjon SAPS-i rakendamise kohta ettepaneku tegi, võis arvata, et ka uutes liikmesriikides rakendub enne SPS-i kasutuselevõttu just "klassikaline " otsetoetussüsteem



Joonis 1. Erinevate toetustasemete võrdlus. Autorite arvutused.

On näha, et mõlema stsenaariumi korral tõuseksid toetused kõigis sektorites mitu korda. Ka suurusgruppidevahelised erinevused keskmiselt vähenevad peale EL-i toetuste rakendamist – näiteks SAPS-i rakendudes hakkab taimekasvatussektoris

[4] Vastavate toetuste 100% määrad on kirjeldatud eelmises peatükis.

kõige väiksema suurusgrupi tootjate toetus hektari kohta kõige suurema suurusgrupi tootjate toetusest hektari kohta moodustama 2001. aasta 47% asemel 74%, piimatootjatel 60% asemel 75% ja segatootmises 55% asemel 71%.

Huvitav on aga, et näiteks taimekasvatuses suurusgruppide vahelised erinevused saavad SAPS-i järel olema siiski suuremad kui need oleksid klassikalise otsetoetuste süsteemi korral. Sama võib täheldada ka segatootmise tootmistüübis.

Võib ka näha, et enamuses gruppides võidaksid tootjad 2004. aastal SAPS-i rakendudes rohkem kui klassikalise otsetoetustesüsteemi rakendudes (tabel 2). Vaid kõige väiksema majandusliku suurusega segatootmistüüpi grupis tootjad kaotaksid veidi klassikalise otsetoetussüsteemiga võrreldes.

Tabel 2

SAPS-i rakendumise erinevus võrreldes klassikalise otsetoetussüsteemiga ja Eesti 2001. aasta toetustega

	Taimekasvatus			**Piimatootmine**			**Looma-kasvatus**	**Segatootmine**		
	2-<6	6-<16	16-…	2-<6	6-<16	16-…		2-<6	6-<16	16-…
SAPS/klassikaline otsetoetus	1.09	1.19	1.24	1.31	1.52	1.20	1.12	0.99	1.09	1.03
SAPS/Eesti 2001	4.16	3.47	2.65	2.94	2.77	2.35	2.86	3.39	3.09	2.64

Allikas: Testettevõtete majandusnäitajad 2001, autorite arvestused.

Tabelist 2 võib omakorda näha, et kuigi SAPS-ist võidavad 2001. aasta toetustega võrreldes kõige enam väiksemad tootjad, siis klassikalise otsetoetusega võrreldes võidavad 2004. aastal kõige enam piimatootjad ja seda tänu võimalusele sel aastal samas mahus kui varem Eesti piimalehmatoetusi saada.

2. ÜPP reformist tulenevad muutused sekkumiskokkuostus ja selle mõju Eestile

Teraviljasektor. Riiklikku sekkumist ehk toodete turult eemaldamist teatud minimaalse hinnatasemega rakendatakse EL-s praegu nisu, odra ja rukki osas. Minimaalne kogus, mida sekkumiskeskustesse müüa saab, on 80 tonni ning kokkuostetav teravili peab vastama EL-is kehtestatud kvaliteedinõuetele. Eestis vastab nõutavale kvaliteedile toiduteravili. Riiklik sekkumine toimub igal turundusaastal ajavahemikus 01. november kuni 31. mai. (Teravilja interventsioon 30.07.2003) Sekkumishind ei ole Euroopa Liidus alates turundusaastast 2001/02 muutunud ning see on 101,31 EUR/t e 1585,16 EEK/t (Agricultural prices… 30.07.2003). Sekkumishinnale lisatakse Euroopa Liidus ka kuised juurdehindlused, et ära hoida kogu vilja müümist sekkumiskeskustesse kohe peale viljakoristust.

ÜPP reformikava ei näe ette teravilja sekkumishinna alandamist ning minimaalse kokkuostetava koguse ja kvaliteedinõuete muutmist. Samas aga vähendatakse

kuiseid lisamakseid poole võrra (uued kuised lisamaksed on toodud tabelis 3[5]) ja rukis arvatakse sellest skeemist välja.

Tabel 3

Igakuised lisamaksed teravilja sekkumishinnale (EUR/t)

Juuli	-
August	-
September	-
Oktoober	-
November	0.46
Detsember	0.92
Jaanuar	1.38
Veebruar	1.84
Märts	2.30
Aprill	2.76
Mai	3.22
Juuni	3.22

Allikas: CAP Reform DS 230/03.

Eesti nisu ja odra kokkuostuhinnad on olnud kõrgemad kui EL-i sekkumishind ja ligikaudu võrdsed tegelike kokkuostuhindadega EL-i liikmesriikides (Market prices for cereals… 30.07.2003). Kuna hind kui peamine pakkumise mõjutaja ei muutu, ei ole nende teraviljade kokkuostuhindades reformitud ÜPP rakendumisel muutusi oodata. Riikliku sekkumise kokkuostu rakendumine ei too kaasa suuri muutusi ka nisu ja odra külvipindades ning osatähtsuses põllukultuuride kasvatamisel. Samas toob riikliku sekkumise mehhanismi rakendumine kaasa teatud kindlustunde teraviljakasvatajatele, sest nad võivad olla kindlad, et kokkuostuhind ei lange alla sekkumishinna.

Rukki kokkuost lõpetatakse Euroopa Liidus peamiselt kahel põhjusel:

1) viimastel aastatel on rukki maailmaturu hind olnud madalam kui 101,31 EUR/t ning seetõttu on pidanud EL maksma suuri ekspordisubsiidiume rukki müümisel kolmandatesse riikidesse (Rye: Situation and Outlook 06.08.2003);
2) ligikaudu 2/3 kogu liidust toodetavast rukkist jääb ladudesse seisma (Höltschi 2003).

Rukki kokkuostuhind on Eestis olnud EL-i sekkumishinnast madalam. (Teravilja kokkuostuhinnad… 06.08.2003). Sekkumismehhanismist väljaarvamise tõttu ei ole Eestis garanteeritud hinnatõusu selle teravilja osas ette näha. Praeguseni on rukis EL-is kuulunud riikliku kokkuostu alla. Seetõttu on rukki hind liidus olnud võrdne interventsioonihinnaga või sellest kõrgem. Kuna reformikava järgi ei hakata rukist enam riiklikult kokku ostma, väheneb liikmesriikides rukki kasvatamise osatähtsus ning suureneb garanteeritud hinnaga teravilja kasvatamise osatähtsus. Saksamaal teravilja tootmise struktuur ei muutu, sest seal jätkatakse rukki kokkuostu

[5] Eestis on riikliku sekkumise perioodiks, mille jooksul sekkumiskeskused teravilja kokku ostavad, 01. november kuni 31. mai. (CAP Reform DS 230/03, lk 6).

sekkumishindadega. Eelnevalt kirjeldatud protsess toob kaasa rukki pakutava koguse languse ning praegu liidus olemasolevate suurte varude vähenemise. Seega väheneb ülepakkumisega kaasnev surve hindade alanemiseks ning tulevikus kujuneb hind Saksamaa hinnataseme alusel.

Pärast liitumist EL-iga peab Eesti rakendama rukkile tollimaksu määraga 153%. Seetõttu kaob Eestil võimalus importida odavat rukist liitu mittekuuluvatest riikidest nagu nt Ukraina. Kuna isevarustatuse tase rukki osas on Eestis aastate lõikes kõikunud 55%-st 87%-ni, on rukki import Eestile küllalt tähtis. Seetõttu on oodata impordi ümbersuundumist EL-i liikmesriikidesse. Selline kaubanduse ümbersuunamine toimus ka pärast Eesti tollimaksude kehtestamist kolmandatest riikidest pärit põllumajandustoodetele 2000. aasta jaanuaris. Rukki osas imporditi 1999. aastal 70% rukkist kolmandatest riikidest. 2000. aastal pärast tollimaksude kehtestamist imporditi 99,4% rukkist EL-i riikidest (peamiselt Saksamaalt). 2001. aastal asendati aga osa EL-i liikmesriikidest pärit rukist impordiga Ukrainast ja teistest vabakaubanduslepingu (VKL) riikidest, millest kõik olid Euroopa Liidu tulevased liikmesriigid, sest nende riikide impordile tollimakse 2000. aastal ei rakendatud. Selle ümbersuundumise põhjuseks võib pidada odavamate impordivõimaluste leidmist väljastpoolt EL-i. 2001. aastal moodustas Ukraina import 31,8% koguimpordist. 2002. aasta mittetäielike andmete põhjal on Ukrainast toodud rukki osatähtsus aga veelgi suurenenud. Perioodil jaanuarist novembrini 2002. aastal oli Ukrainast sisse toodud 22 tuhat tonni rukist, mis moodustas 84,2% koguimpordist. (Tamm 2003, lk. 176)

Eelnevast võib järeldada, et rukki hind Eesti turul jääb sekkumishinnaga (101,31 EUR/t e 1585,16 EEK/t) ligikaudu võrdseks, kuna liidu siseturul hind sekkumishinnast oluliselt madalamale ei lange ning import kolmandatest riikidest lakkab tänu kõrgetele tollidele .

Loomakasvatus Hinnakõikumiste (-languse) mõju stabiliseerimiseks rakendatakse EL-s veise- ja vasikalihale ka eraladustamist ja sekkumiskokkuostu. Esimese puhul on sisuliselt tegemist liha turult kõrvaldamisega sel teel, et tootja kohustub liha laos hoidma ning talle kompenseeritakse tekkinud ladustamiskulud. Eraladustamine rakendub, kui rümpade keskmine turuhind EL-s on langenud alla 103% baashinnast (ehk praegusel hetkel 35 827 EEK/t). Juhul, kui aga teatud kategooria rümpade keskmine turuhind liikmesriigis langeb alla 24 398 EEK/t ja püsib seal kahe järjestikuse nädala jooksul, rakendub sekkumiskokkuost. Kokkuostetud liha turustatakse kas vabaks kasutamiseks, EL siseseks töötlemiseks või eksporditakse kolmandatesse riikidesse. (Veise- ja vasikaliha… 2003). Ka see peaks Eesti veiseliha tootjate olukorda soodustama – 25.08.2003 seisuga oli täiskasvanud veise liha keskmine kokkuostuhind Eestis 14 890 EEK/t ja noorveise lihal 21 230 EEK/t (Liha… 2003).

Piimandussektor. Piimale rakenduv taotlushind on Euroopa Liidus reformieelse seisuga 309,8 EUR/t (4847,3 EEK/t). Muud piimatoodetele rakenduvad instrumendid peaksid kindlustama selle, et piima turuhind on taotlushinnale võimalikult lähedal. EL piima tootjahindade statistika põhjal (Milk… 2003,

Varblane *et al* 2002, lk. 6), võib öelda, et see on üldiselt õnnestunud – EL riikides on piima tootjahind olnud üldiselt stabiilne jäädes 4 – 5 EEK/kg vahemikku.

Olulisemad turumeetmed, mida reformi käigus muudetakse, rakenduvad pikema säilivusajaga toodetele[6] – need on sekkumishind lõssipulbrile ja võile. Sekkumishind lõssipulbri korral on reformieelselt 2055,2 EUR/t (32157 EEK/t) perioodiks 2000-2005 a. ning või jaoks 3282,0 EUR/t (51352 EEK/t) samaks perioodiks.

Taotlushind on tihedalt seotud või ja lõssipulbri sekkumishindadega. Kuna aga mõlema toote sekkumishindu vähendatakse reformi käigus ja sekkumine hakkab ka või korral toimuma limiteeritud koguse piires ning vaid teatud perioodil igal aastal (1. märtsist 31. augustini), siis lõpetatakse piima taotlushinna kasutamine (The CAP… 2003, lk. 1). Sekkumise piiramine ja taotlushinna kasutamise lõpetamine toob endaga tõenäoliselt kaasa piima tootjahindade mõningase languse EL-i riikides.

Või sekkumishind langeb aastatel 2004, 2005 ja 2006 igal aastal 7% ning aastal 2007 4% nii, et see alaneb kokku 25% 2463,9 EUR/t-ni (38552 EEK/t). Lõssipulbri sekkumishinda langetatakse kokku 15% 1746,9 EUR/t-ni (27333 EEK/t), ning seda vaid esimesel kolmel aastal iga kord 5% võrra. Tabelist 4 võib näha, et reform on või korral kardinaalsem kui lõssipulbri osas – sekkumishind langeb uue reformi korral lõpuks 11,7% rohkem kui Agenda 2000 korral. Lõssipulbri sekkumishind jõuab Agenda 2000-s planeeritud tasemele uue reformi kohaselt aasta varem ja seejärel rohkem ei muutu.

T a b e l 4

Või ja lõssipulbri sekkumishindade muutumine Agenda 2000 ja uue reformi kohaselt

		Eesti hind 2000-2002	**2000-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007 - …**
Või		31.00					
	Agenda 2000 (EEK/kg)		51.35	51.35	48.78	46.22	43.65
	ÜPP reform (EEK/kg)		51.35	47.76	44.19	40.61	38.55
	Erinevus (%)		*0.0*	*7.0*	*9.4*	*12.1*	*11.7*
	Erinevus Eesti hinnast (agenda 2000)		*166*	*166*	*157*	*149*	*141*
	Erinevus Eesti hinnast (ÜPP reform) (%)		*166*	*154*	*143*	*131*	*124*
	90% ÜPP reformi hinnast (EEK/kg)		46.22	42.98	39.77	36.55	34.70
	90% hinna erinevus Eesti hinnast (%)		*149*	*139*	*128*	*118*	*112*

[6] Väliskaubandusele suunatud toetuseid ning või kasutustoetust ei muudeta reformi käigus, koolipiimatoetus aga moodustas näiteks 2002. aastal vaid umbes 4% EL piimandussektori eelarvest (Information…) ning selle muutmise mõju tootjatele ei ole otsene, seetõttu neid meetmeid ka käesolevas aruandes ei käsitleta.

Lõssi-pulber		31.5					
	Agenda 2000 (EEK/kg)		32.16	32.16	30.55	28.94	27.33
	ÜPP reform (EEK/kg)		32.16	30.55	28.94	27.33	27.33
	Erinevus (%)		*0.0*	*5.0*	*5.3*	*5.6*	*0.0*
	Erinevus Eesti hinnast (ÜPP reform) (%)		*102*	*97*	*92*	*87*	*87*

Allikas: CAP Reform DS 233/03, The CAP… 2003, autorite arvutused.

Või sekkumiskokkuostu kogust ja perioodi piiratakse viimase kava kohaselt. See tähendab, et kui riikliku sekkumisorgani poolt kokkuostetav või kogus jõuab 2004. aastal 70 000 tonnini, 2005. aastal 60 000 tonnini, 2006. aastal 50 000 tonnini, 2007. aastal 40 000 tonnini ja 2008. aastal ning edaspidi 30 000 tonnini, siis sekkuv organ lõpetab garanteeritud hinnaga kokkuostu. Kokkuostuperioodiks on ajavahemik 1. märtsist 31. augustini. Kokkuostuperioodi lõpuni võivad aga tootjad, kes soovivad, et nende toodang kokku ostetaks, teha selleks hinnapakkumisi ning vastav komisjon otsustab hinna põhjal, kellelt ostab. Kokkuostuhind on sel juhul sekkumishinnast madalam. Sekkumiskokkuostu kogust ei ole riikide vahel ära jaotatud ja sinna saab müüa selle alusel, kes on kiirem.

Või sekkumiskokkuost rakendub, kui riigis on kahe nädala jooksul või turuhind olnud alla 92% või sekkumishinnast. Sel juhul ostab sekkuv organ võid kokku 90%-ga sekkumishinnast. Tabeli 15 põhjal võib öelda, et kuna 90% aastaks 2007 saavutatavast või sekkumiskokkuostuhinnast on vaid 12% kõrgem Eesti 2000-2002. aasta keskmisest või töötlejahinnast ning teades ka, et sekkumiskokkuostu piiratakse oluliselt, võib arvata, et sekkumiskokkuostu rakendumine tõstab tõenäoliselt Eesti või hinda vaid äärmiselt vähesel määral.

Lõssipulbri sekkumishinna oluline vähendamine võib endaga kaasa tuua mõningase lõssipulbri hinna languse Eesti turul, kuna Eesti lõssipulbri hind on praegu Euroopa Liidu sekkumishinnaga võrreldaval tasemel, kuid 2006. aastast alates moodustab EL-i lõssipulbri sekkumishind vaid 87% Eesti 2000-2002. aastate keskmisest hinnast. Või osas võib arvata, et töötlejahind veidi tõuseb. Nii võituru kui lõssipulbri turu osas sekkumiskokkuostu muutuse tõttu toimuvad muutused hakkavad tootjat mõjutama läbi töötleja. Antud vahelüli käitumine on aga küllalt määramatu. Toimuvaid süsteemimuutuseid ei ole Eestis otseselt veel millegi põhjal analüüsida ning muutuse üldise mõju ulatust on väga raske ette ennustada.

Või hinna mõningase tõusu ja lõssipulbri hinna vähese languse mõju ei pruugi piima tootjahinnale üksinda märkimisväärset mõju avaldada. Kuna aga Eesti saab olema Euroopa ühisturu osa, siis hakkavad eeldatavasti piima tootjahinnad riikide lõikes ühtlustuma. Kuid et tõenäoliselt EL liikmesriikides interventsiooni piiramise tõttu ning ka KIE riikide veidi madalamate tootjahindade tõttu EL tootjahinnad langevad, siis on lõplikku tasakaaluhinda siinkohal võimatu ennustada. Võib vaid arvata, et see jääb 3-4 EEK/kg piiridesse.

Kokkuvõte

Euroopa Liidu ÜPP reformikava näeb ette mitmeid olulisi muudatusi senistes põhimõtetes. Käesolev artikkel keskendus neist kahele: üleminek senistelt tootmistasemega seotud otsetoetustelt ühtsele otsemaksete süsteemile (SPS) ja muutused sekkumiskokkuostu süsteemis. Seejuures hinnati ka plaanitud reformide mõju Eestile.

Kokkuvõttes võib öelda, et üleminek SPS-le olulisi muutusi tootmise tasemetes kaasa ei too (v.a. piimatoetused), küll aga muutuvad toetuste maksmise alused. Otsetoetuste tootmist stimuleeriv mõju siiski teatud määral säilib, kuna praegused liikmesriigid tohivad teatud osa teravilja- ja loomakasvatustoetustest jätta külvipinna ja loomade arvuga seotuks. Selline võimalus on esialgu uutes liikmesriikides välistatud. Samuti on Euroopa Komisjon otsustanud, et uued liikmesriigid peavad enne SPS-le üleminekut rakendama lihtsamat ühtset pindalamakseskeemi (SAPS). Selle kohaselt oleks pindalatoetus Eestis 2004.a. 381 EEK/ha, millele lisanduksid lisatoetused teravilja- ja loomakasvatusele. SAPS-i rakendumise järel vähemal 2004. aastal toetused Eesti tootjatetele saavad olema veidi suuremad, kui need oleksid "klassikalise" otsetoetussüsteemi korral olnud.

Sekkumiskokkuostu süsteemis toimuvad muudatused puudutavad eelkõige või, lõssipulbri, nisu, odra ja rukki tootmist. Kui piimasektoris nähakse ette sekkumishindade vähendamine, siis teraviljasektoris hinnad ei muutu, küll aga lõpetatakse kuiste lisamaksete maksmine teravilja tootjatele. Rukki interventsioon lõpetatakse aga täielikult. Võttes aluseks Eesti praegused tootja- ja kokkuostuhinnad, siis reformid teraviljasektoris suuri hinnamuutusi endaga kaasa ei too, küll aga võib ennustada või hinna mõningast tõusu ja lõssipulbri hinna mõningast langust, mis ei pruugi piima tootjahinnale siiski märkimisväärset mõju avaldada.

Kasutatud kirjandus

1. Agricultural prices and amounts of Community aid (beginning of marketing year). European Commission. [http://europa.eu.int/comm/agriculture /agrista/2002/table_en/331full.pdf]. 30/07/2003.
2. CAP Reform DS 228/03. Proposals for a Council regulation establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers – Revised text. Council of the European Union. Brussels, 7. July, 2003, 110 p.
3. CAP Reform DS 230/03. Proposals for a Council Regulation on the common organisation of the market in cereals – Revised text. Council of the European Union. Brussels, 3. July, 2003, 26 p.
4. CAP Reform DS 233/03, Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1255/1999 on the common organization of the market in milk and milk products, Brussels, 03.07.2003, 3.p.
5. Commission Regulation (EC) No 2461/1999 of 19 November 1999 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1251/1999 as regards the use of land set aside for the production of raw

materials – Official Journal of the European Communities L299/16, 20.11.1999, 13 p.
6. COM(2003) 643 final: Proposal for a Council Decision adapting the Act of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, following the reform of the common agricultural policy, 2003/0253 (CNS), Brussels, 27.10.2003, 33 pp.
7. COM(2003) 640 final: Proposal for a Council Regulation adapting Regulation (EC) No 1782/2003, establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, Regulation (EC) No 1786/2003 on the common organisation of the market in dried fodder, and Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) by reason of the accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia to the European Union, , Brussels, 27.10.2003, 30 pp.
8. Council Regulation (EC) No 1255/1999 of 17 May 1999 on the common organization of the market in milk and milk products – Official Journal of the European Communities, 26.06.1999, 24 p.
9. Höltschi, R. Where Is EU Agrarian Policy Headed. [http://www.nzz.ch/english/background/2002/05/02_eu.html]. 06/08/2003.
10. Information on grants and loans – Subventions managed by DG AGRI Common market organisation of milk and milk products, [http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/agri27_en.htm], 03.09.2003
11. Liha kokkuostuhinnad Eestis. Eesti Konjunktuuriinstituut. [http://www.ki.ee/hinnainfo/k_liha.htm]. 08.09.2003.
12. Läbirääkimiste lõpp-pakett. Põllumajandus. 2003. [http://spunk.vm.ee/euro//lopppakett/pollumajandus.htm]. 16/07/2003.
13. Market prices for cereals as a percentage of the intervention price. [http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2002/table_en/4162.pdf]. 20/09/2003.
14. Milk producer price. [http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2002/table_en/42051.pdf]. 20/08/2003.
15. Põllukultuuride pindalatoetuse meede. EV Põllumajandusministeerium. [http://www.agri.ee]. 30/07/2003.
16. Põllumajanduse- ja Maaelu Arengu Nõukogu (PMAN) protokoll – 8. okt. 2003 [www.agri.ee], 02.02.2004
17. Põllumajandusloendus 2001. Eesti Statistikaamet. [http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/Database/PM_loendus /PM_loendus.asp]. 04/08/2003.
18. Põllumajandusministeeriumi materjalid, jaan. 2004
19. **Raukas, Jan-Roland** (EV Põllumajandusministeeriumi Taimekasvatusbüroo juhataja). Kommentaarid. Tallinn, 8. september 2003.
20. Rye: Situation and Outlook. Agriculture and Agri-Food Canada. [http://www.agr.gc.ca/mad-dam/e/bulletine/v15e/v15n12e.htm]. 06/08/2003.

21. **Tamm, D**. Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitika põhimõtete rakendamise mõju baastoiduainete hindadele Eestis – Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu, XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu – Värska, 26.-28. juuni, 2003) Berliin, Tallinn, 2003, lk. 176-184
22. Teravilja interventsioon. EV Põllumajandusministeerium. [http://www.agri.ee]. 30/07/2003.
23. Teravilja kokkuostuhinnad Eestis. Eesti Konjunktuuriinstituut. [http://www.ki.ee]. 06/08/2003.
24. Testettevõtete majandusnäitajad 2001 – [http://www.agri.ee]. 10/01/2004.
25. The CAP reform: Milk and milk products, EC, DG for Agriculture, [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/milk/milk_en.pdf]. 29/07/03.
26. **Varblane, U., Selliov, R., Riik, H., Tamm, D**., Eesti põllumajandustoodete hinnaerinevused Eestis ja Euroopa Liidus: prognoosid liitumiseelseks ja – järgnevaks perioodiks. Koondaruanne. Tartu, 2002. [http://web.elis.ee/data /content/EPMT_HINNAERINEVUSED.pdf]. 20/08/2003
27. Veise- ja vasikaliha sekkumiskokkuost ning eraladustamine. Põllumajanduse ja maaelu arengu nõukogu ettekanne, 2003. [http://www.agri.ee/]. 21/08/2003.
28. Ühtne pindalatoetus – ettekanne PMAN-is, 8.okt.2003. [www.agri.ee], 02.02.3004

Summary

THE REFORM OF THE EU COMMON AGRICULTURAL POLICY AND ITS IMPLEMENTATION IN ESTONIA

Rena Selliov, Kristina Toming, Dorel Tamm
University of Tartu

The accession of the less prosperous CEECs with higher average importance of agriculture in their economies has necessitated the EU to reform its Common Agricultural Policy (CAP). This article only dealt with two reform elements: the replacement of the present direct payments schemes with the Single Payment System (SPS), and the changes in intervention buying. The impact of these reform elements was examined with a special attention to Estonia.

Transition to the SPS means a replacement of most of the classical direct payment schemes with a single de-coupled payment per hectare which differs between farmers. However, the reform entitles the current member states to keep some payments partially coupled. On the other hand, according to the European Commission, the application of SPS in the new member states would be inconsistent, and therefore, a less complicated Single Area Payment System (SAPS) will be implemented until replaced with the SPS in 2007. This means that during that period, a unified regional payment per hectare is calculated instead of individual farm entitlements. The corresponding area payment for Estonia is calculated as 381 EEK per hectare. The subsidies under SAPS for Estonia in 2004 will be higher than the subsidies under “classical” direct payment system would have been.

The changes in the intervention system mainly concern butter and skimmed milk powder (reduction of intervention prices) and cereals. In the latter case, the intervention prices for wheat and barley are not foreseen to fall by half, but the monthly increments will be reduced. Rye will be excluded from intervention. Taking into account the producer and market prices in Estonia, it can be concluded that no considerable changes in the prices of cereals are expected due to adopting the CAP, but the price of butter is foreseen to rise to the level of EU intervention price as well as a modest fall in the price of skimmed milk powder can be predicted. However, these changes should not have a major impact on the producer price of milk.

EESTI MAISMAATRANSPORDI TRENDID

Eve Tomson, Age Schliep
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Eesti transpordisüsteemi kuuluvad raudtee-, maantee-, mere-, jõe- ja õhutransport. Transport ei ole lihtsalt üks osa majandusharudest. transpordi osa riigi majanduses on erinev teenindavast funktsioonist lähtudes. Kvaliteetne transpordisüsteem on riigi teiste majandusharude (tööstus, põllumajandus, energeetika jne.) konkurentsi-edukuse üheks eelduseks.

Eesti transpordisektor toodab 9,2% SKP-st ning katab ca 7% tööhõivest. Valdava osa transpordi tuludest annavad rahvusvahelised veoteenused, eelkõige transiidivedu ning sadamateenused. Euroopa Liidus on transpordil suur majanduslik tähtsus. Transporditeenused moodustavad ligikaudu 4% sisemajanduse kogutoodangust ja rohkem kui 4% tööjõust on hõivatud transpordisüsteemis.

Eestil on oluline tähtsus maanteetranspordil, kuna traditsioonilistel viisidel toimiv raudteetransport ja lennutransport kahjuks ei õigusta end majanduslikult lühikestel veokaugustel. Reisirongiliiklust hakati kärpima juba aastakümneid tagasi, kui suleti kitsarööpmelised raudteeliinid. Reisiliikluse eksistents on Eestis sõitjate vähesuse tõttu probleemiks siiani. Euroopa Liit näeb aga rongiliikluse arendamises ühte pääseteed vabanemiseks liiklusummikutest ja keskkonnasaaste vähendamises. Koos rongide liikumiskiiruse suurenemise ning sõidumugavuste parandamisega tõuseks ka sõitjate arv, kuid need abinõud nõuavad omakorda väga suuri investeeringuid.

2002. aasta suveks oli Eesti ühinenud 61 rahvusvahelise transpordi- või sidealase konventsiooni ja kokkuleppega ning sõlminud kahe- või mitmepoolsed lepingud 46 riigiga. Eri tasanditel arendatakse koostööd Balti riikide, Põhjamaade ja kõigi Läänemeremaadega. Põhitähelepanu on seejuures suunatud Eestit läbivate rahvusvaheliste transpordikoridoride arendamisele seostatult Läänemere regiooni ja kogu üleeuroopalise võrgustikuga (Transport …, 2003, lk.271).

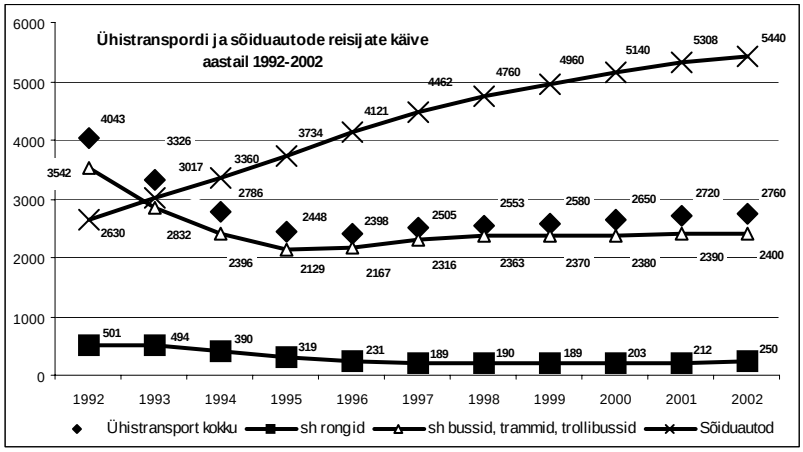
Eesti väikesele avatud majandusega riigile on iseloomulik tugev sõltuvus rahvusvahelise majanduskeskkonna muutustest. Kuna kaubavahetus Euroopa riikidega moodustab Eesti väliskaubandusest ligikaudu kolmveerandi, on sõltuvus Euroopast kõige suurem. Tuleb aga märkida, et Eesti transpordisektor on üks paremini Euroopa riikidega integreerunud majandusharusid. Nii nagu teistes Euroopa riikides, on Eestiski vaatamata viimase kümne aasta jooksul aset leidnud transporditurru edukale avanemisele fakt see, et siseturu lõpuleviimine muudab raskeks rahandusliku ja sotsiaalse ühtlustamise puudumisest tulenevate konkurentsimoonutuste aktsepteerimine. Probleemideks on erinevate transpordi-liikide ebaühtlane areng, ummikud põhimaanteedel ja raudteedel, kahjulikud mõjud keskkonnale ja inimeste tervisel ning liiklusõnnetuste suur arv (Eesti transpordipoliitika…., 2001).

Käesoleva artikli eesmärgiks on vaadelda maantee- ja raudteetranspordi arenguprobleeme viimastel aastatel ja tuua välja nendes transpordiharudes tehtavad muudatused Euroopa Liiduga liitumisel.

Maantee- ja raudteetranspordi olukord

Viimastel aastatel on Eestis kiiresti kasvanud sõiduautode arv, mis on vähendanud ühistranspordi kasutamist. Riigisisesel reisijateveol jääb auto ka järgnevatel aastatel kõige olulisemaks sõiduvahendiks. Ühistranspordi käibes on esikohal bussi kasutamine (78-80%), trammi ja trollibussi osakaal jääb 11-12% piiridesse, rongide kasvav osa peaks moodustama ligi 8-9%. Kohalik transpordisüsteem hoitakse käigus dotatsioonide toel. Eesti peamiste transpordivõrkude moderniseerimisel on esmajärguline tähtsus nii riigi majandusarengule kui regionaalse arengu ühtlustamisele. Eesti Vabariigi transpordipoliitika näeb ette, et riik ja kohalikud omavalitsused katavad 30-70% kohaliku ühistranspordi (buss, tramm, troll, reisirongid) veokuludest sihtotstarbelise toetusega riigi eelarvest (Elu…., 2003, lk. 188).

Maanteeamet on analüüsinud viimast aastakümmet Eesti transpordis, millest annab ülevaate alljärgnev diagramm, millest nähtub, et sõiduautode sõitjakäive ületab tunduvalt ühistranspordi sõitjakäivet. Ühistranspordi ja individuaalsõidukite sõitjakäivet näitab joonis 1.



Joonis 1. Ühistranspordi ja individualsõidukite sõitjajäive aastail 1992-2002, miljard skm Allikas: Maanteeamet

1. jaanuari 2003. aasta seisuga oli Eestis registreeritud teede ja tänavate võrgu üldpikkuseks 55 168 km, millest riigimaanteid oli 16 443 km (s.o. 29,8%). Maanteevõrgu halduslikku jaotuse vahel toimunud muudatuste ja muude maanteede

registri korrastamise tulemusel suurenes muude maanteede pikkus 2002. aastal võrreldes 2001. aastaga kokku 626 km võrra (Maanteed…, www.mkm.ee. lk.140).

Riigimaanteedest 1 430 km (8,7%) on põhimaanteed, 2 535 km (15,4%) tugimaanteed, 12 435 km (75,6%) kõrvalmaanteed ja 42 km (0,3%) ühendusteed. Kattega teede pikkus moodustas 1. jaanuaril 2003. aasta 8 522 km, s.o. 51,8% riigimaanteede üldpikkusest. kattega teede pikkus suurenes 48 km võrreldes 2001. aastaga (*Ibid lk.140,*). Riigimaanteede tihedus on 380 km territooriumi 1000km² kohta (ilma suurlinnadeta), muude maanteedega koos registreeritud 1203 km 1000km² kohta. Eesti maanteede ja tänavate jagunemist kajastab tabel 1.

Tabel 1

Eesti maanteede ja tänavate jagunemine

Riigimaanteed	16 443 km
s.h. põhimaanteed	1 430 km
tugimaanteed	2 535 km
kõrvalmaanteed	12 435 km
rambid ja ühendusteed	43 km
Kohalikud ja eramaanteed	35 603 km
Linnade tänavad ja teed	3 122 km
K o k k u	55 168 km

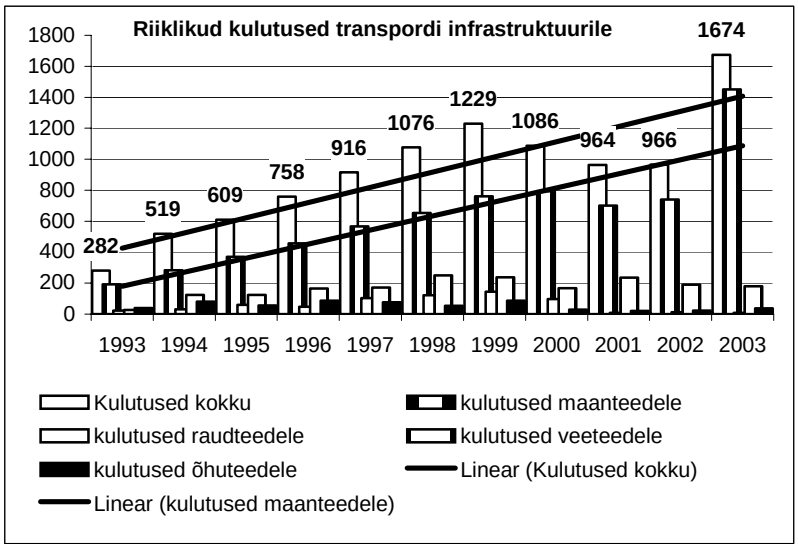
Allikas: Maanteeamet

Eesti raudtee kogupikkus on 1026 km, millest avalikke raudteid on 968 km. Raudteeveeremi riiklikus registris oli 2002. aasta lõpus registreeritud 3014 ühikut raudteeveeremit (vedurid, vagunid, tsisternid jm.). Elektriraudtee kasutab elektrifitseeritud raudteeliine 132 km ulatuses (Raudteetransport, 2004)

Eesti riik on Maanteeameti näol Rahvusvahelise Maanteeliidu (IRF), Maailma Teede Assotsiatsiooni (PIARC) ja Balti Maanteeliidu (BRA) liige. 2002. aastal pöörati rahvusvaheliselt suurt tähelepanu teedemajanduse organisatsiooni ja juhtimise ümberkorraldamisele. 2002. aasta märtsis toimus Leedus (Kaunases) seminar Balti Maanteeliidu (BRA) korraldamisel, kus Eesti ja Läti Maanteeameti tutvustasid teehoiu organisatsioonide ümberkorraldamise erinevaid võimalusi, kogemusi ja praktilist läbiviimist. Samaväärne seminar toimus Põhjamaadele koos Balti maanteelaste osavõtuga aprillis 2002 Linköpingis (Rootsis). Maanteeameti kaudu on Eesti riik esindatud VIA BALTICA projekti rahvusvahelises järelevalvekomitees.

2002. aastal moodustasid riigieelarve eraldised koos investeeringute ja halduskuludega riigi halduses oleva transpordi infrastruktuuri korrashoiuks ja arenguks, liikluse korraldamiseks ja selle ehituse tagamiseks kokku 965,7 mln krooni. Võrreldes 2001. aastaga suurenesid 2002. aastal riigieelarve eraldised transpordi infrastruktuuri hoiu- ja halduskulude katteks 0,2%, s.h. investeeringud 25,4%. 2003. aastaks oli kavandatud 73,4%-line kasv kokku ja kolmekordne

juurdekasv investeeringute osas (Veondusettevõtlus…, 2004). Neid arengutendentse näitab joonis 2.



Joonis 2. Riigieelarve kulutused transpordi infrastruktuuri hoiu- ja halduskulude katteks aastatel 1993 - 2003, mln krooni.
Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Kõige rohkem kulus riigieelarve raha 2002. aastal maanteedesse – 76,7%, s.h. investeeringutesse 79,1% (2003. aastal kulus riigieelarve rahast maanteedele 86,6% ja 96,1% investeeringutest). Riigiraudteele kulutati 2002. aastal 1,2% summadest kokku, s.h. 1,5% investeeringutest. Kulutused maanteevõrgu arendamisse ületavad suurusjärgu võrra kulutused teiste transpordiliikide infrastruktuuri arendamisse kuluvaid summasid. Kuna 2003. aastal kulus põhiline osa summadest maanteedele, siis teiste transpordiliikide osas vähenesid nii summad kui nende osakaal (*Ibid*, lk. 65).

Transiit ja transpordikoridorid

Transiidi osa rahvusvahelistes maanteevedudes moodustas 2002. aastal 40,3%. Transiitveod liiguvad peamiselt põhi-lõuna suunal. Kui eksport-importveod toimuvad ka üle Kagu tollipunkti (kaubavahetus Venemaaga), siis transiitvedudest Venemaale on autovedajad praktiliselt loobunud. Põhjus peitub tõenäoliselt Vene Föderatsiooni välismaiseid kaubavedajaid tõrjuvas tollipoliitikas.

Lähtudes transiitliikluse ja regionaalse arengu vajadusest viidi aastatel 1999-2003 ellu riigieelarve investeeringute ning välislaenude ja abi arvel ida-lääne transpordikoridoris kulgeva raudtee moderniseerimise programm: Tallinn-Narva raudteeliini 70 km rekonstrueerimine, sama raudteeliini raudteesõlmede (Narva piirijaam ja Tapa sorteerimisjaam) rekonstrueerimine. Koidula piirijaama rajamine on prioriteetseks projektiks aastail 2001-2004, mida finantseeritakse nii riigieelarvest kui ISPA fondist. Kavandatud on ka Tapa-Tartu-Petseri raudteeliini renoveerimine aastail 2003-2004. Raudteeliini ehitus Paldiskisse on kavandatud kaugemasse perspektiivi. Eesti raudteede kogupikkus on 1026 km, millest avalikke raudteid on 968 km.

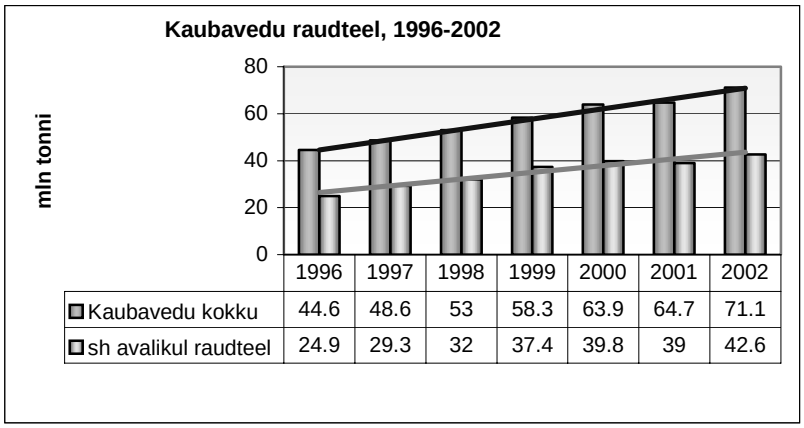
Põhja-lõuna-suunaliste ühendusteede parandamine võimaldab ühineda TEN-T (Trans-European Transport Network ehk tulevane Trans-Euroopa võrgustik) võrgustikuga. Raudtee eraomanduse tingimustes tuleb leida sobiv vorm era- ja avaliku sektori partnerluseks raudteeliikluse moderniseerimisel. Põhiliste maanteede ja raudteede moderniseerimine loob ka soodsamad tingimused regionaalarengu tasakaalustamiseks.

Eestit läbib üle-euroopalisse võrgustikku kuuluv nn. Kreeta transpordikoridor, mille põhitrassideks Eestis on Ikla-Pärnu-Tallinn maantee (Via Baltica) ja Valga-Tartu-Tapa-Tallinn raudtee. Piki sama koridori kulgevad ka Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa ja Valga-Jõhvi maanteed. Kreeta transpordikoridori arendamine sai alguse 1994. aastal Kreeta saarel toimunud II üle-euroopalisel transpordikonverentsil, kus määratleti 9 eelistatumalt arendatavat üle-euroopalist transpordikoridori. Need hõlmavad nii maantee- kui raudteeühendust.

Raudtee on Eesti transpordisektoris suhteliselt perspektiivikas, pidades silmas transiitvedusid. Kuna kiiresti on kasvanud rahvusvahelised kaubaveod ja transiit, on põhiprobleemiks kujunenud just raudteemagistraalide ja –piirijaamade läbilaskevõime piiratus ning raudtee infrastruktuuri ja veeremi tehnoloogiline mahajäämus (Transport …, arendus.riik.ee). On oluline, et antud sektor suudaks efektiivselt majandada ning areneda.

2002. aastal vedasid transpordiettevõtted üle 90 miljoni tonni kaupa, millest 78% raudteel, 20% maanteel ja 2% meritsi. Pool raudteel veetud kaubast olid naftasaadused. Transiitveod raudteel hõlmasid kogu veosekäibest 88% (Transport…, 2003, lk.374).

Joonis 3 annab ülevaate kaubavedude mahu muutust aastate jooksul. Transiitkaubavedu on raudteel aasta-aastalt pidevalt tõusnud ja 2002. aastaks moodustas see kõigist raudtee kaubavedudest (71 120,7 tuh tonni) 49,96%. Raudteel moodustasid 2002.a. naftasaadused ja toornafta transiitvedude kogumahust (35 528,4 tuh tonni) 28 913,7 tuh tonni ehk 81,4% kõigi ülejäänud kaubaliikide osakaaluks jäi vaid 6 614,7 tuh tonni ehk 18,6%.



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kaubavedu kokku	44.6	48.6	53	58.3	63.9	64.7	71.1
sh avalikul raudteel	24.9	29.3	32	37.4	39.8	39	42.6

Joonis 3. Kaubavedude maht raudteel aastail 1996-2002, mln tonni
Allikas: Statistikaamet.

Rahvusvahelistest raudteevedudest hõlmavad põhilise osa Venemaa transiitveosed, mis liiguvad peamiselt idast läände. Suurimat konkurentsi transiitvedude vahendamisel pakuvad Eestile Soome, Läti ja Leedu. Eksport moodustas 2002. aastal koguveost vaid 0,9% ja import 3,6%. 2001. aastaga võrreldes on nii eksport- kui importvedude osakaal raudteel vähenenud. Riigisisesed kaubaveod moodustasid 2002. aastal 45,57% (Raudteetransport, 2004).

Peamiselt kulutuste säästmise eesmärgil on üle kahe korra vähenenud valvatavate raudtee ülesõidukohtade arv, mis ei ole õnneks avaldanud erilist negatiivset tagasimõju liiklusohutusele, kui võtta arvesse vaid liiklusõnnetuste arvu ja mitte arvestada juhtunud õnnetuste raskusastmeid. Võrreldes 1980. aastatega on valvatavate raudteeülesõitude arv 3-4 korda väiksem. Raudteeülekäigukohal toimus 23 kokkupõrget ja otsasõidul inimestele oli 2002. aastal hukkunuid 13 (Veondusettevõtlus…, 2004).

Eesti maantee- ja raudteetranspordi integreerumine Euroopa Liidu transpordistruktuuridega

Eesti transpordi arengustrateegia eesmärgiks on transpordi infrastruktuuri parendamine, arvestades keskkonna- ja sotsiaalseid aspekte taotlusega tugevdada majandusliku ja sotsiaalset kokkukuuluvust ning vähendada erinevusi erinevate regioonide vahel.

Euroopa Liidu transpordipoliitika avaldab Eestile mõju riiklike transpordivõrkude ühitamisega Euroopa vajadustele, ühistranspordi osatähtsuse tõstmisega linnasisestes reisijatevedudes ja keskkonnanõuete karmistumisega. Euroopa liidu maanteevõrgu areng on suunatud:

- valdavalt kiirteede ja kõrge kvaliteediga teede ehitamisele;
- liikluskorralduse ja kasutajainfo infrastruktuuride väljaarendamisele;
- kasutajatele mugavuse ja ohutuse tagamisele.

Eestis oli aastatel 1999-2003 esmase tähtsusega riigi poolt finantseeritud projektid:
- maanteede ehituse ja rekonstrueerimise programm ida-lääne transpordikoridoris (Tallinn-Luhamaa, Tallinn-Narva ja Tallinn-Paldiski maanteed);
- Maanteede ehituse ja rekonstrueerimise programm Kreeta transpordikoridoris nr 1 (Via Baltica trass ja Jõhvi-Tartu-Valga maantee);
- Teede ehituse ja renoveerimise muud projektid lähtuvalt regionaalarengu, keskkonnakaitse ja liiklusohutuse nõuetest, sealhulgas vallakeskustesse viivate teede tolmuvabade katete rajamine ning Peipsiäärse ja Kagu-Eesti piirkonna teedevõrgu arendamine.

Euroopa Liidu raudteevõrgu arengu eesmärgid on:
- kiirraudtee- ning tavaliste raudteede integreeritud võrgu loomine;
- kasutajatele kõrge kvaliteedi ning ohutuse tagamine.

Eestis oli aastatel 1999-2003 esmase tähtsusega riigi poolt finantseeritud projektid:
- raudtee moderniseerimise programm ida-lääne transpordikoridoris, silmas pidades nii transiitliikluse kui ka regionaalarengut (Tallinn-Tapa-Narva raudtee koos Narva piirkonnaga, Tapa-Tartu-Koidula, Tapa-Tartu-Petseri liini piirijaam);
- raudtee moderniseerimine Kreeta transpordikoridoris nr.1, rõhuga rahvusvahelisele reisiliiklusele kui ka regionaalarengule;
- muud regionaalse ja keskkonnakaitse arengu seisukohalt olulised projektid (Mõisaküla raudtee avamine);
- raudtee riikliku juhtimise ümberkorraldamine vastavalt Euroopa Liidu direktiivide nõuetele.

Euroopa Liidu raudteepoliitikas on kavandatud olulisi samme avamaks nii liikmesriikide vahelisi kui ka siseriiklikke raudteekaubaveo turge aastaks 2006. 15. ja 16. märtsil 2002. aastal Barcelonas toimunud Euroopa Liidu tippkohtumisel esitati taotlus Trans-Euroopa transpordivõrgustiku (TEN) suuniste ja finantseeskirjade paranduste vastuvõtmist, milles märgiti, et on vaja parendada erinevate Euroopa Liidu liikmesriikide tava- ja kiirraudteede vastastikust koostöövõimet, tagada ühtne raudteetranspordi turu funktsioneerimine. Kokkuvõttes tõstetakse oluliselt selle keskkonnasäästlikuma transpordiliigi osakaalu. Eesti eesmärk on aktiivselt osaleda selles protsessis.

Euroopa Liidu probleemiks on teede suur ülekoormatus, mistõttu soovitatakse kombineeritud transporti, mis eeldaks, et Eestist või Eestisse toimuks EL liikmesmaadest kaupade vedu põhiliselt rongi või laevaga. Otsene raudteeühendus EL liikmesmaadega Eestil puudub. Kombineeritud transpordi kasutamise eelduseks rahvusvahelistel vedudel on eelkõige raudteeotseühenduse loomine Euroopa Liidu liikmesriikidega ning samaaegselt EL seadusandlusega ettenähtud soodustuste

andmine kombineeritud transpordile (Transpordi…, http://www.mkm.ee/dokumendid)

Euroopa komisjon ja Parlament on seadnud üle-euroopaliseks eesmärgiks 58 000 km maantee (millest 15 000 km on uus tee), 70 000 km raudtee, 267 lennuvälja ning mitmete sadamate ja kanalite ehitamise. Liikmesmaadelt oodatakse idee realiseerimiseks enne 2010 aastat ühtekokku 400 miljardi eküü suurusi kulutusi (Euroopa Liidu …., 2004).

Kokkuvõte

Lähituleviku põhiülesandeks on transpordisektori restruktureerimise jätkamine ja üle-euroopalisse võrku kuuluvate Eestit läbivate transpordikoridoride väljaarendamine. Üle-euroopalised transpordikoridorid ühendavad Euroopa ühtseks tervikuks, mis tugevdavad majandust, loovad töökohti ning parandavad kõigi kodanike elukvaliteeti.

Ida-lääne suunaliste ühendusteede moderniseerimine võimaldab kindlustada Eesti konkurentsivõimet transiidikaubavedude kasvaval turul. Põhja-lõunasuunaliste ühendusteede parandamine võimaldab ühineda TEN-T võrgustikuga ja anda oma panus Soome ja Kesk-Euroopa vahelise maanteeühenduse kindlustamisse. Raudtee eraomanduse tingimustes tuleb leida sobiv vorm era- ja avaliku sektori partnerluses raudteeliikluse moderniseerimisel. Euroopa transpordivõrkude arengus eelistatakse raudteetransporti maanteetranspordile.

Eesti maanteealased õigusaktid on välja töötatud tuginedes rahvusvahelistele konventsioonidele ja kokkulepetele, millega Eesti on ühinenud. Jõustunud on ka uus Raudteeseadus. Olulisemad küsimused, millele tulekski autorite arvates tähelepanu pöörata, on investeeringud. Eesti peaks olema valmis ära kasutama oma soodsat geograafilist positsiooni transiitkaubanduse suhtes ning leidma võimalusi ka reisijateveo käibe suurendamiseks. Selle õnnestumine peaks kaasa aitama ka keskkonnasäästlikkusele, kuna praegune üleautostumine ei ole keskkonnasõbralik.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti transpordipoliitika aastani 2010: aeg otsustamiseks, 2001
2. Elu Eestis. Teatmik 2003-2004 (aastaraamat). Tallinn, 2003, 574 lk.
3. Euroopa Liidu transpordipoliitika [http://wwwroheline.ee/books/kkj198.html]. 03.02.2004.
4. Euroopa transpordipoliitika aastani 2010. [http://www.mkm.ee/index.html]. 19.01.2004
5. Maanteed. Eesti transport, 2002. [http://www.mkm.ee/index.html?id=2950]. 12.01.2004.
6. Raudteetransport. Eesti transport, 2002. [http://www.mkm.ee/index.html?id=2950]
7. Transpordi arengukava 1999-2006 [http://mkm.ee/dokumendid/Lisa_Transpordi_arengukava.htm]. 05.02.2004.

8. Transport ja Side 2000/2001 statistilis-informatiivne koondülevaade. [http://arendus.riik.ee/sven/_file/transport ja side_2000-2001.pdf]
9. Transport ja Side. Eesti statistika aastaraamat 2003.
10. Veondusettevõtlus ja investeeringud. eesti transport, 2002. [http://www.mkm.ee/index.html?id=2950.]

Summary

THE TRENDS IN ESTONIA'S LAND TRANSPORT

Eve Tomson, Age Schliep
Tartu University

A transport system of good quality is an assumption to the competitiveness of other economic sectors (industry, agriculture, energetic, etc.) in the country. Estonian transport sector produces approximately 9,2% of GDP and employs about 7% of population. The majority of transport revenues come from international freight services. The biggest part of international freight and transit falls on railways. The lack of railway capacity and the backwardness of the rail infrastructure have become the biggest problems, which are accompanied by environmental problems. In conjunction with short freight distances these factors have promoted the decline in rail transport mainly in inland freights in favour of road transport.

The goal of Estonia's transport policy is the integration of transport networks into the Trans-European network with emphasis on environmental protection, safety of transport and on energy conservation. This goal demands a harmonized transport policy, coordination of the infrastructure's development, promoting environmental-friendly transport, competition between the operators in the field of transport.

The legislation concerning the land transport has been developed based on the international conventions and agreements. The Road Transport Act was adopted on the 1st of October in 2000 and it's entering into force on the 1st of October in 2002 harmonized Estonian legislation with European Union's.

The integration with the European Union's structures is crucial to Estonia's economic development. The foundation of the co-operation partnership is Estonia's capability to participate in international division of tasks. An important factor and component of international division of tasks is the capacity to operate as a transit centre.

Trans-European transport networks join Europe to a single market that strengthens economy, creates jobs and improves the quality of life. Estonia's transport sector's development has to go on taking into consideration the goals of industrial, regional, social and environmental policies.

EESTI PUIDUSEKTORI TÖÖSTUSKLASTRIKS KUJUNEMISE ANALÜÜS JA SOOVITUSED KLASTRI ARENGUPROBLEEMIDE LAHENDAMISEKS EUROOPA LIIDU KONTEKSTIS

Urmas Varblane, Kadri Ukrainski, Tõnu Roolaht, Liis Polli
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Metsa-, puidu- ja paberitööstus on Eesti majanduses olnud alati väga olulisel kohal. Kuna mets on üks väheseid taastuvaid loodusvarasid Eestis, siis on selle ressursi efektiivne kasutamine erinevate lõpptoodangu liikide saamiseks väga tähtis. Viimase kümne aasta jooksul on Eesti metsa, puidu- ja paberitööstuse toodangu eksport pidevalt kasvanud, kuid kasv on aeglustunud viimastel aastatel. Metsa- ja puidutööstuse tooted paiknevad toote elutsükli teooria kohaselt küpsusfaasis ning seetõttu on eriti tähtis uurida erinevate toodete konkurentsivõimet ja selle tõstmise võimalusi. Eesti väiksuse ja rahaliste vahendite piiratuse tingimustes on raske konkureerida maailma juhtivate metsa- ja puidutööstustega ning seetõttu on oluline erinevate sektorite tihe koostöö tõstmaks konkurentsivõimet nii puidu- kui ka paberitööstuses. Siinkohal on eriti oluline kõrgema lisandväärtusega toodete ekspordi suurendamine ja vähetöödeldud puidu ekspordi vähendamine. Selle eesmärgi saavutamine eeldab kompleksse metsa-, puidu- ja paberitööstuse struktuuri ehk nn. tööstusklastri (*industrial cluster*) väljaarendamist Põhjamaade eeskujul, mis toetaks kõigi eeltoodud harude arengut. Käesolevas artikli eesmärgiks on selgitada tööstusklastri arengut Eesti puidusektoris toomaks välja sektori arenguprobleeme ja nende võimalike lahendusteid arvestades Euroopa Liitu kuulumist. Selle eesmärgi saavutamine eeldab tööstusklastri määratlemist, klastri analüüsimeetodite käsitlemist ning nende meetodite rakendamist Eesti puidusektori näitel. Töös tuuakse välja ka Eesti puiduklastri kujunemise põhiprobleemid ja riigi võimalused nende lahendamiseks ning puidusektori arengu toetamiseks. Artikli lõpus tuuakse välja Euroopa Liiduga ühinemise mõju Eesti puiduklastri arengule. Käesoleva artikli aluseks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimusel valminud uurimus „Eesti töötleva tööstuse konkurentsivõime Euroopa Liidus – puidutööstusklaster“.

Klastri olemus ja analüüsimise alused

Üha globaliseeruvamas ja konkurentsitihedamas majanduses on muutunud riikide ja tööstusharude konkurentsieelise käsitlus. Tootmissisendite kulude asemel on konkurentsieelise saavutamisel üha enam oluline tootmissisendite efektiivne kasutamine, mis nõuab pidevat innovatsiooni ning põhineb teadmistel ja koostöösuhetel. Jätkusuutlik konkurentsieelis globaalsetes majandustingimustes seisneb suuresti kohalikes tingimustes – teadmistes, koostöösuhtes ja motivatsioonis, mille vastu konkurendid ei saa (Porter, 1998: 78).

Porter (1998) defineerib klastreid kui ebatavalise konkurentsieduga ettevõtete gruppi teatud valdkonnas ja teatud geograafilises piirkonnas. Bergman ja Feser (1999)

defineerivad tööstusklastri kui ettevõtete ja muude organisatsioonide grupi, mille iga liige on oluline iga teise klastri liikme konkurentsivõime edendamisel. Tööstusharuklastrit iseloomustabki ettevõtete vaheline sõltuvus, so iga klastriosalise konkurentsivõime sõltub ühest, mõnest või kõikidest teistest klastri liikmetest. Klastri osalisi ühendavad müüja-ostja suhted, sarnane tehnoloogia, sarnased tarbijad, jaotuskanalid või sarnane tööjõud. Formica (2002) defineerib tööstusklastri kui teatud tööstusharus ühe või mitme kõrgelt spetsialiseeritud ettevõtte ümber koondunud teiste ettevõtete süsteemi, kus nende ettevõtete vahel on tihedad sidemed. Tuumettevõtete ümber koondunud ettevõtted pakuvad kaupu ja teenuseid, mida tuumettevõtted vajavad. Geograafiline lähedus pakub intensiivset koostöö ning informatsiooni vahetamise võimalust, mis tugevdab ettevõtete vahelisi suhteid tunduvalt. Tööstusklastris keskendutakse omavahelistele suhetele neljas põhivaldkonnas (Clustering as …, 2003: 2):

1. Ostja-tarnija suhted. Klaster koosneb tuumikettevõtetest, mis pakuvad tooteid ja teenuseid lõpptarbijatele. Samuti hõlmab klaster endas ettevõtteid väärtusahela varasematest etappidest, mis pakuvad tootmissisendeid – pooltooteid, teenuseid ja tooraineid. Samuti võivad klastrisse kuuluda ka lõpptoodete ja teenuste ning jaotuskanalite liikmed.
2. Konkurentsi- ja koostöösuhted. Klaster koosneb ettevõtetest, mis väärtusahela ühel tasemel toodavad samu või sarnaseid tooteid ja teenuseid ning seetõttu vahetavad omavahel pidevalt informatsiooni toodetest, innovatsioonist ja turu võimalustest. Samal ajal koostööga teatud aladel säilib ka konkurentsieelise ja pideva innovatsiooni saavutamiseks konkurents ettevõtete vahel.
3. Ressursside jagamise suhted. Klaster koosneb ettevõtetest, kes sõltuvad sarnastest tooraine, tehnoloogia, tööjõu ning informatsiooni pakkumisallikatest, samas võivad need ettevõtted pakkuda oma tooteid ja teenuseid väga erinevatele turgudele.
4. Konkurentsieelist loovate tegurite mass. Kui klastrite puhul on olemas teatud oluline hulk (kriitiline mass) informatsiooni, oskusi, osaliste vahelisi suhteid ja infrastruktuuri, siis need konkurentsieelist pakkuvad tegurid annavad aluse sünergiaks - kasvava klastri tekkimisele.

Tugevad tööstusklastrid vajavad välja kujunemiseks baasi, mille koostisosadeks on (Clustering as…, 2003: 2-3):

- Haritud ja kohanemisvõimeline tööjõud;
- Uute toodete seisukohalt olulise tehnoloogia kättesaadavus;
- Finantskapitali kättesaadavus uute ettevõtete loomiseks ja juba olemasolevate laiendamiseks;
- Infrastruktuuri tase;
- Soodne regulatiivne süsteem ja maksustamine.

Klastrid mõjutavad konkurentsivõimet kolmel viisil (Porter, 1998: 80-84):

1. ettevõtete tootlikkuse suurendamine (tööjõu ja teiste tootmissisendite parema kättesaadavuse kaudu, parema juurdepääsu kaudu informatsioonile, institutsioonidele ja avalikele kaupadele; ettevõtete vastastikuse täiendamise ja motivatsiooni kaudu)
2. innovatsiooni edendamine, mis on tootlikkuse kasvu aluseks (parem ülevaade turust võrreldes isoleeritult tegutsevate ettevõtetega; osaliste

vahelised suhted aitavad ettevõtetel operatiivsemalt teada saada uuest ja arenevast tehnoloogiast, komponentidest, masinatest, teenustest, turundusest; klastrid võimaldavad kiiremat, odavamat ja paindlikumat tegutsemist; innovatsiooni ajendiks on ka klastrisisene konkurentsisurve);

3. uute ettevõtete tekkimise soodustamine, mis laiendab ja tugevdab klastrit (uute ettevõtete tekkimine on klastri siseselt lihtsam – uute tulijate risk on väiksem, kuna on olemas juba kliendibaas, samuti on sisenemisbarjäärid madalamad, tihti on juba olemas ka seadmed, hooned oskused, sisendid ja meeskond ning kohalikud investorid pakuvad madalama intressimääraga riskikapitali).

Klastrite analüüsil on traditsioonilise konkurentsivõime analüüsi suhtes eeliseid seetõttu, et lisaks traditsioonilisele tööstuse klassifikatsioonile haarab klaster analüüsi ka haru ettevõtete vahelised olulised seosed (ühenduslülid), vastastikused täiendavused ja kattuvused tehnoloogia, teadmiste, informatsiooni, turunduse, kliendi vajaduste alal. Tugevad klastrid on aidanud regioonidel pidevalt parandada ja edendada konkurentsivõimet, luua uusi töökohti ja ettevõtteid, meelitada uusi investeeringuid ja hoida ettevõtteid tööstusklastris. Tavaliselt väike arv klastreid omab olulist osa teatud piirkonna majanduses. Väga oluline osa klastri toodetest ja teenustest eksporditakse regioonist/riigist. Eksportivad klastrid on regiooni peamiseks majanduskasvu ja heaolu allikaks pikaajalises perspektiivis (Clustering as…, 2003: 5).

Klastrite analüüs on keeruline eelkõige seetõttu, et klastrisuhted on väga mitmetahulised ning klastrites osalejad väga erinevad. Bergman ja Feser (1999) toovad välja järgmised klastri analüüsimise dimensioonid:

- Ühenduslüli ehk valdkond, mis seob klastris olevaid ettevõtteid (näiteks innovatsioon – klastri osalised vahetavad ja jagavad informatsiooni mis on tehnoloogiliseks edu või muutusteks aluseks; tööjõud – tööjõul põhinevas klastris vajavad ja kasutavad ettevõtted sarnast tööjõudu; sisendid - ettevõtted on ühe väärtusahela liikmed).
- Geograafia ehk paiknemine ühes regioonis (näiteks klaster, mille osalised asuvad teatud riigi ühes regioonis; klaster, mille osalised asuvad erinevates riikides või maakondades).
- Aeg ehk missuguses arengufaasis klaster on (töötav klaster - olulised seosed ja kriitiline mass olemas; langev klaster; arenev klaster - pole saavutanud veel kriitilist massi; potentsiaalne klaster - klastrid, mis võivad teatud tegurite, õnne või poliitiliste meetmete korral arenema hakata).

Enright toob regionaalsete klastrite analüüsil välja järgmised põhilised klastri analüüsimise dimensioonid (Enright, 2000: 3-19):

- Geograafiline ulatus – klastri territoriaalne suurus;
- Laius – näitab klastri ulatust horisontaalselt ühendatud tööstusharude baasil (harud, mis on seotud sarnaste tehnoloogiate, lõpptarbijate, jaotuskanalite kaudu). Kitsad klastrid koosnevad ühest või mõnest tööstusest;
- Sügavus – näitab vertikaalset seotust tööstustele klastris. Sügavad klastrid on sellised klastrid, kus kogu või peaaegu kogu väärtusahela tegevus toimub

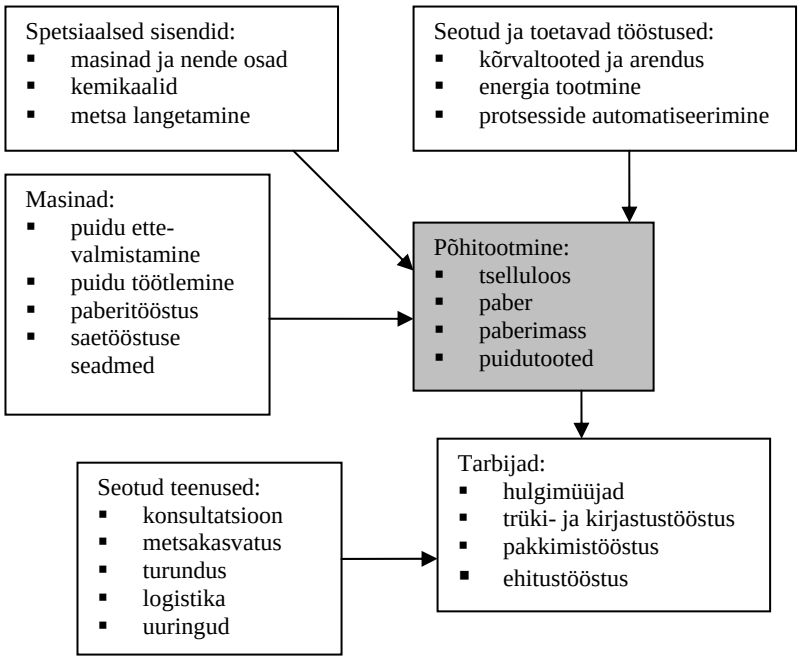
klastrisiseselt. Madalad klastrid saavad väljaspool klastrit tavaliselt sisendid, komponendid, varustuse, tehnoloogia, toetavad teenused;

- Aktiivsuse tase – näitab tegevusi ja nende mahtu klastrisiseselt;
- Kasvupotentsiaal - konkreetse klastri kasvupotentsiaal sõltub klastri poolt pakutavate toodete ja teenuste nõudluse kasvust, samuti klastri konkurentsipositsioonist võrreldes väliste konkurentidega ning kasvuks vajalike ressursside kättesaadavusest;
- Innovatsioonivõime;
- Konkurentsi positsioon;
- Juhtimisstruktuur;
- Omandistruktuur;
- Klastritüüp.

Tööstusklastri peamised koostisosad on järgmised (Bergman, Feser 1999):

- Kaubandussektor, kuhu kuuluvad erinevad tarnijad, kapitalikaupade pakkujad, teenuste pakkujad, konsultandid ning uurimis- ja arendusasutused.
- Tööstussektorid, mis kasutavad sarnaseid tehnoloogiad, sarnast tööjõudu ning viivad ellu sarnaseid strateegiaid.
- Toetavad institutsioonid, mille alla käib haridus, väljaõpe, koolitus, uurimis- ja arendustegevus ning regulatsioonide väljatöötamine.

Alljärgneval joonisel kirjeldatakse täpsemalt konkreetse tööstussektori – metsa- ja puidutööstuse võimalikku klastristruktuuri.

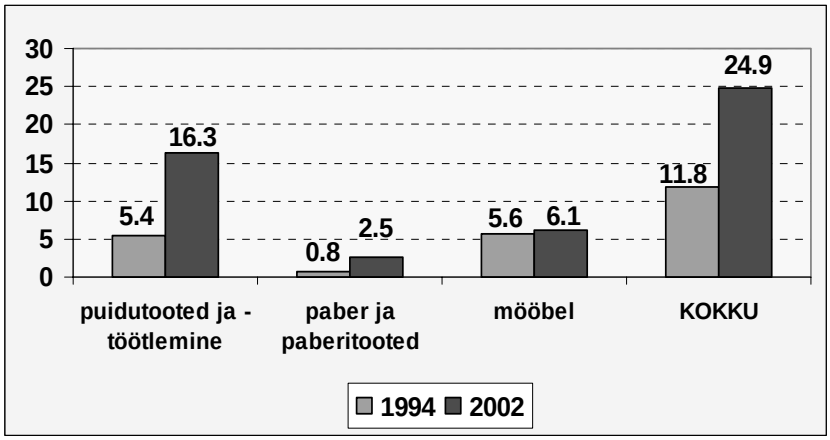


Joonis 1. Puiduklastri struktuur (Viitamo, 2001: 24)

Kõige edukamad ja tugevamad puiduklastrid on USA-s, Rootsis, Soomes ja Austrias. Nendes riikides on suured metsaressursid ning puidutööstuse tooted moodustavad olulise osa nende riikide kogutoodangust ja ka ekspordist (va USA). Uurimustes on täheldatud sarnasusi nende riikide puiduklastrite vahel. Tugevad puiduklastrid sisaldavad ka teisi tööstusklastreid - näiteks ehitusklaster, mis on üks olulisemaid puiduklastri kliente, samuti energiaklaster kui oluline sisendite pakkuja. Kõigil eeltoodud riikidel on ka tugev innovatsiooniklaster, mille panuseks on tootmise tehnilise efektiivsuse tõstmine ja tootmise restruktureerimine. (Viitamo, 2001: 23)

Eesti puiduklastrisse kuuluvate sektorite areng

Puidusektor on oluline kohalikku taastuvat loodusressurssi kasutav ja väärindav tööstusharu, millel on väga oluline roll kogu Eesti majanduse arengus. Viimase kümne aasta jooksul on metsa, puidu- ja paberitööstuse tähtsus Eesti majanduses pidevalt kasvanud (vt. joonis 2), nii et 2002. aastal andsid need tööstusharud juba ühe neljandiku Eesti töötleva tööstuse kogutoodangust. Lisaks puidusektoriga seotud töötlevale tööstusele annab metsamajandus lisaks veel 5 % Eesti majanduse koguproduktist (EMTL, Eesti Statistikaamet 2003).



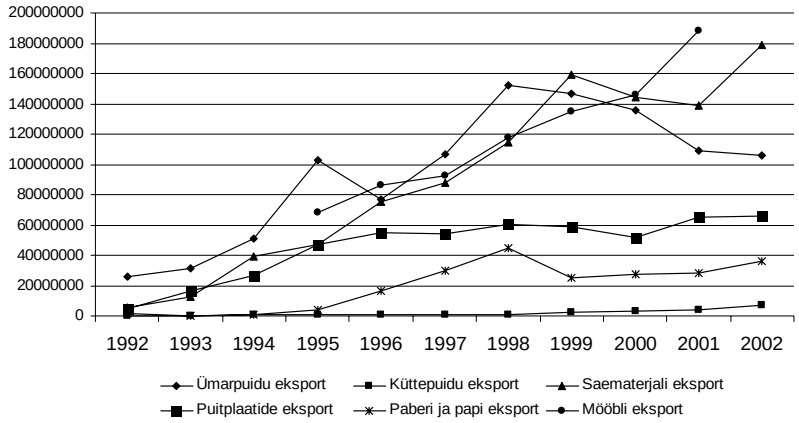
Joonis 2. Erinevate puidutööstuse harude panus Eesti töötleva tööstuse kogukäibesse 1994. ja 2002. aastal (protsentides, Allikas: Eesti Statistikamet).

Veelgi olulisem on puidusektori panus Eesti eksporti. Näiteks 2001. aastal andis puidutööstus Eesti ekspordist 28.8% olles peamiseks Eesti negatiivse väliskaubandusbilansi tasakaalustajaks (Eesti Statistikaamet, 2003). Siinkohal tuleb rõhutada, et puidusektor on praktiliselt ainus töötleva tööstuse haru, mis tasakaalustab teiste tööstusharude poolt loodavat negatiivset väliskaubandusbilanssi.

Puidu-, paberi- ja mööblitööstus on oluliselt rohkem välisturgudele orienteeritud kui Eesti töötlev tööstus keskmiselt. 2001. aastal oli Statistikaameti andmetel ekspordi osakaal müügikäibes puidutöötlemises 60.7%, paberitööstuses 68.7% ning mööblitootmises 74% (võrreldes töötleva tööstuse keskmise 53.4%-ga). Puidusektori eksport on ka väga kiiresti kasvanud, mida näitab joonis 3. Selgelt väljendub sellel joonisel ka suundumus suuremat lisandväärtust sisaldavate kaupade ekspordile – ümarpalgi eksport asendub järk-järgult töödeldud puitmaterjalidega.

Eesti puidutööstuse põhilised ekspordiartiklid on saematerjal, puitmööbel, töötlemata puit, puidust ehitusdetailid ja kokkupandavad puitehitised. Peamisteks sihtturgudeks on Soome, Rootsi, Saksamaa, Suurbritannia ja Taani (vt ka uuringu lõpparuannet Varblane *et al*, 2003). Saksamaa turul on Eesti viimastel aastatel kasvatanud oma turuosa kõige rohkem okaspuu ümarmaterjali ja spooni osas, Rootsi turul puitkiud- ja puitlaastplaadi ja lehtpuu saematerjali osas ning säilitanud stabiilselt kõrge turuosa saepuru ja laastude osas. Soome turul on turuosa suurenenud pea kõigis tootekategooriates (v.a. spoon, ajalehepaber ja oksapuu ümarpalk). Suurbritannia turul on suurenenud Eesti saepuru ja laastude turuosa ning Taani turul puitlaastplaatide turuosa.

Nišiturgude analüüsi tulemusena võib öelda, et Eesti on juba sisenenud või omab hinnaeelisest tulenevat müügipotentsiaali Jaapani ja Egiptuse kasvavatel turgudel. Kui vaadelda erinevate indeksite kaudu läbi viidud puidusektori konkurentsivõime analüüsi, võib üldiselt öelda, et Eesti puidusektor on muutunud konkurentsivõimelisemaks (vt. ka uuringu lõpparuannet Varblane *et al*, 2003).

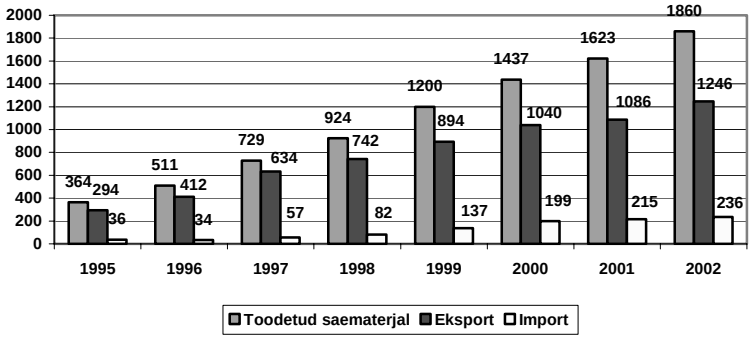


Joonis 3. Eesti metsa-, puidu-, paberi- ja mööblitööstuse eksport 1992-2002 (USD) (Allikas: FAOSTAT)

Lisaks ekspordile orienteeritusele ilmneb Eesti töötleva tööstuse andmeid võrreldes, et puidutööstuses on ka tootlikkus kõrgem kui Eesti töötlevas tööstuses keskmiselt.

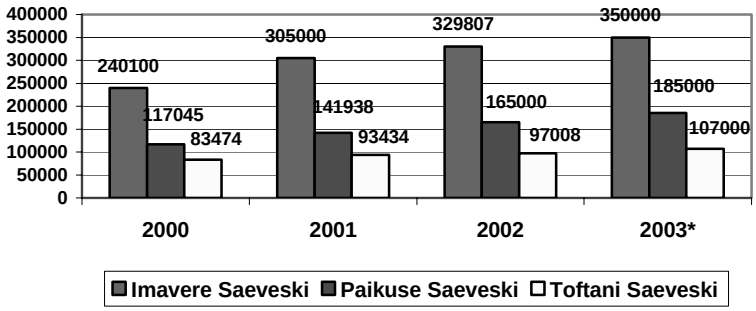
Erandiks siin on vaid mööblitööstus, kus tööjõu tootlikkus jääb allapoole ka töötleva tööstuse keskmisest tasemest. Eesti puidutööstuse ettevõtetesse on tehtud küllaltki palju välisinvesteeringuid, kuid väliskapitali osakaal on siiski madalam kui töötlevas tööstuses tervikuna. Välisinvesteeringuga ettevõtete võrdluses kohalike ettevõtetega selgus, et kui üldiselt töötlevas tööstuses on väliskapitaliga ettevõtted tootlikumad, siis puidusektoris ei ole erinevused nii suured (mis näitab, et Eesti kapitalil põhinevad ettevõtted on konkurentsivõimelised). Samas on jälle erandiks mööblitööstus, kus erinevused kodu- ja välismaisel kapitalil põhinevatel ettevõtetel on suuremad. (Varblane *et al*, 2003).

Eesti saetööstus on peamiselt keskendunud okaspuupalgi töötlemisele. Saetööstus kasutab raiutavast metsast raiedokumentide alusel saadud näitajat aluseks võttes umbes 40% (inventeerimise baasil umbes 26%) (EMTL, 2003; Statistikaamet, 2003). Importtoorme osakaal kogutarbimises on olnud 12-18%, kuid 2003. aastal eeldatakse selle tõusu kuni 33%-ni. Importpalgi peamised päritoluriigid on Venemaa (u. 85% koguimpordist), Läti (u.11%) ja Valgevene (u. 3%). 2002. aastal ulatus saematerjali tootmismaht 1860 tuhande m^3, millest ligi 67% eksporditi (vt. joonis 4). Ekspordi osakaal on viimasel viiel aastal siiski langenud (1998. aastal eksporditi veel 80,1% toodangust). Saematerjali tootmine ja eksport on aasta-aastalt ilmutanud kasvutendentsi. Kuna saematerjal on vahetarbimistoodang, võib kodumaise tarbimise (sh. tööstusliku tarbimise) kasvu pidada igati positiivseks arengutrendiks.



Joonis 4. Saematerjali tootmine, eksport ja import 1995-2002 (tuhat m^3) (Allikad: Statistikaamet, EMTL)

Eesti suurimate saeveskite tootmismahud on samuti pidevalt kasvanud ulatudes 2002. aastal vastavalt 330 tuhande m^3 (Imavere), 165 tuhande m^3 (Paikuse) ja 97 tuhande m^3 (Toftan). Neile järgneb grupp ettevõtteid kelle tootmismaht on suurusjärgus umbes 75 tuhat m^3 saematerjali aastas. Ülejäänud olulisemate saeveskite tootmismaht jääb vahemikku 33-65 tuhat m^3 aastas. Eelmainitud suurimate saeveskite tootmismahtude muutumist 2000. aastast kajastab joonis 5.



* 2003. aasta vältel tehtud prognoosid

Joonis 5. Eesti suurimate saeveskite tootmismahud (m^3) 2000-2003 (Allikad: ettevõtete aastaaruanded)

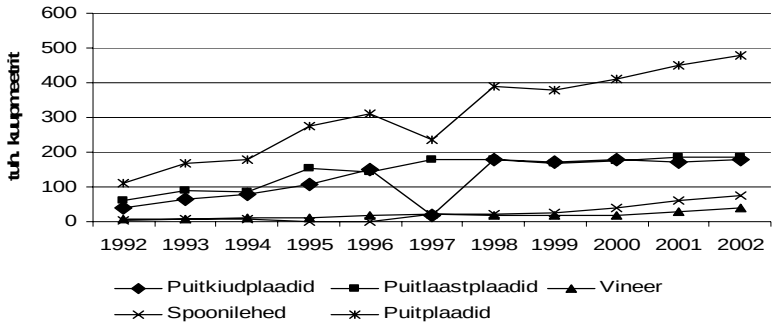
Eriti kiire tootmismahtude kasv toimus 2001. aastal kui toormeprobleemid (palgiekspordi mõju) vähenesid ning ettevõtted asusid turgu avardama väljaspool Euroopat. Eesti saetööstus on üsnagi kontsentreerunud (Stora Enso gruppi kuuluvate saeveskite teadaolev netokäive moodustas 2001. aastal umbes 1,3 miljardit krooni, mis moodustab 43 ettevõtte kogusummast peaaegu poole).

Saetööstuse osatähtsus tööstussektori koguhõives on Eestis väga kõrge, ulatudes 5,8%-ni 2002. aastal, kuid edaspidi prognoositakse aastani 2010 hõive langust tootlikkuse kasvu tõttu (Blombäck *et al*, 2003). Samas on palkade osatähtsus loodud lisandväärtuses uuritud riikide seas üks madalamaid. Palk töötaja kohta USA dollarites on Eestist madalam vaid Leedus, Ungaris ja Venemaal (UNIDO, 2003).

Eesti saetööstuse tugevateks külgedeks võib puidusektori uuringu (Varblane *et al*, 2003) alusel lugeda kaasaegse tehnoloogia ja areneva töötluskvaliteedi, suuremasse kontserni kuulumisest/välisosalusest tulenevad eelised (investeerimisvõimekus tootmise laiendamiseks) ning suutlikkus konkureerida pakutava varumishinna alal ümarpalgi eksportijatega. Samas jäävad väljakutseteks palgiimpordi võimaluste leidmine kodumaise toorme vähesuse kompenseerimiseks ning tegevuse laiendamine järeltöötlusse (hööveldamine, liimpuit) kas oma investeeringutena või püsipartnerlusena. Eesti saetööstusel on jätkuvalt hinnaeelis Euroopa arenenud riikide (näit. Soome) saetööstuste ees, samuti on saetööstused suutnud viimastel aastatel eksporditurge mitmekesistada. Eeltoodud tugevatest külgedest tekivad võimalused teadmis-ja tehnoülekandeks lähiturgudele (Lätisse, Leetu, Venemaale), müügikoostöö arendamine kaugturgudel ning turgude jätkuva mitmekesistumise kaudu regionaalsete hinnakõikumiste mõju vähendamine tegevustulemile. Võimalus on palgi „lumeladustamise“ arendamise kaudu tootmise hooajalisuse vähendamine, samuti kollektiivpuhkuste parema ajastamise kaudu hooajalisuse mõju vähendamine tegevustulemusele. Tooraine defitsiiti võiks vähendada lehtpuu kasutamise suurendamine saetööstuse toorainena. Samuti võiks tulevikus senisest suuremat rolli

mängida ulatuslikum koostöö kohalike mööbli-, ehitusmaterjalide ning tselluloositootjatega (püsisuhete arendamine).

Puitplaaditööstuses on märkimisväärne asjaolu, et Eesti on olnud üks maailmas kiiremini kasvava tootmisega riike viimastel aastatel (vt. ka joonist 6). Puitplaaditoodangu maht elaniku kohta on Eestis samas suurusjärgus Soomega ning oluliselt kõrgem Lätist, Poolast ja EL-ist tervikuna (Varblane *et al*, 2003). Suurima osakaaluga Eesti toodangus on puitlaastplaadid 39%, järgnevad puitkiudplaadid 37%, spoon 16% ning vineer 8%.



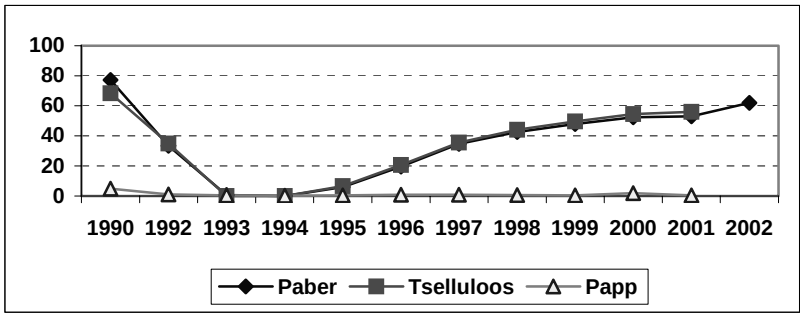
Joonis 6. Eesti puitplaatide toodang põhikategooriate lõikes (tuh. m^3) (Allikas: FAOSTAT)

Tähtsamad puitplaatide toodangu turud Eesti jaoks on FAOSTAT-i andmetel Saksamaa, Rootsi, Itaalia Soome, Norra, Taani. Saksamaa on Eesti puitplaatide toodangu suurim ekspordi sihtturg ning turuosa suurenemine on toimunud viimastel aastatel eelkõige spooni osas. Rootsi turul on Eesti tootjad suurendanud turuosa puitkiud- ja puitlaastplaadi eksportimisel. Sarnaselt saematerjaliga on Eesti puitplaatide osa Soome turul kasvanud pea kõigis kategooriates (va vineer). Taani turul on kasvanud Eesti puitlaastplaadi turuosa (Varblane *et al*, 2003).

Eesti peamiseks konkurentsieeliseks puitplaatide ekspordil saab lugeda siinse toodangu suhteliselt odava hinna, tooraine kättesaadavuse ja geograafilise läheduse Euroopa turgudele (vt ka uuringu lõpparuannet Varblane *et al*, 2003). Eesti puitplaaditööstus on eelkõige ekspordile orienteeritud tootmisharu (ekspordi suhe toodangusse oli 2002.s. 80% ja varasematel aastatel veelgi suurem). Haru siseselt on toimunud ka töötluskvaliteedi kasv ning oluliseks positiivseks teguriks on olnud otsesed välisinvesteeringud vaadeldud harusse (loovad tehnoloogiasiirdest kasusaamise võimalusi kohalikele ettevõtetele), mitmete ettevõtete puhul ka suuremasse kontserni kuulumisest tulenev ettevõtetevaheline sünergia. Lisaks eeltoodule on Eesti tootjatel hinnaeelised tänu madalatele tööjõukuludele Euroopa Liidu riikide (näit. Soome, Saksamaa) puitplaadi-tööstuste ees ning samuti hinnaeelised paljude Kesk-ja Ida- Euroopa riikide puitplaaditööstuste ees. Eesti

puitplaaditööstuse konkurentsipositsiooni näitab ka eksporditurgude mitmekesisus ning suurenenud turuosad mitmetes Euroopa riikides.

Paberitööstusel on Eestis olnud väga pikaajaline traditsioon. 90ndate alguses oli harus periood, kus tootmist peaaegu ei toimunud ning alates 1995. aastast on paberi- ja tselluloositööstus jälle hakanud kasvama (joonis 7).



Joonis 7. Tselluloosi, paberi ja papi tootmismahud 1990-2002 (tuh. tonni) (Allikas: Eesti Statistikaamet)

Eesti paberimassi ja paberi tööstusharus on tegemist peamiselt mikroettevõtetega, kus on alla 20 töötaja ja ainult kaks ettevõtet (Horizon ja Lindegaard) on enam kui 100 töötajaga (kokku on harus 36 ettevõtet). Vaatamata uuesti nullist alustamisele andis see sektor 2001. aastal juba 2.3% Eesti tööstussektori lisandunud väärtusest. Eesti tootlus selles sektoris on samal tasemel Ungari ja Tšehhiga, kuid veidi halvem Poola tasemest (Skandinaavia suurpaberitootjad on selles osas meist väga kaugel ees – tootlus on 10 korda kõrgem) (UNIDO, 2003).

Kogu paberitööstuse ja kahe suurima ettevõtte areng on olnud kiiresti kasvav. Väga suur on suurettevõtete ekspordile orienteeritus, mis ulatus 95 protsendini. Ajavahemikus 1999 kuni 2002 on tootlikkus ühe töötaja kohta olnud tselluloosi- ja paberitööstuses pidevalt suurem kui Eesti tööstuses tervikuna. See erinevus ei ole aja jooksul vähenenud. Järeldusena on selle tööstusharu laiendamine kasulik Eestile nii suuremat lisandväärtust andvatele valdkondadele liikumise mõttes kui ka eesti väliskaubandusbilansi tasakaalustamise mõttes, sest puit kui tooraine tselluloosi- ja paberitööstusele tuleb kodumaalt, lisaks veel tootmiseks vajalik energia ning lubi, vaid kemikaalid imporditakse Venemaalt. Vaatamata viimaste aastate positiivsetele arengutele vaadeldud sektoris, peaks paberitööstus tulevikus oluliselt laienema ja tugevnema selleks, et muutuda Eesti puidutööstusklastri tugevaks lüliks nii nagu see on Soomes või Rootsis.

Puitmajade tootmisega tegeleb Eestis 80 ettevõtet (KPMG, EAS 2002), haru käive jõudis hinnanguliselt 2003. aasta lõpuks juba ühe miljardi kroonini aastas ning sellest eksporditakse 85-90% (vt ka uuringu lõpparuannet Varblane *et al*, 2003). Puitmaja sektorisse kuuluvate ettevõtete toodangu peamised valdkonnad on

ruumelementmajad, kilpmajad ja palkmajad ning lisaks elumajadele toodetakse ka aia- ja suvemaju, grillmaju, varjualuseid, autogaraaže, saunu, välitualette ja puitsildu. Tooraine on suures osas kodumaine, vähem imporditakse Venemaalt. Puitmajade eksport on aastatel 1995-2002 kaheksakordistunud (Varblane *et al*, 2003).

Eestis toodetud puitmaju eksporditi Tolliandmebaasi (2003) andmetel 2002. aastal 27 riiki, millest suurema osatähtsusega olid Saksamaa (34%), Norra (29%) ja Soome (6%). Samas toimus võrreldes eelmiste aastatega ekspordi sihtriikide oluline muutus (vähenes eksport Rootsi ja Austriasse). Saksamaa turul omab Eesti 12% turuosa, Norra turul on Eesti Rootsi järel suuruselt teine palkmajade müüja (15%), sama kehtib ka Soome turu (10%) ja Tšehhi turu (19%) kohta. Jaapani turul on Eesti üheksas palkmajamüüja hõlmates 1.1% turust (Varblane *et al*, 2003).

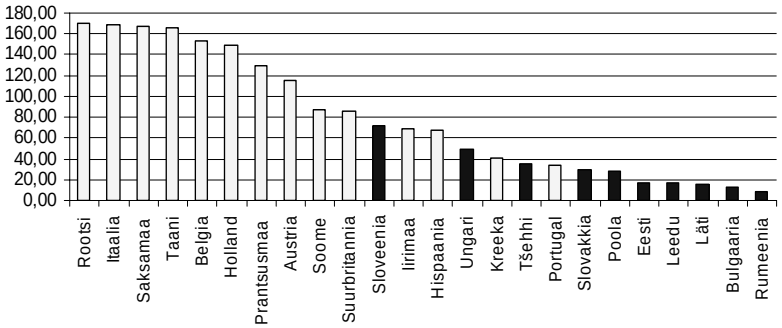
Eesti puitmajatööstuse tugevateks külgedeks loetakse puidusektori uuringus (Varblane *et al*, 2003) seda, et Eesti puitmajatootjad on paindlikud (Karjus, 2003) ning toote kvaliteet on Eesti eksportööridel parem kui Poola, Leedu ja Läti konkurentidel (KPMG, EAS 2002). Seejuures kvaliteet pidevalt paraneb kogemuste täienemise tõttu (Kuldkepp 2003). Hind on Eesti tootjatel madalam kui lääneriikide tootjatel, samas pole hind selles harus määravaim tegur (Karjus, 2003). Eesti firmade läbilöögivõimet välisturgudel tõstab asjaolu, et Soome, Iirimaa, Saksamaa ja teised EL liikmesriigid ei saa tulevikus enam Eesti tootjate eest oma turgu kaitsta. Oodatakse Prantsusmaa, Itaalia ja Hispaania ning Aasia, eriti Jaapani, osatähtsuse kasvu ekspordis (KPMG, EAS 2002; Karjus, 2003; Kuldkepp, 2003). Väga olulisel kohal on ka vastava haruliidu toetav tegevus.

Eesti akna- ja uksetootmine on samuti oluline puiduklastri koostisosa. Siinkohal tuleb märkida, et akna- ja uksetootmises on puit vaid üheks tooraineks moodustades 10-75% kasutatavast toorainest (KPMG, EAS 2002). Eesti 2002. aasta akende ekspordikäive oli 198.8 miljonit krooni ja vastav näitaja uste osas 227.4 miljonit krooni (Tolliandmebaas, 2003). Akende osas olid peamisteks sihtturgudeks Soome (44%), Taani (14%) ja Rootsi (8%), ka uksi eksporditi eelkõige nendesse kolme riiki, kuid ekspordiosakaalud olid vastavalt 22, 12 ja 11 % (vt ka uuringu lõpparuannet Varblane *et al*, 2003). Soome turul on Eesti tootjatel mõlemas kaubagrupis turul liidripositsioon. Samas tuleb tõdeda, et akende ekspordi kasv on pidurdunud ning samal ajal on uste ekspordi kasv kiirenenud. Muidugi tuleb siin veel arvesse võtta, et suur osa toodetud akendest ja ustest kasutatakse ära Eesti puitmajade ehitajate poolt ja need uksed ning aknad lõpuks ikkagi eksporditakse. Seetõttu on ekspordi osakaal tegelikult suurem kui väliskaubandusstatistika näitab.

Eesti akna- ja uksetootjate tugevateks külgedeks võib puidusektori uurimuse (Varblane *et al*, 2003) alusel lugeda seda, et firmade täienev ekspordikogemus võimaldab julgemalt uusi turge otsida ning tootmismahtu just ekspordi kaudu kasvatada. Ka toodete kvaliteet on väga kõrge (ligilähedane läänemaailma kogenud tootjate omale) ja seejuures stabiilne, mis võimaldab küsida kõrgemat hinda. Samas on heal tasemel ka toodete müügijärgse teeninduse tase. Eesti tooted on siiski soodsama hinnaga kui välisturul pakutavad, sest tööjõukulud on madalamad. Eesti siseturg on välja kujunenud, igal tootjal on oma sihtturg. Isegi suuremad tootjad

konkureerivad vaid üksikute toodete osas. Välisturgudel on aja jooksul välja kujunenud head kliendisuhted ning stabiilne nõudlus. Eesti eeliseks on ka see, et tootmine on paindlikum kui suurtes firmades, võimalik on pakkuda erilahendusi ja tunduvalt lühemaid tarnetähtaegu. Klastri seisukohalt on tugevuseks ka asjaolu, et osa toodangust eksporditakse koostöös palkmajatootjatega, riskide maandamiseks tegelevad mõned tootjad ka puitmajade, treppide, mööbli ja höövelmaterjali tootmisega.

Eesti mööblitööstuse müük ja eksport on viimastel aastatel pidevalt kasvanud. Samas on kasvanud ka mööblitööstuse osa töötleva tööstuse ekspordis, mööblitootjate arv ning hõivatute arv mööblisektoris. Mööblitootjate puhul tuleb märkida, et väliskapitaliga ettevõtted on tunduvalt rohkem ekspordile orienteeritud (Varblane *et al*, 2003). Analüüsides turunõudlust, on Eesti peamise sihtturu Euroopa Liidu mööblitarbimise arengud soodsad. Samas tugevneb konkurents erinevate riikide (sh üleminekuriikide) vahel. Eesti tootjate positsioonid selles konkurentsivõitluses on erinevad, välisosalusega ettevõtted on reeglina tugevamad võrreldes kodumaiste ettevõtetega. Samas on üldine tööjõu tootlikkus Eesti mööblitööstuses madal (vt. joonist 8).



Joonis 8. EL ja KIE riikide tööjõu tootlikkus mööblitööstuses 2000. aastal (tuh. USD) (Allikas: EKT, 2002)

Eesti puitmööbli ekspordi põhilised sihtriigid on ÜRO kaubandusstatistika andmetel Saksamaa, Soome, Suurbritannia, Rootsi, Taani. Eesti puitmööbli eksport moodustab olulise osa Soome ja Taani puitmööbli turust. Eesti puitmööbli keskmine hind on kõigil vaadeldud turgudel üks madalamaid jäädes samasse hinnagruppi teiste üleminekuriikide ja Aasia riikidega (*UN Comtrade…*, 2003). Samas on mööblitootjate ekspordivõime kasvanud.

Eesti mööblitööstuse tugevateks külgedeks võib lugeda kohaliku tooraine olemasolu (sae- ja puitplaaditööstus), sihtturgude läheduse ning heade transpordivõimaluste olemasolu (sadamad). Samas on ka oluliseks otsesed välisinvesteeringud harus, mis on võimaldanud saada nii teadmisi kui ka finantseerimisvahendeid. Üheks eeliseks teiste tootjate ees on ka madalad tööjõukulud. Haru edasiseks arendamiseks on vaja

senisest tunduvalt rohkem teha koostööd disaini ja tootearenduse vallas ning ka teiste tööstusharudega (tekstiili- ja nahatööstus) (Varblane *et al*, 2003).

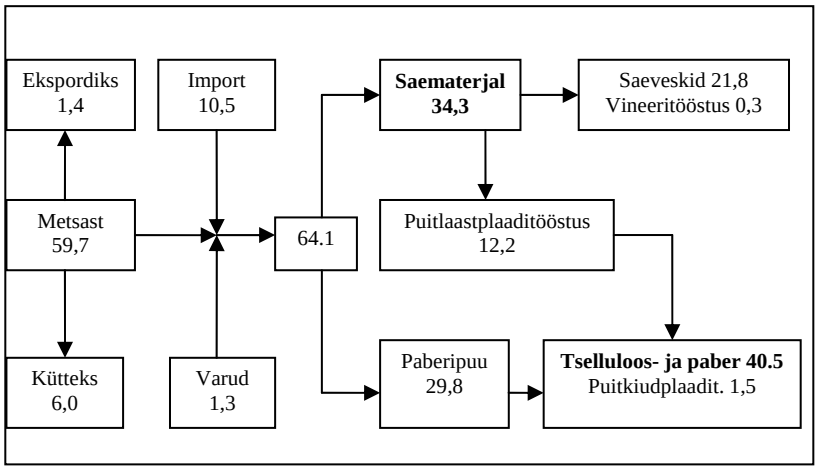
Klastrikoostöö kujunemise probleemid Eesti puidusektoris

Eesti puidusektori ettevõtete koostöösidemete arengu osas võib eristada kahte peamist tendentsi. Süvenemas on väärtusahelapõhine koostoimimine samasse väliskontserni kaasatud varumis-, saetööstus-, edasiväärindus- ja müügiettevõtete vahel (Arula, 2003; Kolk, 2003). Seega on omandisuhetest lähtuva koostöö areng olnud selgepiiriline.

Teise arengusuunana on aga täheldada pigem erineva tasandi puiduettevõtete vahelist konkurentsi ja ühekordsetel või ebajärjepidevatel ostu-müügitehingutel põhinevaid hankesuhteid kui teadlikult koordineeritud koostegevust, mis oleks kooskõlas kaasaegse hankepartnerluse põhimõtetega (väheste võtmepartnerite valik). Selle põhjuseks võib pidada üksiku tootja tegevuse suurt ebakindlust tarnetähtaegadest kinnipidamise ja tarnitud materjali kvaliteedi osas (Botvinkina, 2003), mis sunnib edasiväärindajaid püsivate partnerlussuhete kinnistumise asemel pigem erinevate alternatiivide juhukasutusele. Ka järeltöötlusvõimsustesse püütakse näiteks saetööstuses reeglina investeerida ise (Arula, 2003) (va. Toftan), et seeläbi kujunevate omandisuhete kaudu kindlustada ennast partnerlusega seonduvate tegevusriskide vastu.

Eeltoodud ettevõtte juhtimisest tulenevate klasterseoste arengutakistuste taustal on Eesti oludes keerukas hinnata ka tooraine liikumise üldisi mahte Eesti metsa- ja puidusektoris (Riistop, 2003). Kui võtta aluseks kogused miljonites m^3, siis Rootsi hästi väljaarenenud sektoriga võrreldes on Eesti metsa- ja puiduklastri mahtude kaardistamine statistika puudujääkidest tulenevalt oluliselt probleemsem.

Rootsi metsa- ja puidusektori osakaal on ligikaudu 25-30% Rootsi töötlevast tööstusest. Rootsi metsa- ja puiduklastri suurim iseseisev haru on, erinevalt Eestist, tselluloosi - ja paberitööstus, lisaks kuuluvad sinna saetööstus, vineeritööstus, pakenditööstus ning muud puitu ja paberit töötlevad tööstused. Rootsi metsatööstus põhineb suuresti kodumaisel toorainel. Joonis 9 näitab Rootsi metsasektorisse mineva tooraine päritolu ning jagunemist metsasektori erinevate tööstusharude vahel. Jooniselt on näha, et kõige rohkem läheb toorainet tselluloosi- ja paberitööstusesse, teisel kohal on saetööstus.



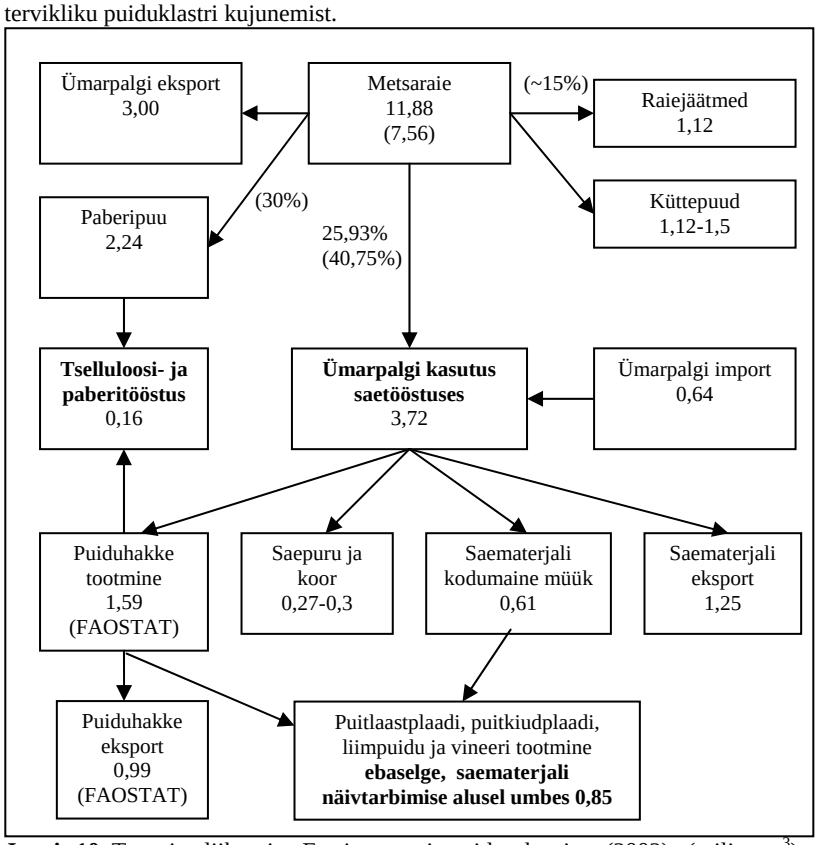
Joonis 9. Tooraine liikumine Rootsi metsa- ja puidusektorisse (1999), (miljon m^3) (Allikas: The Swedish …, 2000)

Toodud joonisel on küllaltki selgesti välja kaardistatud ka saematerjali edasist töötlemist puudutavad harud, nagu seda on puitlaastplaaditööstus ja vineeritööstus. Antud väärtusloomeetappide adekvaatset kajastamist võibki Eesti metsa- ja puidusektoris pidada üheks problemaatilisemaks. Kui erinevatest allikatest on võimalik saada suhteliselt adekvaatne ülevaade saematerjali tootmise ning tselluloosi- ja paberitööstuse poolt tarbitavate koguste kohta, siis liimpuidu-, puitlaastplaadi-, puitkiudplaadi- ja vineeritootmise mahu määratlemine on oluliselt keerukam. Tõsi, ka muudesse Joonisel 10 kajastatud koguselistesse näitajatesse tuleb suhtuda ettevaatusega, sest ühtse metsastatistika puudumine Eestis loob siingi mitmeid vigade tekkimise võimalusi.

Saematerjali ja saetööstuse kõrvalsaaduste kodumaise edasise väärindamise hinnangulise lähendnäitajana on kasutatav näivtarbimine (2002. aastal umbes 850 000 m^3- EMTL, 2003). Antud näitaja püüab iseloomustada saetööstuse saaduste edasist kasutamist enne lõpptarbijani jõudmist. Veelgi keerukam, kui liimpuidu, puitplaatide ja vineeri valmistamise kogumahule hinnangu andmine, on aga saada ülevaadet erinevate toodete osatähtsustest ning tootmismahtudest antud jaotuses (Riistop, 2003).

Teisest küljest on antud juhul tegemist saetööstuste kliendibaasi puudutava informatsiooniga, mida ettevõtted peavad sageli konkurentsieeliste üheks allikaks ning seega vähemalt osaliselt ärisaladuseks. Vaatamata sellele, on loomulik, et püsisuhete välja arenedes muutuvad need läbipaistvamaks. Seega peaks saematerjali järeltöötlemise areng aitama tulevikus veelgi täpsemini kaardistada tooraine liikumisi Eesti metsa- ja puiduklastris.

Ühe suure erinevusena, võrreldes Rootsi metsa- ja puidusektoriga, ilmneb jooniselt 10 Eesti oludes saetööstuse domineeriv positsioon võrreldes tselluloosi- ja paberitootmise või muu edasiväärindusega. Seega on Eesti puidusektor tänaseks veel arengufaasis, kus vahetarbimistoodang on oluliselt suurema rolliga kui väärtusloome ahela lõppfaasides toimuv kõrgväärtuseliste paberitoodete või puitplaatide valmistamine. Samuti näitab tselluloosi- ja paberitööstuse nõrkus Eestis seda, et naabruses asuvate riikide paberitööstuse multinatsionaalsed ettevõtted on suutnud edukalt vältida konkurentide teket selles valdkonnas ja seega ära hoida Eestis tervikliku puiduklastri kujunemist.



Joonis 10. Tooraine liikumine Eesti metsa- ja puidusektorisse (2002), (miljon m^3) (Allikad: autorite koostatud Eesti Statistikaameti, Eesti Metsatööstuse Liidu ja FAO Forestry Data andmete baasil)

Vertikaalsete klastersuhete kõrgemate tasandite väljaehitamine on osalt takerdunud antud alaosa alguses kirjeldatud halduslike ja konkurentse käitumise probleemide taha. Samas eeldab näiteks Eesti tselluloosi- ja paberitööstuse taastamine sedavõrd

suuri investeeringuid, et siin on oluline ka riigi aktiivne toetus investeerimiskindluse suurendamiseks ja erinevate sidusgruppide koostöö tõhustamiseks.

Liimpuidu, puitplaatide ja vineeritootmisel pole probleemiks mitte niivõrd ebapiisav arengutoetus kuivõrd harus selge ülevaate puudumine sellest, milliste saaduste osas on kodumaine ja välisturgude huvi kõige suurem. Nii näiteks ei ole kiire arengu ja kasvu taustal suudetud keskenduda just nendele toodetele, mille nõudlus on kõige kiiremini kasvav. Selle taga võivad muidugi olla mõningad tehnoloogilised probleemid, kuid puitplaatide tootmist Eestis võib pidada samuti liiga fragmenteerituks ehk paljude keskmise suurusega tootjate vahel jaotunuks (Varblane *et al*, 2003).

Omaette probleemistiku Eesti metsa- ja puiduklastri kujunemisel moodustab kolmeste huvide avaldumine antud sektoris. Lisaks suuremate saetööstuste keskpikale arenguhuvile on palju selliseid väiketootjaid kelle tegevus metsasektoris seondub pigem lühiajalise kasu taotlemisega (Arula, 2003). Kolmanda nö. jõujoonena võib eristada väliskontsernide ekspordihuvi oma Põhjamaades asuvate tööstuste teenindamiseks toorainega. Kirjeldatud kolm huvigruppi näevad loomulikult erinevalt ka Eesti metsa- ja puidusektori arenguperspektiive. See asjaolu on saanud oluliseks takistuseks ühisnägemuse kujundamisel klastri edasise arengusuuna suhtes.

Kuigi kõigi suuremate saetööstuste Eesti Metsatööstuse Liitu kuulumise tõttu on alust arvata, et mõningane horisontaalne klastrikoostöö Eestis juba aset leiab, on see suunatud pigem riigiasutustega lävimisele ja sektori üldisele populariseerimisele (EMTL, 2003). Erinevale omanikele kuuluvate saeveskite koostegevusest arenenuma väärtusloome suunas otseselt rääkida ei saa. See on aspekt, mille puhul endiselt eelistatakse pigem konkureerivaid investeeringuid järeltöötlemisse, kui jõudude ühendamist suuremahulisema edasise väärindamise korraldamiseks. Eesti majandusruumi väiksust ja järgnevas alajaotuses vaatluse alla tulevaid probleeme arvestades on ühistegevus klastri kui terviku arengu tagamiseks aga üliioluline.

Eesti puidusektori põhilised arenguprobleemid ja nende lahendusvõimalused

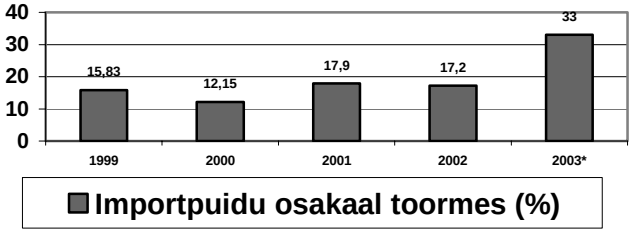
Tooraineprobleemid

Eesti kodumaise tooraine hulk ei ole tulevikus piisav, et garanteerida haru edasist kiiret kasvu. Objektiivsete põhjuste hulka tooraine defitsiidi põhjustajatena kuuluvad puistute vanuseline ja liigiline koostis ning samuti geograafiline paiknemine, mis ei ole täiesti vastavuses tööstusharu vajadustega (Eesti Keskkonnaministeerium, 2003). Enamik Eesti metsi on praegu raieküpses eas, kuid tulevikus ei ole võimalik enam nii palju raiuda, kuna raieküpsete metsade osakaal väheneb (EMTL, 2003b). Samuti moodustavad suure osa raiutavast puidust lehtpuud, mida tööstusharu ei suuda piisavalt kasutada, samas valitseb okaspuupuidu defitsiit (Eesti Metsanduse Arengukava aastani 2010, 2003). Subjektiivsete põhjuste hulka kuulub ettevõtete soov pidevalt ekspansiivselt kasvada, samuti Eestis asuvate välisosalusega tütarettevõtete soov tarnida toorainet emafirmale.

Suured probleemid Eesti saetööstuses on seotud ülevaate puudumisega kohalikust toormebaasist (metsavarudest), mis ei võimalda ettevõtetel teha pikaajalisi tootmisprognoose ning teisalt riigil juhtida metsapoliitikat (Talijärv, Riistop 2003). Eestis metsamajandust puudutava statistika osas on kujunenud olukord, kus kahe erineva meetodi kasutamise tõttu puudub Eestis ühtne arusaam olemasolevatest metsavarudest. Erinevused kahe rakendatava hindamismeetodi vahel on väga suured, mis teeb raskeks metsamajanduses toimuvate protsesside ühese analüüsi.

Toorainega seonduvalt on ettevõtete jaoks olulisemad veel okaspuu tooraine hankeprobleemid (riiklikud raiepiirangud), palgitarnete ja sellest sõltuvalt tootmise hooajalised pidurdumised, mõningad probleemid importpalgi transpordil ja kohaliku metsa väljaveol, ebaseaduslikult raiutud metsa esinemine toormes, kohaliku toorme keskpärane kvaliteet ning langetajate kohati madal kvalifikatsioon (Arula, 2003; Kolk, 2003).

Seoses okaspuuraie piiramisega omandab Eesti saetööstuse arengus järjest olulisema koha okaspuupalgi import eeskätt Venemaalt, kuid väiksemas mahus ka Lätist ja Valgevenest (vt. joonist 11). Põhiliseks importturuks kujuneb siiski senist kogemust arvestades Venemaa. Sealne palk veetakse Eestisse peamiselt raudteed mööda, mistõttu puiduimpordi üheks piiranguks on naftatransiidi prioriteetsus teiste raudteeveoste ees. Selle asjaoluga seoses esinevad viitajad puidusaadetiste komplekteerimisel ja importi pole raudteepoolsete piirangute tõttu võimalik alati teostada soovitud ajal (Kolk, 2003). Neid transpordiprobleeme aitaks osaliselt kõrvaldada veeteede (sh. Peipsi järve ning Emajõe) ulatuslikum kasutamine okaspuupalgi sisseveoks. Antud alternatiivi puhul on aga takistuseks Venemaa sadamate ning nende juurdepääsuteede väljaarendamatus. Kuigi importpalk on tööstuslikus mõttes reeglina kvaliteetne võib kohati ette tulla ka kahjustatud materjali (Arula, 2003).



* hinnanguline prognoos ettevõtjate poolt

Joonis 11. Imporditud ümarpuidu osakaal Eesti saetööstuse toormes (%) 1999-2003 (Allikas: autorite arvutused EMTL ja Eesti Statistikaameti andmete baasil)

Kõige olulisem riigipoolne abi tooraineküsimuses on toorainevoogude pikaajalise prognoosi koostamine selleks, et ettevõtetel oleks võimalik kohandada oma äriplaane. Selles valdkonnas on eelkõige vaja saada korda metsavarude ja raieintensiivsuse hindamise süsteem, mis loob aluse adekvaatse informatsiooni

olemasoluks tooraine olukorra kohta. Samas tuleks see info viia puidutöötlejateni, et sellest ka harule kasu oleks. Teisalt on vaja pikas perspektiivis määrata kindlaks riigipoolsed lubatud raiemahud (Talijärv, Riistop 2003), mis on väga oluline selleks, et ettevõtted saaksid leida vajadusel impordivõimalusi Venemaalt ja Valgevenest. Riigi roll on üldise kindlustunde tagamine ettevõtjatele stabiilse metsandusalase seadusandlusega ning ka maksude alase seadusandlusega.

Eeltoodule lisaks jääb väga oluliseks probleemiks tooraine defitsiit ja tooraine koostise mittevastavus tööstusharu vajadustele. Siin võib olla lahenduseks soodustada nende puuliikide kasutamist tootmisprotsessis, mis on alaraiutud. Selleks oleks võimalik kasutada nii rahalisi kui ka administratiivseid soodustusi. Teisest küljest tuleb vähendada kadusid tootmisprotsessis, mis suurendab toodangu väljatulekut samast toorainekogusest. Siin oleks suureks abiks tehnoarendustoetused.

Üks oluline paberitööstuse tooraineprobleemi leevendaja on vanapaberi taaskasutamine, mis on Eestis äärmiselt madal ja mille suurendamise vajadust rõhutavad vastava haru spetsialistid. Siin on riigi roll eelkõige teadlikkuse tõstmises aga ka vastavate paberijäätmete praktilise kogumise organiseerimises.

Tööjõuprobleemid

Tööjõuprobleemid metsa-, puidu-, paberi- ja mööblitööstuses on üldiselt sarnased Eestis ka teiste harude tööjõuprobleemidega. Kõige olulisemaks probleemiks on see, et tööturul on ebapiisavalt sobiva ettevalmistusega ja isikuomadustega kaadrit. Probleem on valdkonniti erinevate aspektidega ning olulist rolli mängib nii see, et Eestis tervikuna ei jätku asjatundlikku kaadrit kui ka see, et regionaalne tööjõu paiknemine ei vasta haru vajadustele. Haruti on tööjõuprobleemid ka spetsiifilised, kuid eriti puudulikuks peetakse just kompetentsete tööliste ja spetsialistide väljaõpet. Väljaõppes rõhutatakse eriti praktiliste oskuste puudumist (Kolk, 2003; Arula, 2003). Tulemuseks on küllaltki madal tootlikkus, mis paistab eriti silma näiteks mööblitööstuses.

Riigi roll haru tööjõuprobleemide lahendamisel on tööjõu ettevalmistamise süsteemi korrastamine. Hetkel on oluliseks probleemiks see, et paljude spetsialistide koolitamist dubleeritakse erinevates koolides, mis põhjustab asjaolu, et üheltpoolt ei ole kõigil koolitajatel vahendeid kvaliteetse hariduse garanteerimiseks (seadmed, praktiline väljaõpe) ning teiselt ei jätku mõnes valdkonnas erialast kompetentsi omavaid koolitajaid, kes oleksid võimelised antud eriala spetsialiste koolitama (näiteks paberi tootmise spetsialistide puudus on Eestis eriti terav).

Lisaks paljude erialade dubleerimisele on turul vajatavaid erialasid, mida ei õpetata või tehakse seda ebapiisavas mahus (näiteks puidu keemiline töötlemine, paberi- ja tselluloosi tootmine, palkmajaehitus). Riik peab koolitustellimise kaudu sekkuma valdkondadesse, kus on näha, et spetsialiste ei koolitata antud tööstusharu arenguvajadustele vastavas mahus. Üheks oluliseks probleemiks on siin ka koolitajate väljaõpe. Ainuüksi koolitustellimusest ei piisa riiklikuks tööjõuprobleemi lahendamiseks. Tuleb tegeleda ka majanduslikult vajalike, kuid käesoleval ajal

ebapopulaarsete erialade toetamise ja maine kujundamisega (näiteks puidutöötlemine) (Talijärv, Riistop 2003). Riik saaks siin teha koostööd ettevõtete ja haruliitudega. Soovitavate erialade õppimist saaks toetada stipendiumisüsteemi käivitamisega, mida saab siduda järgneva töötamisega harus.

Teisest küljest ei tee kutsekoolid piisavalt koostööd ettevõtetega, mis tähendab, et seos praktikabaasiga puudub. Siin on ka ettevõtjate nägemuses väga heaks võimaluseks praktika seostamine tööstuse alakoormatuse perioodidega, milleks näiteks saeraami operaatoritel võiks olla september-oktoober, palkmajaehitajate puhul detsember, akende- ja uste tootjate puhul jaanuar-veebruar (Kolk, 2003; Kuldkepp, 2003; Agasild, 2003). Praktikaalast koostööd koolide ja ettevõtete vahel tuleks toetada koostöökavade riikliku toetamisega.

Kasvavad tootmiskulud

Madalad tootmiskulud on olnud Eestis mitme valdkonna konkurentsieeliseks, nii ka metsa- ja puidutööstuses. Siiski näitavad kõigi tootmissisendite hinnad kasvutendentsi. Tooraine muutub ilmselt tulevikus kallimaks selle oodatava nappuse tõttu. Tööjõukulud kasvavad kvalifitseeritud tööjõu vähesuse ja elukalliduse üldise tõusu tõttu pidevalt. Tootlikkuse kasv jääb samas maha palga kasvust. Sisendid kallinevad seega igal töötlusastmel, kuid kulude kasv mõjutab enim väärtussahela lõpu ettevõtteid. Seega võimendub kulude kasvu mõju just kõige suurema töötlusastmega toodangu puhul. Töötaja kohta tehtavate palgakulude muutumist Eesti saeveskites illustreerib tabel 1.

Tabel 1

Mõningate saeveskite palgakulu töötaja kohta 2000-2002 (kroonides)

Ettevõtte nimi	**2000**	**2001**	**2002**
Imavere Saeveski	122 539	143 184	160 139
Paikuse Saeveski*	101 123	120 891	119 962
Toftani Saeveski	153 469	167 080	172 913
Näpi Saeveski	69 223	73 729	105 042
Vara Saeveski	99 576	78 626	126 208

*Ei sisalda kõiki makse ja puhkusetasusid
Allikas: Ettevõtete aastaaruanded 2000-2002

Kasvavate kulude ja toorme ebapiisavuse tagajärjel võib Eesti sae-, puidu- ja mööblitööstuse jaoks pikaajaliselt negatiivseks mõjuks osutuda tootmise liikumine odavamatesse ja toorainerikastesse riikidesse (eelkõige Venemaa), mis on eriti tõenäoline väliskontsernide puhul.

Kulude ning seetõttu ka toote hinna kasvu negatiivset mõju konkurentsivõimele saab kompenseerida vaid toodetele brändi ehk tootemargi kujundamisega. Eesti puidusektori ettevõtted ei tegele selle valdkonnaga piisavalt. Harus on tehtud suhteliselt väheseid tooteinnovatsiooni suunatud investeeringud. Kulukasvu leevendusena on brändi loomine ja arendamine eriti oluline just väärtusahela lõpus ehk kõrgema lisandväärtusega toodete puhul. Väga oluline on samuti riigi üldine

mainekujundus, mis toetaks tootjate poolt loodavat brändi. Teisest küljest saab riik aidata tööstusdisaini kujundamisel viies kokku disainerite ja tootjate kompetentsi (eriti oluline mööblitootjate puhul).

Tootearendust ja tehnoülekandeid saab riik toetada ka ettevõtete teavitamise ja konsulteerimise kaudu näiteks EAS poolt vahendatavate toetuste taotlemisel. Hetkel ei kasutata neid toetusi piisavalt, mis võib olla tingitud nii vähesest teavitamisest kui ka taotlemistingimuste keerukusest. Taotluste koostamisel ning taotlustingimuste lihtsustamisel on siiski oluline roll ettevõtete liitudel. Riik saab samuti võtta tehnoloogia arendamisel teatud osa kuludest enda kanda.

Haru edendamisel on riigil võimalik toetada ettevõtetevahelist ühistegevust, mis tooks kaasa kulude kokkuhoidu mitmetes valdkondades (transport, ühishanked jm). Siin on riigi roll kõige olulisem just kodumaisel kapitalil põhinevate ettevõtete jaoks (puitmajad, mööbel, akende- ja uste tootmine). Ühistegevuse edendamise ühte kogemust kirjeldab näiteks Kaplinsky *et al*, (2003) artikkel.

Turukontsentratsiooniga kaasnevad ohud

Haru arengu oluliseks probleemiks on potentsiaalne oht mis peitub väliskapitali ja Eesti riigi huvide lahknemises. See muutub eriti oluliseks juhul, kui suur osa harust koondub ühe suurkontserni kätte. Siin võib praegu välja tuua Stora Enso kontserni domineeriva rolli, mis võib hakata takistama kogu Eesti puiduklastri arengut (Arula, 2003). Sellise suurkontserni tegevus mõjutab turul toormehindade käitumist ning võib takistada Eesti paberitööstuse arengut, sest Stora Enso soovib siinset toorainet kasutada pigem oma paberi- ja tselluloositehaste käigushoidmiseks.

Seoses Põhjamaade metsatööstuskontsernide investeerimishuvidega nii Eestis kui ka näiteks Venemaal on Eesti puidusektori edasist kasvu ja kvalitatiivset arengut ohustavaks teguriks potentsiaalne liikumine toorainele ligemale. See võib kaasa tuua välisinvestorite huvi arendada saetööstusi pigem Venemaal kui Baltikumis. Põhjuseks lisaks kulude kasvule ka asjaolu, et Eestis ilmutab importtoorme vajadus kasvutendentsi, kuid Venemaal on kodumaised ressursivarud väga suured (Talijärv, 2003). Venemaa ärikeskkonna stabiliseerumine ning sealsete koostööpartnerite usaldusväärsuse kasv võib neid arenguid kiirendada. Samas on Eesti saetööstused tänaseks oma arengus jõudnud kaugemale, asudes täiustama tootmist kõrgema lisandväärtusega saetööstustoodete suunas.

Kuivõrd seda eelisseisundit säilitada õnnestub sõltub lisaks rahvusvahelise ärikeskkonna muutustele ka juhtimisalase autonoomia säilimisest või selle loovutamisest välisomanikust suurkontsernile. Suuromanik toob kaasa mitmeid kasusid nii tehnoloogia, finantstoetuse, hankekanalite kui ka müügisidemete näol, samas on korporatiivse juhtimise eripäraks suurima kasulikkuse taotlus kontserni kui terviku tasandil. Selle saavutamiseks võidakse aga teatud allüksuste, näiteks Eesti saeveskite, arengut parima rollijaotuse tagamiseks pigem piirata kui soodustada. Kontsernipoolse surve kõrvalmõjuna võivad aga näiteks halveneda välisomanduses

oleva saetööstuse partnerlussuhted kodumaiste klientide ning partneritega (Agasild, 2003).

Eksportmüügi kanalite määratlemisel on omanikupoolse toetuse kõrval samuti ohuks sõltuvusse sattumine. Selle tulemusena võib väheneda saematerjali tootja võimalus oma turustuskanaleid iseseisvalt mitmekesistada ja juhtida.

Üldistavalt võib öelda, et autonoomia kaotus väliskontsernile toob kaasa küll omanikupoolse toetuse kasvu, kuid samas lisab mitmesuguseid pikaajalise tegevuse riske. Need riskid seonduvad eeskätt vahetu kontrolli minetamisega kriitilise tähtsusega hanke- ja müügitegevuste üle. Halduslike muutuste vahetu mõju võib avalduda rahvusvahelise kontserni ning kohapealse areneva tööstusklastri huvide vastandlikkuses. Seega võib juhtuda, et väliskontsernid hakkavad Eesti saeveskite juhtimisvabadusi üha enam piirama lähtudes emafirma eesmärkidest ja mitte kohaliku saeveski huvidest. Suurkontsernide puhul on Eestis ka oht, et sõltumatud saetootjad tõrjutakse harust välja.

Selleks, et tasandada haru kontsentratsioonist tingitud probleeme, on riigil tarvis meelitada harusse teisi konkureerivaid tootjaid. Näiteks on Eesti puiduklastri arengu jaoks kriitilise tähtsusega tselluloosi- ja paberitootjate meelitamine Eestisse. Lehtpuu osas loodetavasti ka Kunda haavatselluloosi projekt teostatakse, kuid analoogiline tootmine oleks vaja käivitada ka okaspuud sisendina kasutava tehase osas. See takistaks haru ühekülgset arengut ja tugevdaks oluliselt puiduklastri tulevikupositsioone. Eeltoodud ülesanne pole kerge, sest paberi- ja tselluloositööstus on väga kapitalimahukas tootmisvaldkond. Lisaks haru edendamisele aitaks sellise tootmise käivitamine leevendada puidusektoris prognoositavat hõive langust.

Puidukasutuse populariseerimise probleemistik

Siinkohal tuleb rõhutada esmalt puidu kui materjali kasutamise toetamist ja soodustamist. Järgnevalt on tuginetud FAO (2002) analüüsis toodud järeldustele. Puidu riiklik promotsioon on oluline puidusektori väga suure killustatuse tõttu erinevate tootjate vahel, kusjuures sektori üksikettevõtete jaoks seesugune toetuskampaania liiga kallis. Toetuskampaania eesmärgiks võiks olla puidu turuosa suurendamine teiste materjalide ees. Puidu kasutamine kasvab juhul, kui muudetakse nii tarbijate kuid ka otsustajate suhtumist sellesse (näiteks ehituserialadel puidu kasutamise õpetamine ja soodustamine)(Talijärv, Riistop 2003).

Üldiselt võib öelda, et Euroopas on puidu kasutamise toetuskampaaniaid saatnud edu. Viimase kahekümne aasta jooksul on puitehitiste turuosa oluliselt suurenenud. Riigi poolt seesuguse kampaania läbiviimisel on oluline kompetents ja neutraalsus, samas on tulemuslikkuseks tähtis piisavalt suurte ressursside kaasamine. Antud küsimus ongi kõige raskem just tööstusharu killustatuse tõttu, kus puidukasutuse konkurentidena nähakse teisi puiduharusid, mitte aga teisi materjale. Selles valdkonnas võiks koostööd teha ka riigiti.

Euroopa Liiduga ühinemise mõju Eesti puiduklastrile

Käesoleval aastal muutub ka Eesti puiduklastrisse kuuluvatel ettevõtete jaoks nende tegutsemise väliskeskkond seoses ühinemisega Euroopa Liiduga. Kõigi kaasnevate muutuste mõju analüüs on väga lai valdkond, mis ei mahu antud artikli raamidesse. Käesoleva töö raamistikus on oluline siiski rõhutada, et muutused saab oma mõju järgi jagada: koheselt ja teatud viiteajaga ilmnevateks.

Koheselt ilmnevatest muutustest on kindlasti kõige tähtsam Eesti väliskaubanduspoliitika muutus seoses Euroopa Liidu ühtse väliskaubanduspoliitika rakendumisega 1. maist 2004. Muutused on peamiselt seostud ühtse välistollimäära rakendumisega, Ukraina vabakaubanduslepingu tühistamise ja tolliväliste piirangute (erinevate sertifikaatide, kvaliteedinõuete jne) kehtestamisega. Tabelis 2 on esitatud 2004. aasta maist kehtestatavad tollimaksumäärad puiduklastris toodetavatele või toorainena kasutatavtele kaupadele. Tavaline tollimaksumäär kehtib riikidele, kes ei kuulu Maailma Kaubandusorganisatsiooni (näiteks Venemaa, Ukraina), soodusmäär aga kõigile WTO liikmetele.

Tabel 2

Euroopa Liidu ühtsed tollimaksumäärad puidu-, paberi- ja mööblitööstuses

Kauba-kood	Kaubagrupp	Tollimaksu määr (protsentides)	
		Tavaline	*Soodusmäär*
4401	Küttepuu	vaba	vaba
4402	Puusüsi	13	vaba
4403	Ümarpuit	vaba	vaba
4404	Lõigatud puit	7	vaba
4407	Jätkatud materjal	14	4
4408	Vineer	14	3-4
4409	Painutatud puit	15	-
4410	Puitplaadid	13	7
4411	Puitkiudplaadid	15	7
4415	Pakendid	13	4
4416	Puitmaja detailid	14	vaba
4701	Tselluloos	vaba	vaba
4801	Paber	18	4
9402	Erimööbel (haiglad, juuksuritöökojad jne.)	17	0-3.7
9403	Puitmööbel büroodes, köögis jne.	18	0-2.7
9404	Madratsid jne	20	0-3.7
9405	Kokkupandavate puitmajade komponendid	14	0-2.7

Allikas: TARIC, 2004

Tabeli 2 analüüsi põhjal võib väita, et Euroopa Liit kasutab ka puidutoodete osas nn. kaskaadiefekti ehk tollid puuduvad üldse või on väga väikesed nendele kaupadele, mida kasutatakse toorainena edasises väärindamise protsessis (ümarpuit, tselluloos). Samas on tollimaksud täiesti arvestatavad (15-20 protsenti) lõpptoodete osas – puitmööbel, kokkupandavate puitmajade detailid, paber, puitplaadid. Lisaks tuleb arvesse võtta, et tabelis 2 ei kajastu näiteks tollid keemiatoodete impordile Venemaalt, kuid Kehras asuva Horizon Pulp and Paper jaoks tähendab EL tollimaksude rakendamine 7 protsendilist vajalike kemikaalide maksumuse kasvu (Botvinkina, 2003).

Järelikult Eesti saetööstust ei hakka piirama tollid palgi importimisel Venemaalt, samuti oleks võimalik Venemaalt sisse tuua tollivabalt ka tselluloosi, kui meil oleks endal arvestatav paberi valmistamise tootmisvõimsus. Mööblitööstus ja plaaditööstus aga saavad Venemaalt imporditava kauba suhtes ette kaitsetollid. Seega Venemaale rajatavates Soome või teiste EL riikide tehastes toodetud plaadid, mööbel ja jätkatud ning painutatud puitmaterjal on tulevikus tollimaksude tõttu 15-20 % kallimad kui vastavad Eesti tooted. Seega muutub Eesti mööblitööstuse jaoks sealt nende toodete importimine kallimaks. Tervikuna võib aga väita, et Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitika laiendamine Eestile ei muuda oluliselt siinsete ettevõtete senist kaubanduspartnerite struktuuri.

Viitajaga ilmnevatest mõjudest on puiduklastri jaoks üks tähtsamaid tööjõu vaba liikumisega seonduv. See kaasab ka teenuste vaba liikumise põhimõtte, mis on üks Euroopa Liidu põhivabadustest. Eriti puudutab see Eesti puitmajade tootjaid, kes kombineerivad oma tooted teenustega ehk majade paigaldamisega sihtriikides. Nende jaoks on teenuste vaba liikumise põhimõtte rakendamine oluline lihtsustus oma tegevuse laiendamisel üle kogu Euroopa.

Esialgse kokkuleppe kohaselt pidid Euroopa Liidu riigid avama oma tööturu koheselt pärast laienemist uutele liikmesriikidele. Nüüd on aga kõik EL liikmesriigid välja arvatud Suurbritannia ja Iirimaa teatanud üleminekuperioodidest. Seega oht kvalifitseeritud tööjõu äravoolule Eesti puiduklastri ettevõtetest jääb lähemas perspektiivis veel tagasihoidlikuks, sest Euroopa Liidu tööturule nad vabalt tööle minna veel ei saa. Kaugemas perspektiivis on ka oodatav uus välisinvestorite huvi tõus Eesti kapitalile kuuluvate ettevõtete omandamiseks. Eriti tõenäoline on see nendes puiduklastri osades, kus välisfirmade osakaal on veel väikene – mööblitööstus, puitmajade ehitamine, uste ja akende tootmine.

Kokkuvõte

Käesolevas artiklis käsitletakse Eesti puidusektori kui tööstusklastri kujunemist. Klastrite analüüsil on traditsioonilise konkurentsivõime analüüsi suhtes eeliseid seetõttu, et klastri põhisel lähenemisviisil kaastakse analüüsi ka haru ettevõtete vahelised olulised seosed (ühenduslülid), vastastikused täiendavused ja kattuvused tehnoloogia, teadmiste, informatsiooni, turunduse, kliendi vajaduste alal.

Eesti puidusektori kui tööstusklastri koosseisu kuuluvad sae-, paberi- ja tselluloosining puitplaaditööstus, puitmajade, uste ja akende valmistamine ja mööblitööstus. Sellesse klastrisse kuuluvad ettevõtted valmistavad ühe neljandiku Eesti töötleva tööstuse kogutoodangust ja ligikaudu kolmandiku ekspordist. Pidevalt on ilmnenud suund ümarpuidu osatähtsuse langusele ja suuremat lisandväärtust andvate toodete osakaalu kasvule Eesti puiduklastri ekspordis.

Eesti puiduklastri analüüsi on kvantitatiivselt väga raske läbi viia, sest sisend-väljund tabeleid on vaid tehtud 1996. aasta kohta ja sedagi vaid nii kõrgel üldistusastmel, et see ei anna võimalust sisend-väljund voogusid klastri sees uurida. Seetõttu tuli kasutada tööstusharu tasandil olevat informatsiooni ja läbi viia intervjuusid ettevõtete juhtidega.

Töö käigus selgus, et ettevõtete vahelises koostöös puiduklastris võib välja tuua kaks suundumust. Esiteks on süvenemas väärtusahelapõhine koostoimimine samasse välismaisesse kontserni kaasatud varumis-, saetööstus-, edasiväärindus- ja müügiettevõtete vahel. Seega on omandisuhetest lähtuva koostöö areng olnud selgepiiriline. Teiseks võib täheldada pigem erineva tasandi puiduettevõtete vahelist konkurentsi ja ühekordsetel või ebajärjepidevatel ostu-müügitehingutel põhinevaid hankesuhteid kui teadlikult koordineeritud koostegevust. Selle põhjuseks võib pidada üksiku tootja tegevuse suurt ebakindlust tarnetähtaegadest kinnipidamise ja tarnitud materjali kvaliteedi osas, mis sunnib edasi väärindajaid püsivate partnerlussuhete kinnistumise asemel pigem erinevate alternatiivide juhukasutusele. Ka järeltöötlusvõimsustesse püütakse näiteks saetööstuses reeglina investeerida ise (va. Toftan), et seeläbi kujunevate omandisuhete kaudu kindlustada ennast partnerlusega seonduvate tegevusriskide vastu.

Töö käigus läbiviidud Eesti ja Rootsi metsa- ja puiduklastrite võrdlusest ilmneb Eesti oludes saetööstuse domineeriv positsioon võrreldes tselluloosi- ja paberitootmise või muu edasiväärindusega. Seega on Eesti puidusektor tänaseks veel arengufaasis, kus vahetarbimistoodang on oluliselt suurema rolliga kui väärtusloome ahela lõppfaasides toimuv kõrgväärtuseliste paberitoodete või puitplaatide valmistamine. Samuti näitab tselluloosi- ja paberitööstuse nõrkus Eestis seda, et naabruses asuvate riikide paberitööstuse multinatsionaalsed ettevõtted on suutnud edukalt vältida konkurentide teket selles valdkonnas ja seega ära hoida Eestis tervikliku puiduklastri kujunemist.

Töös toodi välja järgmised peamised Eesti puiduklastri arenguprobleemid ja nende lahendamise teed:
1) Eesti kodumaise tooraine hulk ei ole tulevikus piisav, et garanteerida haru edasist kiiret kasvu. Objektiivsete põhjuste hulka kuuluvad puistute vanuseline ja liigiline koostis ning samuti geograafiline paiknemine, mis ei ole täiesti vastavuses tööstusharu vajadustega. Subjektiivsete põhjuste hulka kuulub ettevõtete soov pidevalt ekspansiivselt kasvada, samuti Eestis asuvate välisosalusega tütarettevõtete soov tarnida toorainet emafirmale. Kõige olulisem riigipoolne abi oleks toorainevoogude pikaajalise prognoosi koostamine selleks, et ettevõtetel oleks võimalik kohandada oma äriplaane. Eelkõige on vaja saada korda metsavarude ja

raieintensiivsuse hindamise süsteem, mis loob aluse adekvaatse informatsiooni olemasoluks tooraine olukorra kohta. Samas tuleks see info viia puidutöötlejateni, et sellest ka harule kasu oleks. Teisalt on vaja pikas perspektiivis määrata kindlaks riigipoolsed lubatud raiemahud. soodustada nende puuliikide kasutamist tootmisprotsessis, mis on alaraiutud

2) Tööjõuprobleemid metsa-, puidu-, paberi- ja mööblitööstuses on üldiselt sarnased Eestis ka teiste harude tööjõuprobleemidega. Kõige olulisemaks probleemiks on see, et tööturul on ebapiisavalt sobiva ettevalmistusega ja isikuomadustega kaadrit. Hetkel on oluliseks probleemiks see, et paljude spetsialistide koolitamist dubleeritakse erinevates koolides, mis põhjustab asjaolu, et üheltpoolt ei ole kõigil koolitajatel vahendeid kvaliteetse hariduse garanteerimiseks (seadmed, praktiline väljaõpe) ning teiselt ei jätku mõnes valdkonnas erialast kompetentsi omavaid koolitajaid, kes oleksid võimelised antud eriala spetsialiste koolitama (näiteks paberi tootmise spetsialistide puudus on Eestis eriti terav).

3) Madalad tootmiskulud on olnud Eestis puiduklastris oluline konkurentsieelis. Siiski näitavad kõigi tootmissisendite hinnad kasvutendentsi. Tooraine muutub ilmselt tulevikus kallimaks selle oodatava nappuse tõttu. Tööjõukulud kasvavad kvalifitseeritud tööjõu vähesuse ja elukalliduse üldise tõusu tõttu pidevalt. Tootlikkuse kasv jääb samas maha palga kasvust. Sisendid kallinevad seega igal töötlusastmel, kuid kulude kasv mõjutab enim väärtussahela lõpu ettevõtteid. Seega võimendub kulude kasvu mõju just kõige suurema töötlusastmega toodangu puhul. Kasvavate kulude ja toorme ebapiisavuse tagajärjel võib Eesti sae-, puidu- ja mööblitööstuse jaoks pikaajaliselt negatiivseks mõjuks osutuda tootmise liikumine odavamatesse ja toorainerikastesse riikidesse (eelkõige Venemaa), mis on eriti tõenäoline väliskontsernide puhul. Kulude ning seetõttu ka toote hinna kasvu negatiivset mõju konkurentsivõimele saab kompenseerida vaid toodetele brändi ehk tootemargi kujundamisega. Eesti puidusektori ettevõtted ei tegele selle valdkonnaga piisavalt. Harus on tehtud suhteliselt väheseid tooteinnovatsiooni suunatud investeeringud.

4) Puiduklastri arengu oluliseks probleemiks on potentsiaalne oht mis peitub väliskapitali ja Eesti riigi huvide lahknemises. See muutub eriti oluliseks juhul, kui suur osa harust koondub ühe suurkontserni kätte. Siin võib praegu välja tuua Stora Enso kontserni domineeriva rolli, mis võib hakata takistama kogu Eesti puiduklastri arengut. Sellise suurkontserni tegevus mõjutab turul toormehindade käitumist ning võib takistada Eesti paberitööstuse arengut, sest Stora Enso soovib siinset toorainet kasutada pigem oma paberi- ja tselluloositehaste käigushoidmiseks. Selleks, et tasandada haru kontsentratsioonist tingitud probleeme, on riigil tarvis meelitada harusse teisi konkureerivaid tootjaid. Näiteks on Eesti puiduklastri arengu jaoks kriitilise tähtsusega tselluloosi- ja paberitootjate meelitamine Eestisse.

Kasutatud kirjandus

1. Agasild, Toomas (2003), Viking Windows - Puiduprojekti raames teostatud intervjuu, (10. november)
2. Arula, Martin (2003), Vara Saeveski - Puiduprojekti raames teostatud intervjuu, (29. oktoober)

3. Bergman, E.M., Feser, E.J. Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications. Regional Research Institute, WVU, 1999. [http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Bergman-Feser/contents.htm].
4. Blombäck, P., Poschen, P., Lövgren, M. (2003) Employment Trends and Prospects in the European Forest Sector. UN: New York and Geneva, 37 p.
5. Botvinkina, Zanna (2003), Horizon Tselluloosi- ja Paberitööstus - Puiduprojekti raames teostatud intervjuu, (30. oktoober)
6. Clustering as a Tool for Regional Economic Competitiveness. [www.illinoisbiz.biz/tech/pdf/cluster_overview.doc] 13.06.2003
7. Eesti Keskkonnaministeerium (2003) [http://www.envir.ee/metsandus/statistika/statistika.html] 20/11/03
8. Eesti Metsanduse Arengukava aastani 2010 (2003), [http://www.envir.ee/metsandus/arengukava/arengukava.html] 20/11/03
9. Eesti Metsatööstuse Liit - EMTL (2003), [http://www.emtl.ee/?id=612; http://www.emtl.ee/?id=551] 20/11/03
10. EMTL (2003b), Eesti metsatööstust iseloomustavad andmed - Ülevaade metsasektorist [http://www.emtl.ee/failid/puit_ja_kasutamine_sept.ppt] 20/11/03
11. Eesti puidu- ja mööblitööstuse sektoruuring. PW Partners, Tallinn 1999
12. Eesti Puutööliit (2003) (kodulehekülg, koostaja M. Rahamägi) [http://www.woodest.com]
13. Eesti Statistikaamet (www.stat.ee)
14. EKT: The Wood and Furniture Industry in Lithuania. A Study of the Industry's Prospects. Dec 2002
15. Enright, M. J. Survey on the Characterization of Regional Clusters. Institute of Economic Policy and Business Strategy. Competitiveness Program. University of Hong Kong. 2000. 21 p.
16. ESA töötleva tööstuse paneelandmebaas 1995-2001
17. Europe Needs the Forest Industry. Stockholm, Sveska Skogsindustrierna 2000
18. FAOSTAT Forestry Data (2003), [http://apps.fao.org/page/collections?subset=forestry] 20/11/03
19. Formica, P. Industry and Knowledge Clusters. Principles, Practices, Policy. Tartu University Press, 2002, 299 p.
20. Kaplinsky, R., Memedovic, O., Morris, M., Readman, J. (2003) The Global Wood Furniture Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries. The Case of South Africa. Sectoral Studies Series, UNIDO, Vienna
21. Karjus, Tanel (2003), Scanhouse - Puiduprojekti raames teostatud intervjuu, 10. november.
22. Kolk, Tiit (2003), Toftan - Puiduprojekti raames teostatud intervjuu, (7. oktoober)
23. KPMG ja EAS (2002), Eesti Puidusektori uuring 2002, raport, 61 lk.
24. Kukk, Kaido (2003), FSS Plywood - Puiduprojekti raames teostatud intervjuu, (13. november)
25. Kuldkepp, Enno (2003), RPM - Puiduprojekti raames teostatud intervjuu, (14. oktoober.)
26. Metsaekspert OÜ kodulehekülg (2003) [http://www.metsaekspert.ee/smi/smi_metoodika.html] 20/11/03

27. Michaelis, L.O. (2003), Global Economic Global Economic Outlook, CINTRAFOR's 20th Annual
28. Nilson, Artur (2003), Raiepiirangute otstarbekusest – ettekanne EMTLi metsakasutuse ümarlaual 16. oktoobril 2003 [http://www.emtl.ee/failid/Raiekitsendused1.ppt] 20/11/03
29. Porter, M.E. Clusters and the new economics of competition. Harvard Business Review, November-December 1998, Vol 76, No 6.
30. Riistop, Märt (2003), EMTL- Puiduprojekti raames teostatud intervjuu järeltäpsustus elektronposti teel, (3. detsember)
31. Talijärv, Andres; Riistop, Märt (2003), EMTL - Puiduprojekti raames teostatud intervjuu, (29. september)
32. Talijärv, Andres (2003), 2002 aasta puidukasutuse maht – ettekanne EMTLi metsakasutuse ümarlaual 16. oktoobril 2003 [http://www.emtl.ee/failid/Puidu kasutuse__marlaud.ppt] 20/11/03
33. TARIC (2004) Taxation and Customs Union. http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/dds/cgi-bin/tarchap?Taric
34. The Swedish forest industries (2000). Facts and figures.
35. Tomberg, Marika (2003) Imavere edu tagavad kogemused ja töökus, Äripäev - Ehitus 17. september 2003 [http://www.aripaev.ee/pdf/erilehed/2468.pdf, lk. 23]
36. UN/FAO (2002) Forest Products Annual Market Review 2001-2002. –*Timber Bulletin*, vol LV 2002, no 3, 226 p.
37. UNIDO Industrial Statistics (2003), [http://www.unido.org/Regions.cfm?area=GLO] 20/11/03
38. United Nations Comtrade Statistics (2003) database [http://unstats.un.org/unsd/comtrade].
39. Varblane, U., Appo, K., Lättemägi, R., Polli, L., Roolaht, T., Ukrainski, K., Vahter, P. , Vissak, T. Eesti töötleva tööstuse konkurentsivõime Euroopa Liidus – puidutööstusklaster. Teadusliku uurimuse lõpparuanne, Tartu 2003, 286 lk.
40. Viitamo, E. (2001) Cluster Analysis and the Forest Sector – Where Are We Now? International Institute for applied Systems Analysis, Austria. Interim Report 01-016

Summary

THE DEVELOPMENT OF ESTONIAN FORESTRY AND WOOD SECTOR AND THE SUGGESTED POLICIES FOR SOLVING DEVELOPMENT PROBLEMS IN THE CONTEXT OF EU

Urmas Varblane, Kadri Ukrainski, Tõnu Roolaht, Liis Polli
University of Tartu

Wood and forest sector comprises an important part of Estonian economy. In this article, the cluster analysis approach has been proposed for the analysis of industries connected with the wood and its products. The analysis of an industrial cluster has several advantages for traditional analysis of competitiveness because it embraces the whole value chain of respective production with all underlying relationships between

cluster members. The aim of our article is to examine the development of industrial cluster in Estonian wood and forest sector in order to highlight the main development problems and their possible solutions in the context of EU membership. The empirical assessment of cluster relationships in Estonian wood and forest sector is not easily accomplishable, because respective input-output tables are not available. Several interviews with industry leaders have been conducted in order to identify possible cluster relationships between companies.

Steady growth in recent years has been characterizing all branches of wood and forest sector. The main branches include forestry, sawmilling industry, production of wood-based panels, pulp and paper, furniture, wooden houses, doors and windows. This sector has been the main stabilizer of Estonian negative trade balance. In the export, there is a positive tendency observed, which shows that the products with lower value-added (industrial roundwood) are loosing their importance and the products with higher value added have increasing shares in exports (furniture, but also sawnwood). Because of the increased production capacities and also limited domestic fellings, the share of imported wood in the production is growing.

There have been several foreign direct investments made into Estonian wood and forest sector. Generally, the sector has higher productivity compared to other manufacturing industries; the exception here is furniture manufacturing where the productivity remains lower than the average in Estonian manufacturing. The main markets lie in Nordic countries, but also in Germany however, Estonian producers are discovering also such developing wood consuming markets as Japan and Egypt.

There are two main tendencies in the development of inter-company cooperation in Estonian forestry and wood sector. The value chain based interaction between the procurement, sawn wood, and sales companies that are part of the same foreign concern is gaining in importance (Arula, 2003; Kolk, 2003). The second tendency, however, points out the transactional and sometimes opportunistic nature of relationship between independent buyers and sellers (companies with no ownership ties). Therefore, the emerging vertical cluster tends to rely upon corporate ties.

In comparison to Swedish forestry and wood cluster, the division of material usage between sub-industries is in Estonian cluster much less clear because of shortcomings in reporting. From different information sources the more or less accurate depiction of sawnwood production and roundwood trade is possible, while only proxy figures could be used to described the production of wooden plates, plywood etc (Riistop, 2003). It is even more difficult to find how much wood is used for the production of these high value added products by categories.

When in Sweden the pulp and paper industries are the focal players in forestry and wood cluster, then in Estonia wood is used mostly by sawmills producing intermediate products rather than for production of high-quality paper or wooden panels. The future development of Estonian forestry and wood cluster should be oriented to the development of these high-end production capacities in the value chain. These requires the joint effort of government and industries, as well as less

conflicting and cooperation-oriented behaviours of Estonian sawmills and other participants.

The lack of raw materials or in other words limited reserves of local roundwood is one of the biggest problems for sawmills in Estonia. This problem is closely related with a dual reporting of roundwood usage, which renders producers and government officials without unified understanding about the optimal usage of timber. The numbers counted by issued lumbering licences is considerably smaller than the numbers figures indicated according to forest monitoring system. There is an eminent need for agreement about the reporting standard used in policy making. The shortage of local coniferous roundwood will lead to the increase in roundwood imports. The imports, in turn, might be hampered by trade and transporting conditions offered by the main import partner Russia.

The second problem characteristic to Estonian forestry and wood cluster is the lack of qualified workers. This problem could be partially traced back to the inefficiencies in the structure of Estonian professional education system (including too few industry contacts) and to the image problems of forestry and wood professions. The reform of professional education along with industry support is needed to remedy the problem.

Other important issues that pose danger to the development of Estonian forestry and wood sector include the increasing production costs, the concentration of local companies into the hands of foreign-owned corporations, and the low popularity of wood and wooden materials. The increase in costs raises the need for branded wooden products and for the production of high value added products like paper. It also increases the danger of production shifting elsewhere (for example to Russian sawmills). Estonian sawmills and other producers should thus make efforts to concentrate on high value added products and sub-sectors of the cluster. Foreign ownership might reduce the autonomy of Estonian sawmills and their interest in building-up local partnership structures. The joint measures and efforts to increase the popularity of wooden products should be taken in order to expand the market for sawnwood and other products. These steps should not only involve Estonian government and producers unions but also international cooperations.

DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK EUROPAS IM WANDEL

Ralph Michael Wrobel
Universität Erfurt

1. Problemstellung

Im Mai sind acht Staaten aus Mittel- und Osteuropa sowie Zypern und Malta der Europäischen Union beitreten. Die Agrarpolitik ist aus einer Vielzahl von Gründen der schwierigste Teil der Beitrittsverhandlungen gewesen. So wird sich beispielsweise die Getreideanbaufläche innerhalb der EU durch die Osterweiterung um ca. 43,8% erhöhen.[1] Die Modernisierung der Agrarsektoren in den neuen Mitgliedsländern und ihre Einbindung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) ist deshalb auch weiterhin eine der wichtigsten Aufgaben im Integrationsprozess. Die GAP ist zudem ein äußerst komplexes und teures System, mit dessen Hilfe die Europäischen Agrarmärkte durch Protektion und Subventionierung vom Weltmarkt abgekoppelt wurden. Da die EU der stärkere Partner bei den Beitrittsverhandlungen war, konnte sie jedoch fordern, dass die neuen Mitgliedsländer ihre Agrarpolitik an die der EU anpassen.[2] Es ist deshalb zu fragen, ob die Anpassung der Landwirtschaft in diesen Ländern an marktwirtschaftliche Mechanismen durch die Europäische Agrarpolitik, deren Reform vor dem Hintergrund der Osterweiterung besonders forciert worden ist, gefördert oder eher behindert wird.

2. Die Gemeinsame Agrarpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU ist eine ihrer ersten Politiken schlechthin. Bereits im Juni 1960 schlug die Europäische Kommission auf Betreiben Frankreichs einen Rahmen für eine zukünftige *Gemeinsame Agrarpolitk* vor, welcher seit 1962 kontinuierlich umgesetzt wurde. Daraus entstand eines der kompliziertesten und umfangreichsten rechtlichen Systeme weltweit. Dabei sind die Regelungen alles andere als marktwirtschaftlich. Ganz im Gegenteil, statt Strukturanpassungen zu begleiten und zu unterstützen, wurden über Jahrzehnte notwendige strukturelle Veränderungen in den Ländern der EU verhindert.

Zwar sind die Ziele der GAP auf den ersten Blick unterstützungswürdig. So sollen nach Artikel 39 des Vertrages von Rom die Produktivität der Landwirtschaft verbessert und der ländlichen Bevölkerung ein fairer Lebensstandard gesichert werden. Die Märkte sollen stabilisiert werden und die Konsumenten über ein ausreichendes Lebensmittelangebot zu annehmbaren Preisen verfügen können.[3] Diese Ziele lassen sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Zeit während

---

[1] Vgl. BRUYAS (2003), S. 4.
[2] Vgl. BRÜMMER/KOESTER (2003), S. 32.
[3] Jetzt Art. 33 des EG-Vertrages nach den Revisionen von Maastricht 1992 sowie Amsterdam 1997.

und nach dem II. Weltkrieg auch nachvollziehen[4], durch ihre wenig konkreten Formulierungen ließen sie jedoch Tür und Tor offen für das Wirken starker Interessengruppen aus dem Agrarsektor. So wurden Preisgarantien unabhängig von der produzierten Menge geschaffen. Das marktwirtschaftliche System von Angebot und Nachfrage, das unternehmerische Risiko sowie der Wettbewerb wurden durch administrativ festgesetzte Preise ersetzt. Während die Produktivität des Europäischen Agrarsektors anstieg, sank seine Wettbewerbsfähigkeit. Die Bürger der EU haben dies bis heute auf zweierlei Weise zu bezahlen, zum einen durch Lebensmittelpreise über dem Weltmarktniveau und zum anderen durch die enormen Subventionen für die Agrarwirtschaft in ihrer Funktion als Steuerzahler. Hinzu kommt die protektionistische Abschottung des Europäischen Agrarmarktes, welche Produzenten in Ländern außerhalb der EU daran hindern, ihre Produkte innerhalb der Gemeinschaft abzusetzen.[5]

Gerade deshalb nahm in den 80er Jahren der politische Druck von Ländern außerhalb der EU zu. Zusammen mit den Belastungen des Budgets der EU durch die GAP führte dies zur McSharry-Reform, durch welche für wichtige landwirtschaftliche Erzeugnisse die Preisstützung reduziert wurde[6]. Um drohende Einkommenseinbußen der Landwirte zu verhindern, wurden stattdessen flächen- und tiergebundene Ausgleichszahlungen eingeführt. Damit war ein entscheidender Schritt in eine marktwirtschaftlich orientierte GAP getan – weg von der Einkommensstützung durch hohe Preise hin zu Direktzahlungen. Letztere waren aber immer noch an die Produktion gekoppelt. Mithilfe der McSharry-Reform sollten die Belastungen der öffentlichen Haushalte reduziert, die Einkommen der Landwirte hingegen weiterhin gesichert werden. Die Ausgleichszahlungen waren so großzügig bemessen, dass zumindest letzteres Ziel voll erreicht wurde.[7]

Da eine Entlastung des EU-Haushaltes mit der McSharry-Reform nicht erreicht werden konnte, hingegen die Osterweiterung der EU und damit auch eine Ausdehnung der GAP auf die Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa anstand, musste weiter über die Reform der Agrarpolitik in der EU nachgedacht werden. Intensive Beratungen führten deshalb im März 1999 zur Annahme der *Agenda 2000*[8]. Die Reformvorschläge betrafen die GAP, die Strukturfonds und internen Politiken für einen Zeitraum von 7 Jahren (2000 bis 2006). Im Rahmen der Agrarpolitik wurde beispielsweise festgelegt, die Stützungspreise für Getreide und Rindfleisch ab 2000 und für Milch ab 2005 weiter zu senken.[9] Im Rahmen einer Halbzeitbewertung unterbreitete die EU-Kommission bereits in der Mitte des letzten Jahres weitere Empfehlungen zur Anpassung. Insbesondere wurde vorgeschlagen, die Interventionspreise für Getreide, Reis, Magermilch und Butter zu reduzieren und

---

[4] Vgl. KIERETA (2001), S. 23.
[5] Vgl. SELIGER (1999), S. 121 – 124.
[6] Zur McSharry Reform vgl. Beispielsweise FOLMER (1995) oder DONGES et al. (1998), S. 37 – 45.
[7] Vgl. FROHBERG (2003), S. 43 – 44.
[8] Europäische Kommission (1999).
[9] Vgl. Europäische Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft (2002), S. 1.

eine Kompensation durch Erhöhung der Direktzahlungen vorzunehmen. Die Interventionspreise für die meisten Getreidearten sollten sich dadurch auf das Weltmarktniveau zu bewegen. Damit würde sich auch das Problem der Ausfuhr dieser Erzeugnisse verringern, denn die Exporterstattungen würden sich reduzieren oder ganz wegfallen. Außerdem ist zu erwarten, dass sich mit der Senkung der Interventionspreise auch die Marktpreise in der EU verringern. Dadurch soll den Landwirten ein Teil des preislichen Anreizes zur Produktion entzogen werden. Auch eine Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion ist geplant. Zurzeit gilt, dass der Umfang der Beihilfen für ein bestimmtes Produkt von der Größe der Fläche oder der Anzahl der Tiere abhängt, welche der Landwirt zur Erzeugung herangezogen hat. Ab 2004 soll diese Bindung für die meisten Erzeugnisse aufgehoben werden. So schlägt die Europäische Kommission vor, für jeden landwirtschaftlichen Betrieb aus den Transferleistungen der drei zurückliegenden Jahre einen Referenzbetrag an Direktzahlungen zu berechnen.[10] Die Bedeutung der Direktzahlungen nimmt somit immer weiter zu. Bereits im Jahr 2000 betrug der Anteil der Direktzahlungen 60% der Ausgaben für die Agrarpolitik der EU.[11]

Die Empfehlungen der Europäischen Kommission zielen in die richtige Richtung, denn dadurch wird mehr Marktorientierung der GAP und eine Entkoppelung des größten Teils der Direktzahlungen von den Produktionsentscheidungen der Landwirte erreicht. Auch erleichtert sie die Verhandlungsposition der EU in der aktuellen Handelsrunde der WTO. Hingegen ist fraglich, ob die Konsumenten auf Wohlfahrtsgewinne aus sinkenden Verbraucherpreisen rechnen können, denn auf der Ebene der Endverbraucher werden die Preissenkungen wohl eher gering ausfallen. Die Auswirkungen auf die Bürger in ihrer Funktion als Steuerzahler dürften neutral sein, denn die jährlichen Obergrenzen der Agrarausgaben wurden bis 2013 auf einem Sondergipfel in Brüssel schon im vergangenen Jahr festgelegt[12].

Als zweite Säule der Agrarmarktreform wird in der *Agenda 2000* die Entwicklung des ländlichen Raumes gesehen. Darunter wären aus strukturpolitischer Sicht eigentlich Maßnahmen zu verstehen, mit denen in ländlichen Gebieten nicht-landwirtschaftliche Betriebe angesiedelt und Ersatzarbeitsplätze für Landwirte geschaffen werden, um den Strukturwandel zu erleichtern. In der Realität der EU ist dieses Programm aber so eng auf die Landwirtschaft ausgerichtet, dass sogar neue Formen der Förderung landwirtschaftlicher Produktion eingeführt oder zumindest fortgesetzt werden. Zu diesen Maßnahmen gehören z.B. Vorruhestandsregelungen für Landwirte von über 55 Jahren, Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulagen für Landwirte in benachteiligten Gebieten, Investitionsbeihilfen etc.[13] Von einem *großen Wurf* in der Entwicklung der Europäischen Agrarpolitik kann daher nicht gesprochen werden. Dennoch ist geplant, das Konzept auch auf die Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa zu übertragen.

---

[10] Vgl. FROHBERG (2003), S. 44 – 45.
[11] Vgl. BÖGE (2002), S. 2.
[12] Vgl. FROHBERG (2003), S. 48.
[13] Vgl. EEKHOFF/EEKHOFF (2003), S. 9 – 10.

3. Die rechtlichen Grundlagen der Integration Mittel- und Osteuropas

Eine unveränderte Übertragung der bisherigen GAP auf die Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa war von Anfang an völlig unrealistisch. Die Preise für Agrarprodukte und landwirtschaftliche Flächen sowie die Produktion landwirtschaftlicher Güter wären in den Beitrittsländern kräftig gestiegen. Das Einkommen eines Landwirtes mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von nur 20 Hektar würde etwa das 2,6-fache des durchschnittlichen Bruttolohnes in anderen Sektoren betragen[14]. Dadurch geriete die Einkommensstruktur in den Beitrittsländern völlig durcheinander. Es müsste sogar mit sozialen Spannungen gerechnet werden. Die Agrarsektoren in diesen Staaten würden massiv Kapital und Arbeitskräfte anziehen. Der Strukturwandel würde in eine völlig falsche Richtung gedrängt.[15] Bei zumindest einer der entscheidenden Maßnahme – der Einführung von Direktzahlungen - hat man sich deshalb für eine Stufenlösung entschieden.

Gemäß Beschluss die Staats- und Regierungschefs aus der EU und aus den zehn Beitrittsländern vom 13. Dezember 2002 werden die neuen Mitgliedstaaten „ein Paket mit Maßnahmen für die ländliche Entwicklung erhalten, die speziell auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind und günstigere Bedingungen bieten als die geltenden Maßnahmen zugunsten der derzeitigen EU-Mitgliedsstaaten“[16]. Im Zeitraum 2004-2006 stehen für alle zehn Mitgliedstaaten 5,1 Milliarden Euro zur Verfügung. Die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten werden so von Anfang an vollen Zugang zu den Marktmechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik wie Exporterstattungen oder Interventionsmaßnahmen für Getreide, Magermilchpulver oder Butter haben. Diese Mechanismen sollen dazu beitragen, die Einkommen der Landwirte zu stabilisieren.[17] Da die Anwendung der Instrumente zur Steuerung des Angebots bei Agrarerzeugnissen eine Festlegung von Produktionsquoten erfordert, wurde festgelegt, diese Produktionsquoten für die neuen Mitglieder auf der Grundlage der letzten Referenzzeiträume, für die entsprechende Daten vorliegen, festzulegen. Das sind die Jahre 1995 bis 1999. Spezielle Probleme, wie etwa die Russlandkrise oder besondere klimatische Verhältnisse wurden dabei berücksichtigt. Bei den Milchquoten hat zudem der künftige Übergang vom Eigenverbrauch zur Vermarktung von Milch Berücksichtigung gefunden.[18] Es werden also wesentliche Teile der Gemeinsamen Agrarpolitik – das Garantiesystem mit Stützpreisen und Mengenregulierungen - zunächst auf die Beitrittsländer übertragen, so dass die Preise für die betroffenen Produkte kräftig angehoben werden müssen. Natürlich wäre es besser gewesen, die unterschiedlichen agrarpolitischen Konzepte der EU sowie der Beitrittsländer dadurch aneinander heranzuführen, dass die Marktordnungen aufgegeben und die Stützpreise auf Weltmarktniveau gesenkt

---

[14] Vgl. BURTSCHER (2002), S. 61.
[15] Vgl. EEKHOFF/EEKHOFF (2003), S. 7.
[16] Europäische Kommission (2002a).
[17] Vgl. Europäische Kommission (2002a).
[18] Vgl. Europäische Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft (2002), S. 3.

wären. Das hätte den Vorteil gehabt, dass in den Beitrittsländern grundsätzlich keine kompensatorischen Direktzahlungen erforderlich gewesen wären. Ob ein anschließender Abbau dieser Maßnahmen zudem möglich ist, bleibt abzuwarten. Die Erfahrung zeigt, dass einmal eingeführte Regulierungen und Subventionen extrem schwer wieder abgebaut werden können.[19] In Anbetracht der Schwerfälligkeit der EU-Bürokratie sowie der Schwierigkeit der Zurückführung von Privilegien hätte dies aber wohl zu einer dauerhaften Verschiebung der EU-Osterweiterung geführt, wenn nicht sogar zu einem vollständigen Verzicht darauf.

Obwohl die Direktzahlungen ursprünglich zum Ausgleich für die Senkung der Stützungspreise eingeführt wurden, haben sie nach Ansicht der Europäischen Kommission 10 Jahre nach ihrer Einführung einen Teil ihres Ausgleichscharakters verloren und sind stattdessen zu einfachen direkten Einkommenszahlungen geworden. Außerdem würden die Direktzahlungen einen Teil des Besitzstandes der gegenwärtig geltenden GAP darstellen, so dass ein dauerhafter Ausschluss der neuen Mitgliedsstaaten nicht das im EG-Vertrag verankerte Konzept eines einheitlichen Marktes für Agrarerzeugnisse widerspiegeln würde.[20] Die Direktbeihilfen für die neuen Mitgliedstaaten werden somit in einem Zeitraum von zehn Jahren stufenweise eingeführt und von 25% des vollen EU-Satzes im Jahr 2004 auf 30% im Jahr 2005 und 35% im Jahr 2006 angehoben. Diese Sätze können durch Aufstockungen (um 30%) bis 55% im Jahre 2004, 60% im Jahre 2005 und 65% im Jahre 2006 ergänzt werden. Bis 2006 können die Aufstockungen zudem bis zu 40% des EU-Niveaus aus den Fonds der neuen Mitgliedstaaten für die Entwicklung des ländlichen Raums kofinanziert werden. In einer zweiten Phase nach 2006 werden die Direktzahlungen um weitere Prozentsätze so angehoben, dass bis 2013 die dann geltende GAP-Förderung in den neuen Mitgliedstaaten voll erreicht wird. Von 2007 an dürfen die neuen Mitgliedstaaten das im jeweiligen Jahr geltende Übergangsniveau der EU-Direktzahlungen ebenfalls um bis zu 30% aufstocken, jedoch ausschließlich aus einzelstaatlichen Mitteln. Die neuen Mitgliedstaaten haben zudem die Möglichkeit, die EU-Mittel bis zur vollen Höhe der produktspezifischen Direktzahlungen, welche die Landwirte vor dem Beitritt in dem betreffenden Beitrittsland im Rahmen einer vergleichbaren nationalen Regelung erhalten hätten, zuzüglich 10%, aufzustocken. Die Direktzahlungen, die ein Landwirt nach dem Beitritt im Rahmen der dann geltenden EU-Regelung einschließlich aller zusätzlichen nationalen Direktzahlungen erhalten kann, dürfen allerdings keinesfalls das Niveau der Direktzahlungen übersteigen, die er im Rahmen dieser Regelung in einem derzeitigen EU-Mitgliedstaat erhalten würde.[21] Durch die zahlreichen Aufstockungsmöglichkeiten ist zu befürchten, dass das durchschnittliche Niveau der Direktzahlungen in den Beitrittsländern erheblich höher sein wird, als die Prozentsätze zunächst vermuten lassen. Dies wird lediglich durch die begrenzten nationalen Budgets der mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländer in einem überschaubaren Rahmen gehalten werden können.

---

[19] Vgl. EEKHOFF/EEKHOFF (2003), S. 12.
[20] Vgl. Europäische Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft (2002), S. 3.
[21] Vgl. Europäische Kommission (2002a).

Um den Verwaltungsaufwand für die Direktzahlungen möglichst gering zu halten, wurde ein sog. vereinfachtes System eingeführt. Danach werden die neuen Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, Direktzahlungen befristet in Form produktionsunabhängiger Zahlungen für die gesamte bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche zu gewähren. In einem Direktbeihilfen-Gesamtrahmen werden ausgehend von der bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche für jedes Land durchschnittliche flächenbezogene Beiträge berechnet. Förderfähig sind alle landwirtschaftlichen Nutzflächen in einem guten landwirtschaftlichen Zustand. Die vereinfachte Regelung ist befristet und kann freiwillig angewendet werden, sie gilt drei Jahre lang und kann zweimal um je ein Jahr verlängert werden. Die Kontrolle der Zahlungen soll durch eine einfache Vor-Ort-Flächenkontrolle mittels des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS) vorgenommen werden. Am Ende des Übergangszeitraums wird die Kommission, vor Ende der Anwendung der vereinfachten Regelung, prüfen, ob der jeweilige neue Mitgliedstaat in der Lage ist, die Standardregelung für Direktzahlungen in vollem Umfang anzuwenden. Sollte ein neuer Mitgliedstaat nach Ablauf des Fünfjahreszeitraums in verwaltungstechnischer Hinsicht noch nicht in der Lage sein, das normale EU-System anzuwenden, so werden der bei Einführung der Direktzahlungen zu berücksichtigende Prozentsatz eingefroren und die vereinfachte Regelung aufrechterhalten, bis die Probleme gelöst sind.[22]

Um die Strukturprobleme in den ländlichen Gebieten der neuen Mitgliedstaaten zu lösen, wurde zudem eine Entwicklung des ländlichen Raums vereinbart, die breiter angelegt ist und über eine bessere Mittelausstattung verfügen wird als die vergleichbaren Maßnahmen für die derzeitigen Mitgliedstaaten. Sie basiert auf dem derzeit in den Kandidatenländern laufenden Sapard-Programm (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)[23]. Vom Tag des Beitritts an soll eine breite Palette von Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums von der EU zum Höchstsatz von 80 % kofinanziert werden. Für den Zeitraum 2004-2006 sind 5,1 Milliarden Euro vorgesehen. In der Gipfelvereinbarung heißt es außerdem, dass die Strukturfondsausgaben in den neuen Mitgliedstaaten im Dreijahreszeitraum 2004-2006 den Betrag von 21,9 Milliarden EUR nicht überschreiten dürfen. Das für 2004-2006 vorgesehene Sonderinstrument für die Entwicklung des ländlichen Raums wird die tatsächliche Inanspruchnahme der für diesen Zweck bereitgestellten Mittel erleichtern. Förderfähige Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sind Vorruhestandregelungen für Landwirte, Fördermaßnahmen für benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Agrarumweltmaßnahmen, Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen, spezifische Maßnahmen für semi-subsistenzwirtschaftliche Betriebe, Gründung von Erzeugergemeinschaften, technische Hilfe sowie besondere Unterstützung zur Erfüllung der EU-Normen. Weitere Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung werden aus den Strukturfonds (EAGFL, Abteilung Ausrichtung) finanziert.[24] Durch alle diese Maßnahmen soll es ermöglicht werden, dass in den neuen Mitgliedsstaaten

[22] Vgl. ebd.
[23] Vgl. Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft (2002), S. 4.
[24] Vgl. Europäische Kommission (2002a).

2006 eine durchschnittliche Unterstützungssumme von 137 € pro Kopf der Bevölkerung erreicht wird. Dem stehen einerseits 126 € gegenüber, die anfänglich in der Agenda 2000 vorgesehen waren, sowie andererseits 231 €, welche die *Kohäsionsmitgliedsstaaten* bis zu diesem Jahr weiterhin erhalten werden.[25]

4. Konsequenzen für Estland

Die estnischen Landwirte haben wie die meisten Landwirte Mittel- und Osteuropas von den marktwirtschaftlichen Reformen seit 1990 kaum profitiert. Sinkende Produktpreise, der Schweinezyklus und zunehmende Konkurrenz aus dem Ausland, insbesondere durch hochsubventionierte Produkte aus der EU, haben ihnen das Leben schwer gemacht. Trotz dieses Druckes ist der notwendige Strukturwandel in vielen Ländern dieser Region kaum vorangekommen. Eine Landflucht ist auch gerade in Estland immer mehr festzustellen. Dies wird sich mit zunehmendem Wohlstand in den Wachstumsregionen des Landes (v.a. Tallinn mit Harjumaa und Tartu) weiter verschärfen. Mittel- bis langfristig wird die estnische Landwirtschaft zwar durch die regionalpolitischen Maßnahmen der EU profitieren. Sowohl die sofortige Einbindung in die Marktmechanismen der GAP als auch die stufenweise Einführung der Direktzahlungen an die estnischen Landwirte sowie einzelne Sonderprogramme wirken strukturpolitisch aber kontraproduktiv. Sie werden zwar zu einer kontinuierlichen Erhöhung der Einkommen der Landwirte führen, den Strukturwandel deshalb aber eher behindern. Es bleibt lediglich zu hoffen, dass die europäische Konkurrenz, konkret durch effizienter wirtschaftende Landwirte in den bisherigen Mitgliedsländern der EU, den Strukturwandel in der estnischen Landwirtschaft weiter fördern wird. Für die soziale Abfederung in diesem Prozess ist durch die EU in ausreichendem Maße gesorgt.

Literaturverzeichnis

1. **Böge, R.** (2002) Finanzierung der EU-Agrar- und Strukturpolitik unter Berücksichtigung der Erweiterung, Bericht zur Finanzierung der EU-Erweiterung vom 28.10.2002.
2. **Bruyas, P.** (2003) Das Getreidejahr 2001-2002: fast 38 Millionen Hektar, Eurostat (Hrsg.): Statistik kurz gefasst: Landwirtschaft und Fischerei, Thema 5 – 21/2003, EU Dokument KS-NN-03-021-DE-N.
3. **BRÜMMER, B.; KOESTER, U.** (2003) EU-Osterweiterung: Probleme bei der Implementierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 52 (2003), Heft 1, S. 32 – 42.
4. **Burtscher, W.** (2002) Die europäische Agrarpolitik zwischen Erweiterung und Internationalisierung, in: T. Theuerl / R. Greve (Hrsg.): Genossenschaften und Landwirtschaft – Ein Sektor im Umbruch, Münstersche Schriften zur Kooperation, Bd. 55, S. 49 – 63.

[25] Vgl. BÖGE (2002), S. 6.

5. **Donges, J. et al.** (1998) Osterweiterung der Europäischen Union – Als Chance zur Reform begreifen, hrsg. vom Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg.
6. **Eekhoff, J.; Eekhoff, T.** (2003) Agrarpolitik der Europäischen Union vor der Osterweiterung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 52 (2003), Heft 1, S. 5 – 18.
7. **Europäische Kommission** (1999) Agenda 2000, in: http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s60000.htm (8.8.2003).
8. **Europäische Kommission** (2002) Informationsblatt: Erweiterung und Landwirtschaft: Ein faires, maßgeschneidertes Paket zugunsten der Landwirte in den Beitrittsländern, Memo/02/301 vom 20.12.2002.
9. **Europäische Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft** (2002) EU-Landwirtschaft und Erweiterung, EU Dokument KF-40-01-933-DE-D, 2002.
10. **Folmer, C.** (1995) The Common Agricultural Policy beyond the McSharry Reform, Amsterdam.
11. **Frohberg, K.** (2003) Die europäische Agrarpolitik vor dem Hintergrund der Osterweiterung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 52 (2003), Heft 1, S. 43 -55.
12. **Kiereta, I.** (2001) Die Rolle der Agrarpolitik auf dem Weg Polens in die Europäische Union, EZI (Hrsg.): Studien zur europäischen Integration, Bd. 1, Aachen.
13. **Seliger, B.** (1999) The Economics of European Integration, Seoul.

Summary

DEVELOPMENT OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY IN EUROPE

Ralph M. Wrobel
University of Erfurt

In May 2004 Estonia will enjoy the European Union. Further modernisation of the Estonian agricultural sector and its integration into the Common Agricultural Policy of the European Union (CAP) is one of the most important tasks within the integration process. But the Common Agricultural Policy is a very complex and expensive system, established to separate European agricultural markets from world markets by protection and subsidies. EU has been the more powerful partner in membership negotiations. That's why she could demand adaptation of the agricultural policy of the new member states. In this paper will be discussed whether the adaptation of the Estonian agricultural system to market mechanisms will be supported or hindered by the Common Agricultural Policy – especially in the light of reforms of CAP during the process of enlargement.

THE COMPARISON OF ORGANISATIONAL CULTURES IN GERMANY AND ESTONIA: THE EXPECTED MACRO LEVEL IMPACT ON BUSINESS COOPERATION

Janita Andrijevskaja, Maaja Vadi
University of Tartu

Introduction

Cooperation between companies increasingly exceeds national borders. Joining the European Union and later European Monetary Area favours more intensive business relations between Estonia and EU countries. The present article focuses on culture as the macro level factor that may affect the success of international cooperation between German and Estonian companies. For example, the top management of one the largest German insurance company had a poor picture about Estonian business culture, its organisations, and working culture. This is one of the author's personal experience gained being a trainer for the cultural competency course. In that case German managers finally learned that there are several similarities between German and Estonian cultures if to make a comparison from the organisational perspective. The discussion with two German managers establishing subsidiaries in Estonia, provided the other author of the article with the evidence that attitudes and values of employees in Estonia differ significantly from those of German employees. But without the information on Estonian corporate culture, managers had to assess cultural barriers on business level through their own experience. Whereas finding the right way to handle the cultural differences turned to be a long procedure and caused multiple inefficient decisions on allocation of companies' resources.

The German-Estonian cultural connections started several hundreds years ago (A dozen- 2004, Pajupuu 2004) and the economic relations have developed especially positively after Estonia regained its independence. Germany's share in Estonian foreign trade is exceeds 7%. Estonian exports to Germany amounted to 360 million euros, ranking Germany 3rd among export partners. Regarding imports Germany is Estonia's second most important partner. The percentage of German investments in Estonia is, however, modest. According to the Bank of Estonia, German direct investments in Estonia were 86 million euros in 2002, equalling 2.1% of the total volume of direct investments made in Estonia. Thus, Germany ranks in 7th place by its investment. By the year 2002, slightly below 300 enterprises with German participation were registered in Estonia, 76 of them are 100% based on German capital and 12 are branches of German enterprises. The majority of investments are made into small to medium size companies (Estonian-…, 2004).

The reason for the low level of German investments may lie in the small size of the market in Estonia and the low purchasing power of consumers in comparison with the West European market. Another explanation for low investments may be accounted for German investors' risk aversion and poor knowledge about Estonia.

Our goal is to detect similarities and differences between Estonian and German organisational cultures and so to enlighten possible barriers for the effective cooperation and propose methods to reduce potential cross-national business conflicts.

Globalisation tendencies and lasting weak demand on German domestic market forces German companies to search for partners abroad, whereas Estonia is valuable country for business cooperation. On the one hand, low labour costs and the closeness to the Western market would keep transaction costs of industrial subcontracting relatively low. On the other hand, there are several knowledge-intensive well-developed braches in Estonia that experience capital raising problems and would search for cooperation with foreign investor. We may thus expect that German companies will be increasingly interested in collaborating with Estonian partners.

Cross business cooperation in the national context: the role of organisational culture

Cross-border cooperation involves dealing with differences on both levels: national and organisational culture. Similarity in behavioural norms, and organisational practices between Germany and Estonia may facilitate cooperation, whereas the cultural dissimilarity may cause remoteness, uncertainty, and problems of adjustment (van Oudenhoven, van der Zee, 2002). Members of the organisations do not easily give up traditional organisational and national values, increasing therefore chances for misunderstanding.

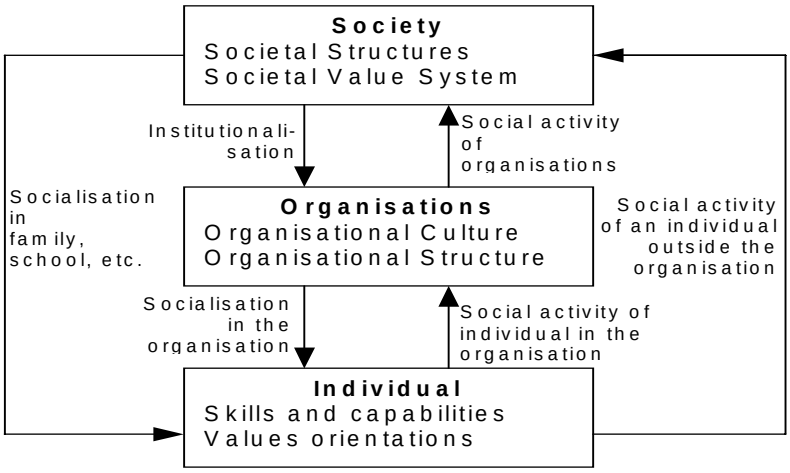


Figure 1. Relationships between organisational, national culture and the individual. (Based on Wiswede (1991), Lang (1996))

The organisational culture became an integral part of thinking about the organisation since middle 1980s. Culture can be defined as "the collective programming of the mind which distinguishes the members of one group or category of people from another" (Hofstede 1991). The Figure 1 clarifies the relations between cultures on national, organisational and individual levels. The organisational culture therefore depends on individual features of an employee, as well as on societal structure, and value system. The change of one level will reinforce the adjustment of remaining levels. For example, rapid reorientation towards market economy in Estonia (societal level) caused changes on individual level (need for obtaining new skills and reconsideration of emerged opportunities) as well as on organisational level (restructuring, search for new motivation-increasing tools).

Accompanied with high uncertainty, international cooperation is characterised by high failure rates (50% as estimated by Cartwright and Cooper (1996)). Many merged and overtaken organisations experience lags in productivity, high turnover, absenteeism, and decreased profits (van Oudenhoven, van der Zee 2002). Poor knowledge of partner's organisational culture and lack of operating experience in within strange culture context increases the chances for failure. In the following sections we focus on discussing of German and Estonian organisational cultures, distinguishing differences that may influence the success of the cooperation between the countries.

Comparison of organisational culture in Estonia and Germany.

Even though the clear-cut, universal for all industries characterisation of German or Estonian organisational culture does not exist[1], several studies report similarities detected on the level of organisational values and practices in companies in certain national context. If we exclude from the discussion geocentric international companies, it is possible to make several important conclusions, comparing organisational culture in Estonia and Germany. These conclusions are presented in the following table and discussed further in the article.

Early studies of German organisational culture reflect the following criticism towards companies (Randelsome 1990):
1. A tendency of German companies to be product-led rather than market-oriented.
2. Organisations are publicity-shy, not employing direct, effective marketing tools.
3. Lack of entrepreneurial spirit throughout German businesses.
4. High uncertainty avoidance, characteristic for German employees (Hofstede 2001) favours formation of "well-oiled machine" type of organisational culture, where the order is of paramount importance.

[1] Within the same national context there can be huge differences in organisational cultures (Schreyögg 1990) and some even argue that the impact of national context may be neglected (Gomez-Mejia, 1997).

Besides high grade of uncertainty avoidance and order-orientation, German employees are characterised by high risk consciousness (Opresnik 1999). The combination of these factors is one of the reasons for inflexibility of German organisations, caused by employees' resistance to change. In contrast, an outstanding feature of employees in Estonia is their positive attitude towards organisational change (Alas, 2003). Even though, poorly established communication system may cause difficulties during merger and acquisitions in Estonia (Andrijevskaja, Vadi 2003), the employees tend to accept the changes considerably quickly (Soone 2000).

Similarities	
Small meaning of organisational action-symbolism	
The relatively high level of expected freedom of employee	
Similar values on individual level, for example, honesty	
The decision-making is largely centralised	
The frequent delegation of decision-making power, though it has different nature	
Germany	**Differences** **Estonia**
Resistance to change of corporate culture	Quick acceptance of corporate culture change
Traditional organisational order and performance-orientation	Task orientation is induced by managerial control
Employee is well-informed about organisational strategy and vision	Lack of long-term orientation and vision communication
Multiple patterns of communication	Prevailing top-down communication
Long traditon of efficient human resouce management	Human resource practices are yet weekly developed
Clear coordination, explicit norms	Individual responsibility with insufficient managerial support
Common is the communication through group representation	Down-top communication is rare, but mostly direct
Inflexible, traditional managerial practices	Experimenting, flexible management, but often short-term oriented
Objectives of an individual and an organisation are well-integrated	Passiveness, disinterest of organisational objectives, poor motivation
Belief that organisational success depends on activity of manager and	Success of the organisation believed to depend on manager and external factors

Table 1. Comparison of organisational culture features in Germany and Estonia.

German people differentiate strictly private and working life. Circle of family and friends is kept separate from job issues. In due turn, the organisation management accepts this attitude of German employee and avoid evoking excessive emotional involvement into organisational processes. This mutually supported distance between an individual and an organisation may be the root factor for unpopularity of action symbolism in German organisations. Action-oriented symbols and slogans meet scepticism and resistance (Eckstein 1997). In Estonia symbolism is also taken with caution and not easily accepted on individual level, this may be a reaction to the collective programming in planned economy in times of belonging to USSR.

Manager attitudes, behaviour and values have a strong impact on organisational culture formation. Compared to the leadership made in Eastern Europe, the working objectives of German managers match much closely the objectives of the organisation, and the managers share organisational values to a much greater extent (Lindert 1996). In Germany, the managing experience of 70% of managers exceeds 15 years, whereas in Estonia, the corresponding percentage is only 27 (Lindert 1996). The explanation of significantly shorter managerial experience of Estonian managers is linked to the transformation period in Estonia, when the requirements towards managerial staff changed drastically. The younger generation of managers appeared to be more flexible and often better educated compared to older generation of managers in Estonia, whose educational background was mainly technical (Nurmi, Üksvärav 1996). Therefore the manager positions became dominated by younger people, whose managerial power is commonly based on expert knowledge and personal features, rather than on authority (Kasearu 2000).

In respect to management attitudes, Estonian organisations are characterised by monocentristic power distribution (Kütt 2002), the prevailing decision-making procedure is autocratic, top-down oriented. In contrast to German organisations, where the group decision are often used procedures, group-decision technique in Estonia exposed mainly within the group of top-managers, the consultation with subordinates is rarely practiced (Nurmi, Üksvärav, 1996).

Liberalisation of economy and democratisation of politics in early 1990s in Estonia entailed change of organisational culture. Nevertheless, several inherited from command economy organisational culture features are still common for Estonian organisations. In addition to monocentric management approach, Gehmann (1996) names the following aspects: a) managers delegate responsibility to subordinates insufficiently seldom, or do not ensure the correspondent competence of the subordinate, b) employees avoid responsibility and their motivation is generally low.

Recent studies, as well as the studies of early 1990s, detect excessive concentration of Estonian mangers on day-to-day coordination and control, lacking long-term orientation and vision communication in Estonian organisations (Vaarik 2002, Lindert 1993). Ro avoid these problems, the clear system of regular feedback is usually established in German companies, so that managers are well-supplied with information about other departments, and employees - about the tasks and organisational objectives. The communication in German companies is not restricted to instructions, but is employee-friendly. Group representative are used to communicate employees opinions and requirements to higher managerial levels.

Germany belong to low-context cultures (Tung 1999) that often result in explicit pattern of communication, using analytic, linear logic and espousing a direct, confrontational attitude towards conflict resolution. Conflict matters in German organisations are therefore discussed more openly, than in Estonian organisations, where conflicts are often suppressed. The factors, diminishing misunderstanding in conflict management, may be similar highly prioritised individual values, for example, value of being honest (Haavala 2002, Dunker 2000).

The gap between objectives of employees and organisational objectives is much wider in Estonian organisations, than it is in Germany. As German employees are more satisfied with their companies and with the management style, they care more for the general success of company (Linder 1996). In Estonia, managers' individual working objectives differ considerably from organisational objectives. Nurmi and Üksvärav (1996) report that managers have low motivation and their degree of frustration is higher, than, for example, same factors of Finnish managers.

According to the survey of organisational cultures in Eastern Europe, the conviction of the employees is that success of the company determined by good relations of their manager with managers of other organisations, and by existence of external demand for products and services. Opposing is the Westerns view of effective organisation and management, where it is the efficiency of employee's and manager's, that determines success, not the external factors (Gehmann 1996). Conscious perception of the discussed cultural differences between Estonia and Germany is needed in order to then adjust the activities of companies for further cooperation.

Policies to overcome cultural obstacles in business cooperation

Examining Table 1 we notice that even though there are several strong similarities in organisational cultures of Germany and Estonia, the number of differences is large. As economies become global and opportunities for cross-border cooperation increase, understanding how entrepreneurs from different countries vary in their attitudes toward cooperation is of particular interest. The promotion of further academic research would help answering the question, which of discussed cultural differences are influencing the cooperation with Estonian companies at most and what factors would attribute for more success. Since the policy makers have worked more on the intuition basis than consider the academic researches.

Because entrepreneurs mature within a societal context, they are likely to be influenced by the underlying cultural values of the entrepreneur's societal context (Marino, Weaver 2000). Indeed, societal values are thought to influence attitudes toward cooperation in general (Chen, Chen, & Meindl, 1998) and firm-level cooperative strategies in particular (Tiessen, 1997). While developing relationships with foreign investors, the sharing of surveys' information on German and Estonian business culture is valuable. The information, reflecting cultural context in organisation (such as management style, decision making, approach to risk, specifics of establishing business contacts etc.) may be exposed during the cross-national conferences or presented on Internet sites that are oriented on foreign investor[2]. In this light, we recommend that the understanding of partner's cultural background

[2] The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs as well as The Swedish Regional Information Centre present on their investor-oriented Web-site information on business culture characteristic for these countries.

would be developed by using various media channels and we assume that the governmental support is needed.

Compared to Estonia, German companies are on average more experienced in multinational cooperation and cross-cultural management. The international relations gained increasing importance in the economy of Germany (the old *Bundesländer*) already since the second world war. Large number of companies in traditional German industries, such as machinery, steel production, electronics, and chemicals have extensive cross-border cooperation experience (Eckstein 1997). In contrast, Estonian companies are less proficient in cross-cultural cooperation, the international business experience does not yet have a long history, and circle of Estonian foreign business partners is mainly restricted to entrepreneurs in Finland, Sweden, Latvia and Lithuania (FDI…, 2001). Therefore the cross-country cooperation is mainly based on geographical closeness. To regain business cooperation links with Germany, various conferences and seminars may be recommended that would also include the opportunity for making informal contacts. Since attitudes and values of managers is an important factor in organisational culture formation, the investor-related managerial seminars will bring bilateral benefit: Estonian managers could learn the effective management approaches and human resource policies from experienced German partners, whereas German managers may be interested in new-technology friendly organisational culture of Estonian organisations. Learning cultural differences, entrepreneurs may take an advantage of new business opportunities. Donnan and Wilson (1999) have argued that borders of cultures and identities make up the least studied and understood phenomena of international borders. Similarly, most of the organizations meet the diverse consequences of culture in our modern globalising world; the cooperation of individuals, groups, and organizations is a vital issue for any social entity and largely depends on their cultural background.

Kasutatud kirjandus

1. A dozen questions about Estonia**.** [http://www.einst.ee/publications/12/viies.html]. 17/02/2004

2. **Alas, R.** Organisational Change During the Transition in Estonia: Major Influencing Factors. EBS, Ph.D. Thesis, Tallinn, 2003.

3. **Andrijevskaja, J., Vadi, M.** Recent trends in organisational culture studies in Estonia. In: Vadi, M. (Editor) Organisational culture in Estonia: manifestations and consequences, Tartu University Press, 2003.

4. **Barkema, H. G., Bell, J. H. J., Pennings, J. M.** Foreign entry, cultural barriers, and learning. - Strategic Management Journal, 17, 1996, p. 151-166.

5. Business Culture. Royal Danish Ministry of Foreign Affairs. [http://www.investindk.com/1024/visArtikel.asp?artikelID=8124]. 14/02/2004.

6. Business culture in Sweden. Smogasbord. [http://www.sverigeturism.se/smorgasbord/smorgasbord/industry/business/culture.html#decisions]. 13/02/2004.

7. **Cartwright, S., Cooper, C. L.** Managing mergers, acquisitions and strategic alliances. Integrating people and cultures. 2nd ed. Oxford: Butterworth Heinemann.

8. Donnan, H., & **Wilson, T**. M. Borders of identity, nation and state. Oxford; New York: Berg, 1999.
9. Dunker, C. Verlust der Werte? Wiesbaden: Deutsche Universität, 2000.
10. Chen, C., Chen C.-P., Meindl, J. How can cooperation be fostered? Academy of Management Review, 23, 1998, p. 285-304.
11. Eckstein, J. Organisationskultur in Ostdeutschland. Frankfurt am Main: Peter Lang, 1997.
12. Estonian-German economic relations. 27.05.2003. Estonian Embassy in Berlin [http://www.estemb.de/lang_4/rub_383/rub2_387]. 24/01/04.
13. FDI in brief: Estonia. UN Conference on Trade and Development. 2001. [http:/r0.unctad.org/en/subsites/dite/fdistats_files/pdfs/Estonia_brief.pdf].14/02/04
14. Gehmann, U. Corporate culture in transition, p. 209-245. In: Lang, R. (Hrsg.) Wandel von Unternehmenskulturen in Ostdeutschland und Osteuropa. München: Rainer Hampp Verlag, 1996.
15. Gomez-Mejia, L., The individualized corporation. New York: Harper, 1997.
16. Haavala, R. Organisatsioonikultuur ning väärtused. Bachelor Thesis, University of Tartu, Chair of Management, 2002.
17. Hofstede, G. Culture's consequences: comparing values, behaviors, Institutions and organizations across nations. 2nd Ed. London: Sage, 2001.
18. Kütt, M. The diagnostics of organisational culture using a culture typology method. Master Thesis, Pedagogical University of Tallinn, 2002.
19. Lang, R. Wandel von Unternehmenskultur in Ostdeutschland und Osteuropa, p. 7-21. In: Lang, R. (Hrsg.) Wandel von Unternehmenskulturen in Ostdeutschland und Osteuropa. München: Rainer Hampp Verlag, 1996.
20. Lindert, K. Führungkonzeptionen auf er Basis implizierter Wertorientierungen. Stuttgart: Poeschel Verlag, 1993.
21. Lindert, K. Führungskonzeptionen im Wandel. p. 91-106. In: Lang, R. (Hrsg.) Wandel von Unternehmenskulturen in Ostdeutschland und Osteuropa. München: Rainer Hampp Verlag, 1996.
22. Marino, L., Weaver, K. M. Attitudes toward cooperative strategies. - Journal of International Business Studies, Vol. 31, 2000, pp. 591-609.
23. Nurmi, R., Üksvärav, R. Estonian and Finnish management, p. 247-256. In: Lang, R. (Hrsg.) Wandel von Unternehmenskulturen in Ostdeutschland und Osteuropa. München: Rainer Hampp Verlag, 1996.
24. Pajupuu, H. Kultuuridimensioonid. [http://www.eki.ee/teemad/kultuur/dimens/dimens.html]. 06/02/04.
25. Randlesome, C. The business culture in West Germany, p. 1-57. In: Randelsome, C., Brierly, W., Bruton, K., Colin G., King, P. Business Cultures in Europe. Oxford: Heinemann Professional Publishing, 1990.
26. Schreyögg, G. Unternehmenskultur in multinationalen Unternehmen. – Betriebwirtschaftlige Forschung und Praxis, 5, 1990, p. 379-390
27. Soone, K. Changes and organisational culture. Diploma Paper, University of Tartu, 2000.
28. Tiessen, J. Individualism, collectivism, and entrepreneurship: A framework for international comparative research. - Journal of Business Venturing, 12, 1997, p. 367-384.

29. Tung, R. L. Culture and international business. Simon Fraser Uniersity, p. 1-18 1999. [http://www.cbe.wwu.edu/cib/papers/tung.PDF]. 20/01/04.
30. Vaarik,V. Metaphorical analysis of organizational culture. Bachelor Thesis, University of Tartu, Chair of Management, 2002.
31. Van Oudenhoven, J. P., Van der Zee, K. Successful international cooperation.–Applied Psychology: An International Review, 2002, 51, p. 633-653.
32. Wiswede, G. Einführung in die Wirtschaftspsychologie. München: Reinhardt, 1991.

Kokkuvõte

SAKSAMAA JA EESTI ORGANISATSIOONIKULTUURIDE VÕRDLUS: EELDATAV RIIGITASANDI MÕJU ETTEVÕTETE KOOPERATSIOONILE

Janita Andrijevskaja, Maaja Vadi
Tartu Ülikool

Saksmaa ja eesti kultuurid on olnud seotud aastasadu ning riikide majandussuhted on arenenud edukalt ka peale Eesti taasiseseisvumist. Kuid vaatamata Saksamaa toodete ja teenuste suurele osakaalule Eesti ekspordis ja impordis, riikide vaheline koostöö ettevõtete tasemel jääb vähearenenuks. Eesti soodne geograafiline asend, madalad tööjõukulud, liitumine Euroopa Liiduga ning Euroopa Rahaliiduga viitavad sellele, et Eesti-Saksa ettevõtete koostöö aktiviseerub tulevikus. Üheks tõhusa kooperatsiooni eeltingimuseks on võõra kultuuri tundmine nii rahvus-, kui ka ettevõtte tasandil. Käesolevas artiklis võrreldakse saksa ja eesti kultuurikontekstist tulenevaid organisatsioonikultuuri mõjutavaid aspekte, tuues välja nende sarnasused ning erinevused. Kuigi kahe riikide ettevõttekultuurides on mitu sarnasust, näiteks, eeldavad organisatioonide liikmed suuremat iseseisvust tööülesannete täitmisel, erinevusi on palju rohkem. Eesti töötajad on paindlikumad, juhtkond on innovatiivsem, kuid lühiajalise suunamisega. Saksamaa traditsionaalsetes ettevõtetes on suur tähelepanu pööratud väljakujunenud normide ja reeglite järgimisele, süstemaatilisele suhtlemisele ning efektiivsele koordineerimisele. Kultuuriliste erinevuste tajumine ning nenedga arvestamine suurendab ettevõtete koostöö edukust. Ettevõttevahelist kultuuritundmist ning kooperatsiooni on võimalik suurendada korraldades ettevõtete koostööle orienteeritud seminare, avalikustades informatsiooni ettevõtete organisatsioonikultuuri spetsiifika kohta riigi tasemel. Edaspidise koostöö arendamiseks oleks vaja, et riik toetaks võrdleva teabe välja töötamist ja levitamist ning looks tingimused, kus juhid saaksid isiklikke suhted luua. Ettevõtete juhtidel on oluline roll organisatsioonikultuuri kujundamisel ja seetõttu võivad isiklikud kontaktid vähendada kultuurierienvustest tulenevaid barjääre.

DEVELOPMENT OF THE ESTONIAN ACCOUNTING POLICY WITHIN THE EUROPEAN FRAMEWORK

Toomas Haldma
University of Tartu

1. Introduction

The transformation of Estonia's economic system since the 1990s as a result of transition from a centrally planned economy to a market-led one involved significant legal and institutional changes in the regulation and practice of accounting. In May 2004 Estonia joins the European Union. In view of this, it is necessary to analyze the effectiveness of Estonian accounting policy and, whether and how well the Estonian accounting regulation directions conform to the requirements of the future European accounting framework. In July 2002, the European Commission decided to oblige all EU companies listed on a regulated market to prepare their consolidated accounts in accordance with the International Financial Reporting Standards (IFRS, previously IAS). This requirement will enter into effect, at the latest, from 2005 onwards.

Introducing theoretical developments from the organizational change theory and the phased approach the present paper examines the evolution of the Estonian accounting system and accounting policy within the context of the EU accession and harmonization. The author concentrates on the following three aspects of the Estonian accounting reform: development of the accounting regulations; development of the scope of accounting regulations and development of the degree of independence of the accounting regulatory institution.

The paper is organized as follows. The next section sets a literature framework for the analysis, drawing on the aspects and phases of the Estonian accounting change. Within this section, on the basis of literature analysis, it is also discussed briefly how the organizational change theory and the phased approach can be used to analyze the accounting change of an individual country. In the third section, the author applies the organizational and phased framework to describe how the Estonian accounting regulations and institutional framework have changed in the course of three different stages: introductory, system building, and system improvement stage. The last section contains concluding remarks on the study.

2. Literature framework for the analysis

In Eastern and Central Europe, the study of accounting is a comparatively new research area, which has evolved only during the last decade after the collapse of socialism. The earlier research viewed the post-socialist countries 'as a bloc' with common problems and challenges (Seal et al, 1995: 659). However, as expressed by Roberts et al. (2002: 9), there are no two countries with identical accounting systems. In a similar way, Bailey (1998: 1462) estimates the Central and Eastern European countries as heterogeneous ones, being at different stages of

transformation from command economy. During the last decade a number of papers have been dedicated to the practice and development of accounting in the Eastern and Central European transitional countries. Several publications address the subject of financial accounting and auditing in Poland, the Czech Republic, Romania, Slovakia and other Central and Eastern European countries, including also Estonia. In general, as our analysis revealed, these publications can be broadly divided into three groups. The first set of papers describe the development of a particular country's accounting system in general terms. In majority, these investigations indicate state-of-the-art-type studies, are mostly descriptive in character and without using any strong theoretical framework. This set contains also little material on accounting developments in Estonia. In *The European Accounting Review* Bailey *et al.* (1995) published a paper on the accounting reform in the Baltic states – Estonia, Latvia and Lithuania. This paper includes a description of accounting developments during the first half of the 1990s. There is also a chapter in the *European Accounting Guide* (1998) about the development of the accounting systems of the Baltic States (see Alver *et al.,* 1998). The second set is dedicated to particular issues which are analyzed on the basis of a certain theoretical framework in the context of an individual country. Among these issues, we can point out true and fair concepts (see Kosmala-MacLullich, 2003; Sucher et al, 1996), organizational aspects of the accounting reform (see Seal et al, 1995), relations and impacts between accounting and taxation (see Jaruga et al, 1996; Holeckova, 1996). The works in the third group of research have a comprehensive and comparative character, analyzing various aspects of accounting development in several transitional countries (see Bailey, 1995; Bailey, 1998; Parker and Nobes, 2002). These sets of investigations on different countries of Eastern Europe provide a framework for analysis and examplify some of the issues encountered when developing accounting practices, which may be relevant for evaluating the Estonian experience.

Analyzing the accounting system change in the Czech Republic, Seal et al. (1995) use the theories of organization and organizational change as a theoretical framework for their investigation. Proceeding from the studies of Laughlin and Gray (1988) on organization theory, and of Laughlin (1991) on organization change theory, Seal et al (1995) defined an accounting system as an organization and modeled the Czech accounting change as a second-order change (morphogenesis) . The authors of the Czech analysis argued that the theoretical framework of organizational change could also be applied to other post-socialist countries (Seal et al., 1995: 663).

For the transitional countries, Bailey (1998: 1462) suggested application of a phased approach to the accounting reform. It was proceeded with respect to placing the companies' statutory financial statements in the public domain. In the current paper, the phased approach has been involved in order to periodize and to expand the scope of the Estonian accounting reform. Literature analysis revealed that the phased approach has been used in the Czech Republic (Seal et al., 1995), Poland (Kosmala-MacLullich, 2003; Jaruga and Szychta, 1997), Romania (King et al., 2001) and

Estonia (Haldma, 2003) to a certain extent to divide the accounting reform into periods. In this paper, to analyze the conceptual aspects of the Estonian accounting reform, we are using an integrated theoretical framework of organizational change and the phased approach which are merged into a single theoretical framework.

3. Stages of the integration of the Estonian accounting system into the international framework

To periodize the development of the Estonian accounting system Haldma (2003) distinguished three stages in this process: the introductory (1990-1994), system-building (1995-2002) and system improvement stage (from 2003 onwards). Following, basing on these stages, we concentrate on the development of the accounting regulations, the scope of accounting regulations and the degree of independence of the accounting regulatory institution to analyze the content and depth on the Estonian accounting change.

The first, introductory stage (1990-1994)

The accounting regulation and its scope. Estonia started to aspire towards market economy when it was still a part of the Soviet Union, and much earlier than the other Soviet republics. In July 1990, more than a year before independence was regained in August 1991, the Regulation on Accounting was adopted by the Estonian Government. This event was the first step towards creation of market-economy accounting environment in Estonia. The Regulation on Accounting came into effect from 1 January 1991. As pointed out by Bailey *et al*. (1995: 688), this event also marked the beginning of the spread of accounting disharmony within the territories comprising the USSR.

The Regulation made accounting an autonomous area of information provision and established minimum requirements to all juridical persons in Estonia (enterprises, entities of state and local authority and other organizations) for the organization, structure and maintenance of the book-keeping (accounting) system. In the contemporary sense, the Regulation was quite modest in content and volume, consisting of only ten pages. But the introduction of subjective elements (depreciation rates, inventory valuation methods, assets valuation methods, etc. decided by companies) into the accounting practice, formation of a particular accounting policy, change from cash-basis accounting to accrual-basis accounting, institution of some (unfortunately, not all of them, but under the particular circumstances this was also understandable) basic accounting principles, such as the realization principles, the matching principle, the historical cost principle appeared to be extremely radical changes in the accounting framework of Estonia. The regulation served as an initiative to link the future development of accounting in Estonia to the EC 4th directive.

Accounting regulatory institution. According to the Regulation, the Estonian Accounting Board (later named as Estonian Accounting Standard Board – EASB), supervised by the Ministry of Finance became the guiding body of accounting in 1991. The main task of the Board was to issue mandatory accounting instructions as

well as recommendations concerning the methods to be applied. Also all further developments in the field of accounting were expected to be initiated and prepared for legislation and implementation by the Board.

In summary, the actions spurred by the accounting regulation in Estonia greatly contributed to and helped create a favourable environment for the adoption of the basic principles of market economy accounting, preparing movement to the second stage of the Estonian accounting reform.

The second, system-building stage (1995-2002)

In August 1991, when Estonia regained independence, the country switched over to a new, market-led economic system, having an accounting system which originated from the period of centrally planned economy. Therefore, despite the positive aspects of the abovementioned Regulation on Accounting, a further set of measures was suggested in order to accelerate development and bring Estonian accounting in line with the international standards and principles. Therefore, the reformers of the accounting systems in Estonia had to tackle the question about what model of accountancy would suit best for the country's unique developmental needs.

In the middle of the 1990s, the development of the business environment in Estonia was affected by the conceptual changes and improvements in the legal system (particularly in taxation), ownership changes (the most intensive period of privatization was 1993-1995) and increasing FDI inflow.

Therefore, the main problem was: how to build a forward-looking and flexible accounting regulation system, which would enable Estonian accounting integration into the European accounting framework. The traditional continental European approach based on the accounting law would have been too inflexible to reflect the rapid changes in transition circumstances. Moreover, Van Hulle (1993: 390) expressed the idea that the use of the accounting law as a means of standard setting could also be an interesting mechanism against too frequent (and sometimes unnecessary) changes. But this could not be the position for the transition countries (e.g. Estonia), because a stable and effective accounting regulation system, consistent with the general accounting principles was almost non-existent there. Bailey (1998: 1457) had doubts about the transition countries' ability to implement a large accounting change when there was so much other instability (new political and legal systems; new institutional structures). But there were no other alternatives. The guiding body, the EASB had to take responsibility and conceptualize further developments towards the international accounting principles

After a comprehensive exploration, internal discussions, careful consideration and some testing in practice, the EASB drafted the Estonian Accounting Law (EAL) which was passed by the Estonian Parliament in June 1994 and came into effect in January 1995. One of the most conceptual issues of the EAL was an attempt to create the facilities for merging the Continental European approach with the Anglo-American approach.

The accounting regulation. Since 1995 the accounting framework and procedures in Estonian companies and institutions have legally been regulated by the following documents:

- Estonian Accounting Law (EAL);
- Estonian Accounting Standards (EAS) issued by the EASB

Such a combination had a number of advantages in the initial period of the accounting reform, speeding it up and enabling the transition process to be flexible. The EAL served as a frame-law, whereas the EASs prescribed more particular issues of financial accounting.

Chapter 1 of the EAL specified the objective of the EAL, which is to create the legal basis 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 the International Accounting Standards Committee (IASC) (*Hea raamatupidamistava*, 2000).

Cairns had argued (1997: 309) that the only realistic option open to the EU was to lend its full support to the adoption of the IAS as the mutually acceptable standards of accounting. He agreed (1997: 310) that this approach was controversial within the European accountancy profession at the end of 1980s and only the events of the early 1990s made it more tenable. Hence we can conclude that the EASB, drafting the EAL in 1993-94, was able to envisage the further developments of the European accounting framework, consider them in the EAL and improve the Estonian accounting system accordingly.

Between 1995 and 2000 the EASB issued 16 EASs to improve particular aspects of accounting in Estonia. This set includes standards concerning accounting aspects of the Conceptual Framework of Generally Accepted Accounting Principles; Revenue Recognition under the Revenue Principle; Liquidation and Termination Balance Sheet Preparation; Business Combinations; Balance Sheet Accounts; Income Statement Accounts; Equity Method; Leases; Consolidated Accounts of Credit Institutions; Government Grants; Interim Report Preparation; Earnings Per Share; Segment Reporting; Long-term Construction Contracts; Consolidated Accounts.

One way to put the Estonian accounting regulations, i.e. the EAL and EASs, into the international context is to examine the alignment of the Estonian accounting rules with the IAS. In 2000 and 2001, by the initiative of the biggest international auditing companies, two surveys on national accounting rules were carried out in 53 (2000) and 62 (2001) countries to investigate their alignment with the IAS (GAAP 2000, GAAP 2001). In both surveys Estonia was on the list. Tables 1 and 2 show the position in which the Estonian rules would not allow or would not require compliance with the IAS for end of December 2001 (adapted from GAAP 2001 at www.ifad.net).

Table 1. Accounting areas on which there were International Accounting Standards but not Estonian rules in 2001

Accounting areas	Related IAS
Provisions in the context of a business combination	IAS 22
Employee benefit obligations	IAS 19
Derecognition of financial assets	IAS 39
Hedge accounting for derivatives	IAS 39
Certain aspects of the preparation and presentation of cash flow statements	IAS 7
Rules requiring the disclosure of: • statement of changes in equity • fair value of financial assets and liabilities • fair values of investment properties • discontinuing operations	 IAS 1 IAS 32 IAS 40 IAS 35

Source: GAAP 2001, 2001: 41.

Table 2. Estonian accounting practices that differed from the IAS rules in 2001

Accounting areas	Related IAS
Except for certain listed investments, financial assets are not recognized at fair value	IAS 39
Trading and derivative liabilities are not recognized at fair value	IAS 39
On acquisition, restatement of net assets to fair value is limited to the difference between cost and book value	IAS 22
The income tax of dividends are charged to retained earnings and not recognized in the income statement.	IAS 12

Source: GAAP 2001, 2001: 41.

As can be seen, from an IAS perspective, there were a number of gaps and differences in the Estonian rules. But on the other hand, our analysis revealed that this number is quite modest by comparison with the other Central and Eastern European and even developed market economy countries (in more particular see Haldma (2003, p. 509). This speaks about (although there can be some speculative aspects) the flexible manner of the Estonian accounting system and the appropriateness of the chosen way of the Estonian accounting reform.

Scope of the accounting regulation. During 1995-2002 different sections of the EAL were continually improved, and its scope was expanded. At the beginning (on the day of enactment of the EAL) the Law related to registered companies, but in the subsequent years it was expanded to sole proprietorships (in September 1995) and public legal juridical persons (institutions) (in June 1996). Central and local government accounting entities were required to comply with the general principles of the EAL (Chapters 1-16) and the main guidelines issued by the Ministry of Finance.

Accounting regulatory institution. According to the EAL (Chapter V), the status of the EASB has improved substantially. Section 38 stipulated that the EASB is an independent governmental unit, established by the Government of Estonia and operating within the administrative jurisdiction of the Ministry of Finance. This status oriented the EASB essentially more towards independence than had been done by the 1991 Regulation on Accounting.

The third, system improvement stage (beginning in 2003)
The conceptual change within the European accounting framework, arranged in July 2002, required revision of the set of the Estonian accounting regulations, which by 2000 had reached a certain level, and to make the corresponding improvements. The initial steps to carry out the third stage were arranged through the new, amended version of the EAL and a new (revised) set of the Estonian Accounting Standards. Both of them came into effect on January 1, 2003.The main characteristic of the new EAL and the new set of EAS is their clear orientation to the International Financial Reporting Standards (IFRS).

The accounting regulation. The new Estonian Accounting Law permits all companies to apply in their consolidated and parent's financial statements either:
(a) IFRS, or
(b) national accounting standards (Estonian GAAP).

The accounting framework applied to annual and consolidated accounts is company's free choice and if IFRS is selected, then there is no need to prepare a second set of accounts in accordance with local standards. All listed companies will be required to apply IFRS in their consolidated and separate accounts from 1 January 2005 (most of them do it already). In addition, the new law requires that national accounting standards (Estonian GAAP) should be harmonized with IFRS and cross-referenced to applicable IFRS paragraphs. Any differences in the local standards compared to IFRS must be explained and justified.

The Estonian Accounting Standards Board (EASB) re-wrote most of its standards by the end of 2002 and brought them into accordance with the requirements of the new law and IFRS. The first set of 12 new standards of the EASB ("new Estonian GAAP") became effective from 1 January 2003. Currently there is a set of 17 following EAS in use: EAS 1 *General principles of Preparation of Financial Statements*; EAS 2 *Presentation of Financial Statements*; EAS 3 *Financial Instruments*; EAS 4 *Inventories*; EAS 5 *Tangible and Intangible Assets*; EAS 6 *Investment properties*; EAS 7 *Biological assets*; EAS 8 *Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*; EAS 9 *Leases*; EAS 10 *Revenue recognition*; EAS 11 *Accounting for subsidiaries and associates*; EAS 12 *Government Grants*; EAS 13 *Liquidation Balance Sheet*; EAS 14 *Accounting for non-profit association and foundations*; EAS 15 *Interim Reporting*; EAS 16 *Segment Reporting*; EAS 17 *Earnings Per Share*.

The new Estonian GAAP is in fact a simplified summary of IFRS, cross-referenced to corresponding paragraphs in IAS/IFRS standards, and focusing on areas, which are more relevant for the Estonian companies. As the volume of the Estonian GAAP standards is considerably smaller than IFRS (existing 17 Estonian GAAP standards make together about 350 pages), some accounting areas are covered only very briefly or not at all. In areas, which are not covered by the guidelines of Estonian GAAP, the IFRS treatment is recommended, but not mandatory. Table 3 sets out the current position in relation to comparing Estonian accounting standards with IASB Standards.

Table 3. Implementation of IFRS in Estonian Accounting Standards

Range of implementation	**International Accounting Standards**
Fully implemented	IAS 1, 2, 8, 10, 11, 14, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 27, 28, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41
Partially implemented	IAS 12, 21
Not implemented	IAS 19, 26
Not relevant at present	IAS 15, 29, 30, 31, 35

Consequently, starting from 2003, there are no significant differences in recognition and measurement policies between IFRS and Estonian GAAP. Differences remain in disclosure (Estonian GAAP requires less disclosure than IFRS) as the Estonian GAAP is primarily meant for small and medium-size entities. As a result of the last years of the Estonian accounting reform, large companies are expected to choose the full IFRS option, while small and medium-size companies may use the revised set of EAS as their accounting framework.

These steps, arranged at the beginning of the third stage of the accounting reform, enabled Estonia to abolish the majority of the limitations listed in Tables 1 and 2. Therefore it can be concluded that the Estonian accounting regulation, including the EAL and the set of accounting standards, is in line with the requirements of the new European accounting harmonization policy.

The development of the accounting regulation scope and institution. The new EAL has also expanded the scope of the EAL, involving also governmental institutions. Thus it can be concluded that the accounting principles of all types of institution are the subjects of the EAL. The new law has significantly enhanced the independence of the EASB. According to the EAL Chapter 5, the EASB is an independent committee whose rules of procedure are approved by the Government of the Republic on the proposal of the Minister of Finance. At the same time, the Ministry of Finance, the Government of the Republic and other government agencies shall interfere with neither the content of the guidelines issued by the Standards Board nor the process of their preparation.

Discussion of the accounting policy change in Estonia

Next all the elements of the Estonian accounting reform will be put together so that the new 'organization' can be interpreted and evaluated in accordance with the theoretical framework of the present paper – the organizational change and phased approach.

Before applying the theories of organization and organizational change, we need to define the meaning of 'organization' in the context of accounting. Laughlin and Gray (1988) examine an organization through four main elements. According to their definition, an accounting system can be regarded as an organization if it is 1) ordered, 2) purposive, 3) having an existence which is 'separate from those individuals who operate it' and 4) being a 'changing organism interacting with, responding to and influencing its host society' (Laughlin and Gray, 1988: 19). In this paper, the approach of Seal et al. (1995: 660) is applied, who view an organization as a national system of the activity of accounting. The focus is on overall regulation of accounting rather than on any particular accounting institution. According to the organization theory, particular organizations are assessed for balance and coherence, embracing also meaning and process (Seal et al., 1995: 660). In view of these definitions of organization and the analysis carried out earlier in this section, it can be argued that the Estonian accounting reform in its three stages was both ordered and purposive.

As a starting point for the organizational change, the present author uses the position of Laughlin (1991) who suggests that a change may be classified as being either a morphostasis (first-order) or a morphogenesis (second-order). Smith defined (1982: 318) the former as 'making things look different while remaining basically the same' and the latter as a change that 'penetrates deeply into the "genetic code"'. Laughlin (1991) introduces further subdivisions, classifying change processes into 'rebuttal', 'reorientation', 'colonization' and 'evolution'. The substantial characteristics of changes are discussed in greater detail by Seal et al. (1995: 662). Although the latter authors point out some potential dangers in employing the theories of organization and organizational change for the purpose of modelling accounting systems (Seal et al., 1995: 663), herein we proceed from their suggestion that these theories can be a useful theoretical framework for analysing the early phases of transition, as was mentioned above.

The main points of change in the Estonian accounting system so far have been the introduction of a number of specialized regulations on accounting (the Regulation on Accounting, the Estonian Accounting Law, the Estonian Accounting Standards) plus the Commercial Code and laws on auditing, taxation, etc. When analyzing the organizational change through the particular stages described earlier in this section, it is appropriate to use the phased approach. It seems that the organizational change and the phased approach are interdependent. We argue that organizational change can be regarded as the initial position for the phased approach, whereas the phased approach, on the contrary, can describe, periodize and justify the development and logic of the organizational change. Proceeding from the issues presented earlier in

the current paper, we can follow the phased development of the Estonian accounting reform (system) in three different directions:

- substantial development of the accounting regulations towards implementation of the IFRS;
- development of the scope of accounting regulations from private business companies to governmental institutions;
- development of the degree of independence of the accounting regulatory institution – the Estonian Accounting Standards Board.

Further we will summarize how the integrated theoretical framework of organizational change theory and phased approach seeks to identify the pathways followed by the Estonian accounting reform. In our judgement, Estonian accounting, in both stages, moving to the first and second stage underwent a second-order change when a conceptual change took place in the national accounting system. According to Seal et al. (1995: 677), the second-order change may be based on a colonization model or an evolutionary model. Laughlin (1991:220) expounds that in 'colonization' a small group on the background of an environmental disturbance create a lasting and fundamental change in both the visible and invisible elements in any organization. 'Evolution', in contrast, is a more participatory, discursive and consensus-seeking form of change. Analyzing the development of the Estonian accounting system during the first two stages, it seems that the colonization model is more appropriate than the evolutionary model for describing the path of change so far. Viewing the Estonian accounting development during the third stage, a first-order change seems more appropriate than a second-order change, for a conceptual change and orientation towards the IFRS took place during the second stage of accounting reform already.

5. Conclusions

The present study, focussing on the evolution of the Estonian accounting framework and developments in the accounting system in association with improvement of the business environment, revealed the following.

First, the development of the Estonian accounting system can be divided into three different stages - the introductory (1990-1994), system-building (1995-2002) and system improvement stage (from 2003 onwards).

Second, the Estonian accounting regulation, including the Estonian Accounting Law and Estonian Accounting Standards can be estimated as a successful compilation of different international accounting approaches. Such a combination has a number of advantages in the initial period of creating accounting regulation (transitional period) and enables making the transitional process more flexible in manner.

Third, the Estonian accounting regulation is in line with the International Accounting Standards and the requirements of the new European accounting harmonization policy.

Fourth, an integrated theoretical framework, including the theories of organization and organizational change, and the phased approach can be used to analyze the process of the accounting reform in Estonia. This framework could also easily and successfully be applied to the other Central and Eastern European countries.

References

1. **Alver, J. and L., Mackevicius, J., Paupa, V. and Bailey, D.** (1998). 'Baltic states', in Alexander, D. and Archer, S. (eds) *European Accounting Guide*, 3rd edn. London: Harcourt Brace & Co., pp. 1464-475.
2. **Bailey, D.** (1995). 'Accounting in transition in the transitional economy', *The European Accounting Review*, 4(4): 595-623.
3. **Bailey, D.** (1998) 'Eastern Europe: Overview', in Alexander, D. and Archer, S. (eds) *European Accounting Guide*, 3rd edn. London: Harcourt Brace & Co., pp. 1456-63.
4. **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*, 4(4): 685-711.
5. **Cairns, D.** (1997). 'The future shape of harmonization: a reply', *The European Accounting Review*, 6(2): 305-48.
6. *GAAP 2000: A Survey of National Accounting Rules in 53 Countries*, (2000), England, PricewaterhouseCoopers.
7. *GAAP 2001 - A Survey of National Accounting Rules: Benchmarked against International Accounting Standards*, (2001), Andersen, BDO, Deloitte Touche Tohmatsu, Ernst&Young, Grant Thornton, KPMG, PricewaterhouseCoopers.
8. **Haldma, T.** (2003) Harmonization of Estonian accounting system with the European framework. – *Estonian Economic Policy on the Way Towards the European Union*. Berlin, Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Mattimar OÜ, p. 503-512.
9. **Haldma, T., Lääts, K.** (2002) Influencing Contingencies on Management Accounting Practices in Estonian Manufacturing Companies. – *Management Accounting Research*, 13 (4): 379-400.
10. *Hea raamatupidamistava - Estonian GAAP 2000*, (2000) Tallinn, Estonian Accounting Board.
11. **Holeckova, J.** (1996) 'Relationship between accounting and taxation in the Czech Republic', *The European Accounting Review*, 5(Supplement): 859-69.
12. **Jaruga, A and Szychta, A.** (1997) 'The origin and evolution of chart of accounts in Poland', *The European Accounting Review*, 6(3): 509-26.
13. **Jaruga, A., Walinska, E. and Baniewicz, A.** (1996) 'The relationship between accounting and taxation in Poland', *The European Accounting Review*, 5 (Supplement): 883-97.
14. **King, N., Beattie, A. and Cristescu, A.-M.** (2001) 'Developing accounting and audit in a transition economy: the Romanian experience', *The European Accounting Review*, 10(1): 149-71.
15. **Kosmala-MacLullich, K.** (2003) 'The true and fair view construct in the context of the Polish transition economy: some local insights', *The European Accounting Review*, 12(3): 465-87.

16. **Laughlin, R. C.** (1991) 'Environmental disturbances and organizational transitions and transformations: some alternative models', *Organization Studies*, 12(2): 209-32.
17. **Laughlin, R. C. and Gray, R.** (1988) *Financial Accounting: Method and Meaning*. Workingham: Van Nostrand Reinhold.
18. **Parker, R. and Nobes, C.** (2002) 'Financial reporting in Central and Eastern Europe and in China', in Parker, R. and Nobes, C. (eds) *Comparative international accounting*, 7th edn.. Harlow: Prentice Hall, pp. 320-37.
19. **Roberts, C., Weetman, P. and Gordon, P.** (2002). *International financial accounting: a comparative approach*, 7th edn. Harlow: Prentice Hall.
20. **Seal, W., Sucher, P. and Zelenka, I.** (1995) 'The changing organization of Czech accounting', *The European Accounting Review*, 4(4): 659-81
21. **Smith, K.K.** (1982) 'Philosophical problems in thinking about organizational change', in Goodman, P.S. *et.al* (eds) *Change in Organizations.* San Francisco: Jossey-Bass.
22. **Sucher, P., Seal, W. and Zelenka, I.** (1996) 'True and fair view construct in the Czech Republic: a note on local perceptions', *The European Accounting Review*, 5(3): 545-57.
23. **Van Hulle,** (1993). Harmonization of accounting standards in the EC: is it the beginning or is it the end? *The European Accounting Review*, vol. 2: 387-396.

Kokkuvõte

EESTI MAJANDUSARVESTUSE POLIITIKA ARENG EUROOPA KESKKONNAS

Toomas Haldma
Tartu Ülikool

Euroopa Komisjon võttis 2002. aasta suvel vastu otsuse, mille kohaselt tuleks hiljemalt 2005. aastast muuta Rahvusvaheliste Raamatupidamisstandardite (IAS) järgi koostatud aruandlus kohustuslikuks kõikidele Euroopa Liidu börsidel noteeritud firmadele ja lubada IASist 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. Artiklis analüüsitakse lähtudes organisatsiooni muutuste ja faasilise lähenemise teoreetilistest seisukohtadest Eesti majandusarvestuse süsteemi arengut läbi kolme etapi: sissejuhatava, süsteemi loomise ja süsteemi arenduse etapi. Analüüsi tulemusena selgus, et Eesti majandusarvestuse süsteemi vastab igati Euroopa Liidu arvestuse harmoniseerimise suundadele.

STRATEEGILISTE MAJANDUSNÄITAJATE MÕÕTMINE EESTI ETTEVÕTETES

Sander Karu
Audentese Ülikool

Sissejuhatus

Nüüdisaegsetes konkurentsitingimustes ja Eesti liitumisel Euroopa Liiduga tähtsustub ettevõtete jaoks järjest rohkem tulemuslikkus pikaajalises perspektiivis, mille üheks olulisemaks eelduseks on konkreetse strateegia valik ja elluviimine. Valitud strateegiate juurutamisel muutub järjest olulisemaks strateegiate mõõtmine, milleks kasutatakse nii erinevaid mõõdikuid kui ka mõõtmissüsteeme. Käesolevas artiklis analüüsitakse empiirilise uurimistöö tulemusi, mille käigus uuriti strateegiate mõõtmist ning näitajaid ja mõõtmismudeleid, mida kasutatakse strateegiliste majandustulemuste mõõtmisel Äripäeva TOP 100 hulka kuuluvates Eesti ettevõtetes praegu ja kavatsetakse kasutada tulevikus. Esitatakse uurimistöö tulemused, järeldused ning võimalikud uurimissuunad tulevikuks.

Märksõnad: strateegia, majandusnäitaja, mõõdik, mõõtmine

Eesmärk

Uurimistöö eesmärk on uurida ja analüüsida, milliseid näitajaid ja mõõtmismudeleid kasutatakse strateegiliste majandustulemuste mõõtmisel Eesti ettevõtetes ettevõtte tasandil praegu ja tulevikus.

Töö käigus leiti vastused alljärgnevatele küsimustele:

- Kas ettevõtetel on väljatöötatud strateegia ja kas strateegia on mõõdetud?
- Milliseid majandusnäitajaid ja mõõtmismudeleid kasutatakse ettevõtte tasandil Eesti ettevõtetes strateegiate juurutamisel?
- Milliseid majandusnäitajaid ja mõõtmismudeleid kavatsetakse kasutada Eesti ettevõtetes ettevõtte tasandil strateegiate juurutamisel tulevikus?

Terminoloogia ja teoreetilised alused

Ettevõtte strateegia tee, mille organisatsioon valib oma visiooni, missiooni ja strateegiliste eesmärkide saavutamiseks. Strateegiliste eesmärkide all mõistame tulemust või tulemusi, milleni kavatsetakse jõuda pikemas kui üheaastases (enamasti 3-15 aastases) perspektiivis. Strateegiliste eesmärkide mõõtmise all mõistame tegevust, mille käigus valitakse strateegiliste eesmärkide mõõtmiseks vajalikud nii rahalised kui ka mitterahalised majandusnäitajad (mõõdikud) ja lisatakse igale näitajale sihtväärtus.

Mõõdik on (majandus)näitaja tulemuslikkuse mõõtmiseks, mille abil mõõdetakse nii tulemusi kui ka tulemuste saavutamiseks vajalikke protsesse, tegevusi ja toiminguid. Sihtväärtus (*target*) on mõõdikule või näitajale lisatud täpsustav (arv)väärtus, mis seatakse eesmärgiks. Mõõtmismudel on objekt, milles vaadeldakse erinevaid majandusnäitajate komponente ja nendevahelisi seoseid süsteemselt.

Uuriti strateegiate mõõtmist ja alljärgnevate mõõtmismudelite kasutamist:

- Tasakaalus tulemuskaart (*Balanced Scorecard*),
- Du Pont'i püramiid,
- Tegevuspüramiid (*Performance Pyramid*),
- Juhtimispaneel (*Tableau de Bord*),
- 6 Sigma (*Six Sigma*),
- Altmanni (pankroti)võrrand.

Tasakaalus tulemuskaart (TTK) on Nortoni ja Kaplani poolt välja töötatud strateegiliste eesmärkide saavutamisele fokuseeritud juhtimismudel, mille abil teisendatakse organisatsiooni missioon ja strateegia mõõdetavateks tegevusteks neljas perspektiivis: finants-, kliendi-, protsessi- ja arenguperspektiivis (Kaplan et al 1992). Käesolevaks ajaks on tasakaalus tulemuskaart arendatud strateegilise juhtimise süsteemiks (Kaplan et al 2001). Sõltuvalt konkreetsest organisatsioonist ja selle eripärast, on tänapäeval kasutusel terve hulk TTK erinevaid modifikatsioone (Hatten et al 1999; Brenna 2001). TTK kasulikkust ja tähtsust iseloomustab meetodi laialdane levik kogu maailmas. USA-s on eeldatud, et 2000. aasta lõpuks kasutab TTKd üle 40 % Fortune 1000 nimekirja kuuluvatest ettevõtetest (Sullivan 2001). Soomes 1998.a. läbiviidud uurimus näitas, et 31 % ettevõtetest juba kasutab juhtimises tasakaalus tulemuskaarti ning 30 % ettevõtetest juurutab seda (Malmi 2000). Taani uurimistulemused näitavad, et 30-50% Taani ettevõtetest kavandavad TTK juurutamist. Kuus Taani juhtivat juhtimisintellektuaali üheksast peavad TTKd strateegilise juhtimise ja controllingu nurgakiviks (Braam et al 1999).

Du Ponti püramiid töötati välja ja võeti kasutusele Du Ponti kontsernis eelmise sajandi alguses ja see kujutab endast süsteemset finantssuhtarvude kogumit.

Tegevuspüramiid (tulemuslikkuse) püramiid töötati välja 1990 aastal McNairi, Lynchi ja Crossi poolt. Mõõdikud jaotatakse organisatsiooni välisest efektiivsusest ja sisemisest tõhususest lähtuvalt. Rõhutatakse põhimõtet, et tulemuslikkuse mõõdikud peavad sobima juhtimistasandite ja huvidega (McNair et al 1990).

6 Sigmat on 90ndatest aastatest kasutatav kõikehõlmav ja paindlik süsteem ärilise edu saavutamiseks, säilitamiseks ja maksimeerimiseks. Kuue Sigma unikaalseks liikumapanevaks jõuks on kliendi vajaduste täpne mõistmine, faktide, andmete ja statistilise analüüsi distsiplineeritud kasutamine ning kõrgendatud tähelepanu protsesside proaktiivsele juhtimisele, parendamisele ja taasleiutamisele (Pande 2002).

Juhtimispaneel (*Tableau de Bord*) on eelmise sajandi 60ndatel aastatel Prantsusmaal kasutusele võetud mõõtmissüsteem, milles mõõdikute analüüsil järgitakse

organisatsiooni struktuuri. Juhtimispaneel on varane aruandlussüsteemi näidis, mis vaatamata tugevale finantsnäitajatele orienteeritusega omab veel lisaks mitterahalisi näitajaid (Epstein et al 1997).

Altmanni võrrand on empiiriline valem, mille alusel hinnatakse ettevõtte pankroti tõenäosust.

Metodoloogia

Uurimistöö viidi läbi kaheetapilisena perioodil märts – aprill 2003 ja veebruar 2004. Valimi koostamise aluseks olid Äripäeva TOP 100 (2002 aasta majandusnäitajate alusel) hulka kuuluvad Eesti ettevõtted (Äripäev, 24.11.2003).

Uurimistöö läbiviimiseks koostati ankeet, mis saadeti küsitletavatele meili teel. Lisaks üldistele ettevõtet iseloomustatavatele küsimustele (tegevusvaldkond, täiskohaga töötajate arv, müügitulu, omanike struktuur) keskenduti alljärgnevatele küsimustele:

- Kas ettevõttes on olemas strateegilised eesmärgid?
- Kas ettevõtte strateegilised eesmärgid on kvantitatiivselt määratletud (mõõdetud), st et kas strateegilistele eesmärkidele on lisatud mõõtmiseks vajalikud majandusnäitaja(d) koos sihtväärtus(t)ega?
- Kui mitut erinevat näitajat kasutatakse strateegiate mõõtmiseks ettevõtte kui terviku tasandil?
- Kas strateegilisi majandusnäitajaid kasutatakse mõõtmismudelina?
- Kas jälgitakse strateegilisi majandusnäitajaid eraldi finantsperspektiivis, kliendiperspektiivis, protsessiperspektiivis ja arenguperspektiivis?
- Milline on olulisemate mõõtmismudelite vajalikkus ettevõtete strateegilises juhtimises praegu ja 5 aasta pärast?

Esimese uurimistöö esimese etapis väljastati 50 ankeeti, millele saadi 10 vastust (anketeerimise läbiviija Evelyn Veider) (Veider, 2003). Teises etapis väljastati 27 ankeeti, millele saadi 10 vastust.

Tulemused ja järeldused

Uurimistöö tulemustes ja järeldustes kasutati 16 ettevõtte andmeid, kusjuures 10 ettevõtte andmeid töö teisest etapist ja 6 ettevõtte andmeid töö esimesest etapist, kuna 4 ettevõtet töö esimesest etapist olid valimi aluseks olevast TOP 100st välja langenud.

Tegevusvaldkondade lõikes jaotusid ettevõtted alljärgnevalt:

- tootmine – 31,2%,
- kaubandus - 25%,
- ehitus – 18,8%,
- transport – 12,5%,
- teenindus – 6,3%,
- kinnisvara ja äriühingute haldus – 6,3%.

Müügitulu oli 50% ettevõtetest vahemikus 201 - 499 mln krooni ja 43,7% üle 500 mln krooni.

Küsitletud ettevõtetest 93,8% olid olemas strateegilised eesmärgid. Strateegilised eesmärgid olid mõõdetud 81,3% ettevõtetest. Strateegilised eesmärgid olid mõõtmata 19,7% anketeeritutest ja 66% nendest ei pidanud eesmärkide mõõtmist lähema aasta jooksul vajalikuks.

Strateegiate mõõtmisel ettevõtte kui terviku tasandil oli kasutatav majandusnäitajate arv alljärgnev:

- 1 kuni 3 näitajat – 25%
- 4 kuni 6 näitajat – 37,5%
- 7 kuni 9 näitajat – 6,3%
- 10 kuni 12 näitajat – 0%
- 13 kuni 15 näitajat – 6,3%
- 16 kuni 18 näitajat – 12,5%
- ei kasuta ühtegi näitajat – 12,5%

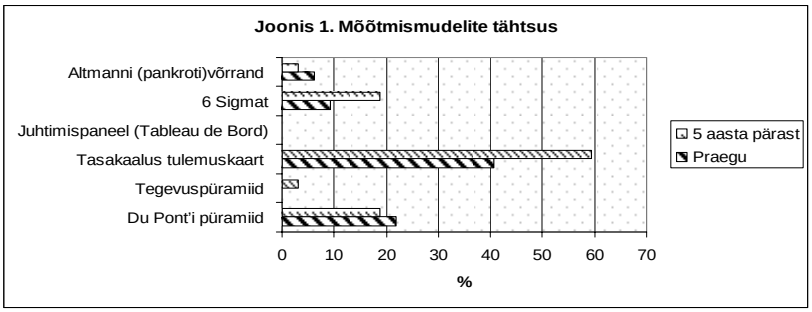
Igale majandusnäitajale oli sihtväärtuse lisanud 62,5% ettevõtetest.

Strateegilisi majandusnäitajaid kasutatakse mõõtmismudelina (omavahel seostatuna süsteemselt) 18,8% küsitletud ettevõtetest. Samal ajal väidab 31,3% küsitletutest, et nad kasutavad tasakaalus tulemuskaarti. Kuna tasakaalus tulemuskaart on üks mõõtmismudelites, on tulemus ebaloogiline ja vajab täiendavat uurimist.

Strateegilisi majandusnäitajaid jälgiti eraldi perspektiivide lõikes ettevõtetes alljärgnevalt:

- finantsperspektiivis - 100% ettevõtetest,
- kliendiperspektiivis – 69% ettevõtetest,
- protsessiperspektiivis – 23% ettevõtetest ja
- arenguperspektiivis – 54% ettevõtetest.

Mõõtmismudelite vajalikkust (100% väga vajalik, 50% vajalik, 0% mittevajalik) ettevõtete strateegilises juhtimises praegu ja 5 aasta pärast hinnati alljärgnevalt (joonis 1):



Kõige tähtsam mõõtmismudel ettevõtete strateegilises juhtimises on tasakaalus tulemuskaart, mida vajalikkus praegu on 41% ja tulevikus suureneb 59%-ni. Du Ponti püramiidi vajalikkus on praegu 22%, kuid tulevikus väheneb see 19%-ni. 6 Sigma vajalikkus on praegu 9%, kuid tulevikus suureneb vajalikkus 19%-ni. Altmann'i võrrandi vajalikkus väheneb praeguselt 6%-lt 3%-ni. Juhtimispaneeli (*Tableau de Bord*) ei pea vajalikuks praegu ega tulevikus ükski küsitletud ettevõte.

Edasised uurimissuunad

Uurimistöö järgmistel etappidel on otstarbekas suurendada valimit ja uurida:

- mõõdikute kasutamist erinevates tegevusvaldkondades,
- tasakaalus tulemuskaarti kui mõõtmismudeli (omavahel seostatud majandusnäitajate) kasutamist ning
- põhjuseid, miks mõõdikuid kasutatakse nii vähe omavahel seostatuna erinevates mõõtmismudelites.

Kokkuvõte

Käesolevas artiklis analüüsiti empiirilise uurimistöö tulemusi, mille käigus uuriti strateegiate mõõtmist ning näitajaid ja mõõtmismudeleid, mida kasutatakse strateegiliste majandustulemuste mõõtmisel Äripäeva TOP 100 hulka kuuluvates Eesti ettevõtetes praegu ja kavatsetakse kasutada tulevikus.

Strateegilised eesmärgid olid olemas 93,8% küsitletud ettevõtetest ja need olid mõõdetud 81,3% ettevõtetest. Strateegiate mõõtmisel ettevõtte kui terviku tasandil oli kasutatav majandusnäitajate arv 4 kuni 6 näitajat 37,5% ettevõtetes ning 1 kuni 3 näitajat 25% ettevõtetes. 12,5% ettevõtetest kasutas 16 kuni 18 näitajat. Igale majandusnäitajale oli sihtväärtuse lisanud 62,5% ettevõtetest. Strateegilisi majandusnäitajaid kasutatakse mõõtmismudelina (omavahel seostatuna süsteemselt) 18,8% küsitletud ettevõtetest, kuigi samal ajal väitis 31,3% küsitletutest, et nad kasutavad tasakaalus tulemuskaarti. Kuna tasakaalus tulemuskaart on üks mõõtmismudelitest, on tulemus ebaloogiline ja vajab täiendavat uurimist.

Strateegilisi majandusnäitajaid jälgiti eraldi perspektiivide lõikes finantsperspektiivis 100%, kliendiperspektiivis 69%, arenguperspektiivis 54% ettevõtetest ja protsessiperspektiivis 23% ettevõtetest.

Kõige tähtsam mõõtmismudel ettevõtete strateegilises juhtimises on tasakaalus tulemuskaart, mille vajalikkus praegu oli 41% ja tulevikus suureneb 59%-ni. Du Ponti püramiidi vajalikkus on praegu 22%, kuid tulevikus väheneb see 19%-ni. Juhtimispaneeli ei pidanud vajalikuks praegu ega tulevikus ükski küsitletud ettevõte.

Kasutatud kirjandus

1. **Braam, G., Benders, J., Heusinkveld, S.** 1999. The Balanced Scorecard in the Netherlands// Ettekanne IAS aastakonverentsil Bordeaux
2. **Brenna, B.** 2001. Integrated business management model. Presentation, EAA24th annual congress Athens
3. **Chandler, A. 1978.** The Visible Hand. Harvard University Press
4. **CIMA**. 2000. Management Accounting. Official Terminology. Cima Publishing
5. **Cochrane J. C.** 1999. New Facts in Finance. NBER Working Paper 7169
6. **Drury, C.** 2001. Management Accounting for Business Decisions: 2th ed. Thomson Learning
7. **Epstein, M. J., Manzoni J-F.** 1997. The Balanced Scorecard and Tableau de Bord: Translating Strategy Into Action. Management Accounting
8. **Garrison, R., Noreen E**. 2003. Managerial Accounting. 10th ed. McGraw-Hill
9. **Garrison, R., Noreen E., Seal, W**. 2003. Management Accounting. European edition. McGraw-Hill
10. **Haldma, T., Karu, S.** 1999. Kuluarvestuse süsteemi loomine organisatsioonis. Tartu, Rafiko
11. **Hansen, D. R., Mouwen, M. M**. 2003. Cost managemant: accounting and control, 4e. Thomson Learning
12. **Hatten, K.J., Rosenthal, S. R.** 1999. Managing the process-centered Enterprise// Statrategic Management Journal 32, p 293-310.
13. **Hilton, R. W., Maher, M.W., Selto, F.H.** 2003. Cost management. Strategies for Business Decisions, 2e. McCraw-Hill
14. **Hope, J., Fraser, R**. 1999. Beyond Budgeting: Building a New Management Model for the information Age. Management Accounting, January, p 16-21
15. **Horngren, C. T., Bhimani, A., Datar, S. M., Foster, G**. 2002. Management and Cost Accounting, 2e. Prentice Hall
16. **Hyvönen, T., Vuorinen, I**. 2001. The challenge of cost accounting in management controll. A survey of Present Practice in Finnish Industry. 24th annual congress of EAA, Greece
17. **Istvan, R.** 1992. A new productivity paradigm for competitive advantage. Statrategic Management Journal 13, p 525-537.
18. **Johnson, G., Scholes, K.** 1997. Exploring Corporate Strategy (4th ed). Hemel Hempstead, Prentice-Hall
19. **Kald, M., Nilsson, F**. 2001. On Strategy and Management Control. The Design and Use of performance Measurement. EAA24th annual congress Athens
20. **Kaplan R., Norton, D.** 1992. The Balanced Scorecard –Measures That Drive Performance. Harward Business Review, p. 71
21. **Kaplan, R., Norton, D**. 1996. The Balanced Scorecard: translating strategy into action. Harward Business School Press

22.**Kaplan, R., Norton, D**. 2001. The Strategy-focused organisation: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment. Harward Business School Press, p 397
23.**Kaplan, R., Cooper, R**. 2002. Kulu ja tulemus. Fontese Kirjastus
24.**Kaplan, R., Norton, D.** 2003. Tasakaalus tulemuskaart, strateegialt tegudele. Pegasus
25.**Karilaid, I.** 2002. The main economical aspects of the choice in corporate performance measurement models. Accounting and companies performance management, Tartu University
26.**Karu, S**. 2002. Tasakaalustatud mõõtmismudel kasumile mittesuunatud organisatsioonides – üks "järgmise Eesti" võimalustest. "Majandusarvestus ja finantsjuhtimine IV". TTÜ, lk.90-105
27.**Karu, S., Zirnask, V**. 2004. Eelarvestamine – üks strateegilise controllingu juurutamise eeldusi organisatsioonis. Rafiko
28.**Leimann, J., Skärvad, P-H., Teder, J**. 2003. Strateegiline juhtimine. Külim
29.**Lääts, K., Peets, P.** 1999. Vastutuspõhine arvestus – üks controllingu juurutamise eeldusi organisatsioonis. Rafiko
30.**Malmi, T**. 2000. Balanced Scorecard in Finnish Companies: Some empirical Evidence// Ettekanne IAS aastakonverentsil Mühchen
31.**McNair, C. J., Kyhnch, R. L., Cross, K. F**. 1990. Do Financial and Non-financial Measures Have to Agree, Management Accounting, november
32.**Needles, B. E., Powers, M., Mills, S. K., Anderson, H. R**. 1999. Managerial Accounting. Houghton Mifflin Company
33.**Neely, A**. 1998. Measuring Business Performance. London, Economist Book
34.**Niven, P. R.** 2002. Balanced Scorecard Step-by-Step. Jon Wiley and Sons
35.**Pande, P. S., Neuman R. P., Cavanagh, R. R.** 2002. Kuue sigma tee. Pegasus
36.**Rillo, M.** 2003. Tasakaalus tulemuskarti puudused ja nende ületamise teed. Magistritöö, TTÜ
37.**Rockart, J.F., Hoffman, J. D**. 1992. Systems Delivery: Evolving New Strategies. Sloan Management Review, Summer, p 7-19
38.**Ross S. A., Westerfield R. W., Jaffe, J.** 2002. Corporate Finance. McGraw Hill
39.**Simonds, R.** 2000. Performance Measurement & Control systems for implementing Strategy: text & cases. Printence Hall
40.**Sims, A., Smith, R**. 2002. Management Accounting – Business Strategy. Cima Publishing
41.**Sullivan, T.** 2001. Scorecards ease businesses balancing act. InfoWorld Volume: 23; Framingham, Jan 8,;Issue: 2, p 32
42.**Süsi, V**. 2003. Tasakaalus tulemuskaart. Eesti ettevõtete kogemus. Director
43.**Ward, K.** 1992. Startegic managemant accounting. Cima Publishing
44.**Veider, E**. 2003. Strateegiliste majandustulemuste mõõtmise teoreetilised alused ja nende kasutamine Eesti ettevõtetes. Audentes Mainor Ülikool
45.**Weygandt, J.J., Kieso, D. E., Kimmel, P. D**. 2002. Managerial accounting: tools for business decision making, 2e. John Wiley & Sons, Inc

46.**Wiedner S., Selto F**. 1999. Management Control Systems and Boundaries of the Firm. Journal of Management Accounting research, p 45-49
47.**Äripäeva TOP 100** (2002 aasta majandusnäitajate alusel). 2003. Äripäev, 24.11.2003

Summary

PERFORMANCE MEASUREMENT FOR IMPLEMENTING STRATEGY IN ESTONIAN LEADING FIRMS ON CORPORATE LEVEL

Sander Karu
Audentese University

The article is a summary of the empirical research analyzing performance measurement for implementing strategy in Estonian leading firms today and hereafter.

93,8% of the firms under research had strategic objectives and 81,3% measured these objectives. Measuring strategy on corporate level, 37,5% of the firms used 4 to 6 measures, 25% of the firms used 1 to 3 measures. 62,5% of the firms had added a target to each measure. 18,8% of the firms used strategic measurement systems. Measures were monitored independently by perspectives: 100% of the firms monitored finance perspective measures, 69% customer perspective measures, 54% learning and growth perspective measures and 23% process perspective measures. The most important measuring system in strategic management is balanced scorecard (current importance 41%, in the future up to 59%).

Future research topics were brought out.

MALMQUIST INDEXES OF PRODUCTIVITY CHANGE IN ESTONIAN BANKING[1]

Ly Kirikal
Tallinn Technical University

1. Introduction

At present there are 6 domestic commercial banks operating in Estonia. These banks are universal banks. Estonian banking market offers a wide variety of contemporary banking services, including high-level internet services. Commercial banks and their customers are quite innovative in Estonia. They are in the process of intensive introducing new technology-based products and services.

Today's situation in banking is the result of a rapid development since the 1990-s, after the introduction of Estonian kroon in 1992. Financial sector has been developing and grown very fast. There were 20 banks in Estonia in 1993. Rapid changes were followed by the crises in financial sector that lead to the mergers and bankruptcy of banks. Estonia has experienced two serious banking crises during the 12-years period, in 1992-1994 and in 1998-1999. The last three big changes in banking market were – Hansapank (Hansabank) merger with Eesti Hoiupank (Estonian Savings Bank), Eesti Ühispank (Union Bank of Estonia) merger with Tallinna Pank (Bank of Tallinn) in 1998 and opening of Preatoni Pank[2] (Preatoni Bank) on 1999[1]. Today there are two major banks in Estonia - Hansabank and Eesti Ühispank.

The data used in this study covers the period from 1999 to 2002, during which there was the steady development of financial institutions and stabilization in banking market. This data are from the banks' annual balance sheets and income statements. The example includes all the 6 commercial banks operating in Estonia (Nordea Bank Finland Plc Estonian Branch excluded[3]) during this period - Eesti Krediidipank (Estonian Credit Bank), Preatoni Pank, Hansapank, Eesti Ühispank, Sampo Pank (Sampo Bank) and Tallinna Äripank (Tallinn Business Bank).

Banking markets in different countries are becoming increasingly integrated, especially those within the European Community. Are the productivity differences between banks also the signal for success in the future? The main objective of this study is to examine productivity change in the banking industry during this development stabilization period in Estonia.

---

[1] The study was carried out with the support from Cöran Collert Foundation (Sweden).
[2] The Council of the Bank of Estonia gave banking license to Preatoni Bank on 28 September 1999. Preatoni Pank has focused on intermediation of foreign capital into Estonian economy, real estate financing and asset management.
[3] Nordea Bank Finland Plc Estonian Branch is a branch of Nordea Bank Finland, which is one part of Nordea AB, the biggest financial group in the Nordic Region.

There are two basic approaches to the measurement of productivity change: the econometric estimation of a production, cost, or some other function, and the construction of index numbers using non-parametric methods. Pastor (1995) refers to the advantages and disadvantages of both methods. Berger and Humphrey (1997) and Berger and Mester (1997) review applications of this literature to banking. I adopt the construction of index numbers using non-parametric methods because it does not require the imposition of a possibly unwarranted functional form on the structure of production technology[4] as required by the econometric approach. I used Malmquist productivity index to examine productivity change in the banking industry.

Malmquist firm-specific productivity indexes were introduced by Caves, Christensen, and Divert (1982). They named these indexes after Malmquist, who had earlier proposed constructing input quantity indexes as ratios of distance functions (Malmquist, 1953). There are output-oriented and input-oriented measures of change in productivity (Coelli, 1998). In this study I concentrated on output-oriented Malmquist productivity index, while the output-orientated productivity measures focus on the maximum level of outputs that could be produced using a given input vector and a given production technology relative to the observed level of outputs.

Different indexes can be used for productivity measurements – these are the Fischer, Törnqvist and Malmquist indexes. According to Grifell-Tatjé and Lovell (1996), the Malmquist index has some advantages relative to the Fischer and Tornqvist indexes. First, it does not require the profit maximization, or cost minimization, assumption and information on the input and output prices. Also, if the researcher has panel data, it allows the decomposition of productivity changes into two components (technical efficiency change or catching up, technical change or changes in the best practice). Malmquist index main disadvantage is the necessity to compute distance functions[5]. However, the data envelopment analysis (DEA) technique can be used to solve this problem.

There are many different methods that could be used to measure the distance function which make up the Malmquist TFP index. One of the more popular methods has been the DEA-like linear programming methods suggested by Färe et al (1994). I use the DEAP computer program to construct Malmquist TFP indexes using DEA-like methods (Coelli, Rao and Battase, 1998). DEAP is a data envelopment analysis computer program (Coelli, 1996).

There have been few studies on banking productivity analysis of Nordic countries (Berg et.al, 1992 and 1993, Bukh et al., 1995 and Mlima , 1999). The current study

[4] It does require monotonicity and convexity of the underlying technology.

[5] The Malmquist index is deterministic and does not permit statistical analysis. This problem has been partially solved using bootstrapping techniques to construct confidence intervals (Simar and Wilson, 1996; Lothgren, 1997).

is the first productivity analysis of Estonian banks, using Malmquist productivity index.

The next section presents the methodology - output distance function, productivity indices and the Malmquist productivity index. Section 3 describes the data and analyses the empirical results. The final section gives summary and ideas for future research.

2. Methodology

2.1. Output Distance Function

To define an output distance function, consider a sample of K firms using $x^t \in \Re_+^N$ inputs in the production of $y^t \in \Re_+^M$ outputs in time period t = 1,...,T. Multiple inputs and multiple outputs production technology may be defined using the output set, P, which represents the set of all outputs vectors, $y'=(y^t_1,\ldots,y^t_m)$, which can be produced using the input vector, $x^t = (x^t_1,\ldots, x^t_n)$ in time period t = 1,...,T. That is

$$\mathrm{P}^{\mathrm{t}}(\mathrm{x}^{\mathrm{t}}) = \left\{ y^t : x^t \text{ can produce } y^t \text{ at time t} \right\} \qquad t=1\ldots T.$$

In an output-based approach, the production technology is completely characterized by the output distance function (Shephard, 1970), defined on the output set $P^t(x^t)$ as

$$D^t(x,y) = \min\left\{ \delta \in (0,1] : (y/\delta) \in P^t(x) \right\} \qquad t=1\ldots T.$$

The distance function is less than, or equal to one (i.e. $D(x,y) \le 1$), if and only if output y belongs to the production possibility set of x (i.e. $y \in P(x)$). Note that distance function is equal to unit (i.e. $D(x,y) = 1$) if y belongs to the "frontier" of the production possibility set. A firm is considered as technically efficient if the distance function equals one.

2.2. The Malmquist Productivity Index

The Malmquist productivity index can be used to identify productivity differences between two firms, or one firm over two-time periods (Malmquist, 1953 and Caves et al., 1982). Malmquist index numbers can be defined using either the output-oriented approach or the input-oriented approach. At the moment I will concentrate on one firm over two periods output-oriented Malmquist productivity index. The output-orientated productivity measures focus on the maximum level of outputs that could be produced using a given input vector and a given production technology relative to the observed level of outputs. This is achieved using the output distance

functions and Caves, Christensen and Diewert (1982) showed how distance function can be used to define Malmquist indices of productivity change.

Caves, Christensen and Divert (1982) proposed, that output-based Malmquist productivity index between time periods *t* and *(t* + 1) can be defined as[6]:

$$M_{t,t+1}\left(y^t, y^{t+1}, x^t, x^{t+1}\right) = \left[\frac{D^t(y^{t+1}, x^{t+1})}{D^t(y^t, x^t)} \times \frac{D^{t+1}(y^{t+1}, x^{t+1})}{D^{t+1}(y^t, x^t)}\right]^{1/2}, \quad (1)$$

where the notation *D* represents the distance function and a value of *M* is the Malmquist productivity index. The first ratio represents the period *t* Malmquist index. It measures productivity change from period *t* to period *(t+1)* using period *t* technology as a benchmark. The second ratio is the period *(t + 1)* Malmquist index and measures productivity change from period *t* to period *(t* + 1) using period *(t* + 1) technology as a benchmark. A value of *M* greater then one (i.e. *M* >1) denotes productivity growth, while a value less than one (*M* < 1) indicates productivity decline, and *M= 1* corresponds to stagnation.

Färe et al. (1989) showed that the Malmquist productivity index can be decomposed into two components, that is an equivalent way of index (1), as

$$M_{t,t+1}\left(y^t, y^{t+1}, x^t, x^{t+1}\right) = \underbrace{\frac{D^{t+1}(y^{t+1}, x^{t+1})}{D^t(y^t, x^t)}}_{CU_{t,t+1}} \underbrace{\left[\frac{D^t(y^t, x^t)}{D^{t+1}(y^t, x^t)} \times \frac{D^t(y^{t+1}, x^{t+1})}{D^{t+1}(y^{t+1}, x^{t+1})}\right]^{1/2}}_{TC_{t,t+1}} \quad (2)$$

In this equation the term outside the brackets ($CU_{t,t+1}$) is a ratio of two distance functions, which measures the change in the output-oriented measure of Farell technical efficiency between period *t* and *t+1* as a "catching-up to the frontier" effect. The square root term ($TC_{t,t+1}$) in equation (2) is a measure the technical change in the production technology. It is the geometric mean of the shift in technology between the two periods, evaluated at x^t and also at x^{t+1}.

The term ($CU_{t,t+1}$) is greater than, equal to, or less than 1 if the producer is moving closer to, unchanging, or diverging from the production frontier. The square root term ($TC_{t,t+1}$) is greater than, equal to, or less than 1 when the technological best practice is improving, unchanged, or deteriorating, respectively.

The Malmquist productivity index can be interpreted as a measure of total factor productivity (TFP) growth. Improvement in productivity, as well as improvement in efficiency and technology, is indicated by values greater than one, whereas value less than one indicate regress.

---

[6] See, for example, Färe, Grosskopf, Norris and Zang (1994), Coelli (1996), and Grifell-Tatjé and Lovell (1996, 1997).

Malmquist productivity index *M* and its two components are local indices. This feature allows considerable flexibility in explaining the considered model of productivity change, both across producers and over time.

Calculation and decomposition of the adjacent period version of the Malmquist index in (2) includes four different distance functions, $D^t(y^t, x^t)$, $D^t(y^{t+1}, x^{t+1})$, $D^{t+1}(y^t, x^t)$ *and* $D^{t+1}(y^{t+1}, x^{t+1})$, which are the reciprocal of the Farrel (1957) technical efficiency indicators. In this study I have used the DEA-like methods to estimate the frontier functions and a data envelopment analysis computer program DEAP for calculation Malmquist TFP indexes.

3. Data and Results

I consider the banking firm as a multi-product organization that produces three outputs (loans, deposits and other banking services) with two different inputs (employees and offices). Variable definition is a serious problem in banking studies. The final solution depends upon the concept of what banks do, the stated problem, and the availability of data. I use the intermediation approach, the variables are defined as follows. For outputs, y_1 are loans (loans to clients, net of provisions), y_2 are deposits (deposits from clients) and y_3 are other bank services (commissions received plus net profit from financial operations). For inputs, x_1 are number of employees and x_2 are number of offices.

I used the data from the banks' annual balance sheets and income statements for 1999 to 2002. The sample includes all 6 domestic commercial banks operating in Estonia during this period. Table 1 contains some information on the variables used. The columns of table 1 shows the average, standard deviation and coefficient of variation (CV) over bank for four years. The data in table 1 allows an increase in productivity, while the value of bank products (loans, deposits and other banking services) has increased more than the bank inputs (employees and offices number). Reputedly this could be the result of technical efficiency or technological progress.

Table 1. Summary Information on the Output and Input Variables

	12/99	**12/00**	**12/01**	**12/02**
(y_1) Loans*				
Average	4052,9	5294,7	6244,0	7493,3
St.dv	5753,17	8173,59	9237,00	11168,21
CV	142%	154%	148%	149%
(y_2) Deposits*				
Average	4208,3	5492,2	6737,8	7646,9
St.dv	6239,11	8238,68	9810,15	10967,26
CV	148%	150%	146%	143%
(y_3) Other bank services*				

Average	74,6	115,4	126,6	141,3
St.dv	134,92	170,87	182,58	219,87
CV	181%	148%	144%	156%
(x_1) Number of employees				
Average	604,5	589,5	628,7	631,3
St.dv	768,79	764,94	809,83	790,00
CV	127%	130%	129%	125%
(x_2) Number of offices				
Average	39,5	35,0	33,8	31,3
St.dv	53,95	45,80	42,63	37,68
CV	137%	131%	126%	120%

Note: * denotes millions of Estonian croons at original prices.

Table 2. Productivity Change Indexes

Years	Number of Banks	Malmquist Index **(M)**	Catching Up **(CU)**	Technological Change **(TC)**
1999-2000	6	1,624	1,223	1,327
2000-2001	6	1,251	1,167	1,072
2001-2002	6	0,975	0,857	1,138
Geometric Average		1,256	1,069	1,174
1999 & 2002	*6*	***2,054***	*1,223*	*1,680*
1999 & 2001	*6*	***2,055***	*1,428*	*1,440*
1999 & 2000	*6*	***1,624***	*1,223*	*1,327*

Notes: All indexes are geometric averages.

Table 2 summarizes productivity change results, that is, the evolution of the Malmquist index (M), as well as its catching-up (CU) and technological change (TC) components. The results suggest that Estonian banks experienced an average of 25,6% annual productivity growth rate (that is M-1) during 1999-2002, a total of 105,4% for the period. Productivity increase is mainly the result of a 17,4% per year of technological progress (68,0% for the period). The average catching-up effect, while positive, is low at only 6,9% per year (22,3% for the period). The behaviour of catching-up effect is mainly due to the poor results of catching-up effect from 2001 to 2002 – CU decrease 14,3%. There was also the productivity decrease of 2,5% for the period 2001-2002. The highest productivity growth rate was from 1999 to 2000, when the productivity increase over all Estonians banks was 62,4%.

Table3. Malmquist index summary of bank means (1999-2002)

Bank	Malmquist Index (M)	Catching Up (CU)	Technological Change (TC)
Eesti Krediidipank	1,371	1,146	1,196
Eesti Ühispank	1,161	0,972	1,195
Hansapank	1,251	1,000	1,251
Sampo Pank	1,071	0,971	1,103
Preatoni Pank	**1,631**	**1,423**	**1,146**
Tallinna Äripank	1,127	0,972	1,160
Geometric Average	1,256	1,069	1,174

Notes: All indexes are geometric averages.

Table 3 shows productivity scores by different banks. All banks in Estonia show positive productivity growth *(M* > 1) regardless of bank size. That is the result of technological progress *(TC* > 1). For three banks catching up with the best practice is more or equal 1 (with the slight exception of three banks - Eesti Ühispank, Sampo Pank, Tallinna Äripank, where CU<1). Eesti Ühispank, Tallinna Äripank and Sampo Pank were all able to get closer to the efficient production frontier *(CU* < 1), but Tallinna Äripank and Sampo Pank show lower levels of technological change and have therefore experienced lower levels of productivity change.

Eesti Krediidipank and Preatoni Pank were able to experience highest productivity (M > geometric average M) and trying to catch up with the best practices (CU > geometric average CU) that is presented in table 3. The best technological change (25,1% average annual technological change) has Hansapank for the period 1999-2002. For Eesti Krediidipank it is surprising the evenly high level of technological change (TC > geometric average TC), trying to catch up with the best practices (CU > geometric average CU) and therefore obtaining high level of productivity change. The newest and smallest bank in Estonia - Preatoni Pank exhibits better scores in most indicators during the period of 1999-2002 (Table 3). This could be partly explained by the fact that new institution started to rationalize their input usage and therefore getting closer to the best practice. Maybe the reason, that two biggest banks – Hansapank and Eesti Ühispank have high technological change but not the highest productivity, is a result of a strategy aimed at establishing themselves as credible competitors in the market and so they lost the dependence of clients in the market war. In short, we may conclude that Estonian banks have been able to experience technological progress and some big banks are quicker at improving their production technologies.

Hansapank, Eesti Ühispank and Sampo Pank are the three biggest banks in Estonia, but the obtained levels of productivity scores are fairly different. Therefore as a result I cannot say that higher productivity is the sure signal for success.

4. Concluding Remarks

This analysis has measured productivity differences between 6 Estonian domestic commercial banks by Malmquist productivity index and its catching-up and technological change components. The data used in this study covers the period from 1999 to 2002.

Looking at individual years I found that the highest productivity growth rate over all Estonian banks was from 1999 to 2000. There was also the productivity decrease of 2,5% for the period from 2001 to 2002. The results suggest that Estonian banks experienced average of a 25,6% annual productivity growth rate during 1999-2002 that was mainly the result of technological progress, while the average catching-up effect was relatively low.

Comparing the banks over the period of 1999-2002, I found that the newest and smallest bank in Estonia - Preatoni Bank has experienced the highest productivity growth and the highest catching up with the best practices but lower levels of technological change. Eesti Ühispank, Sampo Pank and Tallinna Äripank had obtained lower levels of productivity change that is mainly the result of the low catching up with the best practices. For Eesti Krediidipank it was surprising the high level of technological change, the high catching up with the best practices and therefore high level of productivity change. Hansabank has experienced strong productivity growth and the highest technological change levels, suggesting that biggest bank of Estonia has more possibilities investigated in technology. Generally, I may conclude that during 1999 to 2002, Estonian banks have increased productivity as a result of technological progress.

The present study is the groundwork for the next research, which will estimate efficiency in Estonian banking using DEA (data envelopment analysis) on period 1999-2002.

References

1. **Berg, S. A., F. Forsund, L. Hjalmarsson, M. Suominen**. 1993. Banking Efficiency in the Nordic Countries. - *Journal of Banking and Finance*, 17, 371-88.
2. **Berg, S. A., F. Forsund, and E. Jansen**. 1992. Malmquist Indices of Productivity Growth during the Deregulation of Norwegian Banking, 1980-89. - *Scandinavian Journal of Economics*, 94 (Supplement), 211-228.
3. **Berger, Allen N. and David B. Humphrey**. 1997. Efficiency of Financial Institutions: International Survey and Directions for Future Research. - *European Journal of Operational Research*, 98, 175-212.
4. **Berger, Allen N. and Loretta J. Mester.** 1997. Inside the Black Box: What Explains Differences in Efficiencies of Financial Institutions. - *Journal of Banking and Finance*, 21, 895-947.

5. **Bukh P.N.D., F.R. Forsund and S.A. Berg.** 1995. Banking Efficiency in the Nordic Countries: A four-country Malmquist index Analysis, Bank of Norway: Working Paper Research Department.
6. **Caves D.W., L.R. Christensen and W.E. Diewert.** 1982. The Economic Theory of Index Numbers and Measurement of Input, Output and Productivity. - *Econometrica*, 50, 1393-1414.
7. **Coelli, T., A.** 1996. Guide to DEAP, Version 2.1: A Data Envelopment Analysis (Computer) Program. Center for Efficiency and Productivity Analysis. University of New England. Working paper, 96/08.
8. **Coelli, T., D.S.P. Rao and G.E. Battase.** 1998. An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis. Boston: Kluwer Academic Publishers.
9. **Färe, R., S. Grosskopf, B. Lindgren and P. Proos.** 1989. Productivity Development in Swedish Hospitals: A Malmquist Output Index Approach. Southern Illinois University, Carbondale. Department of Economics Discussion Paper 89-3. In: Charnes, A., W.W. Cooper, A.Y. Lewin, and L.S. Seiford (eds.). 1995. Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology and Applications. Amsterdam: Kluwer Academic Publisher.
10. **Färe, R., S. Grosskopf, M. Norris and Z. Zhang.** 1994. Productivity Growth, Technical Progress, and Efficiency Change in Industrialized Countries. - *American Economic Review* 84, 66-83.
11. **Grifell-Tatjé, E. and C. A. K. Lovell.** 1996. Deregulation and Productivity Decline: The Case of Spanish Saving Banks. - *European Economic Review*, 40, 1281-303.
12. **Grifell-Tatje, E. and C.A.K. Lovell.** 1997. The Sources of Productivity Change in Spanish Banking. - *European Journal of Operational Research*, 98, 364-80.
13. **Lothgren, M.** 1997. Bootstrapping the Malmquist Productivity Index: A Simulation Study. Stockholm School of Economics: Economics and Finance Series. Working paper, 204.
14. **Malmquist, S.** 1953. Index Numbers and Indifference Curves. *Trabajos de Estatistica*, 4, 1, 209-42.
15. **Mlima, A.P.** 1999. Productivity Change in Swedish Banks: A comparison of Malmquist Productivity Indexes. In dissertation Four Essays on efficiency and productivity in Swedish banking. Göteborgs Universitet: Economiska Studier.
16. **Pastor, J. M.** 1995. Eficiencia, Cambio Productive y Cambio Técnico en los Bancos y Cajas de Ahorro Espanolas: Uma Análys Fronteira no Paramétrico. Institute Valenciano de Investigaciones Economicas. Working paper, EC95-09.
17. **Shephard, R.** 1970. Theory of cost and Production Functions. New Jersey: Princeton University Press.
18. **Simar, L. and P. W. Wilson.** 1996. Estimating and Bootstrapping Malmquist Indices, Universite Catholique de Louvain: Center for Operations Research and Econometrics. Discussion paper, 9660.

Kokkuvõte

EESTI PANKADE PRODUKTIIVSUSE HINDAMINE MALMQUIST INDEKSIGA

Ly Kirikal
Tallinna Tehnikaülikool

Alates üheksakümnendate aastate algusest on Eesti finantssektor läbinud tormilise arengu. Areng on endaga kaasa toonud ka pankrotte ja ühinemisi, kuid aastast 1999 ei ole pankade arv Eestis muutunud. See on loonud tingimused stabiilsemaks, kuid siiski kiireks arenguks pangandussektoris. Kas Eesti pankade produktiivsuse erinevused on olnud senise edu aluseks ja on seda ka Euroopa Liidu majanduskeskkonnas? Minu eesmärk ongi leida vastus just sellele küsimusele läbi Eesti pankade produktiivsuse hindamise perioodil 1999-2002.

Töö on aktuaalne, kuna teadaolevalt ei ole varasemalt Eestis pankade produktiivsuse hindamiseks kasutatud Malmquist indeksit. Uurimuseks kasutatakse Eesti 6 kommertspanga (Eesti Krediidipank, Preatoni Pank, Hansapank, Eesti Ühispank, Sampo Pank , Tallinna Äripanga AS) andmeid perioodist 1999-2002.

Produktiivsuse hindamiseks võib kasutada mitmeid erinevaid indekseid - Fischer, Trönqvist ja Malmquist indeksit. Malmquist indeksi eeliseks on see (Grifell-Tatjé and Lovell, 1996), et ei tule eeldada kasumi maksimeerimist või kulude minimeerimist. Samuti ei ole vaja informatsiooni sisendite *(input)* ja väljundite *(output)* hindade kohta. Malmquist indeksi leidmise teeb keeruliseks vaid distantsfunktsiooni *(distance function)* arvutamine. Käesolevas töös kasutasin Malmquist indeksi konstrueerimiseks DEAP (data envelopment analysis computer program) arvutusprogrammi (Coelli , 1996).

Algandmete defineerimine on pankade tegevust uurivates töödes üheks peamiseks probleemiks. Lõplik algandmete valik oleneb tavaliselt algandmete kättesaadavusest. Käesolevas töös on pankade tegevust iseloomustavateks suurusteks valitud kolm väljundit - laenud, hoiused, teenustasud, ja kaks sisendit - töötajate arv, kontorite arv.

Uurides produktiivsuse muutust aastate lõikes, võib öelda, et Eesti pankade produktiivsus kasvas kõige rohkem aastast 1999 aastasse 2000 (62.4 %). Teisalt langes aastast 2001 aastasse 2002 pankade produktiivsus 2,5 %. Keskmine aastane produktiivsuse muutus Eesti pankades perioodil 1999-2002 oli 25.6 % ning antud muutus on tingitud eelkõige tehnoloogilisest progressist.
Võrreldes pankasid omavahel (1999-2002), oli üllatav, et kõige produktiivsem oli noorim pank Eestis - Preatoni Pank. Eesti suurima panga - Hansapanga produktiivsus oli samuti kõrge, aga see tuleneb otseselt väga kõrgest tehnoloogilise progressi näitajast. Kõrge tehnoloogiline tase ja sellel põhinev kõrge produktiivsus iseloomustas ka üldiselt Eesti pankasid perioodil 1999-2002. Tehtud analüüsile toetudes ei saa käesoleva töö tulemuste põhjal üheselt öelda, et kõrge produktiivsus tagab suurema edu finantssektoris.

RIIKLIKU RISKIKAPITALIFONDI ASUTAMISE VAJALIKKUS EESTIS

Margus Kõomägi
Tartu Ülikooli Pärnu kolledž

Sissejuhatus

Maailmas üha kasvava riskikapitalituru mahuga on aktuaalseks saanud riskikapitali teema ka Eestis. Peagi ühinemine Euroopa Liiduga tõstatab väike- ja keskmise ettevõtluse toetamise uue suuna alt aktuaalseks. Nimelt ei ole Eesti riik siiamaani oma taasiseseisvumise perioodi jooksul otseselt midagi teinud (kui jätta välja "veel" tulemusi mitte andnud ettevõtte tulumaksu kaotamine) uute ja algusjärgus olevate ettevõtete kiire kasvuvõimaluse loomiseks omakapitali kasvu soodustamise näol. Euroopa Liidus ja mujal maailmas on levinud riiklikul tasandil riskikapitaliinvesteeringute soodustamine, osades liikmesriikides (nt. naaberriigis Soomes) on olulisel kohal riiklikud riskikapitali investeeringud spetsiaalselt selleks asutatud riikliku riskikapitalifondi kaudu. Antud artikli eesmärgiks on diskuteerida selle üle, kas ja millist riikliku riskikapitalifondi oleks Eestis tarvis ning arutleda tehtu üle Euroopa Liidus ja Ameerika Ühendriikides. Analüüs osutub eriti vajalikuks tänu sellele, et jaanuaris valmis põhjalik uuring Eesti ettevõtete finantseerimisest (sh. riskikapitalifondi rajamisest). Tavaliselt mõistetakse riskikapitali investeeringu all pikaajalist investeeringut börsil mittenoteeritud kiire kasvupotentsiaaliga ettevõttesse välise omakapitali näol, millele lisanduvad ka juhtimislik nõuanne jms toetavad tegevused. Antud artiklis aga on rõhuasetus riiklikule riskikapitalile, mis oma olemuselt ei ole suunatud andja poolt võimalikult suure kasumi teenimisele, lisaks on riigil riskikapitali pakkudes tõenäoliselt eesmärgi funktsioonis ka sotsiaalsed ja regionaalsed alleesmärgid. Samas ei ole oodata riigi poolt eriti juhtimislikke nõuandeid. Tuleb eristada riiklikku riskikapitali erariskikapitalist.

Väikeettevõtluse riikliku toetamise vajalikkus

Väikeettevõtluse riikliku toetamise üle on Eestis palju diskuteeritud. Seisukohad jagunevad kahte leeri: liberaalsema vaatega erakonnad ei pea otstarbekaks nõrkade ettevõtjate toetamist, teised pigem lähtuvad regionaalsetest ja sotsiaalsetest vajadustest toetamisel. Tõepoolest – palju oleneb siiski toetamise meetodist. Riikliku majanduspoliitika kujundamisel tuleb aga arvestada seda, mis on toetuse tagajärg. Kas väljundi kasv toetuse puhul on suurem *ceteris paribus* kui toetuse suurus ise? Mida üldse toetuse all mõelda? Kas näiteks riikliku riskikapitali pakkumine turuintressimäärast madalama määraga on toetus? Autori arvates ei ole see siiski toetus negatiivse värvinguga (st sotsiaalabi andmine ennast mitteaidata tahtvatele subjektidele). Toetamise vajalikkust märgib see, et väike- ja keskmise suurusega ettevõtete roll on ühiskonnas väga oluline. Rohkem kui 99% Euroopa ettevõtetest on väike - ja keskettevõtted ning nad on loonud üle 3/4 töökohtadest (Enterprises' Access … 2001: 5). Ettevõtete juurdekasvu ja kasvu tagajärjel suureneb riigis töökohtade arv, kasvavad nii otseste kui kaudsete maksude absoluutsed mahud riigieelarves. Tegemist on ühe olulise majanduskasvu allikaga.

Väikeettevõtete finantseerimisprobleemid Euroopa Liidus võrreldes Eestiga

Eesti majanduspoliitika üldeesmärk on tagada jätkusuutlik, sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud majanduskasv. Eesti konkurentsivõime kasvu takistab ettevõtlusega alustamiseks vajaliku riskikapitali halb kättesaadavus. (Eesti … 2002: 33).

Euroopa Liidu kandidaatriikide väike ja keskmise suurusega ettevõtjad seisavad paljuski samade finantseerimisprobleemide ees nagu liikmesriigid, vahe on vaid selles, et kandidaatriikides on need probleemid suuremad (Enterprises Access … 2001: 10). Lahenduseks on Euroopa Liit võtnud prioriteediks riskikapitali pakkumise suurendamise, eriti riskikapitali pakkumise algajatele väikeettevõtjatele (*Ibid*., 2001: 16). Euroopas on ettevõtete laenuga finantseerimisel pikk traditsioon, välise omakapitali (riskikapitali) turg on veel vähearenenud (*Ibid*., 2001: 6). Euroopa Liidu riskikapitalituru mahtu iseloomustab järgmine tabel (vt tabel 1).

Tabel 1. Riskikapitali maht Euroopa Liidus (*milj. eurot*)

Investeeringu liik	1998	1999	2000	2001	2002
Investeeringud varajases ev elustaadiumis	1566	2991	6405	3988	2699
Investeeringud hilises ev elustaadiumis	5172	8242	13226	8758	7405
Kogu riskikapital	6738	11233	19632	12746	10104
Riskikapitali osa % GNP-st	9	14	23	14	11
Väljaostud	7333	13154	13917	10743	16845
Kogu erakapital	14071	24387	33549	23489	26949
Erakapitali osa % GNP-st	19	30	40	27	29

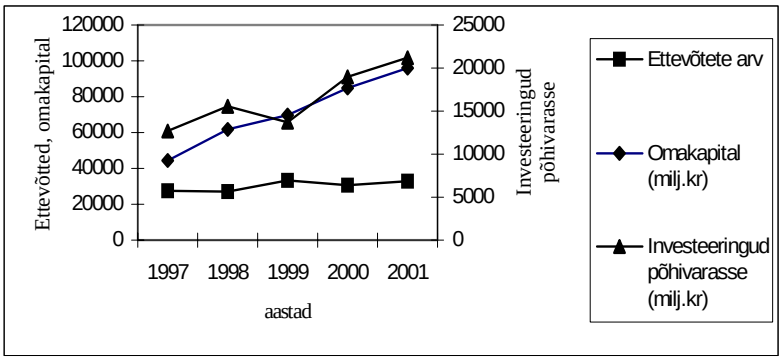
Allikas: (Risk …2003: 2)

Tabelist 1 võib välja lugeda, et 1998. aastast on riskikapitali kogumaht kasvanud, 2000. aastast on toimunud kahanemine. Lisaks kogumahu kahanemisele, on vähenenud riskikapitali osatähtsus ka rahvuslikus koguproduktis perioodil 2000-2002. See on tingitud toodud perioodi üldisest finantskriisist (sh finantsbörsidel hindade langusest).

Piiratud avaliku informatsiooni tõttu ei ole täpselt võimalik määrata Eesti ettevõtetesse tehtud riskikapitali investeeringute täpset mahtu. Eestis ei ole eriti oma fonde, vaid tegutsevad välismaa fondid, mis on keskendud kolmele Balti riigile korraga. Seega lisaks riiklikule riskikapitali fondile oleks vaja luua riiklik riskikapitali assotsiatsioon, mis tegeleks pidevalt riskikapitalialaste küsimustega ja statistika koostamisega. Siiski on võimalik tuua näiteid viimaste aastate Eesti ettevõtete arvu, tehtud investeeringute ja omakapitali kasvu dünaamika kohta (vt joonis 1). Jooniselt 1 on näha, et oluliselt on kasvanud investeeringud põhivarasse ja ettevõtete omakapital. Murettekitav on aga vähene ettevõtete juurdekasv. Sellega seoses on autoril üks ettepanek: riikliku riskikapitali fondi raha tuleks seetõttu

kasutada põhiliselt uute ettevõtete loomisele kaasaaitamiseks. Näiteks Euroopa Liidus on riskikapitaliinvesteeringud taandunud ettevõtete hilisematesse elustaadiumidesse. Seda ei saa pidada optimaalseks Eesti tänases situatsioonis.

Siiski on ka vaatamata Euroopa Liidu ühtsusele palju erinevusi ettevõtete finantseerimise osas liikmesriikide sees. Näiteks Saksamaal ja Austrias kasutavad väikeettevõtted enim laenu, aga Prantsusmaal, Belgias ja Portugalis on enamasti kasutusel omakapital peamise finantseerimisallikana (*Ibid*., 2001: 7). Euroopa Liidu riikides erinevad institutsioonid garanteerivad laene väikeettevõtjatele (Innovative… 2001: 36). Seda teeb Eestis KredEx. Euroopa Liidu ettevõtluse uuring (Access … 2003: 26) toob Eesti kohta välja, et antakse laenu garantiisid, liisingu ja ekspordigarantiisid läbi finantsinstitutsioonide. Garantiid saadakse riigilt. Aga ei ole omakapitali garantiisid, see takistab riskikapitali turu arengut. Ei piisa vaid laenugarantiidest ja tagatistest, vaja oleks ka omakapitali poolelt asja arendada.



Joonis 1. Eesti ettevõte arv, omakapital ja investeeringud põhivarasse (autori koostatud Statistikaameti 2003 andmete alusel)

Viimastel aastatel on korraldatud ka ümarlaudu väikeettevõtjate probleemide väljatoomiseks. 2002. aastal nimetasid Eesti väikeeettevõtjad 3 olulisemat finantsalast probleemi, mis vajaksid riigi poolset lahendust. Autor tahab rõhutada, et kolme olulisima probleemi sees on ka riikliku riskikapitali fondi loomise vajalikkus. Selle uue meetme ideeks oleks pakkuda garantiid või kaasfinantseerimist investoritele, et suurendada nende motiveeritust investeerida väikefirmadesse. Ühtlasi nimetati võimaliku abina ka riigipoolset intresside kompenseerimist vähemalt maapiirkondades, vähendamaks Tallinn *contra* muu Eesti efekti. (Kuidas parandada … 2002: 13). Siit saab tuua huvitava paralleeli riskikapitali investeeringutele, kus riiklik riskikapitalifond küsib olulisemat madalamat nõutavat tulunormi ehk sisuliselt võib seda käsitleda kui toetust.

Ka Euroopa Liidu väikeettevõtjad ei ole rahul riskikapitali kättesaadavusega. Üle Euroopalise riskikapitali turu arengut pidurdavad järgmised asjaolud (Benchmarking… 2002: 14-15):

1) turu fragmenteeritus,
2) regulatsioonide erisus eri liikmesriikides,
3) maksundus,
4) kõrgtehnoloogiliste väikeettevõtete vähesus,
5) liikmesriikide eri kultuur.

Mida saaks riik teha riskikapitaliinvesteeringute soodustamiseks?

Kandidaatriikide riskikapitali turu arengut takistab nende nõrk ja ebalikviidne aktsiaturg, sest riskikapitalist soovib teatud aja pärast oma investeeringu likviidseks teha (Access… 2003: 7). Antud probleem on teatud tasemel ka Eestis, kuigi tuleb rõhutada märkimisväärseid edusamme. Nimelt Tallinna Väärtpaberibörs liitus HEX Grupiga. See on suurendanud investorite usaldusväärsust Eesti vastu.

Et efektiivselt tugevdada ettevõtlust Euroopa Liidus, on kolm pidepunti, mida peaks järgmise erinevate institutsioonide poolt (Access … 2003: 18):
1) parandada finantssüsteemi,
2) keskenduda varajases etapis ettevõte finantstoetustele, eriti garantiidele,
3) suurendada ettevõtete bilansis omakapitali osa.

Parim võimalus riigil toetada omakapitalil põhinevat finantseerimist on anda maksusoodustusi (Benchmarking … 2002: 20). Maksusoodustused omakapitali kasvult soodustavad oluliselt riskikapitali kasutamist. Huvitav seos tuleb välja finantsjuhtimises tuntud võla maksukilbi valemiga:

(1) $$TS_B = T_c r_B B$$

kus TS_B - võla maksukilp,
T_c - maksumäär,
r_B - võla intressimäär,
B - võla suurus.

Eestis on tänu tulumaksu kaotamisega puhaskasumilt 2000. aasta jaanuarist sisuliselt ära kaotatud võõrfinantseerimise maksueelis ehk sisuliselt ei tule efektiivne kaudne intressimäär enam väiksem *ceteris paribus*. See soodustab rohkem omakapitali kasutamist. Sellele on teised autorid Eestis veel vähe tähelepanu pööranud.

Ennustatakse, et rohkem kui 70% riskikapitalist tuleb 21. sajandi algusel kiiresti kasvavatest pensionfondidest (Bygrave *et al*. 1999: 52). Maailmas sai tõuke riskikapitaliga finantseerimine sealt, kui kadusid olulised piirangud pensionifondidel investeerimiseks (Kiholm Smith *et al*. 2000: 497). Ameerika Ühendriikides kaotati 1978. a. keeld pensionifondidel investeerida eraettevõtete aktsiatesse. Eestis on siiski suured piirangud (nt. nõue investeerida vaid noteeritud väärtpaberitesse), kuigi on suur potentsiaal, kui pensionifondid koguvad jõudu ja kui seadusepiirangud lõdveneksid. Euroopa Liidus võtavad pensionifondid tagasihoidliult osa riskikapitali turust (Nuechterlein 2000: 9). Näiteks on USA ka sellepärast riskikapital turud palju arenenumad, et USA alandati maksumäära 1978. aastal 49%- lt 28%- le ning 1981.a.

veel 20%-le. Euroopa Liidus võib aga maks küündida 60% ja veel rohkemgi (Nuechterlein 2000: 23). Eelkõige oleks vaja alandada makse. Näiteks Raju (2004: 133) nimetab maksusüsteemi ülimalt oluliseks majanduspoliitiliseks instrumendiks. Eesti maksusüsteemi iseloomustab lihtsus, mis kindlasti meelitab investoreid riiki. Ettevõtte tulumaksu kaotamine ei ole taganud olulist investeeringute kasvu, tööpuudus ei ole märkimisväärselt vähenenud ning ei ole ka muid positiivseid tagajärgi tulumaksu vähendamisest (Raju 2004: 142). Ka käesoleva artikli autor on 2001. aastal pakkunud välja idee, et ettevõtted võiksid hakata tulumaksu maksma hoopis vabalt rahavoolt (FCFE) (Kõomägi 2001). See idee ei ole kahjuks Eestis vastuvõttu leidnud.

Huvitava avastuse võib teha uurides Eesti pensionifondi II samba kontseptuaalseid aluseid. Kuigi seal ei ole otse märgitud, aga võib välja lugeda, et Eesti riiki võib tegelikult juba käsitleda riskikapitali pakkujana läbi pensionifondide. Sellele ei ole aga ükski teine autor veel tähelepanu pööranud. Nimelt lisab Eesti riik lisaks töötaja enda mastavale 2% omalt poolt 4%, toodud raha investeerib pensionifond aga ettevõtete aktsiatesse.

Riik peaks soodustama teadus- ja arendustegevust, sest see on oluline majanduskasvu allikas. Praegu on riiklikud kogukulutused teadus- ja arendustegevusele protsendina SKP-st 2001. aastal 0,7%, näiteks Rootsis ja Soomes olid need näitajad 3,78% ja 3,32% (Eesti…2002: 21). Ka Eesti ettevõtete riikliku toetusmeetmeid uurivas raportis tuuakse rõhutatult välja, et riikliku riskikapitaliga tuleb hakata toetama uurimis- ja arendustegevust ning kõrgtehnoloogiliste ettevõtete teket (Research…2004).

Lõppkokkuvõtteks on siiski muret tekitav, et Eestis puudub siiamaani riskikapitalialane spetsiifiline seadusandlus ja isegi riskikapitaliettevõtte definitsioon. Eriti olukorras, kus tegeletakse riikliku riskikapitalifondi vajalikkuse üle arutamisega.

Riikliku riskikapitalifondi loomine Eestis

Riikliku riskikapitalifondi loomise idee sündis Eestis 1999. aastal. Märkimist väärib asjaolu, et riikliku riskikapitalifondi loomise vajalikkus on sisse kirjutatud Eesti Ühiskondlikkusse leppesse (Ühiskondlik … 2003). Järelikult on tegemist ühiskondliku konsensusega nii ettevõtjate kui kodanike vahel.

Riiklikku riskikapitalifondi rajades peab kahtlemata arvestama sellega, milliseid tagajärgi ta kaasa toob. Riiklikud riskikapitali pakkujad ei tekita erariskikapitali investeeringute väljatõrjumist. Need suurendavad pigem riskikapitali turu mahtu, mitte ei tõrju välja. Veelgi enam, kui riigis on riiklikud riskikapitali investeeringud, siis see saadab erainvestoritele signaali, et ka nendel tasub investeerida. (Leleux, Surlemont 2003: 99). Siiski on ka vastuargumente. Riikliku programmide arendamisega kaasnevad võimalikud negatiivsed efektid erariskikapitalil põhineva riskikapitali arengu pidurdamine või häired finantsturul. Riiklikud riskikapitali fondid pakuvad ettevõtetele “pehmet raha” (*soft money*) madala intressimääraga ja

paindliku maksegraafikuga laenu, mille tulemusel läheb laenuturg tasakaalust välja (Cardelius 1999: 25-26). Artikli autor toetab Eesti tingimustes pigem esimest seisukohta, sest see tõenäoliselt viib riskikapitali turu elavnemiseni, suurendab sellekohast seadusandlust, teavitab ettevõtjaid ning tõuseb üldine teadlikkus. Veelgi enam, erariskikapitali pakkujatel on riigi riskikapitalifondidest enamasti kõrgem nõutav tulunorm samal riskitasemel (Manigart *et al*. 2002: 305-306), mistõttu on võimalik riiklikult rahastada tõenäoliselt rohkem väga suure riskiga projekte: IT sektori jm kõrgtehnoloogilised projektid. Riiklikel riskikapitali fondidel on eesmärgi funktsioonis ka poliitilised ja tööjõu osalusega seotud eesmärgid ning regionaalsed eesmärgid (Leleux, Surlemont 2003: 88). Seega vaevalt, et riiklik riskikapitalifond osutub suureks konkurendiks erariskikapitalifondidele ja need välja tõrjuks.

Eesti valitsus plaanib käivitada riikliku riskikapitalifondi selle aasta teisel poolel. Eesmärgiks on erasektori abiga panustada vähemalt 200 miljonit krooni aastas värskete teadus- ja arendusprojektidega firmadesse, mille rahastamist pangad ja erasektori riskiinvestorid liiga riskantseks peavad. Seega ei kavandata 100% riiklikku riskikapitali fondi, vaid loodetakse ka erainvestorite panusele. Toetatakse ka üldist ettevõtlust. Kindlasti soovitakse jääda vähemusosanikuks, st mitte hakata riiklikke ettevõtteid looma. (Valitsus… 2004).

Ligi 30 aastat Soomes era- ja avaliku sektori investeeringuid ja oskusteavet riskiprojektidesse panustanud Sitra toel plaanitakse Eestis oma nn Sitrat, mis ei kahjustaks turul konkurentsi. Ameerika Ühendriikide riskikapitali turg on Euroopast enim arenenud paljuski SBIC (*Small Business Investment Corporation*) toel, mis on erariskikapitali pakkuja, aga saab laenukapitali soodsatel tingimustel USA Väikeettevõtluse Administratsiooni garantiiga (SBA) (Behchmarking … 2002: 6). Ühtlasi on siin näiteks toodud kaks äärmust: esimene neist on täielikult riiklikul rahal põhinev fond, teine mitte. Missugune tee tasub Eestis valida? Eesti jaoks Zernike Groupi poolt koostatud uuringus toodi välja positiivsed ja negatiivsed küljed. Kokku toodi välja kolm võimalust (Research… 2004: 20-23):

1) 100% riiklik riskikapitali fond,
2) riiklik garanteerimissüsteem riskikapitali investeeringutele,
3) lisaks riiklikule riskikapitalile kaasneb ka erariskikapitalistide kapital.

Kui riiklik institutsioon jagab investeerimisriski erakapitaliga, siis on see efektiivseim viis väike - ja keskmise suurusega ettevõtjate finantsprobleemide lahendamisel (Access…2003: 7-8). Majandusministeeriumi tellimisel ning Zernike Groupi poolt koostatud uuringus märgitakse ka, et Eesti jaoks on optimaalseim lahendus see, kui tuleb riskikapitalifond, milles kaasfinantseerijaks jääb erasektor (Research … 2004: 61). Kui projekti finantseerivad koos riik ja erasektor, siis on oodata koostööst sünergiat. Kaasfinantseerimise positiivsus praktilise külje pealt on veel see, et on võimalik taotleda projektile peale ka Euroopa Investeerimisfondi kapitali.

Siiski on ka omad eelised täielikult riiklikul riskikapitalifondil ning riskikapitali garanteerimisel. Selgus, et 100% riiklik riskikapitali fond, mis on otsese valitsuse kontrolli all, on positiivne organisatsioonilisest aspektist (Research… 2004: 32). See

on parim, sest kiire ja selge asjaajamine, juhtimine lihtne, riik saab rohkem majanduspoliitikat ellu viia oma äranägemise järgi.

Garantiifondi rajamine vähendaks riske. Toodud fond rajamine ei oleks Eestis otstarbekas, sest puuduvad mahukad algusjärgus projektid. Samuti tekib probleeme võimaliku oportunismiga, ei pane nii palju mitterahaliselt panustama, samas on riskikapital rohkem kui raha. (Research…2004: 36-37). Siiski on võimalik näha huvipakkuvat paralleeli. Nimelt toimub laenude garanteerimine KredExi toel. Garanteerimise suurimaks ohuks on tõenäoliselt võimalikud suured kahjud riigile, kui garanteeritakse liiga palju riskantseid projekte.

Kahjuks jääb siiski Eesti ettevõtete finantseerimisuuringust mulje, et minnakse teed, kus raha saavad vaid väga spetsiifilised ettevõtted ehk sisuliselt ei ole oodata riiklikku riskikapitali fondi, mis rahastaks minimaalselgi vajadusel algajaid ettevõtjaid. Üheltpoolt on loomulikult riigil piiratud ressursid. Eesti puhul, kus on praegu eelarve ülejäägiga, tasub kaaluda varianti, et suunata ülalaekumised loodavasse riiklikku riskikapitali fondi. Halb on see, et ei ole toodud välja antud uuringus Eesti ettevõtete riskikapitali vajaduse põhjalikku käsitlust, ei ole põhjalikult analüüsitud riskikapitaliturgu. Riskikapitali pakkumisest räägitakse kitsalt enamasti vaid innovatsiooniprogrammi sees.

Kokkuvõte

Artikli autor ei ole rahul praeguse riskikapitalituru korraldusega Eestis. Kõigepealt, enne riikliku riskikapitalifondi loomist oleks vaja luua riiklik riskikapitali assotsiatsioon, mis tegeleks riskikapitalituru uuringutega, statistika koostamisega erariskikapitalistide ja institutsionaalsete riskikapitalistide kohta. Teiseks, autorile tundub, et kavandatav Eesti riiklik riskikapitali fond spetsialiseerub liigselt spetsiifilistele projektidele, st. märkimisväärsest ettevõtluse toetamisest siin rääkida tegelikult ei saagi. Siiski on positiivne, et riik on hakanud tegelema riskikapitalifondi loomisega ning see, et lisaks soovitakse kaasata ka erakapitali.

Kasutatud kirjandus

1. Access to Finance of Small and Medium- Sized Enterprises. Commission of European Communities. Brussels, 1.12.2003. COM(2003) 713 final. [http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/com(2003)713_en.pdf]. 04.01.2004.
2. Benchmarking business angels. 2002. Final report European Commission. Enterprise Directorate-General, 4 November 2002. 43 p. [http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/benchmarking_ba_en.pdf] 15.11.2003.
3. **Bygrave, W., D., Timmons, J.A.** Venture Capital: Predictions and Outcomes. Venture Capital at the Crossroads and Realizing Investment Value Revisited, pp. 38-56. Edited by Wright, M., Robbie, K. Management Buy-outs and Venture Capital. Into Next Millennium. Edward Elgar. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. 1999, 354 p.

4. Eesti Konkurentsivõime: mida riik teeb selle tugevdamiseks. Koostajad: R. Eier, H. Hannula, E. Ahermaa, L. Ernits, M. Josing, L. Kuum, K. Martens, K. Nilson, K. Nittim. Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut. 2002, 44 lk.
5. Enterprises' Access to Finance. Commission of the European Communities. Commission Staff Working Paper. Brussels, 19.10.2001. SEC (2001) 1667. [http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/sec_2001_1667_en.pdf] 15.11.2003.
6. Innovative instruments for raising equity for SMEs in Europe Study prepared for DG Enterprise by Bannock Consulting. Final report instruments for raising equity for SMEs in Europe. ECSC-EC-EAEC Brussels Luxembourg, 2001. 78 p. [http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/study_equity.pdf] 15.11.2003.
7. Kuidas parandada Eesti väikeettevõtjate laenuvõimalusi? Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutus. Seminaride sari: raport. Aprill 2002, 21 lk. [http://www.kredex.ee/uploads/doc_2533.pdf] 05.01.2004.
8. **Kõomägi, M.** "Vaba raha kontseptsiooni rakendamine ettevõtte tulumaksustamisel" Raamatupidamisuudised nr. 7, 2001, lk 12-18.
9. **Leleux, B., Surlemont, B.** Public Versus Private Venture Capital: Seeding or Crowding out? A Pan-European Ananysis. Journal of Business Venturing 18, 2003, pp. 81-104.
10. **Manigart, S., De Waele, K., Wright, M., Robbie, K., Desbrieres, P., Sapienza, H.J., Beekman, A.** Determinants of Required Return in Venture Capital Investments: a Five-Country Study. Journal of Business Venturing 17 (2002) 291-312.
11. **Nuechterlein, J.D.** International Venture Capital: The Role of Start-Up Financing in the United States, Europa and Asia. 27p. 2000 [http://www.gvia.org/gvia_vc_outlook.pdf] 05.01.2004.
12. **Raju, O.** Eesti maksusüsteem ja ettevõtluskeskkond. Ettevõte globaliseeruvas majanduses. II teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Pärnu, 30.-31. Jaanuar 2004. Tallinn-Pärnu: Mattimar 2004, pp. 133-143.
13. Research on Feasibility and Design of a Government Support Scheme to Improve the Access of Enterprises to Venture Financing in Estonia. [http://www.mkm.ee/dokumendid/Access_to_Financing_Report_Phase_I.pdf] 2.02.2004.
14. Risk Capital Action Brussels, 6th November 2003 IP/03/1506. [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=IP/03/1506|0|RAPID&lg=EN&type=PDF] 05.01.2004.
15. Valitsus hakkab riskantseid äriprojekte rahastama. Postimees Online. [http://www.postimees.ee/260104/online_uudised/124911.php] 26.01.2004.
16. Ühiskondlik lepe. [http://www.lepe.ee/2460] 20.01.2004.

Summary

ON THE NECESSITY TO ESTABLISH PUBLIC VENTURE CAPITAL FUND IN ESTONIA

Margus Kõomägi
Tartu University Pärnu College

The aim of the current paper is to discuss venture capital financing necessity and possibilities in Estonia. It is analyzed the possibility to establish public government venture capital fund. The author reached to conclusion that before establishing this fund, the venture capital association should be founded in order to collect statistics and make more advanced research. The main suggestion made by Zernike Group was to use public-private co-financing. Author almost supports that, but disagrees with the propositions in detail. It seems that this type of fund does not solve enough problems. In order to solve more problems, the government should reduce restrictions of pension fund investing, collect more money to the fund, and broaden the investment objects.

EL-ga LIITUMISE MÕJUST EESTI ORGANISATSIOONIDELE

Marge Mõisamaa, Maaja Vadi
Tartu Ülikooli Euroopa Kolledź, Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Peatselt kuulub Eesti Euroopa Liidu otsesesse mõjusfääri ning meie organisatsioonid seisavad silmitsi uue sotsiaal-majandusliku reaalsusega. Käesoleva artikli eesmärgiks on välja tuua EL-iga liitumise eeldatavad mõjutegurid Eesti organisatsioonidele. Eesmärgini jõudmiseks keskendutakse kolmele aspektile: 1) Eesti organisatsioonide liitumiseelne iseloomustus; 2) EL-i organisatsioonide toimimise perspektiiv ning 3) mõjutegurite terviklik süsteem.

Siinses käsitluses võetakse aluseks, et organisatsioon on sotsiaalne kooslus, mis luuakse, et juhtida inimeste sooritust kollektiivsete eesmärkide saavutamisel (Huczynki, Buchanan 2001). Käesolevas artiklis ei taotleta kõikehõlmavat ülevaadet organisatsioonide siseasjadest, küll aga on autorid võtnud eesmärgiks kirjeldada raamistikku, milles EL-i ootel organisatsioonid asuvad ning mis selles raamistikus lähiajal muutuma hakkab.

1. Eesti organisatsioonide liitumiseeelne iseloomustus

EL-ga liitumise eelsel perioodil mõjutavad Eesti organisatsioone ühelt poolt endise Nõukogude Liidu organisatsioonilised käitumistavad, töömoraal ja eriti organisatsiooni struktuuri kujundamise põhimõtted; ja teiselt poolt, rohkem kui 10 iseseisvusaastaga omandatud avatud turumajanduse kogemus.

Nõukogude ajale olid iseloomulikud ebarealistlikud tähtajad ning konkreetsete toodete tootmine ilma selleks vajalike vahenditeta, piiratud varustus ning ebapiisavalt motiveeritud töötajad. Üldjuhul olid kvaliteedistandardid madalad ning eesmärgiks kvantiteet. Tihti toimis ettevõtetes topeltraamatupidamine – üks tõelisi tulemusi kajastav, teine ministeeriumi jaoks. Sellisel viisil sai ettevõte boonust ning kaitses end liialt tiheda plaani või vähemate ressursside eest. Mõningatel juhtudel oli tegemist ainuvõimaliku ellujäämise viisiga ning seetõttu kohati isegi loomuliku nähtusega. Töökollektiiv oli justkui perekond, mis põhines kahepoolsetel sõltuvussuhetel (Lane, Henry, 1997).

Nõukogudeaegset organisatsioonikultuuri saab iseloomustada 1980aastate keskel läbi viidud uuringu vahendusel. Tulemuste põhjal eristati kolme tüüpi organisatsioonikultuuri (Terk 1997):

- Paternalistlik, mida iseloomustab kõrge sõltuvus organisatsioonist, tugev sotsiaalne kontroll, kollektivistlike väärtuste suur mõju, kõrge tsentraliseeritus ning omavahelised suhted ületasid tööalased piirid.
- Ratsionaalbürokraatlik, kus on kõrge standardiseeritus, sotsiaalset kontrolli asendab organisatsioonikontroll ning sõltuvussuhted piirduvad töösfääriga.

- Ettevõtluslik-automaarne organisatsioonikultuur, milles sõltuvus ja kontroll on eelkõige majandusliku sisuga ning domineerivad individualistlikud väärtused.

Ilmselt just viimasel organisatsioonikultuuri tüübil on jätkuv mõju praegu Eestis valitsevale, kuivõrd pärast Nõukogude Liidu lagunemist on meie ühiskond üha individualistlikumaks muutunud ning nimetatud väärtused mõjutavad otseselt meie organisatsioonide toimimist.

Mitmed Soome autorid on juhtinud tähelepanu faktile, et Eesti juhtidele oli 90.ndatel iseloomulik mehhanistlik arusaam organisatsiooniprotsessidest ja juhtimisest. Üheks olulisemaks 1990aastate Eesti organisatsioonikultuuri uurimuseks on Nurmi ja Üksvärava poolt koostatud Soome ja Eesti väärtuste ja organisatsioonikultuuri võrdlus (Nurmi, Üksvärav, 1994). Trompenaarsi käsitlusele tuginedes tõid nad esile neli organisatsioonikultuuri tüüpi ning tõdesid *Eiffeli torni*-laadse organisatsioonikultuuri domineerimist Eestis, mis hõlmab endas tuntavat ülesandele orienteeritust ja hierarhia tähtsustamist (Nurmi, Üksvärav, 1994). Need tulemused peegeldavad veel käsumajanduse organisatsioonilisi käitumistavasid. Seega võib näiteks EL-ga liitumisega kaasnev uuendusvajadus sellise kultuuriga ettevõtetes tagasilööke põhjustada, kuivõrd "restruktureerimist" ja "ratsionaliseerimist" tajutakse hirmutavatena, kuna see eeldab protseduurireeglite muutmist (Trompenaars, 1993).

Üks viimase aja organisatsioonikultuuri uuringuid viidi läbi Eesti ja Rootsi üliõpilaste poolt, kes analüüsid 1998.a. kolme Tartu leivatööstuse organisatsioonikultuuri (Henning *et al*., 1998). Uurimise tulemusena selgus, et ettevõtete töötajad teadvustasid vähe organisatsiooni eesmärke, käsumajandusest pärineva ajalooga organisatsioonis oli kõrge formaliseeritus ja väga tugev kontroll. Väiksemates ning uutes tingimustes alustanud ettevõtete organisatsioonikultuuris polnud kontrollil nii suur tähtsus. Sellest võib järeldada, et Eesti organisatsioonid asusid juba 1990.aastatel liikuma euroopaliku töökultuuri suunas.

1990.aastatel peeti Eesti organisatsioonides suhtele orienteeritust tähtsamaks kui ülesandele orienteeritust (Vadi, 2000). Uutele keskkonnanõuetele vastasid organisatsioonide liikmed suurema organisatsiooni toetamise tahtega, mis on organisatsioonide püsimise seisukohalt väga vajalik (Vadi, Reiljan 2003).

Käesolevaks ajaks on Eesti organisatsioonides kujunenud täiesti uus olukord, mida võib iseloomustada kahest aspektist - esiteks, on omandatud kogemus turumajanduses toimimiseks ja teiseks, valitseb teadmatus, kuidas uudne keskkond võib mõjutada organisatsioone ja nende töötajaid. Siit tuleneb reaalne oht, et majanduspoliitiliste otsuste realiseerumine takerdub organisatsioonide tasandil. Teadmatus EL-ga seotud asjaolude ees motiveerib paljusid töötajaid end konkurentsivõimelistena hoidma ning suunab ettevõtjaid uusi motiveerimissüsteeme välja töötama.

2. EL-i organisatsioonide toimimise põhimõtted

Sotsiaalse ühistegevuse raamistik EL-s

Ettevõtete kohanemisvõime on üks neljast sambast, millel Euroopa Liidu tööhõive-poliitika tugineb. Luksemburgi tippkohtumisel jõuti ühisele seisukohale, et kohanemisvõimet soodustab EL-i sisene sotsiaaldialoog. Kohtumise jätkuna avaldas Euroopa Komisjon Rohelise Raamatu *Partnership for a New Organisation of Work*. Pärast põhjalikke konsultatsioone jõudis komisjon seisukohale, et tööorganisatsiooni moderniseerimise peamine vastutus lasub ettevõtetel, ent protsessi õnnestumine on otseselt seotud sotsiaalpartnerite vahelise tiheda koostööga. Lisaks otsustas Euroopa Komisjon järgmist:

- Euroopa peab soodustama kvaliteetse tööjõu rakendamist, et seeläbi produktiivsust tõsta ja luua tingimused tööhõive ning tootlikkuse kasvuks;
- Euroopa peab tutvustama organisatsiooni uusi töövorme kõigis sektorites;
- Euroopa peab kiirendama tööorganisatsiooni moderniseerimise protsessi;
- Euroopa peab tähelepanu pöörama soolise sobivuse perspektiividele, s.h. töö- ja pereelu ühildamisele (Government…, 2000).

Samade eesmärkide saavutamise vajadust on rõhutatud ka Euroopa Komisjoni Tööhõive- ja Sotsiaalpoliitika Peadirektoraadi hilisemas väljaandes - The work of the future, the future of work: New forms of work organisation and the Information Society, mis koondab EL liikmesriikide kogemusi ning annab ülevaate senistest arengutest.

Euroopa Komisjoni Rohelises Raamatus esitatakse ettepanekuid valdkondade osas, milles sotsiaalpartnerid koostööd peaksid tegema: koolitus, uued tööaja süsteemid, uus lepinguline partnerlus, uute tehnoloogiate tutvustamine, töötajate osalus ning võrdsete võimaluste loomine. Sotsiaalpartnerid nõustusid ettepanekutega 1998.a. Viinis toimunud tippkohtumisel (Government…, 2000). Kõik nimetatud valdkonnad on omakorda Eesti riiklikus arengukavas struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004-2006 koondatavad 1. prioriteedi – inimressursi arendamise alla (Eesti …., 2003). Seega on tegemist valdkondadega, mille olulisust Eestis on juba teadvustatud ning mille arendamisega tegeletakse.

Organisatsioonide toimimist on kindlasti mõjutanud ka töötajate endi muutumine (Government…, 2000). Viimastele aastakümnetele on iseloomulik elatustaseme tõus, kasvav naiste ning kõrgharidusega töötajate osakaal tööturul ning tervikuna sotsiaalväärtuste muutused, mis kõik koos on ümber kujundanud töösse suhtumise. Üks olulisemaid edufaktoreid uute töövormide elluviimisel on töötajaskonna pühendumus ja valmisolek muutusteks. Vastupidiselt Eestile on Lääne-Euroopas tavaks saanud vastavate foorumite kokkukutsumine, mille käigus on võimalik leida sotsiaalpartnereid. Parimal juhul viib avalik diskussioon ka ühisuuringute läbiviimisele või isegi seadusandluse muutmiseni. Eestis on ettevõtjate ning sotsiaalpartnerite huvide lähenemiseni veel pikk tee, küll võib aga esimesi märke selles suunas täheldada sotsiaal-demokraatide tööturu reguleerimist puudutavates avalikes väljaütlemistes. Järgmine etapp Eestis võiks/peakski olema ettevõtetesisene ning avalikkusele edastatav sõnum valmisolekust koostööd teha.

Organisatsioonide toimimise põhialuseid mõjutavad aspektid EL-s

Organisatsiooni uued töövormid baseeruvad *kõrge usalduse* ja *laialdaste teadmiste* organisatsioonimudelil, mis sisaldab ulatuslikku töötajate osalust operatiivses otsustamises. Euroopa Komisjoni raportis tuuakse välja 7 peamist muututuste valdkonda ning neile iseloomulikud jooned. Siinkohal on olulisemateks:

- uus organisatsiooni struktuur;
- paindlikumad ja vähem hierarhilised töömeetodid;
- uus äripraktika;
- uuelaadne organisatsioonikultuur;
- kasvavad investeeringud haridusse ja koolitusse;
- uued organisatsiooni- ja indiviidi tulemuslikkuse mõõtmise tehnikad;
- uued tasustamise põhimõtted (New…, 1998).

Organisatsiooni uued töövormid loovad uue, töötajate arengut soosiva olukorra. Kõrge loovus, pühendumus, tõhusa töötamise põhimõtted ning *kõrge usalduse* ja *laialdaste teadmiste* keskkond pakuvad töötajatele võimalusi oma tööd kontrollida, arendada laiemaid oskusi ning ühtlasi vastutada laiaulatuslike ülesannete eest. Samas on võimalik, et selline olukord võib põhjustada varasemast enam stressi ning uuristada tavapäraseid oskusi (New…, 1998).

Et töötajaid mõjutada organisatsiooni eesmärke saavutama, kasutavad ettevõtted mitmeid motiveerimise viise. Motiveerida võivad nii välised (näit. majanduslikud) kui ka sisemised (mitte-majanduslikud) tõukejõud. Tõhusaimaks peetakse siseste ja väliste motivaatorite kombinatsioone. Optimaalne kooskõla sisemiste ja väliste tõukejõudude vahel sõltub peamiselt vastavas kultuuris valitsevatest väärtustest. Kultuurides, kus on kõrge ebamäärasusest hoidumine (Kreeka, Jaapan) motiveerib töökohakindlus oluliselt rohkem kui võimalus eneseteostuseks. Mida suurem on ebamäärasuse vältimise soov, seda suurem on põhipalga osakool kogupalgas (Usunier, 1993).

EL-i siseselt on erinevused ettevõtetes väga suured ning seetõttu ongi koostöö liidu siseselt keerukas ning EL-i saab nimetada tänapäevase interkultuurse koostöö katselaboriks. Näiteks prantsuse organisatsioonile on tüüpiline reeglite ning hierarhiaga läbipõimitus. Taanis, Rootsis ja teatud määral ka Norras ning Soomes on ühiskonnad vähem reeglitele ning hierarhiale allutatud (Hofstede 2001). Viimane tõsiasi toob esile, et organisatsioonid võivad EL-s toimida väga mitmekesiselt. Ühised väärtused võivad anda erineva tulemi, sest kultuuri kontekst annab neile igas paikkonnas erineva varjundi. Seega mõjutavad Eestit lähiajal mitte ainult naaberriikide organisatsioonikultuurid, vaid me saame osa kõigi EL liikmesriikide kogemustest. Seda nii läbi tiheneva koostöö ettevõtete tasandil kui ka otseselt läbi tööjõu vaba liikumise.

3. EL-i eeldatav mõju Eesti organisatsioonide toimimisele

EL-i mõju prognoosimisel tuleks lähtuda asjaolust, et majanduslikku ning sotsiaalset arengut ei saa riiki importida, vaid eestimaalased ise saavad oma riiki arendada.

Välismaalastest spetsialistidel on võimalik toetada teadmiste ülekannet teise kultuuri (Hofstede, 1993). Otsesed Euroopa Liiduga liitumise mõjud inimressursi arendamise valdkonnas tulenevad liikmesriigi kohustusest üle võtta sotsiaalsfääri puudutavaid osi acquis communautaire'ist. Lisaks tuleb arvesse võtta ka kaudseid mõjusid sotsiaalsfäärile, mis tulenevad üldistest ennustatavaist majanduslikest protsessidest.

Rahvastikuteadlased on prognoosinud, et Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest liigub pärast laienemist Euroopa Liidu tööturule igal aastal umbes 250 000–300 000 migranti. Eesti jaoks võib see tähendada aastas umbes 3000–4000 inimese lahkumist (Ülevaade, 2003). Vastavalt prognoosidele leiavad andekamad endale paremad kohad mujal ega naasegi enam. Piiride avanemisega võib seega kaasneda eelkõige ajutine tippspetsialistide väljaränne, mistõttu Eesti firmad on sunnitud maksma vajalikele töötajatele senisest rohkem. Dilemmat võimendab veelgi tõik, et küsitluste kohaselt kogeb 48 % Euroopa ettevõtetest juba täna probleeme strateegilise tähtsusega tööjõu värbamisel ning 70% organisatsioonidest eeldavad, et nende vajadus väljastpoolt asukohamaad värvatava tööjõu järele suureneb eeloleva viie aasta jooksul (Transferring…, 2003).

Töötajate motiveerimist mõjutavad otseselt tasustamisega seotud aspektid. Eesti ja EL-i riikide vahelisi hinnaerinevusi mõjutavad eelkõige tööjõu omadused (s.h. suhtlemiskeel, kultuurikeskkond, harjumused ja kliima). Tööjõu harjumused võivad takistada tema kasutamist teistes maades ning see võimaldab säilitada Eestis mõnda aega suhteliselt madalat palgataset. On selge, et edeneva eurointegratsiooni tingimustes pole need erinevused pikaajalised. Tööjõule tehtavaid kaudseid kulutusi hakkavad kasvatama nii ettevõtjatele Euroopa Liidu seadustega peale pandavad kohustused kui ka Lääne-Euroopa majandusruumis kehtivad äritavad (Eesti ja, 2003).

Eestis moodustavad palgakulud (koos eraisiku tulumaksuga) hinnanguliselt 70% tööandja poolt tööjõule tehtavatest kogukulutustest (koolitus, tööohutus, sotsiaalmaks, kindlustusmaksed jne.), kuid Euroopa Liidus keskmiselt 60%. Seejuures moodustab Eestis lõviosa neist lisakulutustest sotsiaal- ja ravikindlustusmaks (Eesti ja, 2003). Seega on Eesti ettevõtjad lähiajal sunnitud tõdema, et konkurentsis püsimiseks tuleb leida uusi vahendeid töötajate kvalifikatsiooni tõstmiseks ning kulusid töötajate palgast rahastada pole otstarbekas ega põhjendatud.

Tööjõu kvaliteeti ja töömoraali hakkab lähiajal kindlasti mõjutama fakt, et konkursid spetsialistide leidmiseks muutuvad üle-euroopaliseks. Lisaks vajab mainimist ka Eesti ametiühingute tugevnemine, mis tuleneb Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika põhimõtetest. Siiani on Eesti ametiühingud veel nõrgad olnud ega ole suutnud piisavalt toetada oma liikmete palganõudmisi, kuid peatselt hakkavad need otseselt mõjutama Eesti poliitikat ja majandust ning seeläbi ka organisatsioonide igapäevaelu, kuna seoses kõrgemini haritud töötajaskonna pealekasvuga kasvab olulisel määral teadlikkus oma õigustest ning viib kindlasti ühinemisel "võõrtööjõu" vastu ka tegudeni.

Euroopa Liiduga liitumisel laienevad töötajate õigused organisatsiooni siseselt sellisele infole ligipääsuks, mis seni on üldjuhul kuulunud vaid ettevõtte juhtkonna

privileegide hulka. See tähendab, et töötajatel on õigus tunda nii ettevõtte majanduslikku kui töökorralduslikku külge, samuti personalipoliitikat puudutavaid küsimusi. Lisaks on tööandjal kohustus olulisemate muudatuste osas töötajate esindajatega nõu pidada. Nii on töötajatel võimalus avaldada oma arvamust juba muutuste planeerimise faasis ning saada oma küsimustele ja ettepanekutele tööandja põhjendatud vastused (Töölepingu …).

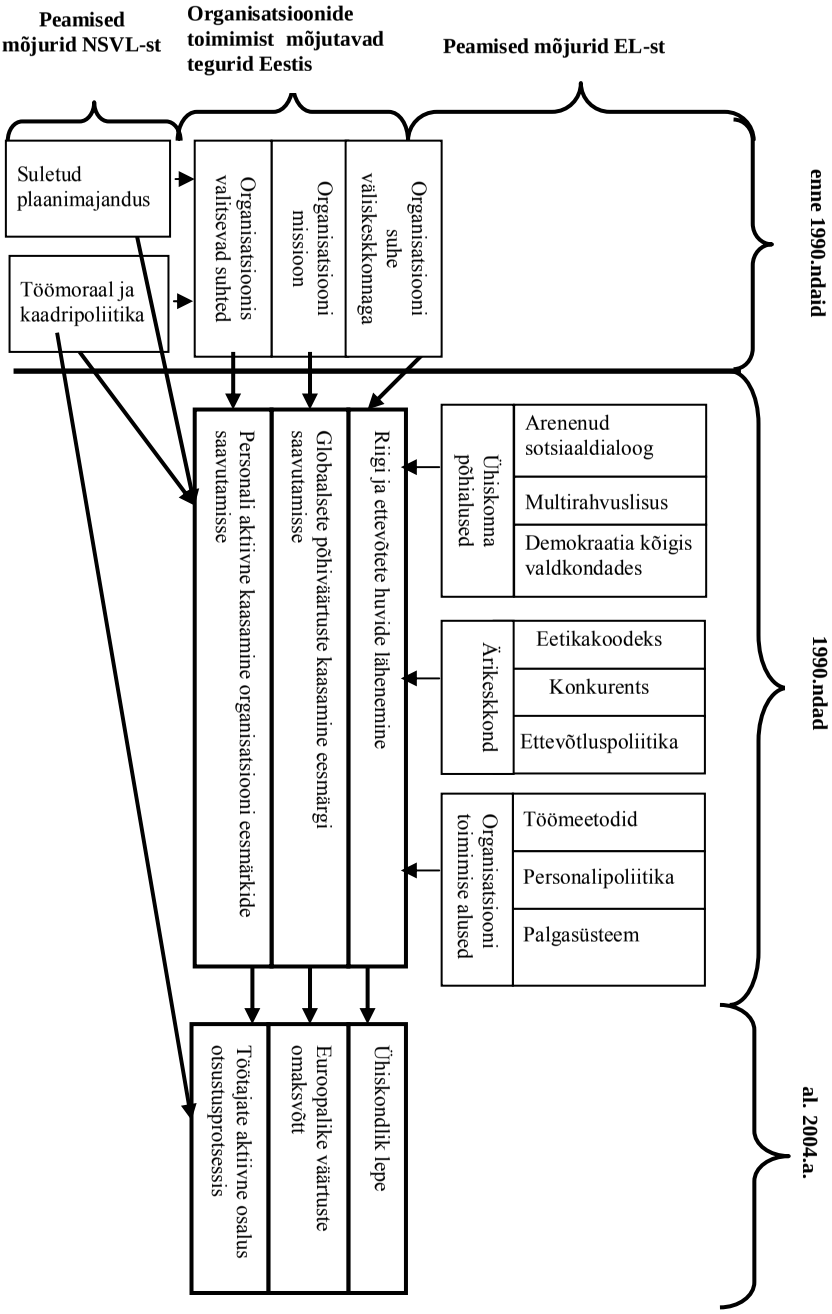
Euroopa Liidus pööratakse palju tähelepanu niinimetatud ebatüüpilistes töösuhetes olevate töötajate õigustele. See tähendab, et ka juhul, kui töötaja töötab osalise tööajaga või teeb tähtajalist tööd, kehtivad talle kõik samad õigused ja võimalused, mis töölepinguga ja täiskohaga töötajale. Samad õigused on paika pandud ka peatselt jõustuva Töölepingu seadusega.

Kokkuvõte

Eelpool välja toodud seadusandlikud aktid ja EL-i kokkulepped loovad Eesti organisatsioonidele kvalitatiivselt uue reaalsuse. Võttes arvesse Euroopa muutuvat töökultuuri ning lähtudes eeldusest, et Eesti on piisavalt avatud väljatöötatud ning toimiva süsteemi omaksvõtmiseks, võib väita, et Eesti ettevõtetes hakatakse lähiajal senisest enam töötajatega arvestama. Olgu siis põhjuseks hirm neid Euroopa tööturule kaotada või äratundmine, et motiveeritud töötajast on ettevõttel lihtsalt kõige rohkem majanduslikku kasu loota. Tegemist ei ole lihtsalt hüpoteesiga, Eesti on järk-järgult Euroopas valitsevaid tõekspidamisi omaks võtnud, mis omakorda kajastub nii sotsiaalpartnerite kaasamises seadusandliku protsessi ettevalmistamisel kui ka reaalselt kasvav tulevikku suunatud dokumentide (arengukavade) hulk, milles inimressursi arendamist prioriteetsena nähakse.

Selles ongi võti tulevikuks – ettevõtted peavad lisaks plaanidele veelgi enam oma töötajate motiveerimisega tegelema – kaasama neid otsustusprotsessi, pakkuma paindlikke töövorme ning investeerima töökeskkonda. Samal ajal peaks riik selle eest hoolitsema, et korduvalt tagasilükatud Töölepingu seadus jõustuks kujul, mis kaitseb eelkõige töötajate õigusi ning süvendaks meis kõigis veendumust, et just Eesti on riik, mille jaoks me töötada tahame.

Vastavalt väljatoodud teguritele muutuvad eeldatavasti Eesti organisatsiooni struktuuri ja kultuuri kujundamise põhimõtted. Mõjurid moodustavad keeruka kogumi, mida näitlikult iseloomustab joonis 1.



Joonis 1. Eesti organisatsioonide toimimist mõjutavad tegurid

Kasutatud kirjandus

1. Eesti ja EL-i hinna- ja palgatasemete ühtlustumine: põhjused ja võimalik kiirus - http://www.elis.ee/research.asp?action=30&what=40&type=0&id=301&pg=
2. Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004-2006 - http://www.fin.ee/index.php?id =3229&PHPSESSID=6e2641df9f6146165d0145d129b9e358
3. Government support programmes for new forms of work organisation: a report for the Employment and Social Affairs DG, 2000 - http://europa.eu.int/ comm/employment_social/soc-dial/workorg/ewon/survey_final.pdf
4. **Henning, G., Ivanov, A., Jürgenson, A., Kuusk, M., Melander, C., Näyhä, T., Opmann, E., Pikner, K., Suuroja, M., Svensson, M.** Give us today our daily bread. A study of three bakeries in Tartu. Transiton Studies, Vol. 4, 1998.
5. **Hofstede, G.** Cultural consequences. Second Edition. Sage Publications, 2001.
6. **Hofstede, G.** Interkulturelle Zusammenarbeit: Kulturen-Organisationen-Management. Gabler, 1993.
7. **Huczynki, A., Buchanan, D.** Organizational Behaviour (4th edition), Hemel Hempstead, Prentice Hall. 2001.
8. **Lane, Henry W., DiStefano, Joseph J., Maznevski, Martha L.** International management behavior. Blackwell Business, 1997.
9. New forms of work organisation: case studies: final report/ EU, European Commission, 1998 -http://europa.eu.int/comm/employment _social/labour_law/docs/studyworkorgcasesfinalrep_en.pdf
10. **Nurmi, R., Üksvärav, R.** Estonia and Finland: Culture and management, a conceptual presentation. Publications of the Turku School of Economics and Business Administration. Series A-9, 1994.
11. **Terk, E.** Eesti juhtimise uurimused. M. Vadi korraldatud intervjuu 22.08.1997, üleskirjutus.
12. Transferring workers within the EU. Benefits & Compensation International. December, 2003 - http://www.pwc.ee/kbase.php3?itemid=856
13. **Trompenaars, F.** Handbuch globales Managen: Wie man kulturelle Unterschiede im Geschäftsleben versteht. ECON Verlag: 1993.
14. Töölepingu seaduse mustand - http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc? itemid=033430038&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1
15. **Usunier, J.-C.** Interkulturelles Marketing: mehr Erfolg im internationalen Geschäft.- Wiesbaden: Gabler, 1993.
16. **Vadi, M., Reiljan, J.** Impact of individual values on organization culture in transitional economy – Values in Era of Transformation. Lodz: Wyższa Szkola Humanistyczno-Economiczna w Lodzi, 2003, pp. 67-87.
17. **Vadi, M.** Organisatsioonikultuur ja väärtused ning nendevahelised seosed (Eesti näitel). Dissertationes Rerum Oeconomicarum Universitatis Taruensis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2000, 220 lk.
18. Ülevaade Euroopa Liiduga ühinemise mõjudest. Raport. Esitab Euroopa asjade komisjoni poolt moodustatud raportööride töörühm 21.08.2003 - http://www.riigikogu.ee/failid/el_moju_raport.pdf

Summary

ABOUT THE EXPECTED INFLUENCE OF THE EU ACCESSION ON THE ESTONIAN ORGANIZATIONS

Marge Mõisamaa, Maaja Vadi
University of Tartu EuroCollege, University of Tartu

The aim of the current paper lies in exploring some aspects of the EU enlargement that are influencing everyday functioning of the Estonian organization. In this context three issues are discussed: first, the influence which derives from the organization's socioeconomic background; secondly, the basic ideas behind the EU social, business, and organizational functioning are described; and finally the model of those impacts is proposed.

Until now it is possible to distinguish between two aspects of organisational development process in Estonia – the influence of the Soviet Union regime and developments after the collapse of the system. Although the free economy has functioned more than a decade, the employees' work morale as well as the development of the organizational structure is still influenced by the history of Estonia. Currently it seems that Estonia is about to leave the soviet "organisational traditions" but is not yet fully "europeanized".

In the EU, organizations are expected to plant a new understanding of social action which favors support to business organizations, innovation, equal opportunities and employees' personal development. This kind of shift in values is the basis for the change in both public and private organizations, creating the framework for the new Europe. The analysis of legislation and values permits to explore opportunities and obstacles of this process since the acquittal of the European spirit in respect with the entrepreneurship, equal opportunities and innovation depends a lot on organizations.

There are several factors characterizing the expected impact of the EU and background factors on the future of the Estonian organizations. Clearly, the compensation policy, motivational issues and the decision making process have to change. The European declared values require more transparency and employee involvement in organizations. The Estonian organizations have to work out a new approach to training and appraisal policy. Although the EU may support this change, the real problems should be solved in the country through the changes in legislation and people's mind.

With the draft version of the "Contract of employment law", Estonia has already made the first steps to include workers in decision-making-process of organisations. Supposedly, this factor will change the values of the employees and have a positive influence on the quantity and quality of work.

EXPORT WITHDRAWALS BY ESTONIAN MANUFACTURING COMPANIES DURING 1996–2001

Ele Reiljan
Tartu University[*]

1. Introduction

Internationalization processes of firms have got attention of a lot of scholars since 1970ties. During the last decade several studies about internationalization have been carried out also in Estonia. The focus has mainly been in positive incidents thus far. As the rationalization of activities is increasing and a portfolio of foreign activities is critically evaluated by several multinational enterprises, the focus both in the firms' international strategies and also in the research is shifting towards a deeper analysis of export withdrawals and divestments.

Several Estonian enterprises faced the need to exit foreign market(s) or redirect their export to the new target markets during the Russian crises in 1998. These withdrawals were mainly caused by the external shocks. However, there are also other firms which have not been affected by the Russian crises but have decreased their commitment to the foreign markets. The motivations behind these withdrawals may come both from external environment or internal context. As the Estonia is now integrating with the European Union, the impact of changes in external environment may result in new wave of withdrawals from the foreign markets.

The present article attempts to point out the differences between firms that have faced export withdrawals as compared to the ones that have increased their commitment to the foreign market on the example of Estonian manufacturing firms. The balance sheet data of 384 Estonian manufacturing enterprises about the period 1996–2001 is going to be used for the analysis.

2. Framework for analyzing motives for export withdrawals

Pauwels and Matthyssens define export withdrawal as a firm's strategic decision to remove a product/market combination from its international operations (Pauwels, Matthysens 1999, pp. 10–11). Besides strategic withdrawals, forced export withdrawals are also possible. Hence, export withdrawals can be both involuntary (forced by the actions of the host country government) or voluntary. The latter type includes both failures but also strategic withdrawals from the foreign market(s).

There are several different classifications of motives for export withdrawals. On the basis of results of previous research done in this field Boddewyn divides the determining factors into seven groups (Boddewyn 1979, pp. 22–26): 1) financial considerations, 2) poor pre-export analysis, 3) adverse economic conditions, 4) lack of fit and resources, 5) structural and organizational factors, 6) external initiating

[*] Prepared with financial support from the Estonian Science Foundation grant 5840.

pressures, and 7) foreignness and national differences. These factors can roughly be divided into two categories: 1) mistakes in pre-internationalization decisions and activities, and 2) changes in (target) market conditions (including government interventions).

The first group of triggers applies usually in the case of these firms that are inexperienced in international markets. In this occasion firms often do not realize the necessity of careful target market selection process and tend to underestimate the importance of thorough analysis of the target market. Poor decisions may also be the outcome if the firm does not know how to collect sufficient information about the foreign market or it does not have enough resources for acquiring or analyzing the information.

The evidence from previous empirical studies provides several examples for illustrating this kind of reasoning. For instance, one of the firms in a study carried out by Anderson, Graham and Lawrence commented their withdrawal and pointed out that despite market research that indicated a good potential of the target market, the firm was not prepared for unwritten social and market customs, power structure and several other aspects characteristic for target market. They emphasized that planning and research about cultural and employment issues should have been deeper. (Anderson *et al.* 1998, p. 497)

Empirical evidence is also suggesting that the major reasons for drawbacks are internal and these could have been avoided by market research and proper planning before the venture (Luostarinen 1989, pp. 206–207). The need for thorough analysis and careful study of foreign operation is often perceived only in the case of continual poor performance but in this case it is often easier to withdraw than to find remedies for improving the performance (Tornedon, Boddewyn 1974, p. 90).

Welch and Wiedersheim-Paul argue that there is clear evidence that first export attempts are often experimental in their nature and thus failing in or withdrawal from exporting after making a start is in many cases inevitable. Their study of 75 Australian enterprises (14 of them were failed exporters) showed that almost 86 per cent of the failed exporters had had only minor and/or sporadic export activities. An interesting difference occurred indicating that failed exporters started exporting more rapidly than continuing exporters. (Welch, Wiedersheim-Paul 1980, pp. 333–334, 338) The latter might be a result of absent or insufficient pre-export preparation, inadequate evaluation of market opportunities or unnecessary speeding up of internationalization processes.

Mistakes coming from insufficient planning and analysis in selecting proper degree of commitment to the foreign markets may also cause withdrawals from foreign markets. Some firms commit too many resources and these unwise investments need liquidation in order to rationalize the use of resources (Sachdev 1976, p. 116; Shaver 1998, p. 584). On the other hand, small firms are often eager to ensure that they can leave foreign markets with low costs as soon as it is needed (Bonaccorsi 1992, pp.

630–631). Hence, they tend to avoid investments needed for granting success in the target market.

The impact of existence of previous foreign experience and distance between countries on the success in international markets has been verified by several authors (see for example, Benito 1997, p. 1373; Tsang 1999, p. 96). Insufficient experiences in international markets may result for instance in inadequate objectives for foreign activities. If the firm is not seeking actively for international business opportunities and is more or less passively accepting export orders, this will usually result in sporadic export performance and may also lead to negative experiences and to an early withdrawal from international market (Luostarinen 1989, pp. 61–62). For instance, in his study Ahokangas pointed out that one of the case firms perceived exporting to be an instrument for stabilizing production and the seasonal cycles and foreign operations were not an objective by itself (Ahokangas 1999, p. 13). This kind of approach may easily result in withdrawal as the firm is not paying enough attention to the foreign market(s). Underestimation of market potential and possibility for wrong interpretation of market signals is also possible.

Importance of the above-mentioned reasons is verified by the empirical research carried out by Jaffe and Paternak. They pointed out 8 factors that were mentioned by exporters as the reason for ceasing from export. The two most important of them are inadequate financing and distribution. Lack of information about foreign markets was mentioned in 8 cases out of 48 and positioned as the third in importance. Not competitive price, insufficient profitability and quality of goods and difficulty in meeting delivery schedules were also mentioned by some of the firms. (Jaffe, Paternak 1994, p. 28)

Summing the previous discussion up, it is possible to suggest that withdrawals due to mistakes in decisions are often the result of absence of previous international experience – inexperienced firms do not perceive often the importance of pre-internationalization analysis or do not know how to carry it out properly. Therefore this kind of mistakes is likely to occur in the first stages of the firm's international activities but as the amount of international knowledge grows, the likelihood of withdrawals because of mistakes in pre-internationalization decisions is likely to decrease.

Besides pre-export preparation, negative feedback, managerial commitment to export and internal ability to make adjustments in accordance with the target market's needs have also significant impact on decision to withdraw. 43% of the failed exporters mentioned external environmental changes as a determining factor in the case of withdrawals. (Welch, Wiedersheim-Paul 1980, pp. 340–341) Therefore it is important to keep company updated with the information about changes in target market conditions.

Most of the research on export withdrawals is concentrating on negative changes in external conditions but the positive changes may also cause partial or full exit from the foreign markets. One such example is growth in domestic market. Elango's

study showed that growth of domestic market both in nominal terms and as compared to foreign markets increases the opportunity of withdrawal (Elango 1998, p. 213).

Moreover, the withdrawal does not necessarily mean a failure (Pauwels, Matthysens 1999, pp. 10–11) but can also derive from restructuring of the activities (Richbell, Watts 2000, p. 80) or changes in strategy like (Benito 1997, p. 1366): a) reallocation or concentration of resources, b) change in operational mode, and c) withdrawal from a particular market. For example, Boddewyn expresses an interesting opinion that withdrawals from a particular target market may be the result of following the leader. This means that initial withdrawal of one firm may be followed by imitator(s) (Boddewyn 1983, p. 349). These followers can be both competitors and network members (for example, suppliers) of the firm that made the first step. For competitors the presence in a foreign market might not be necessary any more (applies especially in the case of oligopolistic competition) while for suppliers it might not be possible any more as they have lost market for their production. Thus, an initial withdrawal by one firm might be followed by other firms from this industry and related industries.

Besides insufficient pre-internationalization analysis, unfavorable changes in target market environment and strategic considerations, poor performance is often mentioned as the most decisive determinant of export withdrawals (see for example, Lindgren, Spångberg 1981, p. 40; Pauwels, Matthyssens 1999, pp. 21–22; Tornedon, Boddewyn 1974, p. 87). There are several different reasons behind poor performance. This may come from the pre-internationalization mistakes, insufficient knowledge, experience and effort, inadequate interpretation of market signals, inappropriate marketing mix. In one of his studies Luostarinen has pointed out that the major reason for a poor performance of internationalized Finnish firms is that internationalization process was developed to the phase what was impossible to handle with the existing managerial and personnel capabilities (Luostarinen, Welch 1997, p. 255).

Rate of the return is often used as a measure for performance in a target market. Riahi-Belkaoui suggests that rate of return is related to the level of internationalization. As the unsatisfactory performance in foreign markets is one reason for withdrawals, its relationships with the level of internationalization are of great interest. The results of an empirical analysis showed that firms performed better in the middle stages of internationalization (rate of foreign revenues to total revenues between 14 and 47 per cent) while in the beginning and later stages there is a negative relationship (Riahi-Belkaoui 1998, p. 319).

Thus, in the first stages of internationalization besides lack of knowledge about foreign markets and mistakes in decisions other factors may also have an impact on a decision to withdraw. For example, if the firm does not have enough resources to cope with the low rate of return in the early stages of internationalization, withdrawals may easily take place. Now, taking the previous discussion about the motivators of export withdrawals into account, it is important to find proxies for

evaluating the importance of different potential motivators in the empirical part of the present paper. The main motivators and indicators are presented in Table 1. All these indicators are going to be used in the following section for analyzing existence of differences between firms belonging to the different groups according to their developments in foreign markets.

Table 1. Motivators of export withdrawals and indicators for measuring these

Motivator	Indicator
Mistakes in pre-export analysis	Share of export in turnover
Sporadic export activities	
Knowledge about foreign markets	Foreign owner; export share in turnover
Growth in domestic market	Higher growth in turnover than in export
Reallocation or resources and/or rationalization of activities	Share of profit in turnover; increase in production costs
Poor performance	

Source: compiled by the author.

3. Export withdrawals in the Estonian manufacturing enterprises

The database of Estonian manufacturing enterprises that contains balance sheet data for the period 1996–2001 provides a good opportunity to analyze export withdrawals. There are 384 enterprises in the database, in 76 of them there were no export activities or no changes in export activities. Remaining 308 enterprises are divided into four groups (see Table 2). Both export volume and export share in turnover have increased in 161 enterprises – therefore the commitment to the international market has grown in these firms. International activities have also intensified in group 2 that consists of 65 enterprises. There are 82 enterprises where export withdrawals have taken place – group 3 with 8 and group 4 with 74 enterprises.

Table 2. Number of different firms in the database

		Export volume	
		decreasing	**increasing**
Export share in turnover	**increasing**	**Group 3 – - +** 8 enterprises	**Group 1 – + +** 161 enterprises
	decreasing	**Group 4 – - -** 74 enterprises	**Group 2 – + -** 65 enterprises

Source: compiled by the author.

Figure 1 presents and overview of the share of above-mentioned groups of enterprises in different branches of manufacturing industry. It is interesting to note that most of the firms producing machinery and equipment, furniture and wearing apparel have managed to increase their volume of export during the years. At the same time manufacturers of food products and chemicals and chemical products

represent the other end – a significant share of firms in these branches have withdrawn (some of) their export activities.

As pointed out in the Table 1, share of export in turnover gives us a hint about the potential pre-export mistakes that are common in inexperienced firms and possible sporadic nature of the export activities. Calculations reveal that the average share of export in turnover varies between 43.1 to 74.7 per cent and therefore all the groups are in developed export stage (naturally there are some variations in the internationalization level of different firms within the groups but these are not significantly different between groups). Therefore, there is no clear evidence that mistakes in pre-export analysis and/or sporadic export activities cause export withdrawals by the Estonian manufacturing firms.

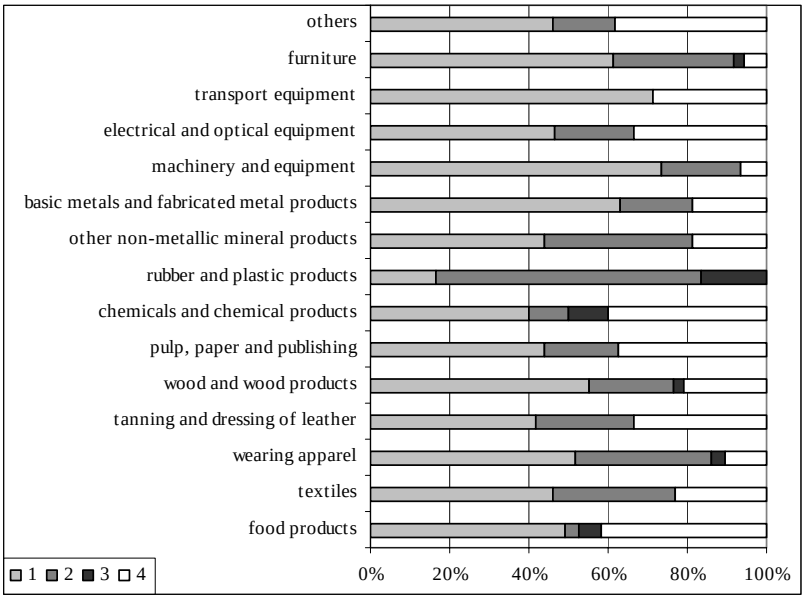


Figure 1. Share of firms in different industries belonging to the 4 groups according to the changes in international activities (calculations by the author).

Knowledge about foreign markets increases with international activities. Besides learning by own experiences, there are also other ways for acquiring necessary knowledge – one of them is foreign owner. As the foreign owner has information about at least its home market, existence of foreign owner is likely to decrease the likelihood of export withdrawal. As Figure 2 indicates, there are some differences in shares of foreign ownership. Group 4 is representing the cases where both export volume and share of export in turnover have decreased during the period. One reason behind this may be that the share of enterprises with foreign owners is 2–3

times less than in the case of groups 1 and 2. Therefore, these enterprises have had to learn from their own experiences and knowledge transfer from other sources has been modest.

Growth in domestic market may also cause withdrawal from some export markets. Table 3 provides information about several different indicators characterizing activities of the firms that belong to the different groups. As it can be seen from that table, in the case of group 2 both export and turnover have increased and the export growth has been somewhat slower than growth in the domestic market. Hence, in this group of enterprises the domestic growth have not forced firms to exit (some of) the export markets. At the same time, in group 4 a significant decrease in export volume is compensated almost entirely by the growth in local market. Therefore, focusing in domestic market is likely to be a motivator or a result of the withdrawal from the export market. The causality of this relationship needs deeper analysis in the following studies.

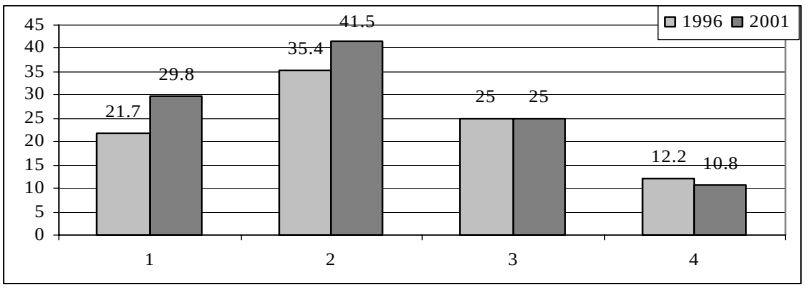


Figure 2. Share of firms with foreign ownership in different groups (calculations by the author).

Table 3. Average changes in different indicators during the period 1996–2001

Group 3 Turnover (thousands of kroons): -22 667 Export volume (thousands of kroons): -8 511 Costs (thousands of kroons): -20 859 Profit (thousands of kroons): -2 489 Share of export in turnover (% points): 5.5 Share of costs in turnover (% points): 1.1 Share of profit in turnover (% points): -1.9	**Group 1** Turnover (thousands of kroons): 56 412 Export volume (thousands of kroons): 39 872 Costs (thousands of kroons): 52 348 Profit (thousands of kroons): 4 935 Share of export in turnover (% points): 17.5 Share of costs in turnover (% points): -0.9 Share of profit in turnover (% points): 3.4
Group 4 Turnover (thousands of kroons): -2 522 Export volume (thousands of kroons): -19 629 Costs (thousands of kroons): 1 330 Profit (thousands of kroons): -2 545 Share of export in turnover (% points): -23.5 Share of costs in turnover (% points): 6.0 Share of profit in turnover (% points): -3.9	**Group 2** Turnover (thousands of kroons): 64 949 Export volume (thousands of kroons): 37 666 Costs (thousands of kroons): 59 218 Profit (thousands of kroons): 5 708 Share of export in turnover (% points): -9.3 Share of costs in turnover (% points): -2.9 Share of profit in turnover (% points): 6.4

Source: calculations by the author.

Increase in production costs and insufficient profit are likely to be the main reasons behind export withdrawals in the later stages of international activities. As the previous analysis suggests, most of the enterprises in the database are relatively experienced in foreign markets. Comparison of different groups of enterprises indicates that there are notable differences in profit and cost levels (see Table 3). Firms in the groups 1 and 2 have managed to decrease the share of costs in turnover and increase profit with the growth in export volume. Within the same period there has been quite a significant increase in costs in the firms that belong to the group 4 and some growth in group 3 firms. With increase in costs the competitiveness of their products in international market has decreased and therefore this may easily be the main reason for export withdrawal.

4. Concluding remarks in the context of Estonian economy

Most of the studies in Estonia have concentrated on analyzing motivators behind increasing commitment to the foreign markets. The drawbacks in foreign markets are usually associated with the Russian crises but deeper analysis of the export withdrawals and divestments by Estonian firms are lacking. Both theoretical and empirical part of the present paper suggested that there are several other motivators behind export withdrawals than external shocks and these need deeper analysis than is possible to present here.

The database employed in the present paper indicated that 26.7 per cent of the Estonian manufacturing firms have withdrawn (some of) their export activities and therefore this phenomenon is more common than usually perceived. Therefore deeper studies are definitely needed. Moreover, the governmental institutions have to consider which policy measures to implement for minimizing the negative impact that accompanies decrease in export. Some of the possible actions are:

- to enhance spillover of positive experiences and knowledge from the firms that are successful and experienced in foreign markets to the firms that are in the starting phase of their international activities;
- to promote development, strengthening of the networks of enterprises that are active in different foreign markets;
- to find remedies for decreasing competitiveness in the foreign markets in the conditions of increasing cost level through promoting innovation and technology development.

References

1. **Ahokangas, P.** The Internationalization of SMEs: A Resource Perspective. – 5th Workshop in International Business and 9th Nordic Workshop on Interorganizational Research, Vaasa, 1999, 24 p.
2. **Anderson, V., Graham, S., Lawrence, P.** Learning to Internationalize. – Journal of Management Development, 1998, Vol. 17, No. 7, pp. 492–502.
3. **Benito, G.R.G.** Divestment of Foreign Production Operations. –Applied Economics, 1997, Vol. 29, pp. 1365–1377.

4. **Boddewyn, J.J.** Foreign Direct Divestment Theory: Is It the Reverse of FDI Theory? – Weltwirtschaftliches Archiv, 1983, Band 119, pp. 345–355.
5. **Boddewyn, J.J.** Foreign Divestment: Magnitude and Factors. – Journal of International Business Studies, 1979, Vol. 10, No. 1, pp. 21–27.
6. **Bonaccorsi, A.** On the Relationship between Firm Size and Export Intensity. – Journal of International Business Studies, 1992, Vol. 23, No. 4, pp. 605–635.
7. **Elango, B.** An Empirical Examination of the Influence of Industry and Firm Drivers on the Rate of Internationalization by Firms. – Journal of International Management, 1998, Vol. 4, pp. 201–221.
8. **Jaffe, E.D., Paternak, H.** An Attitudinal Model to Determine the Export Intention of Non-Exporting, Small Manufacturers. – International Marketing Review, 1994, Vol. 11, No. 3, pp. 17–32.
9. **Lindgren, U.**, **Spångberg, K.** Corporate Acquisitions and Divestments: The Strategic Decision-Making Process. – International Studies of Management and Organization, 1981, Vol. 11, No. 2, pp. 24–47.
10. **Luostarinen, R.** Internationalization of the Firm: An Empirical Study of the Internationalization of the Firms with Small and Open Domestic Markets with Special Emphasis on Lateral Rigidity as a Behavioral Characteristic in Strategic Decision Making. Helsinki: The Helsinki School of Economics, 1989, 3rd ed., 251 p.
11. **Luostarinen, R., Welch, L.** International Business Operations. Helsinki: Helsinki School oh Economics, 1997, 3rd ed. 273 p.
12. **Pauwels, P., Mathyssens, P.** A Strategy Process Perspective on Export Withdrawal. – Journal of International Marketing, 1999, Vol. 7, No. 3, pp. 10–37.
13. **Riahi-Belkaoui, A.** The Effects of the Degree of Internationalization on Firm Performance. – International Business Review, 1998, Vol. 7, pp. 315–321.
14. **Richbell, S.M., Watts, H.D.** Plant Closures in Multiplant Manufacturing Firms: Adding an International Perspective. – Management Decision, 2000, Vol. 38, No. 2, pp. 80–88.
15. **Sachdev, J.C.** Disinvestment: A Corporate Failure or a Strategic Success. – International Studies of Management and Organization, 1976, Vol. 6, No. ½, pp. 112–130.
16. **Shaver, J.M.** Accounting for Endogeneity When Assessing Strategy Performance: Does Entry Mode Choice Affect FDI Survival? – Management Science, 1998, Vol. 44, No. 4, pp. 571–585.
17. **Tornedon, R.L., Boddewyn, J.J.** Foreign Divestments: Too Many Mistakes. – Columbia Journal of World Business, 1974, Vol. 9, No. 3, pp. 87–94.
18. **Tsang, E.W.K.** Internationalization as a Learning Process: Singapore MNCs in China. – Academy of Management Executive, 1999, Vol. 13, No. 1, pp. 91–101.
19. **Welch, L.S., Wiedersheim-Paul, F.** Initial Exports – A Marketing Failure? – Journal of Management Studies, 1980, Vol. 17, No. 3, pp. 333–344.

Kokkuvõte

EKSPORDI VÄHENDAMINE EESTI TÖÖSTUSETTEVÕTETES PERIOODIL 1996–2001

Ele Reiljan
Tartu Ülikool

Ettevõtete rahvusvahelistumise protsess on olnud paljude teadlaste huviobjektiks alates 1970ndatest aastatest. Viimase kümnendi jooksul on selle teema uurimisele ka Eestis küllaltki palju tähelepanu pööratud. Siiani on uurimused keskendunud peamiselt positiivsete arengute analüüsile. Kuna viimasel ajal on maailmas hoogustunud trend, et ettevõtted hindavad kriitiliselt oma välistegevusi ning otsivad võimalusi kulude kokkuhoiuks, on nüüd uurimisfookus liikumas välisturgudelt tagasitõmbumise uurimise suunas.

Mitmed Eesti ettevõtted olid sunnitud oma eksporttegevuse lõpetama või suunama tegevuse ümber teistele välisturgudele 1998. aastal olnud Vene kriisi tagajärjel. Need tagasitõmbumised olid peamiselt tingitud välistest šokkidest. Eestis on aga ka terve rida ettevõtteid, kes on oma välistegevuse mahtu vähendanud teiste tegurite ajel, mis on tulnud ettevõtte välisest või sisesest keskkonnast.

Käesoleva artikli eesmärgiks oli tuua välja erinevused eksporti vähendanud ettevõtetes võrreldes nendega, kes on seotust välisturgudega suurendanud. Selle eesmärgi täitmiseks kasutati Eesti töötleva tööstuse ettevõtete andmebaasi, milles sisalduvad 384 Eesti tööstusettevõtte andmed perioodi 1996–2001 kohta.

Analüüsi tulemused näitasid, et 26.7 protsenti Eesti ettevõtetest on nimetatud perioodi jooksul vähendanud oma ekspordi mahtu ja seega on tegemist sagedamini esineva nähtusega, kui tavaliselt arvatakse. Peamised erinevused ettevõtete gruppide vahel esinesid kulude osakaalus käibes ning välisomanike olemasolus. Ka koduturu kasv võib mõningatel juhtudel olla põhjuseks, miks välisturgudelt tagasi pöördutakse. Siiski on vaja edasisi analüüse põhjusliku seose kindlaks tegemiseks.

Eesti valitsusasutused peaksid lisaks täiendavatele analüüsidele kaaluma ka erinevate toetusmeetmete rakendamist, et piirata ekspordi vähenemisega kaasnevat negatiivset mõju majandusele. Mõned võimalikud tegevused on järgmised:

- soodustada positiivse kogemuse ja teadmiste ülekannet välisturgudel edukatest ettevõtetest alles rahvusvahelistumise algstaadiumis olevatesse ettevõtetesse;
- toetada erinevatel välisturgudel tegutsevate ettevõtete suhtevõrgustike teket, arengut ja tugevnemist;
- leida võimalusi konkurentsivõime säilitamiseks välisturgudel kasvavate tootmiskulude tingimustes läbi innovatsiooni ja tehnoloogia arengu toetamise.

THE MAIN DEVELOPMENT CONSTRAINTS PERCEIVED BY SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN ESTONIA

Rena Selliov
Tartu University

Introduction

In Estonia as in any other transition post soviet country the entrepreneurial traditions and activities were largely destroyed by the soviet system. During the last ten transition years the situation has changed. But as there is no long tradition as in other European countries the entrepreneurial activity is still lower than in Western Europe. Thus it is likely that the main problems of the Estonian enterprises may differ from or may be similar to those of European. The view of Estonian entrepreneurs about their problems has not been widely analyzed yet – only the surveys on certain target groups have been carried through (like survey of exporters since 1998, survey on small companies by EMOR in 1998 that considered only the firms of manufacturing sector). But the measures available for Estonian entrepreneurs are not addressed just to exporters or manufacturers but for entrepreneurs having problems. As after EU accession new financial resources from EU structural funds will be available it is important to review the Estonian SME-s attitude towards their problems in general to point out certain target groups and to discuss if the existing measures are appropriate or there is a need for change. Estonian Ministry of Economics and Communications conducted an inquiry at the end of 2002 between the Estonian small and medium-sized enterprises (the sample consisted of 1912 enterprises employing less than 250 workers) that was carried through by EMOR. This survey was tailored to determine the problems perceived by SME-s in the fields where the state could intervene and has intervened until now by supporting the enterprises. The data used for analysis in this article come directly from the inquiry.

The aim of the article is to evaluate the existing measures resting on the potential target groups pointed out after analyzing the differences in perception about the main development impediments by Estonian SME-s. The general development constraints perceived by entrepreneurs will be discussed by following indicators:

- Sector (manufacturing industry, construction, wholesale, retail sale, transport-communication, business services, social services (education and healthcare) sectors,
- Size group (0 employees, 1-9 employees, 10-49 employees, 50-249 employees
- Location (Tallinn, big town (Tartu, Pärnu, Narva), some other town, rural town/village)
- Exporters/non-exporters,
- Firms that have/haven't grown during 2002
- Education of managers

For bringing out the statistically significant differences crosstabulation with chi^2 testing and also logistic regressions were used. In this article only the main and most interesting results about the perception of development problems by entrepreneurs are brought out with policy suggestions and no attention is paid to the technical side of the analysis carried through.

In the first chapter the development constraints are brought out in general and the international comparison is brought in. In the second chapter the differences in perception of the development impediments by different indicators are discussed. On the basis of that the distinction can be made between the target groups that perceive different problems and some policy recommendations are given.

1. Development constraints of the SME-s

It is difficult to compare the results of different surveys in different countries as usually the surveys are designed on different basis for different reasons etc. As in this case the sample and the questionnaire for Estonian survey were designed on the basis of survey in the EU (The European… 2000), some results can be compared on the same figure (figure 1). As in the case of the EU there are long traditions in conducting the survey the results for a few last years are brought out. In Estonia the sample of enterprises from 7 sectors was created for the first time thus no time horizon can be brought in.

In the figure 1 some of the most important problems perceived by SME-s in Estonia and in EU generally are figured out. It turned out that the most important problem perceived by SME-s in Estonia is finding a market for products or services – 42% of the respondents have answered that this is a very important or just important problem. The second important problem for enterprises has been taxes, and then come availability of financial means, crime, skills of employees and administrative regulations/legislation.

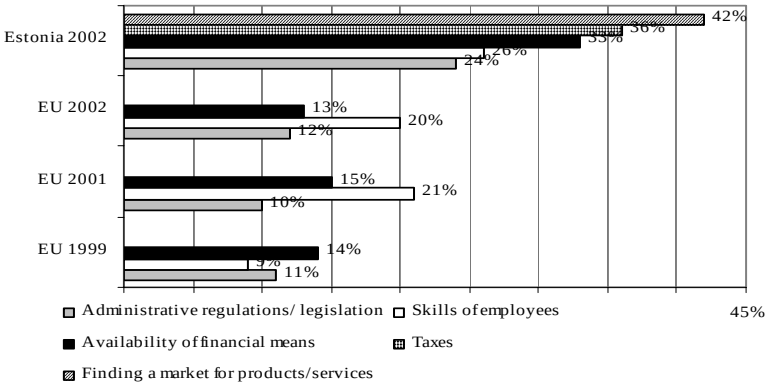


Figure 1. The constraints perceived on average by enterprises in Estonia and European Union. Author's figure (Source data … (2002), Highlights… (2002), The European… (2000))

It is not a surprise that marketing issue is the main problematic area for SME-s in Estonia. For example Huang and Brown (1999) have also obtained a result that for small businesses sales/marketing problems are prevailing. At the same time in the UK, when the participants of the survey were prompted with a possible list of obstacles, the marketing issues were only at the sixth place (Michaelis et al, 2001, p.6).

Comparing the dependence between answers about perception about the different problems in Estonia a few interesting findings can be brought out:

- There is a strong dependence between the problems with finding financial means and developing technology – these firms that have problems with developing technology have also problems with finding the financial means to a large extent. This is probably the case that as quite a lot of money is usually needed for technology development then the technology development is problematic because of lack of the finances.
- Guaranteeing the quality of products is linked to the problem with finding the market that indicates that the quality is often perceived as a constraint in finding the markets.
- Problems with guaranteeing the quality of the products/services, developing technology and skills of employees are all strongly connected to each other. This result may indicate that the enterprises that perceive one of these problems do perceive also at least one of the other problems as development constraints. For example the problem with guaranteeing the quality may come from the fact that the enterprises feel that:
    - The problems with developing their technology come from the problems with finding the financial means and due to the gaps in technology they cannot guarantee the quality of their products;
    - There are problems with the skills of employees (this might be the case of sectors where no specific technology is involved and this result comes partially out also in the chapter 2.3);
    - To have higher quality of their products both technology and labor force need to be developed but there exist some kind of problems – lack of the skilled workers, problems with appropriate technology etc. (the case of developing, innovative firms).

2. Development constraints by different indicators in Estonia

Statistically significant differences inside the groups of different indicators can be seen in the Appendix. The cases that differ from the base group[1] are brought out in bold font style.

<u>Finding a market for products and services</u> is perceived more by the enterprises with at least one worker than by firms with no workers. Inside the group with at least one worker the perception about the problem is the highest in the case of

[1] Base group is always the first group – firms with 0 employees, manufacturing enterprises, enterprises from Tallinn, enterprises with first turnover in 2000-2002 (table 2) and exporters.

firms with 10-49 workers. Statistically significant difference could be brought out also by sectors – enterprises of manufacturing, wholesale and transportation-communications sectors perceive finding a market as a higher problem more than the other enterprises.

Skills of employees is a more important problem for larger enterprises, enterprises from manufacturing, construction and wholesale sectors, oldest enterprises (first turnover before 1992), exporters and also for firms that have grown during 2002.

Availability of financial means is a bigger problem for smaller enterprises, when excluding the firms with no employees (for the firms with no employees the availability of financial means is even smaller problem then for the largest enterprises).

Taxes are perceived as a constraint by all the firms with at least one worker significantly more than by firms with no workers. This may come from the fact that firms with no workers do not have to deal with taxes of their employees. At the same time taxation is a significantly smaller problem for firms from services sector and from retail sale than for other firms.

Administrative regulations and legislation is generally a major obstacle for SME-s as these firms tend to be poorly equipped to deal with the problems arising from regulations (Small Business… p.3) In the case of Estonia the results do not quite support this statement. Legislation is actually a more important problem for bigger enterprises, enterprises from transport and communications sector, for exporters and for firms that have grown during last year compared to other groups. Legislation is a significantly smaller problem for firms from retail sale sector and also for firms from other cities compared to firms from Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu and from countryside.

Developing technology and guaranteeing the quality of products/services are both more important problems for larger firms, for firms from manufacturing sector, for firms from rural towns and villages and for firms that have used bank financing. Developing technology is additionally a problem for transportation/communications sector enterprises and for exporters. Guaranteeing the quality is a problematic area also for firms from wholesale sector and for enterprises that have grown during the last year.

An interesting outcome could be brought out when segmenting by size groups and comparing the groups of the firms with at least one worker:

- The larger the enterprises the more of them perceive the problem with skills of employees,
- The smaller the enterprises the more they have problems with financial means.

As there is also a strong correlation between the age and the size of the firms this may indicate that the financial problems are the ones that are perceived by the

smaller and younger firms the most as a constraint on the firm's growth. This also may indicate that as in the analysis of the data the evidence that managers of the larger and older firms are mainly better educated than the managers of younger and smaller firms was found, there exist some shortage of qualifications in smaller firms. It might be that the managers with no business or management education have much more problems with thinking out how to solve the financial problems and they just have no idea that the skills of employees could be a problem. If the managers are better educated they tend to both perceive and solve the problems better too. For example some important differences occurred between these firms where the managers have got a degree in business or management or have received some kind of training in business, and these firms where the managers haven't (see figure 2 – only the results with statistically significant difference are brought out).

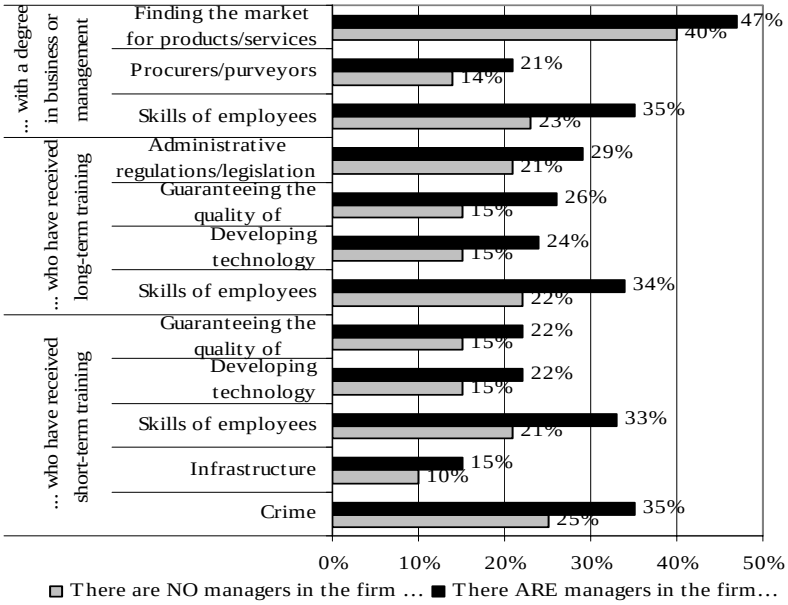


Figure 2. The main development constraints of SME-s by education of managers Author's figure (Source data … (2002),

It can be seen that the firms where no managers have received some kind of training perceive the problems much less acutely than the firms where the managers have received no training. It is an interesting finding that there is a really huge difference in perception of skills of employees as a problem – in each case the difference is more than 10%. In both cases where the managers have received some kind of training there is also a difference in perception of the problems like guaranteeing the quality and developing technology – the firms where the

managers have received the training perceive these problems more. It still might be the case that the younger firms with lower management knowledge do not always survive and thus in the case of older enterprises the managers tend to be more qualified. The fact that management capabilities are crucial to survival at the earlier development stages is also mentioned in Small Business… Thus here is an important target where the support could be directed.

3.Conclusions and policy recommendations

Looking at the characteristics of the firms that have different kind of problems two potential target groups could be brought out:

- Smaller and younger firms with the managers who have quite a low level of qualification in the field of business and management and who thus perceive mainly the financial problems and that it is difficult to find the market for their products and services => these firms could be provided with the knowledge about potential problems inside the firms that lead to the difficulties in finding the market or make this kind of knowledge more easily attainable. As the firms themselves are not aware of the problems a diagnosing consultancy service to evaluate the problems has to be provided. Company visit exists as one way to solve the problem (Firmavisiit…). The main purposes of the company visit that was introduced from 2nd July 2003 are to inform the entrepreneurs about the available support measures, to help the entrepreneurs to solve their problems and to get feedback of the influence of the measures. Company visit partially covers the problems with the perception of problems and awareness of potential support measures. It still remains unclear if the government agent involved in company visit is able to diagnose also the problems that exist but are not perceived by entrepreneurs or it diagnosis only these problems that are perceived by the entrepreneurs. The measure would be more useful if it helped the entrepreneurs to discover the problems they have not perceived before. In other words, the government agent visiting the company should be highly qualified both in the consulting and business areas. In several developed countries the "quality" of managers is often enhanced by encouraging training and by providing access to advisory and consultancy services (Small Business… p.5). In Estonia the measures still have space for development.
- Larger and older firms, mainly belonging to manufacturing, wholesale and transport-communications sectors, which perceive also the problems that make it more difficult for them to find the markets for their products or services. In this case it is good that there is a consultancy service provided (Nõustamistoetus…, Ettevõtluskonsultant…) although transportation and wholesale are excluded. It is suggested that if the legislation allows also these sectors could be involved in consultancy service.

References

1. Ettevõtluskonsultant [http://www.eas.ee/index.php?lang=est&content=content03&menu_id=373&sub_menu=566]
2. Firmavisiit [http://www.eas.ee/index.php?lang=est&content=content03&menu_id=373&sub_menu=423]
3. Highlights from the 2002 Survey – Observatory of European SME-s 2002 No. 8, [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/smes_observatory_2002_report8_en.pdf]
4. **Huang, X., Brown, A**., An analysis and classification of problems in small business, International Small Business Journal, Vol 18, Iss. 1, Oct-Nov 1999, pp.73-85
5. **Michaelis, C., Smith, K., Richards, S.,** Regular survey of small business' options: First Survey – Final Report, August 2001, 28 p.
6. Nõustamistoetus [http://www.eas.ee/index.php?lang=est&content=content03&menu_id=373&sub_menu=565]
7. Small Businesses Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practices [http://www.oecd.org/dataoecd/10/59/2090740.pdf] 21.01.2004
8. Source data of the survey conducted by EMOR in 2002, Tallinn, 2002
9. Survey on Small Companies: Report, EMOR, Tallinn, Oct 1998, 21 p
10. The European Observatory for SME-s – Sixth Report 2000, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission, 438p.

Kokkuvõte

EESTI VÄIKE- JA KESKMISTE ETTEVÕTETE PEAMISED ARENGUT TAKISTAVAD PROBLEEMID

Rena Selliov
Tartu Ülikool

Eesti Euroopa Liiduga liitudes avaneb ka Eesti ettevõtete jaoks võimalus saada mitmesuguseid toetusi väikeettevõtlust toetavatest struktuurifondidest. Eestis ei ole kaua aega teatud midagi sellest, mida Eesti ettevõtjad enda jaoks problemaatiliste valdkondadena näevad. Eesti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt tellitud ning EMOR-i poolt 2002. aasta lõpus läbiviidud küsitluse analüüs aitab selles olulist selgust luua.

Käesoleva artikli eesmärgiks oli anda hinnang VKE-de üldiste probleemide lahendamisele suunatud toetusmeetmetele ning kui vaja, teha ettepanekuid vastavate toetusmeetmete muutmiseks. Selleks analüüsiti EMOR-i poolt läbi

viidud küsitluse tulemuste põhjal Eesti väikeste ja keskmiste ettevõtete peamisi arenguprobleeme erinevate indikaatorite (suurus, sektor, vanus, asukoht, eksport, kasv aastal 2002) lõikes ning tulemuste põhjal moodustati sihtgrupid, kus tunnetatakse probleeme erinevalt. Poliitika hinnang ja soovitused suunati nendele sihtgruppidele.

Analüüsides Eesti VKE-de vastuseid küsimustele nende peamiste arenguprobleemide kohta erinevate indikaatorite lõikes võib välja tuua kaks suurt sihtgruppi:

- Väiksemad ja nooremad ettevõtted, kus juhtide kvalifikatsioon on suhteliselt madal. Neis ettevõtetes tunnetatakse raskusi turgude ning finantsvahendite leidmisega. Samal ajal aga tunnetatakse oluliselt vähem probleeme, mille tõttu suure tõenäosusega on neil ka raske turgu leida – töötajate oskused, toodete-teenuste kvaliteet, tehnoloogia arendamine. Sellistele ettevõtetele on olemasolevatest toetusmeetmetest suunatud peamiselt firmavisiit. Samal ajal aga jääb selgusetuks, kas firmavisiit vaid aitab ettevõtjatel leida lahendusi probleemidele, mida nad ise tunnetavad või on see ettevõtjatele abiks ka selliste probleemide avastamisele, mida nad ei ole ise tähele pannud.
- Suuremad ja vanemad ettevõtted, kus juhid on kvalifitseeritumad. Neis ettevõtetes ei tunnetata ainult probleemi turgude leidmisel vaid ka probleeme töötajate oskustega, toodete-teenuste kvaliteedi tagamisega, tehnoloogia arendamisega. Olemasolev konsultatsiooniteenus on siin omal kohal. Küll aga tuleb soovitada, et kui seadusandlus vähegi lubab, võiks ka transpordi ja hulgimüügi sektorid konsultatsioonitoetuse võimalike saajate hulka arvata, mis senini on välistatud.

Appendix

The differences in problems perception by different indicators

		Availability of financial means	Administrative regulations/ legislation	Taxes	Finding a market for products/services	Guaranteeing the quality of products/ services	Developing technology	Skills of employees	Crime
Average probability		34%	24%	36%	41%	18%	19%	26%	30%
Size	**0 employees**	24%	21%	24%		11%	15%	9%	23%
	1-9 employees	**39%**	23%	**40%**		**20%**	17%	**28%**	**30%**
	10-49 employees	**36%**	**28%**	**40%**		**23%**	**28%**	**41%**	**37%**
	50-249 employees	27%	**36%**	**40%**		**33%**	**29%**	**57%**	**42%**
Sector	**Manufacturing**		25%	42%	**46%**	26%	34%	37%	25%
	Construction		17%	39%	40%	**16%**	**18%**	31%	**35%**
	Wholesale		27%	36%	**50%**	21%	**13%**	**25%**	30%
	Retail sales		**15%**	33%	40%	19%	**17%**	28%	**40%**
	Transportation/		**36%**	38%	**49%**	**12%**	**21%**	**24%**	**36%**
	Business services		26%	**30%**	37%	**17%**	**16%**	**21%**	24%
	Social services		24%	46%	31%	**10%**	**16%**	**17%**	19%
Region	**Tallinn**		26%			21%	18%		
	Tartu, Pärnu, Narva		27%			16%	16%		
	Other towns		**15%**			**11%**	17%		
	Rural towns, countryside		27%			25%	**26%**		
Age	**2000 to 2002**							26%	18%
	1996 to 1999							23%	**31%**
	1992 to 1995							27%	**36%**
	before 1992							**39%**	**31%**
Export	**Exporters**		31%				24%	34%	
	Non-exporters		22%				18%	24%	
Growth	**Grown firms**		30%			25%		39%	32%
	Other firms		23%			17%		23%	29%

Source: Author's calculations on the basis of Source data… 2002

TÖÖKOHTADE ÜMBERPAIKNEMINE ETTEVÕTETES JA ETTEVÕTLUSPOLIITIKA

Urve Venesaar
Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Väliskeskkond mõjutab mitmeti ettevõtete käitumist, nende sisenemist turule, ettevõtlusvormide ja strateegiate valikut, tegevusalade struktuuri kujunemist, samuti töötajate ja töökohtade ümberpaiknemist. Töökohtade loomine ja kaotamine ning töötajate sobitamine töökohtadele sõltub palju ettevõtte tegevusest, selle edukusest ja teistest teguritest nagu uute toodete ja tehnoloogiate kasutuselevõtmine, turgude kasv või kahanemine, muutused konkurentsis teiste ettevõtjatega, ettevõtete ümberstruktureerimine, õigusaktide uuendamine, tootmise sisendite kättesaadavus ja nende hinnamuutused. Töökohtade loomise ja kaotamise dünaamika iseloomustab ettevõtete paindlikkust väliskeskkonna muutustega kohanemisel ja nende võimet ressursse parema kasutamise eesmärgil ümber paigutada. Seega võib töökohtade ümberpaiknemise analüüs anda informatsiooni selle kohta kuivõrd ettevõtluskeskkond soosib ühe või teise ettevõttegrupi arengut ja millised ettevõtluspoliitika meetmed võiksid toetada uute töökohtade loomist.

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga kaasnevad institutsioonilised muutused põhinevad mitmetel ettevõtluse arengule suunatud dokumentidel (nt *Green Paper*), mille eesmärk on soodustada uute ettevõtete loomist ja juba tegutsevate ettevõtete laiendamist. Uute töökohtade loomise kasv annaks rakendust töötutele ja aitaks kaasa tööhõive kasvule ning seega Euroopa tööhõive strateegia[1] eesmärkide elluviimisele Eestis. Mitmed autorid on varem töökohtade ümberpaiknemist Eesti ettevõtetes hinnanud paindlikuks (Faggio & Konings, 1999; Haltiwanger & Vodopivec, 2001). Seoses ettevõtluskeskkonna muutumisega vajavad need hinnangud täpsustamist. Kahjuks uuringute andmebaaside erinevus ei võimalda võrrelda ettevõttegruppide käitumist eri perioodidel.

Käesolevas artiklis on ettevõtetes töökohtade ümberpaiknemist analüüsitud 2002 aasta küsitluse tulemustele toetudes[2]. Analüüsi eesmärk oli välja tuua töökohtade voogude suundumused eri ettevõttegruppides, hinnata ettevõtete ümberstruktureerimise ulatust ja töökohtade loomist mõjutavaid tegureid ning otsida meetmeid, mis toetaksid uute töökohtade loomist.

---

[1] 2000. aastal Lissabonis Euroopa Nõukogu poolt heaks kiidetud strateegia aastani 2010, mis näeb ette tööhõive kasvu 70%-ni 2010. aastaks.
[2] Analüüs on läbi viidud AS Emor poolt läbi viidud Eesti väikese ja keskmise suurusega ettevõtete telefoniküsitluse (21 nov.-20.dets 2002) andmebaasi põhjal.

1. Kasutatud metoodika

Käesolevas artiklis toodud analüüs põhineb S. Davise ja J. Haltiwangeri metoodikal (Davis & Haltiwanger, 1992; Davis et al, 1997). Analüüsis on vaadeldud töötajate arvu muutumist aastal 2002 võrreldes aastaga 2001. Aluseks on võetud töötajatega täidetud töökohad, sõltumata sellest, kas koht on töötamiseks täis- või osaajaga.

Davis & Haltivangeri metoodika järgi vaadeldakse töötajate arvu suurenemist ettevõttes töökohtade loomisena (positiivne voog), nende vähenemist töökohtade likvideerimisena (negatiivne voog). Käesolevas analüüsis töökohtade loomise määr *(loomine)* vaadeldaval 2002. aastal võrdub töötajate hulga suurenemisega, töökohtade kaotamise määr (*kaotamine*) aga töötajate arvu vähenemisega ettevõtetes võrreldes töötajate arvuga eelmisel aastal. Loodud ja likvideeritud töökohtade summa mõõdab töökohtade ümberpaiknemise kogumahtu (*kogumäära*) ja nende vahe töötajate netokasvu (*netomäära*). Kuna töökohtade ümberpaiknemise kogumäär on vajalik selleks, et saavutada töötajate arvu netokasvu, mõõdab see ettevõtete paindlikkust reageerida muutustele. Nn töökohtade ümberpaiknemise *ülemäära* arvutatakse töökohtade ümberpaiknemise kogumäära ja töötajate netokasvu absoluutväärtuse vahena.

Lähtuvalt tegevuse spetsiifikast ja mitmetest teistest mõjuritest on ühtedel ettevõtetel suuremad kohanemiskulud, kõrgem tehnoloogiatase ning parem konkurentsivõime kui teistel. See võib mõjutada ka töökohtade voogusid. Artiklis on toodud töötajate ja töökohtade voogude erinevused mitmete tunnuste (nt omandi- ja ettevõtlusvormi, tegevusala, käibe kasvu, turgudele orientatsiooni, ettevõtte vanuse) alusel. Hinnatakse ka töökohtade ümberpaiknemist ettevõttegruppides sõltuvalt ettevõtlust toetavate teenuste kasutamisest. Tuleb siiski märkida, et analüüsi aluseks olev ettevõtete küsitlus ei olnud otseselt suunatud tööturu voogude analüüsile ja selle võimalused on piiratud nii ajaliselt (ainult üks aasta) kui ka töökohtade ümberpaiknemise iseloomu hindamiseks.

2. Töökohtade voogude analüüs ettevõttegruppide kaupa

Analüüsitavas andmebaasis oli kokku 1912 ettevõtet, milles töötas 2002 aastal 18515 töötajat. Ligi 17% ettevõtetes loodi kokku 2135 uut töökohta, kuid 15% ettevõtetes likvideeriti 1598 töökohta. Seega moodustas 2002. aastal töökohtade netojuurdekasv küsitletud ettevõtetes 537 töökohta ehk 3,1%. Enamik (68%) ettevõtetest olid vaadeldud perioodil töökohtade muutumise mõttes stabiilsed.

Töökohtade ümberpaiknemise määradele toetudes tuleb vaadeldud perioodil tõdeda töökohtade loomise ülekaalu (3,1%) töökohtade kaotamisega võrreldes (Tabel 1). Sellest võib järeldada, et suuremad ümberkorraldused ja struktuursed muutused Eestis on ettevõtetes aset leidnud juba varasemal perioodil, kus valdavaks oli vastupidine trend, st töökohtade kaotamise ülekaal töökohtade loomisega võrreldes (Venesaar, 2003). Suhteliselt kõrged töökohtade ümberpaiknemise määrad (sh töökohtade loomine, kaotamine ja ümberpaiknemise kogumäär) näitavad ettevõtete head kohanemisvõimet väliskeskkonna muutustega. Töökohtade ümberpaiknemise

kõrge ülemäär kajastab suuremaid muutusi töötajate liikumises ettevõtetes kui oleks vaja olnud netohõive saavutamiseks.

Tabel 1. Keskmised töökohtade ümberpaiknemise määrad küsitletud ettevõtetes, %.

Näitaja	2002. a. võrreldes 2001.a.
Töökohtade loomine	12,2
Töökohtade kaotamine	9,1
Töökohtade ümberpaiknemise kogumäär	21,3
Töökohtade ümberpaiknemise netomäär	3,1
Töökohtade ümberpaiknemise ülemäär	18,2

Allikas: AS Emor küsitluse andmebaas, autori arvutused

Mitmesuguste tunnuste alusel ettevõtteid grupeerides võimaldab analüüs välja tuua töökohtade voogude suundumused. Omandivormide põhjal oli 2002. aastal töökohtade loomise määr välisomandis olevates ettevõtetes peaaegu kaks korda kõrgem (20%) kui Eesti omandis olevates ettevõtetes (11%). Esimeste parem kasvuvõime on suures osas põhjendatud nende suurema töötajate arvu ja käibega valimis, samuti paiknemisega parema infrastruktuuriga piirkonnas (Tallinnas). Töökohtade loomise ja kaotamise määra võrdlus näitab, et välisomandis olevates ettevõtetes loodi ligi kolm korda rohkem töökohti (20%) kui neid kaotati (6,6%). Eesti omandil põhinevates ettevõtetes oli töökohtade loomine ja kaotamine rohkem tasakaalus, kuid töökohtade ümberpaiknemise kõrge ülemäär Eesti ettevõtetes (19% võrreldes 13% välisomandis olevates ettevõtetes) näitab, et netohõive saavutamiseks on nendes tehtud rohkem töökohtade vahetusi. See seletab Eesti ettevõtete ümberkorralduste suuremat ulatust. Seda on põhjustanud Eesti ettevõtetes tehtud muutused tehnoloogias, toodetes ja töötingimustes, et viia nad vastavusse EL-i nõuetega. Lisaks, turumuutuste ja mitmete teiste väliskeskkonnast tulenevate põhjustega seotud ümberkorraldused on samuti mõjutanud töökohtade ümberpaiknemise kõrge ülemäära kujunemist.

Majandussektoritest on töökohtade loomise määr keskmisest kõrgem tööstussektoris (15,8%), millele järgneb transpordi ja side (13,6) ning hulgikaubanduse (12,9%) sektor. Töökohtade loomise ja kaotamise määra oluline erinevus osutab ettevõtete suurele heterogeensusele turutingimustega kohanemisel (nt tööstus, äriteenused). Siiski on kõikides gruppides toimunud töökohtade samaaegne loomine ja kaotamine. Töökohti kaotati rohkem kui neid loodi äri- ja sotsiaalteenuste sektoris, kus töökohtade netovood osutusid negatiivseks. Nende sektorite ettevõtetes toimus töötajate arvu kasvu asemel sagedamini töötajate asendamisi, mis iseloomustab ümberkorraldusi.

Turgudele orienteerituse järgi on ümberstruktureerimine olnud kiirem eksportivates ettevõtetes, mida näitab töökohtade ümberpaiknemise kõrge kogumäär (24%). Koduturule orienteeritud ettevõtetes on töökohtade loomine ja kaotamine võrdlemisi tasakaalus, kuigi netomäära saavutamiseks on neis ettevõtetes tehtud rohkem liikumisi töökohtade vahel kui eksportivates ettevõtetes (19% võrreldes 16% eksportööride puhul).

Ettevõtte suuruse järgi võib reeglina oodata töökohtade loomise kõrgemat määra mikroettevõtetes, kuigi vähesed nendest suudavad turule püsima jääda. Käesolev uuring näitab, et töökohtade loomise määr oli vaadeldud perioodil kõrgeim väikeettevõtetes (13,6%), millele järgnesid mikroettevõtted (12,8%) ja keskmise suurusega ettevõtted (10%). Viimastes siiski kaotati rohkem töökohti kui neid loodi (vahe 1,8%). Kuigi uute ettevõtete loomist Eestis on toetanud nii töö- kui ettevõtluspoliitika, peab nentima, et arenguruumi jätkub ettevõtluskeskkonnast tulenevate takistuste vähendamisel, eriti väiksematele ettevõtetele töökohtade loomise ja nende turule püsimajäämise tingimustes (nt regulatsioon, finantside kättesaadavus). Siiski ühe aasta uuringu tulemused on vähe selleks, et teha sügavamaid järeldusi. Töökohtade loomise trendide jälgimist on soovitav jätkata pikema perioodi vältel.

Üheks oluliseks mõjuriks töökohtade loomisel on ettevõtete orienteeritus kasvule. Nagu arvata võib, oli töökohtade loomise määr kõrgem kasvava käibega ettevõtetes (17%). Stabiilse ja kahaneva käibega ettevõtetes töökohtade arv kokkuvõttes vähenes. Järelikult kehtib põhimõte, et töökohtade loomise määra kasvu saavutamiseks on vaja toetada ettevõtteid, kes on võimelised tööturul looma rohkem töökohti.

Töökohtade piirkondlikku ümberpaiknemise määra analüüsiti viies piirkonnas ning eraldi veel suuremates linnades ja maal. Kui pidada tööturu stabiilsuse näitajaks olukorda, kus töökohtade loomine ja kaotamine katavad teineteist (ehk saavad võrdseks), siis sellele on olnud kõige lähemal Põhja-Eesti piirkond (sealhulgas Tallinn), kuid selle saavutamiseks loodi ja kaotati kokkuvõttes rohkem töökohti kui teistes piirkondades (kogumäär 27%), mis viitab suurtele muutustele ettevõtetes. Ümberkorralduste ulatuselt järgneb Põhja-Eestile Lääne-Eesti piirkond. Teistes piirkondades tehti vaadeldud perioodil vähem muutusi, kuigi kõikides piirkondades on ülekaalus positiivsed töökohtade vood (st töökohtade loomine). Töötajate hulga netokasv oli Põhja- ja Ida-Eestis ning suuremates linnades väike, mille alusel võib pigem väita, et ettevõtluse areng neis piirkondades oli sel perioodil stabiilne. Märkimist väärib töökohtade voogude iseloom maal ja väikelinnades, kus 2002. aastal loodi töökohti üle kahe korra rohkem kui kaotati. Seda võib seletada nii uute ettevõtete tekkega maale kui ka mitmete suurettevõtete liikumisega suurematest linnadest maapiirkondadesse. Analüüsitav andmebaas lubab selle trendi ulatust hinnata vaid vaadeldava perioodi piires.

Kuna vaadeldava perioodi taustaks on majanduse kasvu periood, siis väärivad tähelepanu ettevõtete grupid, kus töökohtade ümberpaiknemise netomäär oli negatiivne. See näitab nende ettevõtete väiksemat konkurentsivõimet, viitab takistustele väliskeskkonnas või ei ole ettevõtlust toetavad teenused neile gruppidele kättesaadavad jne. Väheneva töökohtade arvuga ettevõttegruppide hulgas võib nimetada äri- ja sotsiaalteenuste sektorit, kahaneva ja stabiilse käibega ettevõtteid, füüsilisest isikust ettevõtjaid ja naisettevõtjaid (Tabel 2).

Tabel 2. Kahaneva töötajate arvuga ettevõttegrupid, töökohtade ümberpaiknemise netomäär, %.

Ettevõtete grupp	Töökohtade ümberpaiknemise netomäär, %
Äriteenuste sektor	-10,8
Kahaneva käibega ettevõtted	-9,9
Füüsilisest isikust ettevõtjad	-5,7
Sotsiaalteenuste sektor	-4,6
Stabiilse käibega ettevõtted	-3,8
Naisettevõtjad	-3,2
Keskmise suurusega (50-249 töötajaga) ettevõtted	-1,8
Vanemad ettevõtted (registreeritud 1992-1995)	-0,7
Koduturul tegutsevad ettevõtted (ei ekspordi)	-0,2

Allikas: AS Emor küsitluse andmebaas, autori arvutused

Eelnevast tulenevalt tuleks ettevõtluspoliitika kujundamisel tõsisemalt käsitleda neid ettevõtete gruppe, kus töökohti kaotati rohkem kui neid loodi.

3. Ettevõtjate arvamused probleemidest ja toetavate meetmete mõjust ning ettevõtluspoliitika

Ettevõtjate arvates on nende tegevusele suuremaks takistuseks turu leidmine oma toodetele või teenustele, maksud ja finantsressursside kättesaadavus. Kui analüüsida ettevõtjate arvamusi sõltuvalt töökohtade arvu muutumisest (s.t kasvavad, stabiilsed ja kahanevad), siis kahaneva töökohtade arvuga ettevõtetel on need kolm takistust nimetatud sagedamini kui kasvavate ettevõtete puhul. Turu leidmine oli suureks probleemiks ka stabiilse töötajate arvuga ettevõtetele. Selle probleemi lahendamine on seotud paljude aspektidega ettevõtete tegevuses, nt toodete/teenuste kvaliteet, töötajate oskused, vajaliku tehnoloogia ja informatsiooni kättesaadavus jne. Mitmete küsimuste lahendamisele aitaks kaasa ettevõtluspoliitika sihtgruppide täpsem määratlus ja teenuste suunamine nendele gruppidele (nt turundusmeetmete planeerimisel).

Tähtsuselt teise probleemina nimetasid küsitletud ettevõtjad kõrgeid makse. Maksuseadustest nimetasid ettevõtjad kokkuvõttes sagedamini takistavateks käibe, sotsiaal- ja tulumaksu. Sellises järjestuses, kuid keskmiselt sagedamini olid nimetanud neid seadusi takistavatena kasvavad ettevõtted (vastavalt 46%, 28% ja 24% ettevõtetest). Stabiilse töötajate arvuga ettevõtetes oli sageduselt esimesel kohal tulumaks (31%), kahanevates ettevõtetes aga erisoodustusmaksud (28%), millele järgnes sotsiaalmaks (20%) ja aktsiisimaks (17%). Ligi kolmandik kahanevatest ettevõtetest on viidanud muudele maksuseadustele. Nende selgitamiseks on vajalikud täiendavad uuringud, et teada saada maksuseaduste mõju eri ettevõttegruppidele.

Finantsressursside kättesaadavuse hindamisel on huvitav analüüsida kasutatavaid allikaid. Küsitlusest selgub, et suur osa ettevõtetest alustas väga väikese kapitaliga, mis omakorda määrab ka nende edaspidise arengusuuna ja –kiiruse ning töökohtade loomise määra. Valdavaks finantseerimise allikaks asutamisel oli isefinantseerimine ja laen sõpradelt või tuttavatelt, pangalaenu kasutas väike osa, sagedamini stabiilse ja kasvava töötajate arvuga ettevõtted. Väliste finantside vähene kasutamine võib olla seotud ettevõtjate madala riskivalmidusega, teadmiste ja informatsiooni puudumisega nende allikate kohta kui ka ettevõtluspoliitika prioriteetidest tingitud. Siin saab kaasa aidata ettevõtluspoliitika prioriteetide ülevaatamine ja uute meetmete rakendamine (nt nõustamisteenused investeeringute juhtimise kohta).

Ettevõtjatele oli suureks probleemiks töötajate leidmise probleem, eriti oskustööliste ja kesktaseme juhtide leidmine kasvava töötajate arvuga ettevõtetes, kus vajadus uute töötajate järele on suurem. Veidi madalamalt hindasid seda probleemi kahanevad ettevõtted. Töötajate koolituse vajadust on keskmisest sagedamini nimetanud kasvavad ettevõtted. Tööhõive kasvu tagamiseks Eestis lähtuvalt Euroopa Liidu Lissaboni Agenda eesmärkidest peaks töötajatele paremate koolitusvõimaluste loomine olema töö- ja ettevõtluspoliitika prioriteetideks. Seejuures vajaksid täpsustamist sihtgrupid ja koolituse kvaliteedinõuded.

Mitmete ettevõttegruppide (nt väiksema töötajate arvuga) madal töökohtade loomise määr lubab arvata, et ettevõtete asutamist ja tegevust mõjutav regulatsioon ning teised poliitilised meetmed ei ole soosinud töökohtade loomist. Eesti ettevõtluspoliitika arendamisel tuleks arvesse võtta Lissaboni Agendas toodud ettekirjutisi liikmesriikidele ettevõtete asutamist ja tegevust reguleeriva seadusandluse lihtsustamise osas. Kuigi ettevõtte asutamist Eestis on peetud üsna kergeks, on ettevõtjate arvates siin võimalusi bürokraatia vähendamiseks. Ettevõtted on sagedamini nimetanud takistusi maksude, tegevusala ja litsentside reguleerimisel. Euroopa Liidu seadusandlus ja tööohutuse nõuded olid suuremaks takistuseks kahaneva töötajate arvuga ettevõtetele, kvaliteedinõuded aga kasvavatele ettevõtetele.

Töökohtade loomist takistavaks teguriks võib olla ka tööturgu reguleerivad seadused. Eestis on kõrgeid koondamishüvitisi ja koondamisest etteteatamise tähtaegu peetud tööturu paindlikkust vähendavaks asjaoluks (Hinnosaar, 2003). Eesti töösuhteid reguleerivat seadusandlust on rangusastmelt hinnatud sarnaseks Euroopa Liidu keskmisele (Järve et al, 2001). Koos tööjõu vaba liikumise reguleerimisega Euroopa Liidu koosseisus võib eeldada riigi suurenevat sekkumist tööturu küsimustes (nt sotsiaalne kaitse), sotsiaalse dialoogi rolli suurenemist ja ka ettevõtetele uusi nõudeid mitmetes valdkondades (nt töötingimused). Euroopa Liiduga liitumise mõju on positiivseks hinnanud kõik ettevõttegrupid (alates 33% kahanevatest kuni 44% kasvavatest ettevõtetest).

Ettevõtluspoliitika arendamiseks annab vihjeid küsimus nõustamise vajaduse kohta, mida tunnistas ligi kolmandik küsitletutest (sh 37% kasvavatest ettevõtetest). Suurem nõudlus on õigusliku nõustamise järele kõigis ettevõttegruppides, kahaneva töötajate arvuga ettevõtted on sagedamini hinnanud nõustamise vajadust äri

planeerimise (25%), müügi ja turunduse (19%), finantseerimise allikate (18%), raamatupidamise ja kvaliteedinõuete (17%) ning tegevusalaga seotud küsimuste kohta (13%). Kui keskmiselt üle poolte (54%) konsultatsiooni vajadust nimetanud ettevõtetest pöörduksid abi saamiseks erakonsultandi, partnerite või sõbra ja pere poole, siis 46% kahanevatest ettevõtetest ei teadnud, kelle poole pöörduda. Järelikult ei ole ettevõtjatel informatsiooni konsultatsioonivõimaluste kohta või ei ole varasem kogemus olnud neile kohane. Märkimisväärne osa ettevõtjatest ei otsi nõuandeid ettevõtluskeskustest. Seega ettevõtluse tugistruktuuri tegevust ja väljundit on vaja põhjalikumalt uurida, mis aitaks selgitada ettevõtlust toetavate teenuste vähese nõudluse põhjusi ning leida võimalusi nende kvaliteedi ja tulemuslikkuse tõstmiseks.

Kokkuvõte

Käesoleva analüüsi eesmärk oli välja tuua töökohtade voogude suundumused eri ettevõttegruppides, hinnata ettevõtete ümberstruktureerimise ulatust ja töökohtade loomist mõjutavaid tegureid ning otsida ettevõtluspoliitika meetmeid, mis toetaksid uute töökohtade loomist. Analüüs näitas 2002. aastal töökohtade loomise ülekaalu töökohtade kaotamisega võrreldes. Kõrgeim töökohtade loomise määr oli nooremates, välisomandis olevates ja kasvava käibega ettevõtetes, madalaim kahaneva käibega, vanemates ja sotsiaalteenuseid osutavates ettevõtetes. Kõrge töökohtade ümberpaiknemise määr näitab ettevõtete paindlikku kohanemist väliskeskkonna muutustega. Kõrgem ümberstruktureerimise aktiivsus oli tööstuses, transpordi- ja sidesektoris. Kõige enam kahanes töökohtade arv äri- ja sotsiaalteenuste sektoris, kahaneva ja stabiilse käibega ettevõtetes ning füüsilisest isikust ettevõtjatel ja naisettevõtjatel. Suuremateks takistusteks ettevõtete tegevuses on turu leidmine toodetele ja teenustele, maksud ja finantsressursside kättesaadavus. Ettevõtted, kes kasutasid toetavaid teenuseid, investeerisid põhivarasse või olid muul moel aktiivsed, olid võimelised looma rohkem töökohti. Analüüsi tulemused juhivad tähelepanu vajadusele otsida võimalusi ettevõtete toetamiseks nende konkurentsivõime tõstmisel lähtuvalt Lissaboni Agenda nõuetest. Ettevõtluspoliitikas on vajalik sihtgruppide määratlemine lähtuvalt töökohtade ümberpaiknemisest, ettevõtjatele uute nõustamismeetmete pakkumine, informatsiooni ja koolitusvõimaluste kättesaadavuse parandamine, institutsioonide arendamine, mis kokkuvõttes peaks toetama töökohtade loomist.

Kasutatud kirjandus

1. **Davis, S. and Haltiwanger, J.** 1992. Gross Job Creation, Cross Job Destruction and Labour Reallocation. – Quarterly Journal of Economics, 107, 3, 819–863;
2. **Davis, S., Haltiwanger, J. and Schuh, S.** 1997. Job Creation and Job Destruction. Massachusetts. The MIT Press.
3. **Faggio, G., Konings, J.** 1999. Gross Job Flows and Firm Growth in Transition Countries: Evidence Using Firm level data on Five Countries. CEPR Discussion Paper, October 1999, No. 2261.

4. **Haltiwanger, J., Vodopivec**, 2001. Gross Worker and Job Flows in a Transition Economy: An Analysis of Estonia. Policy Resesrch Working paper, No. 2082. The World Bank;
5. **Hinnosaar, M.** 2003. Eesti tööturu institutsionaalne raamistik rahvusvahelises võrdluses. (Eesti Panga toimetised, 7).
6. **Järve, J., Kallaste, E., Eamets, R**. 2001. Töösuhted Eestis – Euroopa Liiduga liitumise taustal. Tartu Ülikool, mimeo.
7. **Mortensen, D. & Pissarides, C.** 1999. Job Creation, Job Destruction and Equilibrium Unemployment. CEP Discussion Paper, LSE.
8. **Venesaar, U.** 2003. Töökohtade loomine ja kaotamine Eesti ettevõtetes. – ettevõttemajandus Eestis ja Euroopa Liit. I teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Pärnu 7.-8. veebruar 2003), Mattimar, Tallinn. Pärnu.

Summary

JOB RELOCATION IN ENTERPRISES AND ENTREPRENEURSHIP POLICY

Urve Venesaar
Tallinn Technical University

This analysis seeks to identify the tendencies in job flows in different groups of enterprises, assess the scope of restructuring and factors that influence creation of jobs and find measures for supporting job creation. The analysis indicated an excess of job creation over job destruction in 2002. The job creation rate was the highest in younger, foreign-owned enterprises and in those with a growing turnover, and the lowest in older enterprises, in those with diminishing turnover and in social services rendering enterprises. A high job relocation rate indicates enterprises' flexible adaptation to changes in external environment. The restructuring activity was higher in industry, transport and communications. The number of jobs decreased most in the sector of business activities and social services, in enterprises with a diminishing or stable turnover and sole proprietors and female entrepreneurs. The major constraints to enterprises' activity are finding of markets to products and services, taxes and access to financial resources. Enterprises who used entrepreneurship support services, invested in fixed assets or were in some other way active, were able to create more jobs. The analysis results draw attention to the need to find new ways for supporting enterprises in order to raise their competitiveness based on the Lisbon Agenda requirements. It is necessary to define the target groups in entrepreneurship policy based on job relocation, supply new advisory services for enterprises, improve availability of information for entrepreneurs and training possibilities, institutional development, which ultimately should promote job creation. Based on the heterogeneous nature of enterprises' restructuring it is necessary while elaborating and implementing their support measures to take into consideration the specific features of different groups of enterprises. In this respect, regular investigations of enterprises as well as institutions supplying supporting services would help to have a comprehensive idea of the situation and improve the quality of services and their efficiency.

AWARENESS AND THE USAGE OF BUSINESS SUPPORT MEASURES BY SME-S IN ESTONIA

Kristina Värno
University of Tartu

Introduction

It is a fact that SME-s play a significant role in the economic and social life of a country. In addition to being an important source of new jobs, SME-s are often seen as the engines for future growth. As the growth is crucial for Estonia as a transition country, the development of SME-s is of great importance. Until now the opinions about their problems and the solutions to the problems have been worked out mainly by using expert opinions and macro studies about the developments of SME-s in Estonia. So far there has been only one survey about the opinions of entrepreneurs in manufacturing sector about their situation in 1998 (Survey on … 1998). As the situation has changed much since this time and also no more sectors were analyzed in that survey, it is possible that the current support programs are not appropriate to solve the real problems of entrepreneurs.

This article is based on survey that was carried out by EMOR on request of Estonian Ministry of Economic Affairs and Communication among Estonian SME-s within one month at the end of 2002. During this time 1912 phone interviews of Estonian small and medium-sized enterprises were done. This article is based on the results of the project "Development Problems and State Support Measures of SMEs in Estonia" (Jürgenson *et al*. 2003). The aim of this article is to analyze awareness and the usage of state support measures by SME-s in Estonia. Based on the analysis recommendations will be given for the Estonian government for efficient setup and promotion of state support measures.

Awareness and the usage of business support measures

The awareness of the existence of state business support measures is quite high among Estonian SME-s – 77% of enterprises stated to have at least heard something about them (refer to Figure 1). Comparing these results with the similar study that was carried through in Europe, it is very high percentage – only 31% of SME-s in the European Economic Area and Switzerland were aware of the existence of support programs in the field of financial assistance, training support, consulting or information offered by regional, national or European institutions (SME Observatory 2000, p. 195). Still, these differences in results may come from different specifications of the awareness – e.g. may we interpret that these companies are aware of support programs who have heard at least something about these. If to exclude these companies (65%) from those who are aware, then the awareness in Estonia is much lower compared to SME-s in Europe.

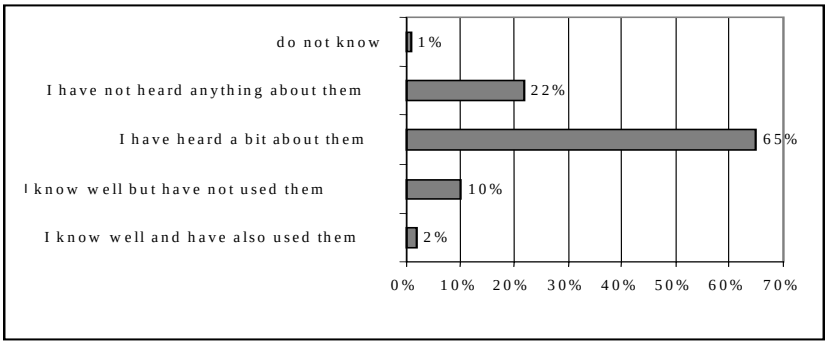


Figure 1. Which of the following describes best your knowledge about different business support methods used by the state? (author's calculations).

The participation in state support programs is very low in Estonia. Only 2% of the Estonian SME-s have participated in support programs whereas 9% of SME-s in the European Economic Area and Switzerland have taken part in regional, national or European Community programs (SME Observatory 2000, p. 400). As can be seen from Figure 1, there are several enterprises (10%) which know well the state support programs but have not used them. The relative importance of these companies is much lower as compared to the European SME-s where 22% of informed companies had been refused participation (SME Observatory 2000, p. 195). Unfortunately Estonian study did not include questions about reasons for not participating in the support programs and therefore these can only be analyzed on the basis of the results that were gained from the European study (refer to Figure 2). It can be assumed that SME-s in Estonia face similar problems, but it is not possible to present reliable conclusions about the significance of different problems here.

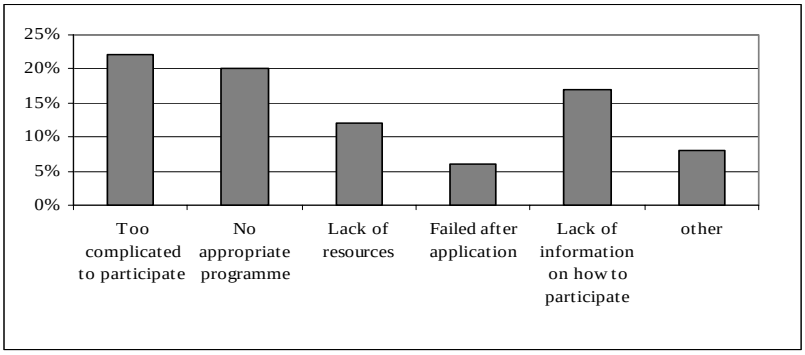


Figure 2. Reasons for SME-s not to participate in Community Programmes (% of enterprises which are aware of European support schemes, but have not participated) (SME Observatory 2000, p. 197).

Analyzing these results by different groups, revealed that smaller companies (up to 9 employees) have more often not heard anything about state support programs than larger companies (refer to Figure 3). Speaking of different sectors, transportations and communication sector has more unaware companies (36%) compared to other sectors.

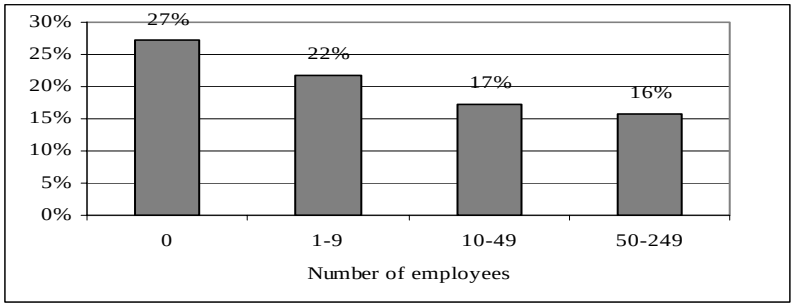


Figure 3. The share of enterprises who have not heard anything about state support programs within the companies with different size (author's calculations).

Although quite many companies have heard something about state support programs, they are relatively inactive in searching further information – only 21% have put up some effort. On the basis of the results of this study, it is difficult to point out the reasons of low interest, but again relying on several studies hat have carried out (e.g. ADAPT project) it can be assumed that the main reasons are:

- low awareness of available services,
- perception about low likelihood of the availability of the support,
- perception about company's low ability to qualify for the support,
- perception of cumbersomeness of application procedures.

The main medium that is used for searching information about state support programs is Internet (59%) and the preference of this channel does not depend on the size of company. Public media (28%) is the second source for finding information and Enterprise Centre was mentioned by 12% of companies. Professional unions are used only by 4% of the companies, and this share is surprisingly low.

The results of the European study suggested that there is a strong evidence that both the rate of participation as well as the rate of awareness (or, put differently, the probability that a particular enterprise is aware of or participates in a support scheme) significantly and positively depends on the size of the enterprise (SME Observatory 2000, p. 205). As it turned out, the same applies also in the case of Estonian SME-s – larger companies (with 10–49 and 50–249 employees) are more aware and have used more the business support programs and they have also exhibited significantly more interest for searching that kind of information (refer to Figure 4).

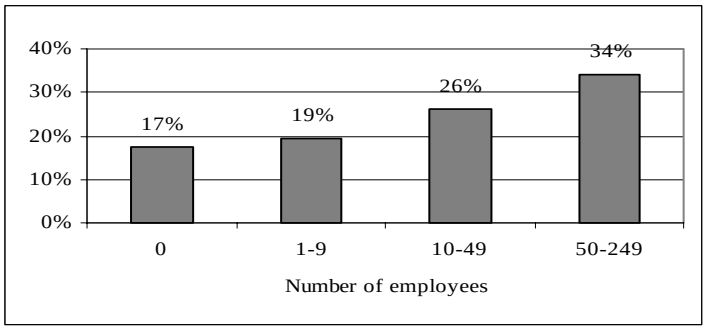


Figure 4. The share of enterprises which have searched for information about state grant programs within the companies with different size (author's calculations).

Possible reasons why bigger companies are more active are the following:

- bigger companies acknowledge more acute need for the support;
- bigger companies can afford to devote more resources for the search process, whereas smaller companies are too busy with the day-to-day operations.

There are also differences between regions. It turned out that enterprises from small towns and countryside are more active for searching information (refer to Figure 5) and therefore more aware of different support schemes (although, the difference is not statistically significant). The reason for that might be that enterprises from these areas perceive more need for the support and therefore are more active to search it. The results show also that Central- and South-Estonia are most active in searching information.

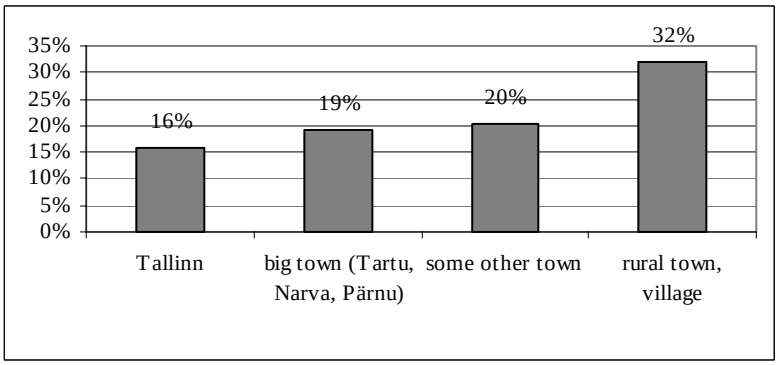


Figure 5. The share of enterprises which have searched information about state grant programs in different regions (author's calculations).

Speaking of state aid programs in detail, the most well known state aid program, provided by the Ministry of Economic Affairs and Communications, is start-up aid

(75% of enterprises have heard about this measure), this is followed by the awareness of training support (61%), loan guarantees (54%) and infrastructure support (41%). Larger companies (with 10–49 and 50–249 employees) are more aware of start-up aid and loan guarantees than the other companies. This indicates that the main target group for start-up aid – small companies – might be under-informed. The reason might be that the managers of the small companies (up to 9 employees) being less trained, are not imaginative enough to acknowledge the possibility of the state support. Transportation, communication sector are less aware of all these programs than other sectors and this result is in accordance with earliest results i.e. they are not interested in, because by default they are excluded from these schemes. Manufacturing industry is more informed about loan guarantees than any other sector.

The awareness and usage of agencies and organisations dealing with support measures

The awareness about agencies and organisations dealing with support measures is low – only 26% of enterprises were informed. The most well known agency is the Enterprise Centre – 10% of respondents stated that they would turn to local Enterprise Centre to apply for state support. About half of the companies know where the closest Enterprise Centre is located, but only 12% have used its services. "No need" is the main reason (stated by 71% of the companies) for not attending to Enterprise Centre. The lack of knowledge about this kind of service is also the reason for low participation (refer to Figure 6).

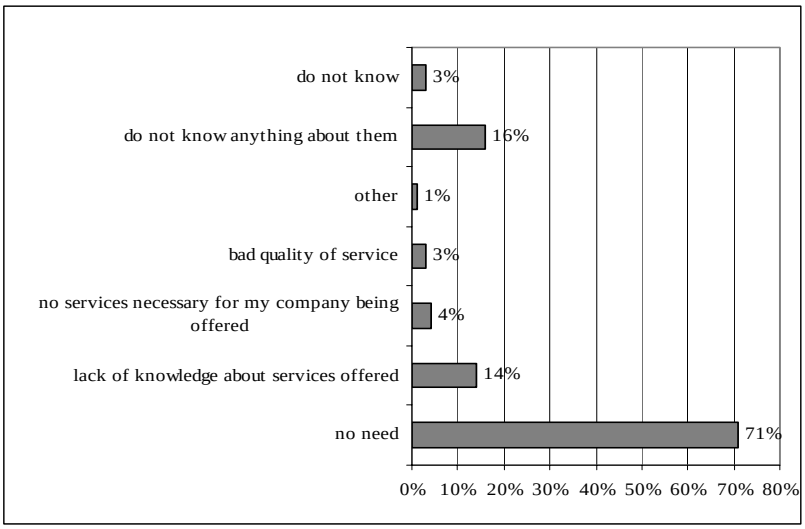


Figure 6. The reasons why enterprises have not turned to the Enterprise Centre (author's calculations).

These results confirm conclusions of a previous study (Enterprising Estonia … 2003, p. 5) that the low usage of services comes from the imperfect marketing and from the lack of motivation to "sell" the services. Therefore the main issue here is the promotion – the need to raise the awareness is obvious.

There are again differences between different groups. Larger companies (with 10–49 and 50–249 employees) seem to be more informed than smaller ones (up till 9 employees). Their knowledge about the institutions that deal with the support measures and where to apply is better.

In differentiating between different areas, it turned out that enterprises from small towns and countryside know better than the others where the closest Enterprise Centre is and where to apply. They have also used the services more (this holds true in absolute terms and percentages) than companies from other areas (refer to Figure 7). The reason is the same as were mentioned before – they face a higher need for the support. On the other hand, it might be true that to a large extent the measures have been directed considering the regional development, thus it is logical that the firms from countryside are more informed. In practice, Enterprise Centers are operating in such a way that every county has one with 1.5 workplaces. Naturally, this means that there are significantly fewer entrepreneurs per one government official in smaller towns than in Tallinn or Tartu. This means that information can be distributed much more widely in smaller towns.

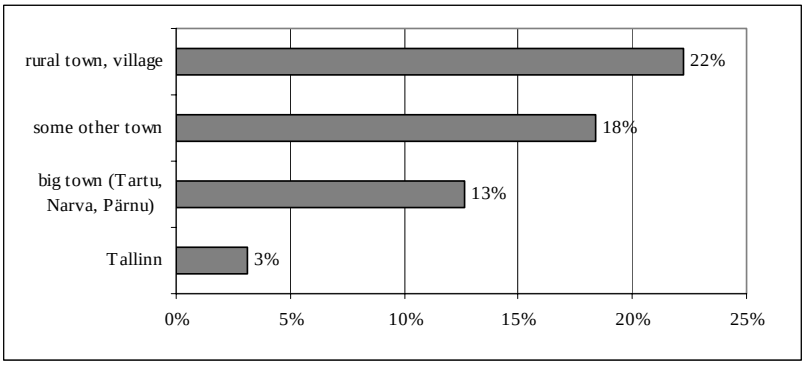


Figure 7. The share of enterprises which have used the services of the Enterprise Centre (author's calculations).

Considering only those companies (12%) who have used the Enterprise Centre services, the main purpose for turning to the centre was to obtain the information. Most of them evaluated their connection generally useful (refer to Figure 8). In analyzing the non-satisfaction, it appeared that option "not useful at all" was most often chosen when applying for support. Therefore, it would be important to investigate next time, with which kind of expectations they turned to the Enterprise Centre and why they were disappointed.

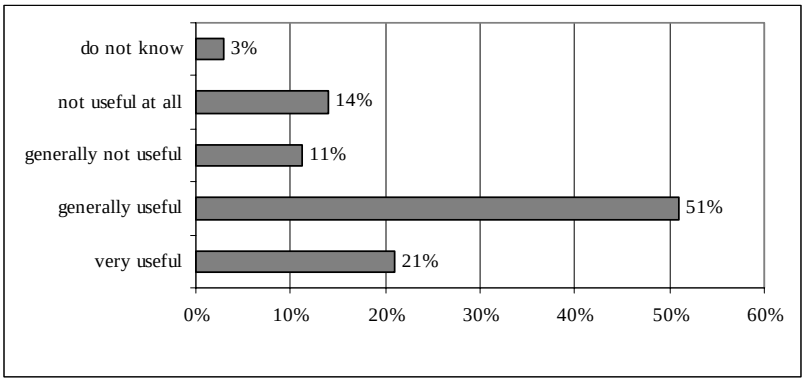


Figure 8. Perceptions of the usefulness of the last contact with the Enterprise Centre (author's calculations).

Main conclusions and propositions

The study revealed that quite high percentage of companies have some knowledge of state support programs, but only few of them have searched further information about these programs. Therefore, the main issue is that companies need to be convinced about the usefulness of time and effort spent on the search in the first place. For that it is important to raise the perception of credible possibilities of getting the state support. If a company believes that there is a big enough change to get the support it would make the best effort to find the information. The fact is that disbelief to the programs comes from the lack of knowledge – therefore the low awareness is a serious bottleneck.

The whole variety of media can be considered for letting the entrepreneurs know about state support, but due to the reasons discussed above it is especially recommended to use Internet. There are also other ways for increasing the awareness, such as:

- Promotion campaign to a wide audience (major national newspaper – perhaps even not "Äripäev", as the readers of the main business newspaper are more active anyway) about a "success story" – a case of a company (with whom the target group can identify themselves), which had a positive experience with the support program. As this kind of activity has been already launched this year, it would be interesting to investigate in the next survey how this activity has influenced the overall awareness of state support programs.
- Direct mailing of information booklets to the start-ups with a short description of the support programs (presumes cooperation with e.g. business registry "Äriregister" or other state agencies like Statistical Office, etc.). This should be differentiated across sectors, areas of location, size groups etc. depending on what target group is desired.

- Again, for the start-ups, to accompany some of the formal procedure (e.g. initial registration) with a give away of the aforementioned booklets.
- For the existing companies it would be useful to consider using the help of Chamber of Commerce or sector based organizations. For comparison, in the German ADAPT program, personal dialogues between representatives of chambers of commerce or training associations and managers of SME-s have proved to be the most effective way to stimulate SME participation (SME Observatory 2000, p. 216).

It is also important to mention that in designing and developing support programs and materials it would be useful to involve trade bodies, sector specialists and businesses themselves. In ADAPT projects it has shown good results. There is a wide understanding that this involvement by interested parties is essential. Apart from lending credibility and ensuring relevance, business people usually relate better to other business people. They feel that they understand each other and speak the same language. (Engaging SMEs 2001, p. 32)

Speaking of awareness by different groups it is noteworthy that there is a need for paying attention especially to the smaller companies as they are less active and therefore less informed about state support programs. It is also useful to know that companies in the rural areas make more efforts in seeking information. This implies that enterprises in these areas perceive more of the need for that kind of support.

The availability of the information is another issue. When company starts to search information it is important that the information is easily obtainable. However, it can be assumed that in this area there are some problems, as it came out that 15% of companies (from 230) stated difficulties in finding information about state support programs. Although it is not the high percentage, it still implies that there is some space left for development.

As Internet being the main source for searching information, it is natural to use it as the main way to provide the information. Information portal Aktiva (www.aktiva.ee) is arranged by the state for entrepreneurs to distribute different types of information concerning business. But as it appeared from the study it is not well known and therefore the usage is very low. To raise the awareness it is important to promote it more, especially in the Internet (as in this case Aktiva is just a mouse click away). It would be useful to find out which web site entrepreneurs frequently refer to and target the campaign to this site.

Speaking of participation in state support programs, it turned out that there are several companies that are well informed about the programs but have not participated in them. It would be interesting to know the reasons; perhaps there exist some barriers e.g. too complicated procedures. Therefore it is important in the next survey to investigate closely this area for effective participation in state support programs.

The awareness about institutions dealing with the support measures is much lower than the awareness of the existence of support programs. These organisations are little known and therefore the use for their services is also low. There is obvious need to promote the services, which Enterprise Centres offer, so that these institutions could work more effectively.

References

1. Engaging SME-s: Innovative Approaches to Improving Business Support for Small and Medium-sized Enterprises. Produced by the ADAPT Support Unit, March 2001, 39 p.
2. Enterprising Estonia – National Policy for the Development of Small and Medium-sized Enterprises in Estonia in 2002–2006. Action Plan, 2003, 30 p.
3. **Jürgenson, A., Oks, A., Selliov, R., Värno, K**. Development Problems and State Support Measures of SMEs in Estonia – Report Tartu 2003, 96 p.
4. Survey on Small Companies: Report, EMOR, Tallinn, October 1998, 100 p.
5. The European Observatory for SME-s – Sixth Report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission, 2000, 438 p.

Kokkuvõte

TEADLIKKUS RIIGI TOETUSMEETMETEST JA NENDE KASUTAMINE EESTI VÄIKESE JA KESKMISE SUURUSEGA ETTEVÕTETE POOLT

Kristina Värno
Tartu Ülikool

Siiani on Eestis riiklike ettevõtluse toetusprogrammide väljatöötamisel lähtutud eksperthinnangutest ja ettevõtluse arengut käsitlevatest analüüsidest, kuid puudunud on info ettevõtjate hinnangute kohta. Mis on nende arvates hetkel kõige teravamad probleemid, mis ettevõte arengut takistavad? Kuidas need varieeruvad erinevate ettevõte lõikes? Kas ettevõtted teavad pakutavaid toetusmeetmeid ning kuidas nad neid hindavad? Nendele küsimustele vastuse leidmiseks viidi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eestvedamisel 2002. aastal ettevõtjate (valim 1912 ettevõtet) seas läbi telefoniküsitlus. Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida ettevõtete teadlikkust riigi toetusprogrammidest ja nende kasutamist. Tuginedes analüüsi tulemustele antakse soovitusi riigi toetusmeetmete tõhusamaks ülesehituseks ja tutvustamiseks.

Uuringu tulemusena selgus, et teadlikkus riigi toetusmeetmetest on väga madal. Samas leidub aga päris palju (65%) neid ettevõtteid, kes on toetusprogrammidest üht-teist kuulnud, kuid on väga passiivsed otsimaks edasist informatsiooni – ainult 21% vastanutest on otsinud infot riiklike toetusprogrammide kohta. Selline suhtumine võib tuleneda asjaolust, et toetuse saamist ei peeta eriti tõenäoliseks. Seetõttu on väga oluline parandada suhtumist riigi poolt pakutava toetuse saamise võimalusesse. Kui rääkida toetusprogrammide kasutamisest, siis see on veelgi madalam – ainult 2% vastanutest on kasutanud.

Võrreldes tulemusi erinevate ettevõtte gruppide lõikes (suurus, vanus jt) selgus, et ettevõtte suurus on oluliselt ja positiivselt seotud teadlikkuse ja osalemisega toetusprogrammides. S.t. et mida suurem on ettevõte, seda aktiivsem ta on otsimaks informatsiooni ja osalemaks toetusprogrammides. Seega on väga oluline suurendada teadlikkust just väiksemate (kuni 9 töötajaga) ettevõtete seas, sest nemad vajavad eelkõige abi. Samas ei tulnud uuringus välja, et info otsimisel on erinevusi ettevõtete suurusgruppide vahel. Peamine informatsiooni otsimise kanal on internet, seega peaks ettevõtteid teavitama just interneti kaudu. Riigi poolt on loodud küll sellise info jagamiseks infoportaal Aktiva, kuid ka sellest portaalist teatakse vähe ning seetõttu pole ta veel eriti efektiivne. Efektiivsuse tõstmiseks on oluline Aktivat reklaamida ettevõtete poolt laialt kasutatavates internetiportaalides. Kuna aga väiksemad ettevõtted ise ei ole aktiivsed otsimaks infot, siis tuleb see info neile n.ö ette sööta, nt. ettevõtte registreerimisel jagada infobrošüüre või saata infobrošüüre otse sihtgrupile.

Analüüsides tulemusi erinevate regioonide lõikes selgus, et ettevõtted väikestes linnades ja maakondades on aktiivsemad info otsijad kui teiste regioonide ettevõtted. Ilmselt on aktiivsuse põhjuseks ka asjaolu, et need ettevõtted tunnetavad suuremat vajadust toetuse järele.

Kõik eelmainitu kehtib ka organisatsioonide kohta, kes tegelevad toetus-programmide pakkumisega – teadlikkus nendest ja nende poolt pakutavate teenuste kasutamine on väga madal. Kõige rohkem teatakse ettevõtluskeskust, kuid ainult 12% vastanutest on kasutanud nimetatud organisatsiooni teenust ja peamiselt informatsiooni kogumise eesmärgiga. Peamise põhjusena, miks pole pakutud teenuseid kasutatud, toodi välja vajaduse puudumine (71%), millest võib järeldada, et enamus ettevõtteid siiski ei tea, milliseid teenuseid ettevõtluskeskuste poolt pakutakse. Positiivseks tulemuseks võib aga lugeda seda, et enamus ettevõtetest, kes on kasutanud ettevõtluskeskuse teenust, jäid abi saamisega üldiselt rahule. Seega on ka riigi toetusprogrammidega tegelevate ettevõtete puhul tarvis suurendada nii teadlikkust nende endi kui ka nende poolt pakutavate teenuste kohta.