

**EESTI MAJANDUSPOLIITILISED  
VÄITLUSED**

Artiklid

**ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER  
WIRTSCHAFTSPOLITIK**

Beiträge

**DISCUSSIONS ON ESTONIAN  
ECONOMIC POLICY**

Articles

**XV**

**2007**

**Eesti majanduspoliitilised väitlused / Estnische Gespräche über  
Wirtschaftspolitik / Discussions on Estonian Economic Policy**

Asutatud aastal 1984 / Gegründet im Jahre 1984 / Established in 1984

ASUTAJA, KOORDINAATOR JA TOIMETAJA / GRÜNDER, KOORDINATOR  
UND REDAKTEUR / FOUNDER, COORDINATOR AND EDITOR:

Matti Raudjärv (Tartu Ülikool – Pärnu Kolledž ja Mattimar OÜ)

KAASKOORDINAATORID JA KONSULTANDID / KOORDINATIONS- UND  
BERATUNGSTEAM / CO-COORDINATORS AND CONSULTANTS :

Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikool)

Janno Reiljan (Tartu Ülikool)

TOIMETUSKOLLEEGIUM / REDAKTIONSKOLLEGIUM / EDITORIAL BOARD

Peter Friedrich (University of Federal Armed Forces Munich, University of Tartu)

Manfred O. E. Hennies (Fachhochschule Kiel)

Enno Langfeldt (Fachhochschule Kiel)

Stefan Okruch (Andrassy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest)

Armin Rohde (Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald)

Mart Sörg (Tartu Ülikool)

Publikatsioon ilmub kuni kaks korda aastas / Die Publikation erscheint bis zu zwei  
Mal im Jahr / The publication is published once or twice a year

Artiklid on avaldatud andmebaasis ECONIS / Die Beiträge sind in der Datenbank  
ECONIS / Articles have been published in the ECONIS database

KONTAKT - CONTACT: Matti Raudjärv

Tartu Ülikool – Pärnu Kolledž /

University of Tartu – Pärnu College **or** Mattimar OÜ

Ringi 35

Kose tee 79

80012 Pärnu

12013 Tallinn

Estonia

Estonia

[mattir@pc.ut.ee](mailto:mattir@pc.ut.ee)

[mattir@hot.ee](mailto:mattir@hot.ee)

[www.mattimar.ee](http://www.mattimar.ee)

ISBN 978-3-8305-1415-2 (trükis)

ISBN 978-9985-844-19-9 (trükis)

ISBN 978-3-8305-1415-2 (CD-ROM)

ISBN 978-9985-844-20-5 (CD-ROM)

ISSN 1736-5597 (trükis)

ISSN 1736-5600 (CD-ROM)

TARTU ÜLIKOOL  
Pärnu Kolledž  
Majandusteaduskond

UNIVERSITÄT TARTU  
Pärnuer College  
Fakultät für  
Wirtschaftswissenschaften

UNIVERSITY OF TARTU  
Pärnu College  
Faculty of Economics and  
Business Administration

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Regionaalpoliitika õppetool

TECHNISCHE UNIVERSITÄT TALLINN  
Lehrstuhl für Regionalpolitik

TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY  
Chair of Regional 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 VÄITLUSED**  
**XV**

**ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER WIRTSCHAFTSPOLITIK**  
**XV**

**DISCUSSIONS ON ESTONIAN ECONOMIC POLICY**  
**XV**



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-  
VERLAG GmbH



MATTIMAR

BERLIN \* TALLINN  
2007

**Eesti majanduspoliitilised väitlused – 15/**

**Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik – 15/**

**Discussions on Estonian economic policy – 15.** – Berlin, Tallinn: BWV \*  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, MATTIMAR OÜ, 2007

ISBN 978-3-8305-1415-2 (trükis), ISBN 978-9985-844-19-9 (trükis)  
ISBN 978-3-8305-1415-2 (CD-ROM), ISBN 978-9985-844-20-5 (CD-ROM)  
ISSN 1736-5597 (trükis)  
ISSN 1736-5600 (CD-ROM)

Käesolevas publikatsioonis avaldatud artiklid on eelretsenseeritud anonüümselt  
sõltumatute doktorikraadiga retsensentide poolt.

Alle Beiträge der vorliegenden Publikation wurden vor der Veröffentlichung  
anonym von unabhängigen promovierten Experten rezensiert.

Before publishing, the articles in this collection have been anonymously  
peer-reviewed by independent reviewers holding a doctor's degree.

## **KORRALDAJAD TÄNAVAD TOETAJAJD JA ABISTAJAJD!**

Eifodata OÜ

Friedrich Eberti Fondi Eesti Büroo

Konrad Adenaueri Fond

Miniprint OÜ

Värskä Sanatoorium AS

Trükitud trükikojas Miniprint OÜ / Gedruckt in der Druckerei Miniprint OÜ /  
Printed in the publishing house of Miniprint OÜ

© Autorid, Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Mattimar OÜ, 2007

© Esikaas ja üldkujundus: Mattimar OÜ, 2007

© Kirjastamine: BWV \* BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,  
MATTIMAR OÜ, 2007

**EESTI MAJANDUSPOLIITILISED  
VÄITLUSED**

Artiklid

**ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER  
WIRTSCHAFTSPOLITIK**

Beiträge

**DISCUSSIONS ON ESTONIAN  
ECONOMIC POLICY**

Articles

**XV**

**2007**

**Eesti majanduspoliitilised väitlused / Estnische Gespräche über  
Wirtschaftspolitik / Discussions on Estonian Economic Policy**

Asutatud aastal 1984 / Gegründet im Jahre 1984 / Established in 1984

ASUTAJA, KOORDINAATOR JA TOIMETAJA / GRÜNDER, KOORDINATOR  
UND REDAKTEUR / FOUNDER, COORDINATOR AND EDITOR:

Matti Raudjärv (Tartu Ülikool – Pärnu Kolledž ja Mattimar OÜ)

KAASKOORDINAATORID JA KONSULTANDID / KOORDINATIONS- UND  
BERATUNGSTEAM / CO-COORDINATORS AND CONSULTANTS :

Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikool)

Janno Reiljan (Tartu Ülikool)

TOIMETUSKOLLEEGIUM / REDAKTIONSKOLLEGIUM / EDITORIAL BOARD

Peter Friedrich (University of Federal Armed Forces Munich, University of Tartu)

Manfred O. E. Hennies (Fachhochschule Kiel)

Enno Langfeldt (Fachhochschule Kiel)

Stefan Okruch (Andrassy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest)

Armin Rohde (Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald)

Mart Sörg (Tartu Ülikool)

Publikatsioon ilmub kuni kaks korda aastas / Die Publikation erscheint bis zu zwei  
Mal im Jahr / The publication is published once or twice a year

Artiklid on avaldatud andmebaasis ECONIS / Die Beiträge sind in der Datenbank  
ECONIS / Articles have been published in the ECONIS database

KONTAKT - CONTACT: Matti Raudjärv

Tartu Ülikool – Pärnu Kolledž /

University of Tartu – Pärnu College **or** Mattimar OÜ

Ringi 35

Kose tee 79

80012 Pärnu

12013 Tallinn

Estonia

Estonia

[mattir@pc.ut.ee](mailto:mattir@pc.ut.ee)

[mattir@hot.ee](mailto:mattir@hot.ee)

[www.mattimar.ee](http://www.mattimar.ee)

ISBN 978-3-8305-1415-2 (trükis)

ISBN 978-9985-844-19-9 (trükis)

ISBN 978-3-8305-1415-2 (CD-ROM)

ISBN 978-9985-844-20-5 (CD-ROM)

ISSN 1736-5597 (trükis)

ISSN 1736-5600 (CD-ROM)

TARTU ÜLIKOOL  
Pärnu Kolledž  
Majandusteaduskond

UNIVERSITÄT TARTU  
Pärnuer College  
Fakultät für  
Wirtschaftswissenschaften

UNIVERSITY OF TARTU  
Pärnu College  
Faculty of Economics and  
Business Administration

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Regionaalpoliitika õppetool

TECHNISCHE UNIVERSITÄT TALLINN  
Lehrstuhl für Regionalpolitik

TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY  
Chair of Regional 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 VÄITLUSED**  
**XV**

**ESTNISCHE GESPRÄCHE ÜBER WIRTSCHAFTSPOLITIK**  
**XV**

**DISCUSSIONS ON ESTONIAN ECONOMIC POLICY**  
**XV**



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-  
VERLAG GmbH



MATTIMAR

BERLIN \* TALLINN  
2007

**Eesti majanduspoliitilised väitlused – 15/**

**Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik – 15/**

**Discussions on Estonian economic policy – 15.** – Berlin, Tallinn: BWV \*  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, MATTIMAR OÜ, 2007

ISBN 978-3-8305-1415-2 (trükis), ISBN 978-9985-844-19-9 (trükis)  
ISBN 978-3-8305-1415-2 (CD-ROM), ISBN 978-9985-844-20-5 (CD-ROM)  
ISSN 1736-5597 (trükis)  
ISSN 1736-5600 (CD-ROM)

Käesolevas publikatsioonis avaldatud artiklid on eelretsenseeritud anonüümselt  
sõltumatute doktorikraadiga retsensentide poolt.

Alle Beiträge der vorliegenden Publikation wurden vor der Veröffentlichung  
anonym von unabhängigen promovierten Experten rezensiert.

Before publishing, the articles in this collection have been anonymously  
peer-reviewed by independent reviewers holding a doctor's degree.

## **KORRALDAJAD TÄNAVAD TOETAJAJD JA ABISTAJAJD!**

Eifodata OÜ

Friedrich Eberti Fondi Eesti Büroo

Konrad Adenaueri Fond

Miniprint OÜ

Värskä Sanatoorium AS

Trükitud trükikojas Miniprint OÜ / Gedruckt in der Druckerei Miniprint OÜ /  
Printed in the publishing house of Miniprint OÜ

© Autorid, Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Mattimar OÜ, 2007

© Esikaas ja üldkujundus: Mattimar OÜ, 2007

© Kirjastamine: BWV \* BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,  
MATTIMAR OÜ, 2007

## SISUKORD

|                                                                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Eessõna</b> (Manfred O.E. Hennies ja Matti Raudjärv).....                                                                                                          | 8   |
| <b>Vorwort</b> (von Manfred O.E. Hennies und Matti Raudjärv).....                                                                                                     | 11  |
| <b>Foreword</b> (by Manfred O.E. Hennies and Matti Raudjärv).....                                                                                                     | 14  |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Leo Aadel.</b> Are National and Local Information and Communication Technology Policies Based on Adequate Assessment of Real Situation?.....                       | 17  |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Eckhard Freyer.</b> Finanzsystemtransformation und Grenzen der Privatisierung mit Public Private Partnerships (PPP).....                                           | 30  |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Urmas Hallika.</b> Linnapoliitika ülesanded ja võimalused innovatsiooni edendamisel Euroopa liidus: praktilised soovitused Eesti linnapoliitikale.....             | 48  |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Hanna Kanep.</b> Implementing General Education Policy in Estonia: Practice and Research Evidence.....                                                             | 63  |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Jaanus Kiili.</b> Heritage-Based Tourism and Local Development.....                                                                                                | 80  |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Ants Kukrus, Raul Kartus.</b> Issues of Pharmaceutical Products Trade in the European Union in the Global Market Conditions.....                                   | 89  |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Enno Langfeldt.</b> Entwicklungstendenzen im Internationalen Warenhandel und Transport.....                                                                        | 112 |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Raivo Linnas.</b> General Theoretical Aspects of Policy Making and Management.....                                                                                 | 124 |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Merle Looring.</b> Network-Based Environmental Policies of Local Governments.....                                                                                  | 142 |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Sulev Mäeltsemees.</b> Einige Ausgangspunkte der Städtepolitik Estlands.....                                                                                       | 154 |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Olev Raju.</b> Kohalike omavalitsuste rahastamisest Eestis.....                                                                                                    | 172 |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Matti Raudjärv.</b> Über die Entwicklungsmöglichkeiten der Regional- und Kommunalpolitik (unter Berücksichtigung der Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten)..... | 181 |
| <br>                                                                                                                                                                  |     |
| <b>Janno Reiljan.</b> Die Gewährleistung der Immobilienbezogenen Verwaltungsnachhaltigkeit des Öffentlichen Sektors.....                                              | 199 |

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Janno Reiljan, Peter Friedrich.</b> Assets of Estonian Central Bank after Starting Using Euro .....                | 211 |
| <b>Uno Silberg, Jüri Krusealle.</b> Local Government Sustainability in the Comparative International Perspective..... | 228 |
| <b>Mart Sõrg.</b> Foreign Investors are Using Estonian Experiences for Moving into New Emerging Markets.....          | 243 |

## EESSÕNA

Käesolev publikatsioon koosneb kahest osast: esiteks, CD-ROM-il paiknevad artiklid (vastavalt autori valikul inglise, saksa või eesti keeles) ning teiseks, käesoleval paberandjal trükitud, CD-ROM-il olevate artiklite valdavalt teisekeelsed kokkuvõtted. Avaldatud artiklid on anonüümselt retsenseeritud eeskätt välisriikide majandusteadlaste, mõned (eesti keelsed) artiklid ka Eesti majandusteadlaste poolt. Allpool esitatakse mõned märksõnad Eesti majanduspoliitikast seoses käeoleva kogumiku toimetamisega.

Viimaste aastate arengud on näidanud, et Eesti on hästi ettevalmistunud Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga (EMU) ühinemiseks, kui hindade stabiilsuskriteerium välja arvata. Selline hinnang kehtib ka praegu. Mis puudutab finantspoliitilisi ühinemistingimusi, seega iga-aastast eelarve defitsiiti ja riigi võlataset, on Eesti paremal positsioonil kui kunagi varem. 2005. aastal oli valitsussektori eelarve ülejääk 2,3% sisemajanduse koguproduktist – seega peeti Maastrichti lepingus ettenähtud referentsväärtusest raskusteta kinni.<sup>1</sup> 2006. aastaks oli Euroopa Komisjon arvestanud isegi eelarve ülejäägi kerge tõusuga kuni 2,5%-ni sisemajanduse koguproduktist. Seega on Eesti riigi võlatase vähenenud kuni 4,5%-ni sisemajanduse koguproduktist<sup>2</sup> ja loodeti, et see langeb 2006. aastal kuni 4,0 %-ni<sup>3</sup>.

Madala riigivõla taseme ja kroonipõhisel riigivõlal funktsioneeriva piisavalt arenenud turu puudumise tõttu ei ole Eesti jaoks harmoniseeritud pikaajalisi intressimäärasid, nn turuintresse.<sup>4</sup> Selle kohta märgitakse Euroopa Keskpanga 2006. aasta detsembri konvergenksi aruandes, et „pidades silmas madalat võlataset ning toetudes ulatuslikule finantsturgude analüüsile ... puuduvad praegusel hetkel siiski pidepunktid negatiivse hinnangu tegemiseks.“<sup>5</sup>

Valuutakomitee süsteemi (*Currency-Board-System*) kaudu osaleb Eesti juba ligi kolm aastat II vahetuskursi mehhanismis. 2004. aasta novembrist on Eesti krooni noteeritud stabiilselt kindlaksmääratud vahetuskursiga. Valuutakomitee süsteemi regulatsiooni alusel tuli Eesti Pangal küll valuutaturgudel tegev olla, nende aktsioonide ulatus oli aga üldjoontes väike.

Maksebilansi defitsiidi ja omandimuutuste tõttu tekkinud suhteliselt kõrge finatseerimisvajadus (2005. aastal umbes 9,5 % sisemajanduse koguproduktist) on suures osas kaetud netokapitali juurdevooluga tänu välisinvestorite osalusele Eesti ettevõtetes.

---

<sup>1</sup> selle kohaselt oleks lubatav defitsiidimäär koguni 3% sisemajanduse koguproduktist

<sup>2</sup> riigi võlataseme referentsväärtus on 60% sisemajanduse koguproduktist

<sup>3</sup> need ja järgnevad arvulised näitajad on võetud Euroopa Keskpanga konvergenksi aruandest, detsember 2006

<sup>4</sup> turuintressiks loetakse avaliku, st vastava valitsuse poolt emiteeritud riigivõla kasumimäära kestvusega 10 aastat (v järelejäänud kestvusega). Sellist nn turuintressi peetakse indikaatoriks, mille järgi turud hindavad liitumiskandidaatide stabiilsuse hoidmise tahet

<sup>5</sup> Konvergenksi aruanne, lk 59 (52) jj

Probleeme tekitab harmoneeritud tarbijahindade indeksiga (HICP) mõõdetav inflatsioonimäär. See oli 2005. aasta kaheteistkümneme kuu läbilõikes ikka veel 4,3% ja seega tunduvalt suurem kui referentsväärtus 2,8%. Sellisele arengule on eelkõige kaasa aidanud energia ja teenuste hinnad. Praeguseks kasutada olevad prognoosid ei tööta küll kuidagi püsivamat kergendust. Otse vastupidi – järjest kallinev gaas ning kütuse, tubaka ja alkoholi aktsiisi tõstmine Euroopa Liidu tasemele võivad hindade tõusule veelgi hoogu anda. Neid kulusid tekitavaid põhjuseid toetab veelgi erakordselt elav konjunktuuri areng. 2006. aasta teises kvartalis jõudis reaalse sisemajanduse koguprodukti aastane kasvu määr isegi 11,7%-ni. Nii on mõnedes valdkondades tekkinud olukord, kus tootmisvõimsuseid ei piisa ja tihedamalt asustatud aladel napib tööjõudu. Tagajärjeks on nominaalpalga tõus, mis nii mitmeski paigas ületab tunduvalt tööviljakuse kasvu ja tõstab seega palgaühiku hinda.

Eestis võib täheldada kahte vastuolulist arengutendentsi – positiivne tootmise areng ühelt poolt ja kuludest ja nõudlusest tekkinud inflatsioonisurve teiselt poolt. Sellise protsessi juhtimiseks tuleb kasutada struktuuripoliitikat, mis arvestab nii Eesti majandusharuliste kui ka regionaalsete iseärasustega ja tagab püsiva konvergenti kõrge taseme. Siin on vaja sihipärase regionaalpoliitika kaudu seni mahajäänud maapiirkondade ressursid majanduslikuks arenguks koondada ja majandusharud nii struktureerida, et põhitähelepanu oleks kõrge lisaväärtusega kaupadele ja teenustele suunatud. Kirjeldatud toepeltstrateegia ühenduslikuks peaks kujunema niisugune hariduspoliitika, mis tõhusa väljaõppe ja täienduskoolituse abil võimaldaks tööjõul kohaneda kaasaegsetele töökohtadele esitatavate nõuetega.

Arvestades piirkondade erinevusi Eestis, eeskätt pealinna Tallinna (aga ka mõnede teiste suuremate linnade) kasuks, on Eestis oluliseks ülesandeks regionaalse tasakaalustatuse saavutamine ning maaelu kompleksne arendamine. Selle tegevuse oluline osa on kindlasti ka haldusreformi edasiarendamine ja lõpuleviimine. Paraku on viimastel aastatel haldusreformi areng olnud ebarahuldav. Regionaalse tasakaalustatuse küsimustes ei ole samuti piisavat edu saavutatud ning maaelu käsitlemisel puudub kompleksus st sageli mõistetakse maaelu arengu all vaid põllumajandusega tegelemist. Maaelu on aga oluliselt mitmekesisem. Võib isegi ütelda nii – maaeluga peaksid tegelema kõik ministereeriumid ja riigi- ning kohaliku omavalitsuse institutsioonid, kaasa arvatud kaitseministeerium ja välisministeerium. Pärast 2007. aasta Riigikogu valimisi märtsis ning uue valitsuse ametisse astumist aprillis tahaks loota eelnimetatud küsimustes tulemuslikumat edasiliikumist. Samas ei ole erinevate parteide koalitsioonilepingus regionaalpoliitikale ega haldusreformi problematikale paraku piisavat tähelepanu pööratud.

Euroopa Liidus arendatav tööjõu vaba liikumine omab kindlasti mitmeid positiivseid külgi kuid samas torkavad silma ka negatiivseid. Nii on Eestist paljud mitmete erialade spetsialistid kõrgema palga saamise eesmärgil teistesse riikidesse tööle suundunud, mistõttu nendes valdkondades (näiteks meditsiin, ehitus, transport jmt) on Eesti jaoks tekkinud rida probleeme. Seega tööjõu vaba liikumine võimaldab leevendada tööjõu nappuse probleeme teistes, eeskätt kõrgema elatustasemega

riikides, aga madalama elatustasemega riikides (nagu Eesti) kaasneb sellega hulgaliselt täiendavaid probleeme.

Mitmeid eeltoodud küsimusi, aga ka teisi ülesandeid ja nende võimalikke lahendusi käsitlevad autorid käesolevas publikatsioonis üksikasjalikumalt.

Manfred O.E.Hennies  
Saksamaal (Kiel ja Warder)

Matti Raudjärv  
Eestis (Tallinn, Pirita-Kose ja Pärnu)

Veebruar-aprill 2007

## VORWORT

Die Dokumentation der *'Estonischen Gespräche über Wirtschaftspolitik'* besteht aus zwei Teilen: Die Beiträge werden auf CD-ROM<sup>1</sup> und darüber hinaus als Zusammenfassungen – größtenteils in einer anderen Sprache – in dem vorliegenden Sammelband erfasst. Die publizierten Artikel sind vor allem von ausländischen Wirtschaftswissenschaftlern anonym rezensiert worden, die in estnischer Sprache verfassten Beiträge auch von estnischen Kollegen. Des Weiteren werden einige Stichwörter zur estnischen Wirtschaftspolitik, welche der Redaktion zur Klarstellung wichtig erscheinen, erläutert.

Die Entwicklungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass Estland für einen Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) – bis auf das monetäre Stabilitätskriterium – gut vorbereitet ist. Das gilt auch weiterhin. Was die finanzpolitischen Beitrittsbedingungen anbelangt, also die jährliche Neuverschuldung und den Schuldenbestand der Zentralregierung, ist Estland heute besser denn je positioniert. Im Jahre 2005 erwirtschaftete die Regierung einen Haushaltsüberschuss von 2,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), womit der im Vertrag von Maastricht vorgegebene Referenzwert<sup>2</sup> problemlos eingehalten worden ist. Für 2006 rechnet die Europäische Kommission sogar mit einem leichter Anstieg des Haushaltüberschusses auf 2,5 % des BIP. Damit hat sich der Schuldenbestand Estlands im Jahre 2005 auf 4,5 % des BIP<sup>3</sup> reduziert und wird sich im Jahre 2006 voraussichtlich weiter auf 4,0 % verringert haben.<sup>4</sup>

Wegen dieses geringen öffentlichen Schuldenbestandes und des Fehlens eines entwickelten Marktes für auf estnische Kronen lautende Staatsanleihen liegen für Estland keine harmonisierten langfristigen Zinssätze – so genannte Marktzinsen<sup>5</sup> – vor. Die Europäische Zentralbank (EZB) stellt hierzu in ihrem jüngsten Konvergenzbericht vom Dezember 2006 fest, dass "in Anbetracht des niedrigen Schuldenstandes und auf der Grundlage einer umfassenden Analyse der Finanzmärkte ... es jedoch gegenwärtig keine Anhaltspunkte für eine negative Beurteilung" gibt.<sup>6</sup>

Estland beteiligt sich durch sein Currency-Board-System bereits seit über zwei Jahren am Wechselkurs-Mechanismus II. Von November 2004 bis Ende 2006 notierte die Estnische Krone stabil bei dem festgesetzten Leitkurs. Die Currency-Board-Regelung brachte es zwar mit sich, dass die Eesti Pank regelmäßig an den Devisenmärkten tätig war; das Ausmaß dieser Interventionen war aber im Großen und Ganzen gering.

---

<sup>1</sup> je nach Wahl des Verfassers in englischer, deutscher oder estnischer Sprache

<sup>2</sup> danach wäre sogar eine Defizitquote bis zu 3 % des BIP noch zulässig.

<sup>3</sup> Der Referenzwert für den Schuldenbestand beträgt 60 % des BIP.

<sup>4</sup> Diese und die folgenden Zahlenangaben sind dem Konvergenzbericht der Europäischen Zentralbank, Dezember 2006, entnommen (European Central Bank, Convergence Report, December 2006).

<sup>5</sup> Als Marktzins gilt die Rendite öffentlicher, d. h. von der jeweiligen Zentralregierung emittierter Anleihen mit einer Laufzeit (ggf. Restlaufzeit) von 10 Jahren. Dieser so genannte Marktzins wird als Indikator dafür angesehen, wie die Märkte den Stabilitätswillen der einzelnen Beitrittskandidaten einschätzen.

<sup>6</sup> Konvergenzbericht, S. 59 f. (Convergence Report, p. 52)

Der durch Leistungsbilanzdefizite und Vermögensübertragungen entstandene verhältnismäßig hohe Finanzierungsbedarf Estlands (2005 etwa 9,5 % des BIP), ist durch Nettokapitalzuflüsse auf Grund maßgeblicher Beteiligungen von Gebietsfremden an estnischen Unternehmen weitgehend gedeckt worden.

Probleme bereitet die am harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI)<sup>1</sup> gemessene Inflationsrate. Sie betrug im Zwölfmonatsdurchschnitt des Jahres 2005 noch immer 4,3 % und lag damit deutlich über dem Referenzwert von 2,8 %. Zu dieser Entwicklung haben vor allem die Preise für Energie und Dienstleistungen beigetragen. Die zuletzt verfügbaren Prognosen lassen kaum eine nachhaltige Entspannung erwarten. Im Gegenteil: Weiter ansteigende Gaspreise, Angleichungen der Verbrauchsteuern auf Kraftstoffe, Tabak und Alkohol an das Niveau der Europäischen Union können den Preisauftrieb in den kommenden Jahren noch verstärken. Diese kosteninduzierten Ursachen werden unterstützt durch eine außergewöhnlich lebhaft Konjunkturentwicklung. Im zweiten Quartal 2006 erreichte die Jahreswachstumsrate des realen BIP 11,7 %. Das hat bereits in einigen Sektoren zu Kapazitätsengpässen und Arbeitskräftemangel in den Ballungsgebieten geführt. Die Folgen sind Nominallohnerhöhungen, welche vielerorts deutlich über den Produktivitätsfortschritten liegen und die Lohnstückkosten in die Höhe treiben.

Diese zwiespältige Entwicklung – positiver Produktionsfortschritt auf der einen und kosten- sowie nachfrageinduzierter Inflationsdruck auf der anderen Seite – muss durch eine Strukturpolitik, welche sowohl den sektoralen<sup>2</sup> als auch den regionalen Besonderheiten Estlands Rechnung trägt, in eine Richtung gelenkt werden, die einen hohen Grad an dauerhafter Konvergenz gewährleistet. Dazu sind durch eine zielgerichtete Regionalpolitik die Ressourcen in den bisher zurückgebliebenen ländlichen Bereichen in den wirtschaftlichen Aufbau mit einzubeziehen und die sektoralen Produktionsstrukturen stärker auf Waren und Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung auszurichten. Verbindendes Element dieser Doppelstrategie muss eine Bildungspolitik sein, die durch effiziente Aus-, Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen die Kenntnisse (Wissen), Fähigkeiten (Können) und Fertigkeiten der erwerbstätigen Bevölkerung den Anforderungsprofilen moderner Arbeitsplätze anpasst.

Betrachtet man die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Regionen Estlands, ist festzustellen, dass sie bisher in erster Linie zu Gunsten der Hauptstadt Tallinn – aber auch einiger anderen größeren Städte – verlaufen sind. Deshalb gehören zu den wesentlichen zukünftigen Aufgaben in Estland das Erreichen des regionalen Gleichgewichts und die allumfassende Förderung der ländlichen Räume. Wichtig ist dabei die weitere Ausarbeitung und Durchführung der Gebietsreform. Leider muss man feststellen, dass die Gebietsreform in den letzten Jahren nur schleppend vorangekommen ist. Auch im Hinblick auf die regionalen Gleichgewichte sind bisher keine befriedigenden Erfolge erzielt worden. Bei der Förderung der ländlichen Räume fehlt das Verständnis für die komplexen

---

<sup>1</sup> Harmonised Index of Consumer Prices (HICP)

<sup>2</sup> das heißt in erster Linie branchenbezogenen.

Zusammenhänge, wodurch sich die Blickrichtung oft nur auf die Landwirtschaft beschränkt. Das Leben auf der Lande ist aber vielseitiger als so mancher Politiker glaubt. Man kann sogar behaupten, dass die Förderung der ländlichen Räume eine Aufgabe aller Ministerien, staatlichen und kommunalen Institutionen ist, einschließlich des Verteidigungs- und Außenministeriums. Nach den Parlamentswahlen im März 2007 und dem Amtsantritt des neuen Kabinetts ist zu hoffen, dass die vorerwähnte Problematik zielgerichteter angepackt wird. An dieser Stelle muss leider erwähnt werden, dass im Koalitionsvertrag der Parteien der Regionalpolitik und der Gebietsreform nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Die von der EU geförderte Freizügigkeit der Arbeitskräfte ist sicherlich positiv zu bewerten, sie bringt aber auch Nachteile mit sich. So haben hochqualifizierte Fachkräfte Estland verlassen, um wegen besserer Verdienstmöglichkeiten in Hochlohnländern zu arbeiten. Deshalb sind in einigen Bereichen Estlands, wie z. B. Medizin, Bauwesen und Transport, bereits Engpässe entstanden. Somit hilft die Freizügigkeit der Arbeitskräfte Ländern mit höherem Lebensstandard, deren Fachkräftemangel zu lindern, anderen Ländern mit relativ niedrigem Lebensstandard, wie Estland, beschert sie zusätzliche Schwierigkeiten.

Viele der vorgenannten Probleme und die sich daraus ergebenden Aufgaben und möglichen Lösungswege haben die Autoren in dieser Publikation ausführlich behandelt.

Manfred O. E. Hennies  
in Kiel und Warder,  
Deutschland

Matti Raudjärv  
in Tallinn, Pirita-Kose und Pärnu,  
Estland

Februar-April 2007

## PREFACE

This publication (“Discussions on Estonian economic policy–15”) consists of two parts: firstly, articles on CD-ROM (in English, German or Estonian according to the choice of the author) and secondly, summaries of the articles published on CD-ROM, published in this publication predominantly in another language. The articles published have been anonymously peer reviewed mainly by economists of foreign countries, a few articles (in Estonian) also by Estonian economists. We will present below a few keywords of the Estonian economic policy in connection with the editing of this collection of articles.

Developments in the recent years have shown that Estonia has made good preparations for joining the European Economic and Monetary Union (EMU), except for the criterion of price stability. This evaluation is valid also now. As to the accession criteria related to financial policy, i.e. annual budget deficit and level of public debt, the position of Estonia is better than ever before. In 2005 the budget surplus of the government sector was 2.3% of the GDP – the reference value provided in the Maastricht Treaty was fulfilled without any difficulties.<sup>1</sup> For 2006 the European Commission had even forecast a slight increase in the budget surplus to up to 2.5% of the GDP. Thus the debt level of Estonia has decreased to up to 4.5% of the GDP<sup>2</sup> and it was expected to decrease to up to 4.0 % in 2006<sup>3</sup>.

Due to the low level of public debt and lack of a sufficiently developed market that would function on the basis of kroon-based government debt, no long-term interest rates, i.e. market interest rates have been harmonised for Estonia.<sup>4</sup> According to the Convergence Report of the European Central Bank in December 2006: „considering the low level of government debt, and on the basis of a broad analysis of the financial markets, there are at present no indications suggesting a negative assessment.“<sup>5</sup>

Estonia has been participating in the Exchange Rate Mechanism II for approximately three years through the Currency Board System. Since November 2004, the Estonian kroon has been quoted with a stable established exchange rate. According to the regulations of the Currency Board System, the Bank of Estonia had to participate actively in currency markets but these activities were generally with a limited scope.

---

<sup>1</sup> It would allow a deficit rate of even 3% of the GDP.

<sup>2</sup> The reference value for the level of public debt is 60% of the GDP.

<sup>3</sup> These and the following figures have been taken from the Convergence Report of the European Central Bank, December 2006.

<sup>4</sup> The yield rate of public debt issued by the respective government with a maturity of 10 years (or remaining term) is deemed to be the market interest rate. Such so-called market interest rate is considered to be an indicator by which markets evaluate the willingness of accession candidates to maintain stability.

<sup>5</sup> Convergence Report, p. 59 (52) ff.

The relatively high financing requirement caused by the balance of payments deficit and changes in ownership (in 2005 approximately 9.5% of the GDP) has been largely covered with the inflow of net capital due to participation of foreign investors in Estonian companies.

The inflation rate measured with the harmonised consumer price index (HICP) is creating problems, though. It was still 4.3% in 2005 as an average of 12 months and thus considerably higher than the reference value 2.8%. Above all prices of energy and services have contributed to such development. The currently available forecasts do not promise any more permanent alleviation, though. On the contrary – the increasingly more expensive gas and raising the excise taxes on fuel, tobacco and alcohol to the level of the EU may increase prices even more. These reasons for increasing costs are supported even more by the extremely lively stage of the economic cycle. In the second quarter of 2006 the annual growth rate of the GDP in real terms reached even 11.7%. In the current situation there is not enough production capacity in certain sectors and not enough labour in more densely populated areas. This leads to an increase in nominal wages which is considerably higher than the increase in labour productivity in quite a few areas and therefore raises the price of salary units.

Two contradicting development trends can be observed in Estonia – positive development of production on the one hand and demand-driven inflation on the other hand. Such a process should be managed with structural policy which takes into account both the characteristic features of Estonian economic sectors and regional peculiarities and ensures a high level of sustained convergence. Here the resources of rural areas which have lagged behind should be concentrated for economic development through targeted regional development policy, and economic sectors should be structured in such a way that the main attention is focused on goods and services with high added value. The dual strategy described should be linked together by such educational policy which would allow labour to adjust to requirements set to modern jobs with the assistance of efficient training and further training.

Considering the differences in the regional development of different areas of Estonia, above all for the benefit of the capital Tallinn (but also certain other larger cities), achievement of a regional balance and complex development of rural life are important tasks in Estonia. Further development and completion of the administrative reform have certainly an important role next to these activities. Development of the administrative reform has been unsatisfactory in the recent years, however. The progress achieved in the issues of regional balance has not been sufficient either and the issues of rural life are not treated in an integral manner, i.e. often only agricultural activities are taken into account in rural development. Rural life is considerably more complicated, however. We can even say that all ministries, government agencies and local authorities, including the Ministry of Defence and Ministry of Foreign Affairs should deal with the issues of rural life. After the elections of the Riigikogu in March 2007 and starting the work of the new government in April we hope to see more effective progress in the above-mentioned

issues. At the same time, regional development policy and the issues of the administrative reform have not received sufficient attention in the coalition agreement of the political parties.

Free movement of labour developed in the EU has certainly several positive as well as negative aspects. Specialists of several specialities have moved to other countries from Estonia to earn higher salaries and therefore a number of problems have arisen in these sectors (e.g. medicine, construction, transport, etc.). Consequently, free movement of labour helps to alleviate problems related to shortage of labour in other countries, above all in those with higher living standards, but creates numerous additional problems in countries with lower living standards (such as Estonia).

The authors are treating several above-mentioned issues but also other challenges and their solutions in their papers included in this publication.

Manfred O.E. Hennies  
In Germany (Kiel and Warder)

Matti Raudjärv  
In Estonia (Tallinn, Pirita-Kose and Pärnu)

February–April 2007

# **ARE NATIONAL AND LOCAL INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY POLICIES BASED ON ADEQUATE ASSESSMENT OF REAL SITUATION?**

Leo Aadel  
Tallinn University of Technology

## **Introduction**

Development of information and communication technology, economic growth, employment, competition, innovation and the general well-being achieved as a result of their synergy are the force behind the modern and future-oriented society.

The OECD definition of e-government is as follows: it is “the use of information and communication technologies, and particularly the Internet, as a tool to achieve better government” (1).

The European Union documents contain a broader definition: e-government is the use of information and communication technologies in public administrations combined with organisational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies (2).

Rebuilding the necessary organisation and institutions after Estonia regained its independence gave a big boost to setting up the information society and providing Estonia with a competitive advantage in Europe. The ability of the state and its organisation to react quickly and adequately to the changes in the society is of utmost importance for independent Estonia. Due to outstanding IT specialists, Estonia is today known all over the world as an innovative state with a dynamically developed information society.

The present article focuses on the development and current situation of ITC in Estonia, and on whether e-government has been successful or not, and looks at the options Estonia as a small country has in the globalising information society in terms of strategic choices. The article analyses the shortcomings endangering the success of e-governance that are emphasised in a recent State Audit Office report and based on findings of international research, the economic development strategy for 2006-2008, the information society development plan 2013, the national development plan for 2007-2013, and on an analysis of the actual electronic capacity and the effect of the applied solutions.

## **Theoretical Framework**

Pursuant to the *Lisbon Strategy* (3), by the year 2010 Europe must become the most competitive region in the world, which is simultaneously characterised by strong social cohesion (4). In terms of technological-economic paradigms, we are about to reach the “golden era” of information technology estimated to last for about 23-30

years characterised by synergy and continuing radical social and economic changes due to expanding use of information technology (5).

There are allegedly more than 70 different strategies or strategic documents on ITC area in Estonia today. An attempt has been made to address the issue of superabundance of strategies by the common governance strategy *Success Estonia 2014* (6), which is supposed to constitute a process for making strategic choices and an Estonian mechanism for achieving the goals established by the *Lisbon Strategy* (and partly also the goals set out in *Knowledge-based Estonia*) (7).

The principal idea behind the *Lisbon Strategy* ICT is *knowledge and innovation for growth* which aims at the following:

- To increase and improve investment in Research and Development
- To facilitate innovation, the uptake of ICT and the sustainable use of resources
- To contribute to a strong European industrial base.

The author is of the opinion that not the number of strategic documents adopted is important but rather the applied common factors of various strategies and development plans the purpose of which is easier, more rapid, more efficient and better consumption of prosperity of the information society.

“Estonian Information Society Strategy 2013” is a sectoral development plan endorsed by the Government setting out the general framework for developing the information society, objectives and respective action fields in accordance with the “Estonian Strategy for Economic Growth and Employment 2005-2007” and “National Strategic Reference Framework 2007-2013”. The ICT policy is connected with “Estonian Enterprise Policy 2007-2013” and the Estonian R&D strategies “Knowledge-based Estonia 2007-2013” (8).

The information society strategy sets objectives in the social, economic and institutional dimensions. The objective of the social dimension is for each person to live a life of high quality making full use of the opportunities of the information society and take an active part in public life. The objective of the economic dimension is to increase technology intensiveness in economy, and the objective of the institutional dimension is the human-centred, transparent and efficient public sector (9). Achieving the latter objective requires national and local administration to be efficient, uncomplicated and transparent. The ways of making governance more efficient are as follows:

- All records management in the public sector is electronic;
- The national information system is service-based and its functioning proceeds from the needs of the user;
- Citizens of other countries, especially the citizens of the EU members states can use national e-services (10).

## **i2010 and eEurope 2005**

A new initiative – *i2010: European Information Society* (11) will stimulate the take-up of ICTs, to continue the eEurope agenda which the *Lisbon Strategy* fostered. It will do this by promoting a clear, stable and competitive environment for electronic communications and digital services; increased research and innovation in ICTs and an Information Society dedicated to inclusion and quality of life.

i2010 is the first Commission initiative to be adopted under the EU's renewed *Lisbon Strategy*. It focuses on the most promising sector of the EU economy: ICT account for 40% of Europe's productivity growth and for 25% of EU GDP growth. In its initiative the Commission outlines three policy priorities:

- To propose an updating of the regulatory framework for electronic communications; and a comprehensive approach for effective and interoperable digital rights management;
- To increase EU investment in research on information and communication technologies (ICT) by 80%. Europe lags behind in ICT research, investing only €80 per head as compared to €350 in Japan and €400 in the US.
- To promote an inclusive European information society, the Commission will propose an Action Plan on e-government for citizen-centred services.

Europe accounts for around one third of global ICT sales, which are growing at 5% per year, with double digit growth in emerging markets such as India and China. Europe is a global leader in electronic communications, accounting for 40 to 50% of the revenues of the world's largest players (12). Europe needs higher ICT research investment to reach the Barcelona target of 3% of GDP on R&D. This supports Europe's international competitiveness in crucial areas such as standards and R&D location decisions. When Europe is successful at invention, it sometimes fails to innovate. i2010 will therefore actively seek to reduce barriers between research results and economic rewards.

ICT are becoming more widely used and are benefiting more people. Reinforcing social, economic and territorial cohesion by making ICT products and services more accessible, including in regions lagging behind, is an economic, social, ethical and political imperative. Public services are a major part of the European economy. For example, public procurement accounts for 16% of GDP. A key challenge is to make these services better, more accessible and more cost-effective. In addition, the Commission intends to propose a European Initiative on e-Inclusion in 2008, addressing issues such as equal opportunities, ICT skills and regional divides. i2010 aims at promoting ICT-enabled public services and also an Action Plan on e-government and strategic orientations on ICT-enabled public services.

The Barcelona European Council called on the Commission to draw up an eEurope action plan focussing on “*the widespread availability and use of broadband networks throughout the Union by 2005 and the development of Internet protocol IPv6.... And the security of networks and information, eGovernment, eLearning,*

*eHealth and eBusiness*”(13) eEurope is part of the *Lisbon Strategy* to make the European Union the most competitive and dynamic knowledge-based economy with improved employment and social cohesion by 2010. It is providing opportunities for people to participate in society, bringing governments online and focusing attention on the need to ensure a safer online world. *eEurope 2005* (14) puts users at the centre. It will improve participation, open up opportunities for everyone and enhance skills. eEurope contains measures regarding e-inclusion in all action lines.

By 2005, Europe should have:

- modern online public services as
  - e-government
  - e-learning services
  - e-health services
- a dynamic e-business environment
- widespread availability of broadband access of competitive prices
- a secure information infrastructure

Firstly, policy measures to review and adapt legislation at national and European level; to strengthen competition and interoperability; to improve access to a variety of networks; and, to demonstrate political leadership. *eEurope 2005* identifies those areas where public policy can provide an added value and therefore focuses on a limited set of actions in priority areas.

Secondly, *eEurope* will facilitate the exchange of experience, of good practices and demonstration projects, but also of sharing the lessons from failures.

Thirdly, policy measures will be monitored and better focussed by benchmarking of the progress made in achieving the objectives and of the policies in support of the objectives.

Fourthly, an overall co-ordination of existing policies will bring out synergies between proposed actions. A steering group will provide a better overview of policy developments and ensure a good information exchange between national and European policy makers and the private sector.

The *eEurope* action plan should be confirmed as a key element in the *Lisbon Strategy*. If successful, this plan will have a significant impact on growth and productivity, employment and social cohesion in Europe.

### **Experience of Estonia**

Estonia is among the leaders in the European Union in terms of introducing public sector e-services. The Estonian ICT sector has become a significant branch of industry with the following advantages:

- public sector innovatory spirit and information technology e-services;
- ICT sector solutions in the private sector (Skype, Playtech etc); also, Internet banking and mobile phone applications;

- Wide-spread usage of ICT in education, first and foremost, through the Tiger Leap programme;
- Estonians are open to new solutions and applications (numerous users of e-Tax Board, Internet banking, mobile parking etc).

According to the 2006 Capgemini survey, Estonia took second place after Austria in the European Union in terms of the development of fully electronic services (15).

The *Global Information Technology Report 2005-2006* (16) represents the result of the world's most respected assessment of the impact of information and communication technology (ICT) on the development process and the competitiveness of nations. The Networked Readiness Index examines an economy's ICT condition on three dimensions: the general macroeconomic, regulatory and infrastructure environment for ICT; the readiness of the three key stakeholders – individuals, businesses and governments – to use and benefit from ICT; and their actual usage of the latest information and communication technologies. By the report Estonia leads the eastern European countries with a rank of 23 out of 115 (gaining two positions from last year), thank to its excellent political and regulatory framework for ICT.

According to the Information Society Benchmarking Report 2004, Estonia ranks fourth among the EU-25 in terms of fully interactive services. According to survey, Estonians use the Internet mostly to make use of public sector e-services and to search for financial information (to pay for public services and submit the income tax declarations). Medical information is another popular search target. In addition, the expectations of respondents in terms of developing new public e-services were examined. The results revealed that, first and foremost, people expect new services in the field of social and health care.

The decision of eBay, the leading market player of the Internet over the last decade, to pay for the Skype ten times the total annual turnover of all the Estonian information technology companies is an event likely to influence the whole technology industry in Estonia. Undoubtedly, the common features of the above projects are involvement of the founders and managers experienced in working on the Western markets as well as the best specialist with international background, easy and widespread access to the Internet and high level of our knowledge of information technology. Like in Finland where specialists of Nokia have founded hundreds of successful technology companies, we can expect Estonia soon to have a high number of IT specialists who can set up new, innovative companies.

It is important to understand that ICT offers new opportunities for participating in the public life (e-democracy), for continuous, flexible and human-centred self-improvement (e-learning) etc (17).

Surveys support the argument that Estonia is among the best providers of electronic public services. According to the survey done in spring 2006, 61% of the 15-74 year old Estonian population used PCs, 58% surfed in the Internet and 39% of Estonian households subscribed to an Internet service (18). 1.14 million clients of banks in

Estonia use internet bank services, i.e. practically the whole population of the country. The availability and the quality of the Internet services in various geographical regions, and the motivation of customers, i.e. their awareness of the opportunities of the information society, are our bottlenecks. For example, in spring 2005, only 27% of the population was aware of the Citizens' Portal ([www.eesti.ee](http://www.eesti.ee)), the principal portal mediating e-services and only 9% of the population had used the services (19).

The Estonian six-year-old electronic government and electronic voting at municipal elections are examples of the recent developments that the representatives of many countries come to learn about. Electronic governance is quickly gaining ground in local authorities. Electronic drafting and legislative proceeding helps save money spent on transportation and paper, and makes legislative drafting more transparent. Thus, public administration becomes more efficient. The weight of the Estonian ICT sector in the GDP in 2004 was 9.2%; yet, the competitiveness of and the value added by the sector is not sufficient. According to the survey done by the Centre of Policy Studies PRAXIS (20), lack of skilled workforce is the most significant factor hindering the development of ICT businesses. Also the survey done by Cisco Systems in 2006 indicates that there is not enough IT specialists in Estonia: today, there are 400 vacancies but the number can increase to one thousand vacancies in 2008.

Information security has become very important both in Estonia and in the rest of the world. Compared to the situation a few years ago, the amount of information has increased, dangers and attacks have become more widespread, measures cost more and risks have increased. Developing an involving society requires people to trust the Internet and electronic services. The survey on satisfaction with e-services made in spring 2006 (21) shows that almost 40% of the Internet users have reservations about security of the services offered via the Internet. Increased sophistication of the attacks in the Internet and people's limited knowledge of security issues can pose a threat to people's privacy, they can lose their feeling of security and it can lead to a situation where fewer opportunities offered by the information society are made use of.

### **eGovernment Regulatory Environment**

Widespread introduction of ICT in public administration can make state authorities more efficient and, thus, influence the availability of public services to the citizens and businesses as well as the quality of these services, and offer more opportunities to become involved in social processes (22).

The first policy document in Estonia – *“Principles of the Estonian Information Policy”* – was approved by the Parliament in May 1998.

The general principles of information policy for 2004-2006 approved by the Government in 2004 state that considering scarcity of the available resources it is especially important to use effectively the resources allocated for developing the

country's information systems. Therefore, any activity must be even more purposeful and better co-ordinated.

Differently from the previous IT strategy, the "revised IT policy" sets out some specific priority areas. The coalition agreement of the current government that emphasises the importance of several aspects of the information society also contributed significantly to the elaboration of the policy. The main objectives of the Estonian information policy for 2004-2006 are as follows:

- introduction of eServices in all state agencies together with respective training and awareness-raising activities for the whole society;
- keeping the level of ICT use in Estonia at no less than the average level of the EU, ensuring thus the efficient of the Estonian economy and society in general;
- increasing the export capacity of the IT sector

In 2004 – 2006, Estonia proceeds from the following objectives in developing the information society:

- Developing eServices for citizens, entrepreneurs and public sector institutions. The development of basic public online services defined in the framework of the eEurope action plan will be continued, ensuring comparability of eGovernment related data at the EU level.
- eDemocracy – IT solutions with the potential of contributing to the development of eDemocracy will be identified and analysed. An Internet-based eVoting system will be created.
- Increasing efficiency in the public sector – electronic document management in the public sector will be further developed and digital archiving will be launched. Particular attention will be paid to the development of Internet-based communication and information management between the state and local governments. The development of databases will be continued with an objective to ensure integrity, availability and interoperability of data. In order to increase the quality of leadership and management in the public sector, operational information systems will be created for compiling the activity statistics and financial information of ministries and state agencies.
- Position at the international arena – steps will be taken to maintain the high international reputation that Estonia has acquired as an eState. Attention will be paid to the need to promote and disseminate innovative concepts and standards elaborated in Estonia so as to ensure European-wide use for these.
- eInclusion – public sector web pages that have been created with the aim of informing the wider public and provide eServices for citizens and enterprises will be brought in accordance with the Web Accessibility Initiative Guidelines.

The implementation of the information policy is based on information policy action plans, drafted at the beginning of each year, setting out activities that different state agencies are planning to initiate for the development of the information society. The action plans that state responsible authorities, expected outputs and evaluation of finances are submitted to the Government of the Republic for approval before the

drafting of the state budget and will be considered when compiling the state budget strategy.

The Public Information Act (PIA) took effect in 2001. The Act covers state and local agencies, legal persons in public law and private entities that are conducting public duties including educational, health care, social or other public services. National and local government departments and other holders of public information have the duty to maintain websites and post an extensive list of information on the Web including statistics on crime and economics, enabling statutes and structural units of agencies; job descriptions of officials; their addresses, qualifications and salary rates, budgets, draft acts, regulations and plans including explanatory memoranda.

### **eGovernment Infrastructure and Services for Citizens and Businesses**

The main eGovernment infrastructure components are the portal Citizen's IT Centre and the electronic ID card. Estonia's e-government portal launched in 2003 provides a single access point to online public information and services. Through authentication by the national ID card, the portal offers users the possibility to fill in and submit electronic forms, access their personal data, and perform transactions. Estonia started issuing national electronic ID cards in 2002. The card fulfils the requirements of Estonia's Digital Signature Act and is mandatory for all Estonian citizens and permanent resident foreigners over 15 years of age. It is meant to be the primary document for identifying citizens and residents and its functions are to be used in any form of business, governmental or private communications. The number of electronic ID cards issued has

exceeded 960,000 (23). There are 824,542 valid ID cards in use; thus, approximately 80% of the Estonian population between 15 and 80 years of age and approximately 61% of the total population have one. 43% of valid ID card holders are male and 57% are female; there are infants and 102-year-olds among the ID card holders. The electronic use of ID cards has been increasing. Since 2002, close to one million contracts, applications and bank transactions etc have been digitally signed. ID cards have been used approximately two million times to authenticate their holders, e.g. upon using bank services and accessing the Tax and Customs Board via the Internet. In addition to the national ID card, Estonian residents can also use their Internet banking identification data to access online public services (more than 70% of Estonian residents use Internet banking, the highest proportion in Europe).

The willingness of the citizens to use practical and necessary e-services can be assessed based on their use of e-Tax Board. 59% of the total number of the citizens required to submit their tax return for the year 2003 used e-Tax Board; the number increased to 76% the following year. This year's objective is for the percentage to increase to 85 (24).

In Estonia, Internet-based voting was used during the municipal elections in October 2005. For the first time, the new kind of voting was applied countrywide. The number of valid e-votes was 9,287 accounting for 1.85% of all the votes cast (25).

There are 20 basic public services (12 for citizens and 8 for businesses) adopted by the Council of the EU in 2001, and on the methodology used to assess their level of online availability and sophistication in the eEurope benchmarking exercises (26).

The 12 services for citizens are as follows:

- Income Tax Declaration
- Job Searches by labour Offices
- Social Security Contributions
- Personal Documents
- Car Registration
- Application for Building Permission
- Declaration to the Policy
- Public Libraries
- Certificates (birth, marriage) Request and Delivery
- Enrolment in Higher Education
- Announcement of moving (change of address)
- Health-related services (e.g. appointments for hospitals)

And the 8 services for businesses are as follows:

- Social contributions for employees
- Corporation Tax: declaration, notification
- VAT: declaration, notification
- Registration of a new company
- Submission of data to statistical offices
- Customs declaration
- Environment-related permits
- Public Procurement

**Table 1. Usage of e-services offered by the State in 2005 and 2006**  
(% of Internet users)

| Usage of public services in various sectors         | 2005 (%) | 2006 (%) |
|-----------------------------------------------------|----------|----------|
| 1. Submitting tax returns                           | 61       | 75.7     |
| 2. Paying for public services via Internet          | 60       | 70.9     |
| 3. Looking for medical information                  | 41       | 54.2     |
| 4. Land and cartography related information         | 20       | 46.8     |
| 5. Communication with school, teachers              | 19       | 40.0     |
| 6. Applying to a school or registering for a course | 20       | 36.1     |

Source: Research Center Klaster; State Audit Office

The role of the State Audit Office (SAO) is to promote reforms and to support public bodies in their efforts to create best value for the taxpayers by their activities and services (27). To do so, the SAO assesses the performance (economy, efficiency and effectiveness) and regularity of the activities of public administrations, and provides recommendations to help the Parliament and the Government to improve the operation of the State. Unfortunately, the State Audit Office has pointed out that, in recent years, insufficient co-ordination of the information technology field has hindered development of information society in Estonia and we are in danger of permanently losing ground to the industrial countries, if we do not take the appropriate decisions. The most significant problems are as follows: there is no co-ordinated centralised management of information technology field at the level of government

departments; there is no tool to be applied in drafting the national budget to guarantee the balanced and sustainable financing of public sector information technology infrastructure, and integrated approach to developing information society. Lack of financial resources is not the principal issue; it is the question of using the resources expediently. There is no conviction that money would be used for specific purposes, sparingly and in the best possible manner.

The most significant e-services related problems pointed out by the National Audit Office are as follows:

- E-services have not been developed in a systematic and integrated way taking into account all the needs of customers;
- There is no general understanding that, in governance, employment of IT helps introduce working processes and services that help economize on resources;
- Agencies are unwilling to assume responsibility for development of information systems in their area of government, and for co-operation;
- The existing e-services do not offer user support;
- Local authorities generally lack information technology units and IT strategies; the state provides insufficient support to local authorities in the area of information technology.

As a result of developing the information society separately at the central and local levels, the citizens are in a position where they cannot help but lose - the speed and ease of usage of services are important for them when they communicate with public authorities and use public services, and that should be of primary concern for public authorities. There are several reasons to rather modest amount of training, and research and development activities. One of the reasons is insufficient financing of research and development, especially in the field of information technology.

## **Conclusions**

The change in paradigm accompanying rapid and sustainable development of technology and widespread introduction of ICT increasingly requires policy formation to meet the needs of and correspond to the means available for the information society and customers. Efficiency and transparency of the public sector with the assistance of widespread use of ICT poses challenges to the administrative capacity of the public sector as well as its organisation and competence of officials. ICT offers public authorities new means to involve citizens in direct democracy.

Although the EU *Lisbon Strategy, i2010, European Information Society 2010* and *Knowledge-based Estonia* have been extremely significant strategic documents placing the topic of Estonian IT competitiveness at the centre of political attention, the vision to further the IT development leaves somewhat to be desired. No success can be achieved without a long-term vision (28).

The development of the information society in Estonia must be sustainable and competent; it has to involve members of the society and guarantee their well-being. The ITC solutions applied in Estonia are known worldwide, and the ITC sector is successfully exporting its products and services. Due to technological innovations of the information society and their many ways of application, the state is functioning efficiently and is administratively capable; the offered electronic solutions are optimized and available in the client-oriented service environment.

Simultaneously with a stable growth in the number of PC owners and users of the Internet in Estonia over the recent years, the digital “rift” between the urban and rural households has grown. There are several reasons for it: technological difficulties in data communication in low density areas; high prices of hardware and Internet services as well as doubting its expediency. The latter, in its turn, has been influenced by insufficient information and training offered by the state.

Active and stable development of the information society for every citizen must become one of the key issues in the discussions about Estonia’s future. It is estimated that local governments deliver 70% of public services; yet, no consideration has been given to ensuring that information technology solutions are compatible with the state information systems; that local governments operate in a way enabling people to access municipal public services via the Internet.

Small local governments are short of IT specialists, most of them operate on their own without co-ordinating their activities with others. The state has paid insufficient attention to involving local governments in developing the information society. Such relative inactivity is justified by claiming as if interference meant not adhering to the principle of local government autonomy. Unfortunately, this is erroneous – the state's initiative to support and co-ordinate the information technological development of local governments so that citizens feel the presence of the e-state wherever they are, has to be clear Henn Sarv, one of the best known IT experts in Estonia, has put into word the purpose of using information technology – the purpose is to help people, by means of IT resources, return to the nature and natural ways of life.

The electronic state is by no means ready and there are many new services that could be made electronically available, e.g. notarial authentication and various transactions, amendments to the statutes of companies and changes to the management boards of companies; applications, notices and confirmations of data could reach the registers' database via the Internet. The process could involve digital signature that would solve the problem of authentication of people. Gerhard Schröder, the former chancellor of Germany, once said that data, not people should run.

Our electronic governance and electronic consumption have changed unbelievably quickly within an unbelievably short period of time. We need to take our decisions in a deliberate manner making use of the knowledge we as experienced members of information society have gained to prevent our success from becoming a failure.

The author phrased the title of his article in the form of a hypothetical question: Are the national and local ITC policies based on an adequate assessment of the real situation? The analysis shows that the ICT policies at the national and local levels are contradictory and not in accordance with today's reality. The achievements are based but on the readiness to meet the objectives set in the framework documents of the Estonian information policy. So far, the information policy has focussed on developing the infrastructure and establishing the systems necessary for implementing sectoral policies. In order to enhance the society's competitiveness, it is imperative that the basic principles of the information policy upon developing a citizen friendly and involving society, knowledge based economy, and transparent and efficient public sector not become but declarative words.

## References

1. See relevant website of the OECD at [<http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf>]
2. See relevant website of the State Audit Office at [[http://www.riigikontroll.ee/upload/failid/ulevaade\\_e-tenuste\\_probleemidest\\_jlepasaar\\_rh.pdf](http://www.riigikontroll.ee/upload/failid/ulevaade_e-tenuste_probleemidest_jlepasaar_rh.pdf)]
3. See relevant website of the European Commission at [[http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html)]

4. **Rodrigues, M.J.** (2004) „Strategy of the Europe at the Turn of the Century“, *Knowledge-Based State and Economy*, Tallinn: The State Chancellery of the Republic of Estonia, 16-36
5. **Perez, C.** (2002), *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Age*, Cheltenham, UK: Edward Elgar
6. For more details, see *Success Estonia 2014. Government's strategy document: Action Plan for implementation of Lisbon Strategy*.
7. **Kattel, R. and Kalvet, T.** (2006) „Knowledge-based Economy and ICT-related Education in Estonia: Overview of the Current Situation and Challenges for the Educational System“, Tallinn: Praxis, 11
8. [[http://www.riso.ee/et/files/IYA\\_2013.rtf](http://www.riso.ee/et/files/IYA_2013.rtf)]
9. Information Society Strategy, [[http://www.riso.ee/et/files/IYA\\_2013.rtf](http://www.riso.ee/et/files/IYA_2013.rtf)]
10. Information Society Strategy, [[http://www.riso.ee/files/IYA\\_2013.rtf](http://www.riso.ee/files/IYA_2013.rtf)]
11. See relevant website at [[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/i2010/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm)]
12. OECD Information Technology Outlook 2004
13. Barcelona European Council, Presidency Conclusions, paragraph 40, [<http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>]
14. See relevant website at [[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm)]
15. “Online availability of Public Services: How is Europe Progressing?” Capgemini, July 2006
16. See relevant website of the World Economic Forum at [<http://www.weforum.org/site/homepublic.ncf/Content/>]
17. Information Society Strategy, [[http://www.riso.ee/et/files/IYA\\_2013.rtf](http://www.riso.ee/et/files/IYA_2013.rtf)]
18. eSeire. TNS Emor, May 2006
19. “Avaliku sektori poolt osutatavate e-teenuste kasutatavus ning kasutamismugavus”. Turu-Uuringute AS, 2005
20. „Teadmistepõhine majandus ning info- ja kommunikatsiooni-tehnoloogiaalane haridus: hetkeolukord ning väljakutsed”. Praxis, 2005
21. „Avaliku sektori poolt osutatavate e-teenuste kasutatavus ning kasutamismugavus”. AS Klaster, 2006
22. Information Society Strategy, [[http://www.riso.ee/files/IYA\\_2013.rtf](http://www.riso.ee/files/IYA_2013.rtf)]
23. The statistics on issuing of ID cards: [<http://www.id.ee/pages.php/03020705>]
24. [<http://www.emta.ee>]
25. See relevant website [[http://www.riso.ee/en/pub/yearbook\\_2005.pdf](http://www.riso.ee/en/pub/yearbook_2005.pdf)]
26. See relevant website [[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/i2010/benchmarking/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/benchmarking/index_en.htm)]
27. [[http://www.riiigikontroll.ee/upload/failid/aruanne\\_infoyhiskond\\_omavalitsuste\\_s\\_27.09.2006\\_upirso\\_lopp.pdf](http://www.riiigikontroll.ee/upload/failid/aruanne_infoyhiskond_omavalitsuste_s_27.09.2006_upirso_lopp.pdf)]
28. **Perez, C.** „Technological change and opportunities for development as a moving target“, *CEPAL Review* 75, December 2001, 109 – 130]

# FINANZSYSTEMTRANSFORMATION UND GRENZEN DER PRIVATISIERUNG MIT PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS (PPP)

Prof. Dr. Eckhard Freyer  
FH Merseburg-University

## 1. Einleitung - Privatisierung als Reformstrategie

Im Jahr 1989 dachten viele Menschen an Friedensdividende, die nun in Milliardenhöhe zur Verfügung stehen würden. Das Bonner Abrüstungszentrum hat hierzu eine Berechnung durchgeführt, dass tatsächlich in den Jahren zwischen 1990 und 1995 die Weltrüstungsausgaben pro Jahr um mehr als 300 Milliarden Dollar gesunken sind, d.h. wirklich Friedensdividenden zur Verfügung standen. Ausgangspunkt der Reformstrategien war das Kernstück des Ende August 1990 fertiggestellten „500-Tage-Programms: Mensch, Freiheit, Markt“ der Fjodorow/Shatalin/Jawlinsky-Gruppe, das eine großangelegte Privatisierung von Staatsvermögen beinhaltet. Am 1.7. 1991 verabschiedete das sowjetische Parlament ein Gesetz zur Privatisierung von Staatsunternehmen<sup>1</sup>. Milton Friedman hatte den ehemals kommunistischen Ländern einst nur dreierlei geraten: „Privatisieren! Privatisieren! Privatisieren!“ Aber später übte er Selbstkritik in Bezug auf seine Reformstrategie: „Es hat sich gezeigt, dass Rechtsstaatlichkeit

---

<sup>1</sup> Der Konsens von Washington zielte 1989 auf eine Reduzierung der Armut und eine Nivellierung der Einkommensverteilung durch die Globalisierung und Reformen durch ein hohes wirtschaftliches Wachstum. Folgende wirtschaftspolitische Maßnahmen der Regierungen werden von IWF und Weltbank propagiert und gefördert:

1. Haushaltsdisziplin
2. Ausgabenpriorität auf Bildung, Gesundheit und Infrastruktur und Subventionsabbau
3. Steuerreform zur Senkung der Steuersätze und Erweiterung der Steuerbasis
4. Markt-Zinsraten zur Verhinderung von Kapitalflucht
5. kompetitive Wechselkurse
6. Liberalisierung der Handelspolitik
7. Offenheit für ausländische Direktinvestitionen
8. Privatisierung
9. Deregulierung und Entbürokratisierung
10. Schutz des Privateigentums.

Auch das EU-TACIS-Project Concept vom Juli 1991 sowie die Objectives of the Project vom Juli 1991 waren sehr weitblickend: "The specific tasks of the Technical Assistance Coordination Support Team of 4 expatriate experts have been specified in the terms of reference: "A Technical Assistance Coordination Support Team of 4 expatriate experts will be set up under the responsibility of the Coordinating Unit in Moscow, which will be outside existing administrative structures. This Coordination Support Team of 4 expatriate experts will assist the Soviet Coordinating Unit in order to promote the process of economic reform in efficient implementation of the EC Technical Assistance programme of 400 million ECU for 1991, in particular to develop projects and programmes in the priority areas: Training, Energy, Financial services, Transport and Food distribution."

Vgl. auch Carl-Duisberg-Gesellschaft und Europa-Institut der Russ. Akademie der Wissenschaften: Die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und die ökonomische Transformation in Russland, Köln.Moskau 1997.

wichtiger ist als Privatisierung“ formulierte er aufgrund der Erfahrungen mit dem Transformationsprozess.

Zu Anfang der Transformation der Planwirtschaften herrschte der optimistische Glaube vor, den Übergang zur Marktwirtschaft mühelos durch Privatisierung der Staatsunternehmen kombiniert mit der Einführung eines Aktienmarktes vollziehen zu können. Der Aktienmarkt könnte – so die Vorstellung – als Unternehmens-Kontrollmarkt bzw. –Instrument der Unternehmensfinanzierung und –Führung fungieren. Dadurch entstünde ein effektiver Mechanismus zur Erhöhung der externen Finanzierung, den private Unternehmen für Umstrukturierungsprojekte benötigten.

Auch die Bankensystemtransformation erforderte den Auf- und Ausbau der entsprechenden finanzwirtschaftlichen Infrastruktur, die Schaffung funktionierender Finanzmärkte, die Verbesserung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie die Etablierung einer effektiven Bankenaufsicht. Inwiefern diese umfangreichen und komplizierten Aufgaben erkannt und in den Transformationsländern realisiert werden, soll im Rahmen dieser Studie kurz dargestellt werden, denn die „Transformation ist mit enormen Reallokationen von Ressourcen und Eigentumsverhältnissen verbunden, eine Aufgabe, bei deren Bewältigung ein effektives Finanzsystem äußerst hilfreich sein kann. Die finanziellen Sektoren in Reformländern sind jedoch für derartige Hilfestellungen schlecht gerüstet, mit passiven staatseigenen Banken, oft am Rande des Zusammenbruchs, mit beschränkten Fähigkeiten zur Beurteilung von Kreditrisiken sowie ohne wirksame finanzielle Regulierungsmechanismen, unterstützende Schlüsselinstitutionen und Kapitalmärkte“.<sup>2</sup>

Ausgangspunkt der Betrachtungen ist in diesem Rahmen u.a. eine Erfahrung Estlands mit der Privatisierung: „Vor fünf Jahren war Estland das erste Land in Europa, das sein komplettes Eisenbahnnetz privatisierte. Doch die Veräußerung der Infrastruktur war von Anfang an heftig umstritten. Nach dem Regierungswechsel in Tallinn im vorigen Jahr eskalierte der Streit um geforderte Tarifierhöhungen und angeblich nicht erfüllte Zusagen der US-geführten Investorengruppe Baltic Rail Service (BRS). ...Zum Hintergrund: Die estnische Eisenbahn verdient ihr Geld wesentlich im Frachtverkehr. Und in diesem Zusammenhang sprechen wir vor allem von russischen Transfergütern: Rohstoffen, die von estnischen Häfen an die europäischen Verbraucher weitertransportiert werden. Natürlich hat die russische Transitindustrie kein Interesse an höheren Preisen, die nötig wären, um Gleise und Anlagen zu modernisieren. Und das ist eine der Ursachen für die Krise, mit der man es jetzt zu tun hat. Vor fünf Jahren meinten die Esten im US-Amerikaner Edward Burkhardt und der Investmentgruppe Baltic Rail Service (BRS) einen fachkundigen Partner gefunden zu haben, die sich bereits erfolgreich in Großbritannien, Kanada und Australien an Privatisierungen beteiligt hatte. Die estnischen Steuerzahler kommt die Renationalisierung ihrer Eisenbahn aber teuer zu stehen.

---

<sup>2</sup> Weltbank, WEB 1996, S. 12.

Ministerpräsident Andrus Ansip kündigte bereits eine Erhöhung der Frachttarife an, um die künftige Wartung des Schienennetzes zu finanzieren. Genau dies aber hatte seine Regierung den privaten Eigentümern verboten.<sup>3</sup>

Estlands Privatisierungskommission meinte in den 1990er Jahren, die Zerschlagung des Staatseigentums an der Eisenbahn sei Teil des «radikalsten jemals gemachten Versuchs, ein staatliches Monopol zu brechen». Die baltische Sektion der Staatsbahn der ehemaligen Sowjetunion war aufgeteilt und an Privatfirmen aus den USA, Britannien und Estland verkauft worden. Der Güterzugverkehr und große Teile der Netzinfrastruktur fielen an die Gesellschaft Eesti Raudtee. Dass neben dem Zugbetrieb auch das Schienennetz aus der nationalen Verantwortung an Privatinteressen übertragen wurde, war von Anfang an kritisiert worden: Zumindest das Netz müsse unter staatlicher Kontrolle bleiben. Als die Regierung in Tallinn sich das nicht länger bieten lassen wollte und mit empfindlichen Konventionalstrafen drohte, bot die BRS den Verkauf ihrer Anteile an. Erste Verhandlungen über eine Wiederverstaatlichung scheiterten im Februar an unvereinbaren Preisvorstellungen. Die BRS versuchte daraufhin den Verkauf an russische und deutsche Interessenten, doch ohne Erfolg. Von der Regierung in Tallinn und dem Parlament wurde ein Nachtragshaushalt beschlossen. Für eine Wiederverstaatlichung wird fast das Dreifache wie BRS vor fünf Jahren bezahlt.

## **2. Chancen und Grenzen der Privatisierung**

Die estischen Gleis- und Signalanlagen sollen auch im Falle einer neuen Privatisierung Staatseigentum bleiben. Für den Verkehrsbetrieb sucht die Regierung hingegen neue private Akteure. Neben russischen und estnischen Investoren gilt auch die Deutsche Bahn mit ihrer Güterzugfirma Railion als Kaufinteressentin<sup>4</sup>.

Dabei ergeben sich neue Fragen nach der Organisation der Unternehmen im Wandel. Privatisierung bezeichnet den Wechsel vom öffentlichen Sonderrecht zum Privatrecht, den Übergang von staatlicher Kontrolle bzw. Fürsorgepflicht auf privatwirtschaftliche Tätigkeit<sup>5</sup>. Angesichts historischer Nachbarschaftsbeziehungen

---

<sup>3</sup> Auszug DLF 31.01.2007.

<sup>4</sup> Railion ist bereits in mehreren westeuropäischen Ländern aktiv (darunter in der Schweiz) und könnte durchaus ein Interesse an einer Expansion nach Osteuropa haben. Eesti Raudtee ist vor allem wegen des russischen Transitverkehrs zu Estlands Ostseehäfen interessant. Zudem gibt es Pläne für eine Güterzugverbindung von der Ostsee zum Pazifischen Ozean und für einen Containerverkehr von Nordeuropa nach China. Die Bahnen und Häfen des Baltikums könnten dabei eine zentrale Rolle spielen.

<sup>5</sup> Als Privatisierung gab es Aktien an der Börse bei Volkswagen 1965, Lufthansa, Ende 1997 vollständig abgeschlossen, Veba 1984 und die Deutsche Telekom 1996. Die DDR wickelte die Überführung der über 8 000 Unternehmen in Privateigentum die 1990 gegründete Treuhandanstalt ab. Sie war mit der Sanierung der betroffenen Unternehmen bzw. dem Verkauf des ehemaligen volkseigenen Vermögens betraut. Seit 1995 überwacht die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) die rund 85 000 von der Treuhandanstalt abgeschlossenen Privatisierungsverträge; die Beteiligungs-Management-

bei der Einführung der Marktwirtschaft in die ostdeutschen Bundesländer beispielhaft genutzt werden<sup>6</sup>. Große Teile des Staatseigentums der ehemaligen DDR wurden nach der Wiedervereinigung vorwiegend durch die Treuhandanstalt verkauft. Aufgabe war, die Volkseigenen Betriebe nach den Grundsätzen der Marktwirtschaft zu privatisieren/stillzulegen und die "Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu sichern" (§ 8 Treuhandgesetz). In der Praxis wurden mit der Politik des Vorrangs der Privatisierung vor einer Sanierung viele Betriebe zerschlagen. Es kam außerdem zu Fördermittelmissbrauch, da in den Anfangsjahren keine Arbeitsplatzgarantien in den Privatisierungsverträgen enthalten waren. Die Erlöse aus Privatisierungen betrugen bis Ende 1994 rund 60 Mrd. DM. Ihnen standen allerdings Ausgaben von weit über 300 Mrd. DM gegenüber. Im Jahr 1998 schätzte der Untersuchungsausschuss des Bundestages für DDR-Vermögen den Schaden (durch Veruntreuung, Betrug und andere kriminelle Handlungen seitens Mitarbeitern der Treuhandanstalt und ihrer Nachfolgeorganisation BvS bei der Privatisierung der DDR-Volkswirtschaft verursacht) auf 3 bis 10 Milliarden DM.

Auch in Deutschland ist die Privatisierung grösser vormals staatlicher Betriebe vollzogen worden oder noch im Gange wie z.B. bei der Post, der Telekommunikation oder Entsorgungsbetrieben. Es ist notwendig, dass sich die breite Öffentlichkeit dieser Veränderungen sowie der möglichen Folgen bewusst wird. Diese Entwicklung muss darin münden, dass in einem gesellschaftlichen Prozess der Rahmen sowie die Grenzen der Privatisierung abgesteckt werden. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern auch für Europa. Denn der europäische Integrationsprozess ist auch mit der Vollendung des Binnenmarkts zum 1. Januar 1993 und der Einführung des Euro kein Bollwerk gegen die fortschreitende Globalisierung. Besonders werden wir dabei die Grenzen der Privatisierung im Kontext der dynamischen Entwicklung Europas betrachten. Bisher sind die Privatisierungen von Finanzdienstleistungen, Telekommunikationsdienstleistungen und der Energieversorgung zumeist erfolgreich verlaufen<sup>7</sup>.

---

Gesellschaft Berlin (BMGB) schließlich soll 65 größere Unternehmen privatisieren, die von der Treuhand nicht verkauft wurden.

<sup>6</sup> Als Basis-Bsp. dieser Kooperation entstand 1995 durch die Übernahme der BSL Olefinverbund GmbH durch The Dow Chemical Co. Die DOW Olefinverbund GmbH ist der größte Kunststoffproduzent in den neuen Bundesländern. Sie gehört mit ca. 2.300 Beschäftigten zu den wichtigsten Arbeitgebern in Sachsen-Anhalt. Bis in die 1990er war das Kombinat VEB Chemische Werke Buna zweitgrößtes Chemiekombinat der DDR (18.000 Beschäftigte) mit Sitz in Schkopau, bestehend aus den Werken Buna I (gegründet 1939; Produktion von Calciumcarbid, Synthesekautschuk, Kunststoffen u.a.), Buna II (Inbetriebnahme 1980; Produktion von PVC) und diverse Kombinatbetriebe. Nach 1990 wurde die Chemische Industrie restrukturiert, die Lebensqualität der Menschen vor Ort aufgrund technisch und ökologisch modernster Standards verbessert. Die 1997 fertig gestellte Total-Raffinerie ist die modernste ihrer Art in Europa. Jährlich werden 10 Millionen Tonnen Rohöl verarbeitet. Damit ist sie Hauptversorger für Mineralölprodukte in Mitteldeutschland. Total gehört zu den umsatzstärksten Unternehmen in den neuen Bundesländern.

<sup>7</sup> Aufgrund des Gesetzes 112/2002 hat der ehemalige italienische Regierungschef Silvio Berlusconi – unter Federführung des Wirtschaftsministeriums – während seiner Amtszeit

Um den Herausforderungen der Globalisierung gewachsen zu sein, haben sich die Firmen auf den internationalen Wettbewerb eingestellt und sind in der Lage, mit den privatrechtlichen Wirtschaftsrahmen dem Konkurrenzkampf standzuhalten. "Die Kräfte der Globalisierung haben beispiellosen Reichtum für diejenigen geschaffen, denen es gelang, die Vorteile des wachsenden Stromes von Waren, Dienstleistungen und Kapitalströmen über nationale Grenzen hinweg zu nutzen" (UNDP 1998: Bericht über die menschliche Entwicklung).

### **3. Die Megatrends Deregulierung, Globalisierung und Privatisierung<sup>8</sup>**

Die Globalisierung der Wirtschaftsstruktur begann schon vor 3 000 Jahren mit dem Handel über die Seidenstraßen. Mit der jüngsten Entwicklung hat sie eine qualitativ neue Dimension gewonnen. Beispiel „Der Airbag im Auto wird von einem 50 Dollar teuren Accelerometer (Beschleunigungsgeber) gesteuert, der in Boston erfunden worden ist. Wesentliche Teile werden dort noch immer produziert, die jedoch anschließend zum Testen auf die Philippinen geschickt werden. Zur Verpackung werden sie von dort nach Taiwan reexportiert, von Taiwan wiederum nach Deutschland zur Installation in einen BMW, um dann von neuem exportiert zu werden: nach Brasilien, wo jemand den BMW seiner Tochter oder seinem Sohn zum Studienabschluss schenkt. Ein Facharbeiter in Boston arbeitet mit einem unausgebildeten Arbeiter auf den Philippinen zusammen, der seinerseits mit einem halb ausgebildeten Arbeiter auf Taiwan kooperiert; und alle arbeiten zusammen mit der weltweit höchstbezahlten Arbeitskraft in den bayerischen BMW-Werken. Alle arbeiten für ein Teilchen, das 50 Dollar kostet. Und sie alle sind abhängig von einem Absatzmarkt in Brasilien. Das ist globale Ökonomie. Und eben nicht einfach internationaler Handel." (Lester Thurow: Kolumbus irrte richtig, Süddeutsche Zeitung, 13./14. Februar 1999):

Als Basis des Dialogs für Befürworter, Skeptiker, Gegner beginnend eine sprachliche Anleihe bei der berühmten Einleitung zum "Kommunitischen Manifest"

---

Kulturgüter seines gesegneten Landes verkaufen lassen, und zwar meist an Investmentgesellschaften wie die amerikanische Carlyle Group. Da mit dem Verkauf kaum Bedingungen verknüpft waren, hat Berlusconi gerade nicht erreicht, was ihm vorschwebte: dass nämlich private Besitzer mehr Geld und Zeit aufwenden, um die Villen und Denkmäler zu pflegen. Die Investmentgesellschaften wollten das erstaunlich billig Erstandene rasch mit Gewinn weiterveräußern.

<sup>8</sup> Zur Regulierung der Finanzmärkte usw.: vgl. Enquete-Kommission des Bundestages "Globalisierung der Weltwirtschaft", Bundestagsdrucksache 14/6910, S. 3f. Vgl. Tanja Brühl/Tobias Debiel/ Brigitte Hamm (Hg.): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn 2001, sowie Richter, Horst-Eberhard : Ist eine andere Welt möglich? für eine solidarische Globalisierung / Köln 2003, Ernst U. von Weizsäcker et al. (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung: Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome, Stuttgart 2006, Harald Klimenta: Das Gesellschaftswunder. Wie wir Gewinner des Wandels werden, Aufbau Verlag, Berlin 2006, Florian Mayer: Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates: Privatisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland, Wiesbaden 2006

aus dem Jahre 1848 von Karl Marx und Friedrich Engels: „Ein Gespenst geht um in der Welt - das Gespenst der Globalisierung. Teile der Gesellschaften auf allen Kontinenten haben sich zu einer Abwehr dieses Gespenstes verbündet, Parteilose und Parteimitglieder, Vertreter von Kirchen und Regierungen, französische Landwirte und amerikanische Gewerkschafter. Wo sind die erfolgreichen Volkswirtschaften, die nicht von ihren Kritikern als Globalisierungsgewinnler gebrandmarkt werden, wo die Entwicklungsländer, die nicht zu Globalisierungsverlierern erklärt werden? Zweierlei geht aus dieser Tatsache hervor. Globalisierung wird bereits von allen gesellschaftlichen Kräften als unumkehrbarer Tatbestand anerkannt. Es wird Zeit, dass die Globalisierung in ihren Wirkungen, mit ihren Chancen und Risiken nüchtern dargelegt und dem Gespenst der Globalisierung eine Vision weltweiten Wohlstands entgegengestellt wird. Globalisierung ist ähnlich wie damals die Idee des Kommunismus für viele Bürger etwas das bei den einen Furcht, bei anderen Hoffnung weckt“<sup>9</sup>. Mit der Globalisierung verbinden sich für viele Menschen große Hoffnungen und auch Ängste. Wer Einfluss auf das globale Geschehen hat, spricht typischerweise positiv über die Globalisierung. Wer sich machtlos und ausgeliefert fühlt, bei dem überwiegen die Ängste. Globalisierung ist kein Schicksal, sie ist politisch und wirtschaftlich gewollt. Die globalen Rahmenbedingungen für eine gerechte Verteilung des Reichtums, eine gesunde Umwelt usw. gehören wie die Grenzen im Kontext der Globalisierung<sup>10</sup> dazu. Auch der liberale Vordenker Ralf Dahrendorf warnt vor einem „Diebstahl von Teilhaberechten durch die globalisierte Klasse“: auch die Privatisierung der britischen Bahn ist ein Debakel geworden. Freie Märkte allein helfen nicht. Eine Volkswirtschaft ist nur so gut wie ihre Behörden, Regeln und Gepflogenheiten<sup>11</sup>. Privatisierung ist ein Kernelement der Globalisierung<sup>12</sup>. Aber es entwickeln sich Gegenbewegungen und zwingen zur Re-Regulierung, vor allem bei der Wasserversorgung. Besonders der Wassermarkt zeigt uns die Grenzen der Privatisierung, (vgl DLF 12.3. 2006). Denn Wasser gehört zur Grundversorgung. Deshalb ist der Wassermarkt ein stark regulierter Markt. Und doch haben viele Konzerne versucht, mit der Wassersparte Geld zu verdienen. Inzwischen erkennen die Versorger, dass das Geschäft mit Wasser kapitalintensiv ist und die Privatisierung Grenzen hat. Der Dienstleistungskonzerns "Veolia Wasser", der zusammen mit dem französischen Energie-Unternehmen "Suez" weltweit

---

<sup>9</sup> vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi): Wirtschaftsbericht 2002: Globalisierung, s. 6.

<sup>10</sup> Bis 1992 kam das Wort Globalisierung in der deutschen Umgangssprache noch nicht vor.

<sup>11</sup> Wirtschaftskultur in Osteuropa. Bremer Ansatz und Bremer Projekte ... An der Forschungsstelle Osteuropa wurde Wirtschaftskultur definiert als auf Wirtschaft ...[www.forschungsstelle-osteuropa.de/con/images/stories/pdf/ap/fsoAP61.pdf](http://www.forschungsstelle-osteuropa.de/con/images/stories/pdf/ap/fsoAP61.pdf)

<sup>12</sup> Häufig verlangt etwa der Internationale Währungsfonds von Entwicklungs- und Schwellenländern, ihren Staatsbesitz zu verkaufen. Aber meistens verwandelt man nur ein öffentliches Monopol in ein privates. In Mexiko hat die Privatisierung des Telekom-Bereiches gute Erfolge gehabt. In Uruguay gab es dieselben guten Erfolge, aber ohne Privatisierung. anderen Ländern gab es durch die Privatisierung viel schlechtere Ergebnisse: die argentinischen Staatsbahnen privatisiert wurden, sind 90% der Personenzüge eingestellt worden.

Marktführer im Wassergeschäft Private Tradition. In der Welthandelsorganisation WTO, der Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Union, etc. wird die Liberalisierung und Privatisierung der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung diskutiert<sup>13</sup>.

#### **4. Public Private Partnership /Öffentlich-Private Partnerschaft**

„Public Private Partnership“ (PPP), deutsch auch Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) bedeutet den Einsatz von Privatkapital und Fachwissen, um staatliche Aufgaben zu erfüllen. Darüber hinaus wird damit die kooperative Zusammenarbeit von staatlichen Stellen mit privaten Wirtschaftsträgern beschrieben. Meist geht sie mit der Teil- oder Vollprivatisierung öffentlicher Aufgaben Hand in Hand. Merkmale des PPP sind jedoch, dass die jeweiligen Partner ihre besonderen Stärken in das Vorhaben einbringen, um es besonders effektiv zu fördern. Das bedeutet allerdings nicht, dass lediglich Subventionen oder Geldgeschäfte zu diesem Bereich zählen. Praktiken im Rahmen des PPP sind das

- Betreibermodell
- Betriebsführungsmodell
- Betriebsüberlassungsmodell
- BOT-Modell und das
- gemischtwirtschaftliche Unternehmen.

Als breite parteipolitische Mehrheit hat sich der Bundestag am 30. Juni 2005 zur Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingen auf das „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften“ („ÖPP-Beschleunigungsggesetz“) geeinigt. Jedoch sind Kritiker der Ansicht, dass PPP anlagesuchendem Fondskapital neue Verwertungsmöglichkeiten eröffnen soll, Gebietskörperschaften und Steuerzahler benachteiligen könnte.

Public Private Partnership /Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP), mobilisiert privates Kapital und Fachwissen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben. Im weiteren Sinn steht der Begriff auch für andere Arten des kooperativen Zusammenwirkens von Hoheitsträgern mit privaten Wirtschaftssubjekten. PPP geht in vielen Fällen mit

---

<sup>13</sup> Der Wasser Transport über große Entfernung ist meist teuer, deshalb wird es in der Regel vor Ort gefördert und vor Ort entsorgt. Wasser ist ein Lebensmittel des Grundbedarfs: Aus hygienischen und haftungsrechtlichen Gründen verbietet sich die Leitungsnutzung durch mehrere Anbieter. Das macht die Versorgung mit Trinkwasser und die Entsorgung von Abwasser zu einem lokalen Monopolgeschäft und ruft Privatisierungskritiker auf den Plan. Auch in Ostdeutschland gab es nach der Wiedervereinigung viel zu tun. Die deutsche Suez-Tochter "Eurawasser" und der aus dem Vivendi-Konzern hervorgegangene Versorger "Veolia Wasser" stiegen in mehreren Städten und Gemeinden ein: mal mit Beteiligungen, mal als Betreiber oder nur als Betriebsführer.

einer Teil-Privatisierung von öffentlichen Aufgaben einher. Aufgrund der Vielgestaltigkeit der Anwendungsfelder fehlt eine allgemein anerkannte Definition noch. Der wirtschaftliche Sprachgebrauch hat mittlerweile anerkannt, dass PPP sowohl vom Sinn als auch vom Begriffsgehalt nur dann einschlägig ist, wenn die Partner ihre unterschiedlichen Stärken einsetzen. Reine Finanzierungsgeschäfte sind etwas anderes. PPP ist somit nach heutigem, funktionalem Begriffsverständnis die meist langfristig vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, bei der die Partner die erforderliche Ressourcen (z.B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal etc.) zum gegenseitigen Nutzen in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang einstellen und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner optimal verteilen. Aktuell ist PPP auf dem Vormarsch. Das Deutsche Institut für Urbanistik spricht von einem »wirklichen Boom« seit 2004. Es zählte im vergangenen Herbst rund 160 PPP-Projekte in den Kommunen. Die Bürgermeister rühmen Effizienzgewinne von durchschnittlich zehn Prozent. Künftig, erklären die Forscher vom Urbanistik-Institut, werde PPP noch viel öfter eingesetzt, um Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge wahrzunehmen. Eine Erfolgsgarantie gibt es nicht – schon gar nicht, wenn einfach ein kommunales Monopol durch ein privates ersetzt wird.

Es besteht die Gefahr, dass sich bei umfassender Privatisierung in Bereichen mit hohem Investitionsbedarf wie Kraftwerken oder Müllverbrennungsanlagen europaweit agierende Monopolunternehmen bilden, die den Städten zulasten ihrer Bürgerinnen und Bürger und ihrer Unternehmen die Preise diktieren<sup>14</sup>.

Mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten (NMS) hat die EU eine neue räumliche und wirtschaftliche Dimension erreicht. Hieraus ergeben sich Chancen für alle Mitgliedstaaten der EU. Die Integration der NMS ist mit dem Beitritt nicht abgeschlossen.<sup>15</sup> Aufgrund des Investitionsbedarfs (insbesondere der Aufbau von Transeuropäischen Netzen (TEN) als wesentliches Ziel der EU können positive Synergieeffekte dieser Infrastrukturmaßnahmen den gesamten Binnenmarkt stärken.<sup>16</sup> Die Infrastrukturmaßnahmen werden im Wesentlichen finanziert aus folgenden Mitteln:

- des Kohäsionsfonds(v.a. EFRE<sup>17</sup>),
- der Europäischen Investitionsbank (Darlehen),
- der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Die Privatisierung der DDR gab den Schub für die Privatisierung im Westen, die Akteure sind dieselben. Aufgrund der Umgründung des Staates muss die öffentliche Daseinsvorsorge als Teil einer kooperativen Ökonomie neu entwickelt werden.

<sup>15</sup> vgl. Kreile,M.:2004, S. 650

<sup>16</sup> vgl. Kirchhoff, U., 2000, S. 135 f.

<sup>17</sup> Europäische Fonds für regionale Entwicklung

<sup>18</sup> vgl. Public Private Partnership international, S. 19

Angesichts der hohen Investitionsvolumina werden zunehmend auch öffentlich-private Partnerschaften gewählt. PPP-Modelle der neueren Generation umfassen den Lebenszyklusansatz. Mit diesem Ansatz wird eine ganzzeitliche Optimierungsstrategie während eines PPP-Projektes verfolgt, von der Planung bis zur Verwertungslösung. Diese Partnerschaften sind meist langfristig ausgelegt. Substanzielle Risiken werden hierbei auf dem privaten Partner übertragen. Entscheidend ist, dass die Risiken, die übertragen werden, für den privaten Partner handhabbar sind. Die öffentliche Hand und der private Partner sind in der Lage die PPP-Vorhaben zu finanzieren. Oft übernimmt der private Partner die Finanzierung. Die Finanzierungskosten sind verglichen mit denen der öffentlichen Hand teurer, werden aber durch die Effizienzgewinne kompensiert.

Eine öffentliche Finanzierung hätte zur Folge, dass das Kostenbewusstsein des privaten Partners eingedämmt wird. Die Finanzierung von PPP-Modellen, unter Beachtung des Lebenszyklus-Ansatzes, ist mit Risiken behaftet. Nicht in jedem Fall verfügt der private Partner über die angemessene Eigenkapitalausstattung. In diesem Fall kann die öffentliche Hand den Fremdkapitalanteil über eine Garantie absichern, so dass das PPP-Vorhaben umgesetzt werden kann. Ferner können Finanzierungsengpässe durch die Beteiligung weiterer privater Investoren überbrückt werden. Bei renditestarken PPP-Projekten wäre eine Fondsfinanzierung eine sinnvoll.<sup>19</sup>

Ob ein Projekt aus betriebswirtschaftlicher Sicht rentabel ist, kann nicht in jedem Fall erreicht werden. Eine Risikoanalyse ist für ein gewinnbringendes Vorhaben unabdingbar. Hierbei ist für eine effektive Einschätzung von besonderer Bedeutung:

- die zukünftigen Nutzungsintensität,
- die demografische Entwicklung,
- die langfristige Standortentwicklung.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ergeben sich positive Effekte, diese maximieren die Wohlfahrt der EU-Gemeinschaft. Bei der Anbahnungsphase entstehen zudem Transaktionskosten und Umweltkosten. Aufgrund der langfristigen PPP-Verträge ist ein weiterer Aspekt wichtig. Oft ist der finanzielle Handlungsrahmen kleinerer Kommunen sehr begrenzt. Die Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften ist eine Folge dieser Entwicklung. In Estland wurde ein Gesetz 2004 verabschiedet, mit dem Ziel, durch staatliche Anreize und Ausgleichszahlungen größere Gebietskörperschaften zu bilden. Innerhalb eines Jahres wurden bereits 6% der betroffenen Gemeinden zusammengeführt. Auch in Deutschland ist dieser Trend zu beobachten. Mit der Neuordnung entstehen größere Verwaltungseinheiten mit der Folge, dass die Zuständigkeit der kommunalen Daseinsvorsorge neu definiert wird. Der Prozess der Regionalisierung wirkt sich insbesondere im Bildungs- und Gesundheitssektor aus.<sup>20</sup> Für PPP-Vorhaben ist eine gewisse Standardisierung unabdingbar, da hier z.B. die Transaktionskosten gesenkt werden können. In welchem Umfang die öffentliche Hand die kommunale Aufgabenerfüllung

---

<sup>19</sup> vgl. Napp. H.-G., 2005 S. 239 f.

<sup>20</sup> Dexia Konjunkturbericht, 2006, S. 6f; Hierbei stellt sich die Frage, in welche Art und Weise die kommunale Daseinsvorsorge zukünftig sinnvoll gestaltet werden kann?

tatsächlich in Form von PPPs realisiert, wird vom politischen Gestaltungswillen der jeweiligen Kommune abhängen. In Abhängigkeit der kommunalen Haushaltslage kann die öffentliche Hand aus finanziellen Gründen sich für nutzerfinanzierte oder haushaltsfinanzierte PPPs entscheiden. Die Form der Privatisierung ist ein weiterer Aspekt, der bei der Anbahnung einer PPP berücksichtigt werden muss. Die relevanten Privatisierungsformen können unterteilt werden in:

- formelle Privatisierung,
- funktionale Privatisierung,
- materielle Privatisierung.

Bei der **formalen Privatisierung** ist die öffentliche Hand 100 % iger Gesellschafter einer privatrechtlichen Gesellschaft. Sofern die privatrechtliche Gesellschaft mit öffentlichen und privaten Mitteln finanziert wird, spricht man zudem von einer finanzwirtschaftlichen Privatisierung. Diese Privatisierungsform wird angewendet, wenn man die haushaltsrechtlichen Auflagen umgehen möchte, um mehr Handlungsspielraum zu gewinnen. Die **funktionale Privatisierung** wird bei PPP-Vorhaben oft gewählt. Aufgabenbereiche der kommunalen Daseinsvorsorge werden durch den privaten Partner erfüllt. Der private Partner ist für eine bestimmte Vertragslaufzeit zur kommunalen Aufgabenerfüllung verpflichtet. Aus Effizienzgründen verfolgt der private Partner eine ganzheitliche Optimierungsstrategie (Lebenszyklusansatz). Das Boot-Modell ist aus privater Sicht vorteilhaft, da sich aufgrund der temporären Eigentumsübertragung steuerrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten ergeben. Eine **materielle Privatisierung**, also eine vollständige dauerhafte Privatisierung sollte vermieden werden, da der Einfluss der öffentlichen Hand erlischt. Für PPPs ist die Teilprivatisierung entscheidend.<sup>21</sup>

Der Regionalisierungsprozess ist mit der Veränderung des Rollenverständnisses des Staates eng verbunden. Der Gedanke des Gewährungsstaates und die Konzentration auf Kernkompetenzen der öffentlichen Hand sollte bei Verwaltungsreformen Beachtung finden. Die rechtliche Ausgestaltung einer PPP ist auch davon abhängig, in welchem Umfang Verwaltungsreformen umgesetzt werden.<sup>22</sup> Im Rahmen von Public Private Partnership ist es unabdingbar, dass die neuen Beziehungen zwischen Staat/Gesellschaft und Staat/Wirtschaft einem neuen Beziehungsdesign entsprechen müssen. Hierbei geht es insbesondere um korruptionsresistente Beziehungsstrukturen, welche durch new governance – Ansätze stabilisiert werden. PPP als Netzwerkstruktur ist ein möglicher Ansatz. Bei einer ineffizienten Netzwerkstruktur besteht eine gewisse Korruptionsgefahr aufgrund fehlender Transparenz und unzureichenden Kontrollmechanismen. Korruptionsgefährdet sind PPP-Netzwerke insbesondere in Abhängigkeit der Netzwerkagilität und Netzwerk-Governance. Effiziente PPP-Strukturen können im Rahmen von eGovernment und Transparenz gefestigt werden.<sup>23</sup> Es ist notwendig, PPPs in lernfähige Netzwerke zu implementieren. Denn dem Trend der Globalisierung folgte als ein Gegentrend die Regionalisierung. Die Stärkung der Handlungsfähigkeit ist Kernziel der

---

<sup>21</sup> vgl. Weber, B., Alfen, H.-W., Maser, S., 2006 S. 58f.

<sup>22</sup> vgl. Eggers, M., 2004 S. 70

<sup>23</sup> vgl. Priddat, B. P., 2004, S. 122 f.

Regionalentwicklung. Die Schaffung eigenständiger Cluster zwingt zu kooperativem Handeln. Vorhandene Ressourcen werden gemeinsam genutzt, um zukunftsfähige Innovationen zu schaffen. Die fortschreitende Internationalisierung, die Dynamik der Märkte stellt eine enorme Herausforderung für die öffentliche Hand und der privaten Wirtschaft dar. Die Weiterentwicklung neuer Organisationsinnovationen (z.B. Fortentwicklung neuer PPP-Generationen), sichert die Wettbewerbsfähigkeit auf regionaler Ebene<sup>24</sup>.

PPPs der 3. Generation verbinden kooperatives Handeln mit Corporate Social Responsibility (CSR). Diese PPP-Modelle sind dadurch gekennzeichnet, dass der private Partner in weitere regionalspezifische Problemstellungen eingebunden ist.<sup>25</sup>

In welchem Umfang PPP-Konstellationen zukünftig Anwendung finden ist offen. Die EU-Kommission hatte mit dem „Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen“<sup>26</sup> eine Diskussion über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf ÖPPs initiiert. Dabei geht es im Wesentlichen um die Regelung der Verfahrensabläufe einer funktionalen Privatisierung. Ob es zu einer expliziten Gemeinschaftsregelung kommt, lässt sich aus dem Grünbuch nicht entnehmen. Bisher gibt es keine gesonderten ÖPP-Regelungen auf EU-Ebene. Vielmehr sind die EU-Mitgliedstaaten aufgerufen, eigene ÖPP-Gesetze zu kodifizieren. Inzwischen verfügen zwei Drittel der EU-Mitgliedstaaten über ein eigenständiges ÖPP-Gesetz. Dieser Trend setzt sich in den NMS fort, in Tschechien, Polen (ÖPP-Gesetz seit 2005), Lettland (ÖPP-Gesetz seit Oktober 2006).<sup>27</sup>

### **5. Corporate Social Responsibility für Finanzsystemtransformationen:**

Aufgrund der o.g. Aspekte ist besonders CSR in Internationalen Organisationen wie der Vereinten Nationen, Weltbank, OECD, IAO und der Europäische Kommission als Thema der politischen Gestaltung entdeckt worden. Im März 2000 appellierte der Europäische Rat in Lissabon an das soziale Verantwortungsbewusstsein der Unternehmen in Bezug auf die Einführung von Best Practice in den Bereichen lebenslanges Lernen usw.<sup>28</sup>. Die International Organisation of Employers (IOE) hat ein Positionspapier zu "Corporate Social Responsibility" vorgelegt. Von der Europäischen Kommission wurde Ende 2002 ein „European CSR-Multistakeholder Forum“ eingerichtet. Das Multistakeholder-Forum betont die Vielfältigkeit und Freiwilligkeit von CSR und unterstreicht die Verantwortung aller Beteiligten, nicht

---

<sup>24</sup> vgl. Olbertz, E., 2001, S. 34f.

<sup>25</sup> vgl. Budäus, D., 2006, S. 25

<sup>26</sup> KOM(2004) 327 endg.

<sup>27</sup> vgl. Dexia Konjunkturbericht, 2006, S. 13

<sup>28</sup> Europäische Kommission (2001). Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen. Grünbuch der Europäischen Kommission, Luxemburg: 200; See Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23-24 March 2000, at <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

nur der Unternehmen, im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung. Bisher sind Pioniere in der Entwicklung der CRS besonders größere Unternehmen.

Das EU-Grünbuch basiert auf der Vertiefung von Partnerschaften, in denen alle Akteure aus Unternehmen und Gesellschaft eine aktive Rolle zu spielen haben. CSR-Initiativen versuchen Beiträge von Unternehmen im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit für eine zukunftsfähige Gesellschaft einzubringen. Sie entspringen dem Engagement des jeweiligen Unternehmens und beruhen auf Eigeninitiative und Eigenverantwortung. Notwendige Voraussetzung für das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen und Hauptziel unternehmerischen Handelns ist wirtschaftlicher Erfolg. Nur international wettbewerbsfähige und wirtschaftlich gesunde Unternehmen sind in der Lage, ihren Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zu leisten. Unternehmen tragen vor allem Verantwortung, indem sie Arbeitsplätze sichern – ein prosperierendes Unternehmen ist der beste Garant für den Erhalt von Arbeitsplätzen<sup>29</sup>.

Das Thema "Corporate Social Responsibility - Gesellschaftliche Verantwortung zwischen Nachhaltigkeitsberichterstattung und Gestaltung des politisch-demokratischen Handlungsrahmens" gewinnt an Bedeutung. Besonders da die EU-Kommission Sparkassen und Genossenschaftsbanken enge Kooperationen in den Institutsgruppen unterstellt, die den Wettbewerb behindern. Die EU-Kommission betrachtet erneut das deutsche Bankensystemkritisch. Der Streit über den Namensschutz für Sparkassen war beigelegt worden. Die Bundesregierung hatte Privat-, Genossenschaftsbanken und öffentlich-rechtlichen Sparkassen energisch verteidigt.

Auslöser ist das Land Berlin mit der Bankgesellschaft-Kapitalspritze von 1,75 Mrd. Euro. Der Anteil des Landes an dem Unternehmen erhöhte sich durch diese Maßnahme von 56,6 auf 81 Prozent. Dazu sicherte das Land Berlin die Risiken aus den Immobiliengeschäften mit einer Bürgschaft über 21,6 Mrd. Euro ab. Die EU-Kommission genehmigte diese Subventionen 2004, allerdings nur unter der Bedingung, dass das Land Berlin sich bis Ende 2007 von seinem Anteil an der Bankgesellschaft trennt. Die Bankgesellschaft, die 2001 wegen riskanter Immobiliengeschäfte vor dem Ruin stand, hat sich inzwischen gesundgeschrumpft. Von den einst mehr als 16.000 Mitarbeitern sind 7450 geblieben. Seit 2004 verzeichnet das Unternehmen wieder Gewinne, für das Geschäftsjahr 2006 soll erstmals seit 1999 wieder eine Dividende gezahlt werden. Das Land Berlin wird den Erlös aus dem Verkauf seines 81%-Anteils nicht in den Landeshaushalt, sondern in ein Sondervermögen einfließen lassen. Dadurch sollen die verbleibenden Risiken

---

<sup>29</sup> BDA/BDI 2005: "CSR ist ein Konzept gesellschaftlicher Verantwortung von Unternehmen, das die Aspekte der Nachhaltigkeit aufnimmt und sich auf die drei Säulen Wirtschaft, Soziales und Umwelt stützt". Sie betrachten CSR als Thema der internationalen politischen Agenda: wie kann Globalisierung sozial gestaltet werden. Vgl. dazu die kritische Darstellung: Ludwig Poullain: Ungehaltene Rede, FAZ v. 16. 7. 2005, S. 9; zum "Sittenverfall im deutschen Bankwesen".

aus dem Fonds- und Immobiliengeschäft der Bank abgedeckt werden. Berlin muss in den nächsten Jahrzehnten noch 6,5 Mrd. Euro für die Risiken auszahlen.

Die Privatisierung der Sparkassen schreitet langsam fort. Noch ist es der eigene öffentliche Rechtsstatus der Bundesländer und das Festhalten der kommunalen Träger die hier entgegenwirkt. Durch Zusammenschlüsse innerhalb des Sparkassenwesens wird aber der regionale und öffentliche Auftrag immer stärker ausgehöhlt, was man bereits an der Schließung von Filialen in kleineren Orten sieht. Rationalisierungen lassen die bereits weitgehende Kommerzialisierung immer weiter voranschreiten.

Auch der Versuch, erstmals in Deutschland die Sparkasse der Hansestadt Stralsund an eine Privatbank zu verkaufen ist gescheitert<sup>30</sup>.

## **6. Ausblick - Institutionen und gesellschaftliche Reformstrategien**

„Eigentum verpflichtet“, heißt es in Artikel 14, und „sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen.“ Bestimmt hätte der erste deutsche Wirtschaftsminister Ludwig Erhard auf die neuen Herausforderungen reagiert: Der Sinn der Sozialen Marktwirtschaft jedenfalls bestand für ihn darin, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem sozialen Ausgleich und der sittlichen Verantwortung jedes Einzelnen gegenüber dem Ganzen zu verbinden.“<sup>31</sup>

Die Neue Institutionenökonomik mit Wirkungen von Institutionen auf die Wirtschaftseinheiten (privater Haushalt, Unternehmen) behandelte besonders Douglass C. North<sup>32</sup>. Grundlage für diese Kultur ist die Rolle ökonomischer,

---

<sup>30</sup> Länder, bei denen private Mitwirkungsrechte in Sparkassen möglich: Hessen lt. § 22 Sparkassengesetz : Stille Beteiligung Privater

(1) Der Sparkasse kann in der Satzung gestattet werden, von natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften des privaten Rechts (Beteiligte) stille Einlagen im Sinne der §§ 230 bis 237, ausgenommen § 231 Abs. 2, des Handelsgesetzbuches als Eigenkapital nach Maßgabe des § 10 Abs. 4 des Gesetzes über das Kreditwesen entgegenzunehmen; § 21 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend. Die Beteiligten nehmen an den stillen Reserven der Sparkasse nicht teil. Beteiligter darf nicht sein, wer im Wettbewerb mit der Sparkasse Einlagen annimmt oder gewerbsmäßig Kredit- oder Versicherungsgeschäfte betreibt oder vermittelt. Die Zulässigkeit der Aufnahme von Haftenlagen von Gesellschaften, an denen der Hessische Sparkassen- und Giroverband mehrheitlich beteiligt ist, bleibt unberührt.

(2) Die Einlagen der Beteiligten sind der Höhe nach auf neunundvierzig vom Hundert des haftenden Eigenkapitals der Sparkasse mit Ausnahme der Haftenlagen nach Abs. 1 Satz 4 und des Genußrechtskapitals beschränkt; maßgebend ist der letzte festgestellte Jahresabschluß der Sparkasse.

(3) Die Sparkasse schließt mit den Beteiligten Beteiligungsverträge ab. Die oberste Aufsichtsbehörde erläßt Musterbeteiligungsverträge; Abweichungen bedürfen der Genehmigung der obersten Aufsichtsbehörde.

<sup>31</sup> Vgl. Erhard, Ludwig: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, 3 Bde., Stuttgart. New York, 1988. Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1990.

<sup>32</sup> Der Wirtschaftshistoriker Douglass North, Wirtschaftsnobelpreis 1993, entwickelte eine Theorie über die Rolle von Institutionen in der Entwicklung von Volkswirtschaften. Er die Bedeutung der Transaktionskosten und Eigentumsrechte in der Geschichte der ökonomischen

politischer und sozialer Faktoren, die die Entwicklung der für das Wirtschaftswachstum wesentlichen Institutionen bestimmen, denn der Wohlstand der westlichen Welt begründet sich in den individuellen Eigentumsrechten, die die wirtschaftlichen Anreize für effizientes Wirtschaften schaffen.

Auf Basis der vom britischen Volkswirtschaftler Ronald Coase (Nobelpreis 1991) formulierten These, dass Institutionen entstehen, um Transaktionskosten zu senken, versuchte er mit einer Theorie der Institutionen die Wirtschaftsentwicklung zu erklären. Institutionen sind von Menschen konstruierte Beschränkungen ihres Handelns, wie Regeln, Gesetze und Verfassungen, aber auch Sitten, Bräuche und Konventionen. Die Art der Institutionen bestimmt die Höhe der Transaktionskosten, die durch die Suche nach Marktpartnern und die Durchsetzung der getroffenen Vereinbarungen und Verträge entstehen. Je ungewisser dabei die institutionellen Rahmenbedingungen sind, desto höher werden die Transaktionskosten. Zusammen mit dem technischen Know-how ergeben sich daraus die Transaktions- und Produktionskosten und damit die Gewinnmöglichkeiten ökonomischer Aktivität<sup>33</sup>.

Die Neue Institutionenökonomik verändert das Denken von Wissenschaftlern und Politikern. Ihr Credo: Freie Märkte allein reichen nicht. Eine Volkswirtschaft ist nur so gut wie ihre Behörde, Regeln und Gepflogenheiten<sup>34</sup>. Die Historische Schule des deutschen Ökonomen Gustav Schmoller (1838 bis 1917), die Ordnungspolitik Walter Euckens (1891 bis 1950) oder die „alten Institutionisten“ John Commons (1862 bis 1945) und Thorstein Veblen (1857 bis 1929) hatten sich mit Institutionen befasst. Im neoklassischen wirtschaftswissenschaftlichen Mainstream kommen Institutionen praktisch nicht vor. Die Gedanken der NIO sind auch in der Betriebswirtschaftslehre weit verbreitet. Bei der Verbreitung von Good-Practice-Beispielen kann man Möglichkeiten aufzeigen, wie soziale, ökonomische und ökologische Verantwortung wahrgenommen wird. Die Glaubwürdigkeit der Aktivitäten ist ein wichtiges Element<sup>35</sup>. Daher sollten Unternehmen nach Möglichkeit in der Lage sein, die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf Umwelt, Gesellschaft und Mitarbeiter im Rahmen ihrer Managementverfahren zu berücksichtigen und über diese in einer sachgerechten und transparenten Form zu kommunizieren<sup>36</sup>.

---

Entwicklung erkannt: die schnellere Industrialisierung in England und den Niederlanden beruhte im Wesentlichen darauf, dass konservative Institutionen wie die Zünfte dort schwach, private Eigentumsrechte jedoch garantiert waren.

<sup>33</sup> North, Douglas C., The Process of Economic Change, Helsinki 1997.

<sup>34</sup> Wirtschaftskultur in Osteuropa. [www.forschungsstelle-osteuropa.de/con/images/stories/pdf/ap/fsoAP61.pdf](http://www.forschungsstelle-osteuropa.de/con/images/stories/pdf/ap/fsoAP61.pdf)

<sup>35</sup> Rußland hat Probleme mit den Corporate-Governance-Strukturen und der Handhabung der Eigentumsrechte. Zum Beispiel das Sachalin-Projekt von Royal Dutch Shell, wo offenbar mit nicht ganz nachvollziehbaren Argumenten starker Druck ausgeübt wird, Eigentumsrechte an ein russisches Unternehmen zu übertragen. Deshalb sollte jedes Investment in Rußland eine entsprechende Risikoprämie haben.

<sup>36</sup> Kofi Annan hat 1999 die multinationalen Unternehmen zu einem „global compact“ aufgerufen. Sie sollen sich verpflichten, an allen Produktionsstandorten...ökologisch verantwortlich zu wirtschaften....die Gesundheitssituation der Menschen ...zu verbessern, das

Bereits 1950 meinte Jaques Rueff: „L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas“<sup>37</sup>.

Es gilt Formen der Public Private Partnership (PPP<sup>38</sup>) weiter zu entwickeln. Inwiefern Public Private Partnership zukünftig optimal eingesetzt werden kann, hängt entscheidend von der Kultur der Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Institutionen und den privaten Akteuren ab, aktuell bei dem Einstieg eines Konsortiums aus Banken und Ländern beim Rüstungs- und Flugzeugbaukonzern EADS <sup>39</sup>.

---

Bildungsniveau der Menschen zu erhöhen.... vgl. Abschlußbericht „Globalisierung der Weltwirtschaft“, S. 108.

<sup>37</sup> Rueff setzte sich immer für die Erschaffung des „gemeinsamen Marktes in [Europa](#)“ und für die Öffnung am [Wettbewerb](#) ein.

<sup>38</sup> Merkmale einer PPP:- es muss eine öffentliche Aufgabe vorliegen, - staatliche Hand und Private arbeiten zusammen, - die Partnerschaft geht über ein einfaches Vertragsverhältnis hinaus, - es entwickelt sich ein leistungs- und wirkungsorientiertes Denken, - die Partnerschaft stellt kein zeitlich begrenztes Projekt dar, - die Partnerschaft ist eine zukunftsorientierte Verbindung. Für die öffentliche Hand ergeben sich folgende Chancen:

- Kosteneinsparungen – führt zur Verbesserung der öffentlichen Haushalte,
- Umsetzung von komplexen Aufgaben, die der Staat kaum realisieren könnte,
- Partizipation an privatem Know How (Innovationspotential, Betriebsführung). Für die Privaten ergeben sich die folgenden Perspektiven: •Gewinn am öffentlichen Know How und
- Prestigezuwachs,
- Erweiterung des Dienstleistungsspektrums,
- Verbesserung der Kontakte zu lokalen Akteuren,
- Leichter Zugang zu Vertragsverhandlungen mit der öffentlichen Hand.

<sup>39</sup> Der Einstieg eines Konsortiums aus Banken und Ländern beim Rüstungs- und Flugzeugbaukonzern EADS ist am 9. 2. 2007 perfekt. Daimler-Chrysler reduziert seine Beteiligung wirtschaftlich von 22,5 auf 15 Prozent, behält aber die Stimmrechte. Auf diesem Weg soll das Stimmrechtsgleichgewicht zwischen Deutschland und den französischen Aktionären bei dem Konzern bewahrt werden. Daimler-Chrysler gibt seine 22,5-Prozent-Beteiligung in eine eigene Gesellschaft. An dieser wird das Investorenkonsortium mit einem Drittel beteiligt und zahlt dafür 1,5 Milliarden Euro. Bei dem Konsortium stammen sieben Investoren aus dem privatwirtschaftlichen und acht aus dem öffentlichen Bereich. Auf privater Seite erwerben Allianz, Commerzbank, Credit Suisse, Deutsche Bank und Goldman Sachs jeweils 10 Prozent der Anteile sowie Morgan Stanley und Sal. Oppenheim jeweils 5 Prozent. Auf öffentlicher Seite beteiligen sich die KfW Bankengruppe mit 13 Prozent, Hamburg mit 10 Prozent und Niedersachsen mit 5 Prozent, die Bayerische Landesbodenkreditanstalt, Anstalt der Bayerischen Landesbank, und die LfA Förderbank Bayern mit 3,5 Prozent beziehungsweise 1,5 Prozent, die Landesbank Baden-Württemberg und die Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank) mit jeweils 2,5 Prozent sowie das Bremen mit 2,0 Prozent. Die Bundesregierung sieht mit der Übernahme der EADS-Aktien von Daimler-Chrysler durch private und öffentliche Investoren die deutschen Interessen an dem Luft- und Raumfahrtkonzern gesichert.

## Literaturhinweise:

1. **Amartya Sen:** Ökonomie für den Menschen, München 2000
2. **Andriessen, Daan / Christiaan Stam,** The intellectual capital of the European Union. Measuring the Lisbon Agenda 2004. Centre for Research in Intellectual Capital, INHOLLAND University 2004
3. **Andreas Biermann,** Aspekte von Public Privat Partnership - Mit Modellen aus dem Kultursektor; Merseburg 2006
4. **Budeäus, Dietrich,** Public Private Partnerhsip- eine strukturierte Analyse auf der Grundlage von ökonomischen und politischen Potentialen, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt;Hrg. Budäus, Dietrich, Bd. 54, Baden-Baden, 2006
5. **Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)** 2002: Globalisierung, Chancen nutzen – Verantwortung zeigen,
6. **Bundestag:** Enquete- Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, Opladen 2002
7. **Carl-Duisberg-Gesellschaft und Europa-Institut der Russ. Akademie der Wissenschaften:** Die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und die ökonomische Transformation in Russland, Köln.Moskau 1997.
8. **Clement, Rainer:** Grundlagen der angewandten Makroökonomie, München 2005
9. **Dexia Konjunkturbericht,** 11/2006,Die substaatlichen Haushalte in der Europäischen Union
10. **Dritsas, Margarita/Gourvish, Terry (ed.),** European Enterprise, Strategies of Adaptation and Renewal in the Twentieth Century, Athens, 1997.
11. **Eggers, Mark,** Public Private Partnership- eine strukturierte Analyse auf der Grundlage von ökonomischen und politischen Potentialen, Frankfurt am Main, 2004
12. **EKD,** Gemeinwohl und Eigennutz. Wirtschaftliches Handeln in Verantwortung für die Zukunft. Gütersloh 1991
13. **EKD,** Globale Wirtschaft verantwortlich gestalten. 6. Tagung der 9. Synode der EKD (4. - 9. November 2001, Amberg)
14. **EKD und Deutsche Bischofskonferenz:** "Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit". 1997
15. **Erhard, Ludwig:** Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart. New York, 1988.
16. **Eucken, Walter:** Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1990
17. **Europäische Kommission** (2001). Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen. Grünbuch der Europäischen Kommission, Luxemburg: 2001.
18. **Eckhard Freyer:** Islamic and Western Investment Companies - An Empirical Comparative Study. In: Economics, Vol. 37 (1988), p.52- 89. Les sociétés de participation islamiques et occidentales, in: G. Beaugé: Les capitaux de l' Islam , CNRS 1990, S. 201 – 220; Transformationsprozesse in Europa und der Wandel in der Organisation von Unternehmen, in: Festschrift für Th. Uhlmann, Merseburg 1996, S. 238 - 256. Financial system transformation in CEE/NIS and the Integration process between the EU and Ukraine, in: Problems of

- Economic Integration of Ukraine into EU: Theory and Strategy, Ternopil 1996, pp. 142-144. Finanzkrise in Rußland, in: Evangelische Kommentare 11/1998, S. 653-65, Aspekte der Globalisierung, in Bd. 4 Merseburger Ringvorlesung 2003, S. 159-186; Grenzen der Privatisierung, in: The Problems of Economic Integration of Ukraine into the European Union: TANE 2006
19. **Grünbuch**, zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, KOM(2004) 327 endg.
  20. **Hayek, F. A.**: Studies in Philosophy, Politics and Economics. London, Chicago und Toronto 1967
  21. **ILO**: World Employment Report 2005. Global Employment Trends, Genf
  22. **Institut der deutschen Wirtschaft** (Hrsg.): Perspektiven 2050, Köln 2005
  23. **Kirchhoff, Ulrich; u. Henning, Heiko**, Die transeuropäischen Netze als Beispiel für öffentlich/private Finanzierung der grenzüberschreitenden Infrastruktur für öffentliche Dienstleistungen, in: Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, Baden-Baden, 2000
  24. **Kreile, Michael**, Die Osterweiterung der Europäischen Union, in: Die Europäische Union, Politischen System und Politikbereiche, Hrsg. Weidenfeld, Werner, Bd. 442, Bonn, 2004
  25. **Küng, Hans**: Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft, München 1997
  26. **Jürgens, Ulrich, Naumann Katrin & Rupp, Joachim** (2000). Shareholder Value in an Adverse Environment: the German Case. Economy and Society, 29 (1) 54–79.
  27. **Napp, Hans-Gerorg**, Public Private Partnership – Finanzierungsaspekte, in: Finanzwissenschaft im Wandel: Festschrift für Bernd Rahmann, Frankfurt am Main, 2005
  28. **Olbertz, Ellen**, Lernende Regionen: Initiierung und Unterstützung von regionalen Kooperationsprogrammen im Rahmen des Strukturwandels am Beispiel der Modellregion Aachen, Frankfurt am Main, 2001
  29. **Priddat, Birger P.**. Verdeckte Geldgeschäfte, illegale Spenden, Bestechungen: „public private partnership“ der anderen Art, in: Unternehmensethik in turbulenten Zeiten: Wirtschaftsführer über Ethik im Management, Bern, 2004
  30. **Smith, Adam**: An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations, New York, 1937, dt. Der Wohlstand der Nationen, München 1974
  31. **Tobin, James**: Asset Accumulation/ dt. Vermögenakkumulation..., München 1980
  32. **UNDP (2006)**. Human Development Report.s, Globalization.... New York
  33. **Weber, Max**: Protestantische Ethik und der „Geist“ des Kapitalismus, 1993
  34. **Weber, Barbara; Alfen, Hans Wilhelm; Maser, Stefan**, Projektfinanzierung und PPP, Praktische Anleitung für PPP und andere Projektfinanzierungen, Köln, 2006
  35. **Weber; Schäfer**; Hausmann: *Praxishandbuch Public Private Partnership*. München 2005
  36. **Worldbank** : The Knowledge Economy and the Changing Needs of the Labor Market, at [www1.worldbank.org/education/lifelong\\_learning/publications/ll\\_GKE/chapter1.pdf](http://www1.worldbank.org/education/lifelong_learning/publications/ll_GKE/chapter1.pdf)

37. **World Bank**, June 2002, *John Nellis and Sunita Kikeri*, Privatization in Competitive Sectors:
38. **UNO** United Nations: World Investment Reports, Transnational Corporations and Competitiveness. New York 1995
39. **UNO** United Nations: (2000), Global Compact , New York

# **LINNAPOLIITIKA ÜLESANDED JA VÕIMALUSED INNOVATSIOONI EDENDAMISEL EUROOPA LIIDUS: PRAKTILISED SOOVITUSED EESTI LINNAPOLIITIKALE**

Urmas Hallika  
Tallinna Tehnikaülikool

## **1. Linnapoliitika Euroopa Liidus**

### **1.1. Linnapoliitika reguleerimisala**

Euroopa linnaline areng on järjest enam mõjutatud üleilmastumise protsessi jätkumisest, üleminekust teadmispõhisele ja tehnoloogia arengust juhitud majandusele, tootmisfaktorite liikuvuse kasvust, demograafilistest muutustest, Euroopa integratsioonist ning sotsiaalsete ja keskkonnaprobleemide koondumisest. Linnad peavad toimima kasvavas konkurentsiga keskkonnas. Riikide ja föderatsioonide regionaalsed valitsused koostavad rahandus- ja poliitilisi raamistikke, millega luuakse sotsiaalmajanduslikke ja poliitilisi raame linnadele nende oma poliitikate kujundamiseks.

Rahvuslikku linnapoliitikat võib määratleda kui poliitikate kogumit, mis mõjutavad linnu otseselt ja tuntuvalt (Berg et al, 2004, lk 1).

Euroopa Liidus on põhjalikult uuritud linnapoliitikat esmakordselt 1997. aastal Madalmaade Sise- ja Kuningriigi Suhete Ministeeriumi palvel. Euroopa Võrdleva Linnauurimise Instituut ja Erasmus Ülikool uuendasid uuringut, võttes arvesse EL poolseid mõjutusi, 2004. aastal.

Täna puudub käsitlus 12 viimati liitunud EL liikmesriigi linnapoliitikate osas, hinnanguliselt on „uute“ liikmesriikide linnapoliitika alles arengujärgus.

Euroopa Liidu huvi ja rahvuslike linnapoliitikate rakendusala ei ole üldjuhul kooskõlas. Euroopa Komisjoni ootus on, et erinevad EL programmid, mida rakendatakse linnalistes piirkondades, toetaksid jätkusuutlikku linnalist arengut, ühtlasi põhieesmärgina kiirendada majanduslikku edu ja tõsta tööhõivet, hoida ja arendada linnakeskkonda ning edendada head linnavalitsemist, tõsta initsiatiivi kohalikul tasandil tegutsemiseks (ibid, lk 2).

Euroopa linnalise arengu kontekstis on linnaliste piirkondade roll olla elujõulisteks majanduse, transpordi, kultuuri ja innovatsiooni kesketeks sõlmedeks. Samas on paljudel linnadel vaja tulla toime keeruliste probleemidega nagu liiklussummikud, suhteliselt kõrge tööpuuduse tase, suurenev üksikute sotsiaalsete gruppide ühiskonnaelust väljajäämine, ruumiline segregatsioon, kõrge kuritegevuse tase, turvatunde puudumine ja halvenev keskkonnaseisund.

EL institutsioonidest on täheldatav Euroopa Komisjoni erinevate Peadirektooraatide poliitikate mõju linnadele. Linnapoliitika arendamisega tegeleb otseselt vaid Regionaalpoliitika Peadirektooraat, omades vastavat struktuuriüksust. Ka Regionaalpoliitika Peadirektooraadi fookuses on senini olnud regioonid ning regionaalpoliitikal on olnud selge prioriteet linnapoliitika suhtes (ibid, lk 41). Senine EL regionaalpoliitika on pigem keskendunud mahajäänud regioonide järeleaitamisele (ibid, lk 44). Hetkel aset leidev regionaalpoliitika paradigma muutus

ning selle võimalik mõju linnapoliitika olulisuse kasvule leiab käesolevas artiklis kajastamist hiljem.

## 1.2. Ülevaade linnapoliitika rakendamisest EL liikmesriikides

Tabelis 1 on esitatud ülevaatlukult linnapoliitika prioriteetidid ja koordineerimise korraldus EL 15 liikmesriigis.

**Tabel 1. Linnapoliitika Euroopa Liidu liikmesriikides (EL 15)**

| Liikmesriik | Linnapoliitika rõhuasetus                                                              | Koordineerivad institutsioonid                       | Märkused                                                                                                                                                  |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Austria     | Linnapoliitika puudub                                                                  | Linnad kui finantsiliselt sõltumatud institutsioonid | Funktsioonid detsentraliseeritud, linnade iseseisvus suur, regionaalsed valitsused kesken-<br>dunud arengumeetmetes nõrka-<br>dele perifeersetele aladele |
| Belgia      | Alates 1990-ndatest, linnaline taassünd, mahajäänud linnaosade järgi aitamine          | Riik, regioonid                                      | Belgia on üks urbaniseeritumaid riike (80% elanikkonnast elab linnades)                                                                                   |
| Taani       | Säästev areng, „tugevate“ regioonide konkurentsivõime toetamine, polütsentriline areng | Linnaasjade ministeerium (loodud 1998)               | Jätkusuutlike linnade loomine ühes hea ettevõtluskeskkonna arendamisega, PPP-tüüpi koostöö soosimine                                                      |
| Soome       | Linnad kui majanduskasvu mootorid, tuginedes teadusele ja innovatsioonile              | Omavalitsused, omavalitsuste regionaalne koostöö     | Helsinki, Oulu ja Tampere on kujunenud Soome majandus-<br>mootoriks viimasel kümnendil                                                                    |
| Prantsusmaa | Institutsioonide uuendamine, piirkondlike struktuuride loomine, detsentraliseerimine   | Riik                                                 | Pariisi kui rahvusvahelise linnalise keskuse konkurentsivõime eraldi käsitletus                                                                           |
| Saksamaa    | Sotsiaalsed probleemid, kohaliku PPP edendamine                                        | Riik                                                 | Linnapoliitika pigem „või-tjate“-keskne, innovaatiliste ettepanekute föderaalne finantseerimine. Metropoliiregioonide probleemid kasvavad                 |
| Kreeka      | Infrastruktuuride arendamine, linnapoliitika vähene                                    | Riik                                                 | Võitlus tagajärgedega (ebaseaduslik ehitustegevus), linnade kiire areng                                                                                   |
| Iirimaa     | Linnade uuendamise toetamine, linnaplaneerimine, elukvaliteedi tõstmine                |                                                      | Linnapoliitika puudub, reguleeritakse eeskätt finantseerimisstrateegiatega                                                                                |
| Itaalia     | Linnapoliitika kujunemisjärgus. Alates 1942 pidurdatud linnalist arengut               |                                                      | Koordineerimise puudumine linnapoliitika väljatöötamisel takistab Itaalia linnade jätkusuutliku kasvu juhtimist. Olukord riigi lõunaosa linnades halveneb |

|               |                                                                                                                      |                      |                                                                                                                                                                       |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Luksemburg    | Linnalise arengu toetamine, valglinnastumise vältimine, ühistranspordi kasutamise suurendamine                       | Kohalik võim         | Riigi ja kohaliku omavalitsuse tihe ja edukas koostöö läbi regionaalse planeerimise                                                                                   |
| Madalmaad     | Turvalisus, etniliste vähemuste integreerimine, võimu decentraliseerimine                                            | Riik                 | 1998-2002 valitsuses linnade minister, EL toetuse kasutamine võimendina riiklike programmide rakendamisel                                                             |
| Portugal      | Infrastruktuuride arendamine, elamumajandus, linnaplaneerimine                                                       | Riik ja linnad       | Sel kümnendil loodud linnade, territoriaalse planeerimise ja keskkonna ministeerium. Olulised vahendid struktuurfondidest linnalistele meetmetele                     |
| Hispaania     | Infrastruktuurid, elamumajandus                                                                                      | Riik                 | Riigi koordineerimine on tagatud läbi finantseerimise, sh EL struktuurfondide kaudu. Valglinnastumisega võitlemine on ebaõnnestunud                                   |
| Rootsi        | Segregatsioonipoliitika, metropolipiirkondade majanduskasv                                                           | Riik, linnaregioonid | Praegune metropolide poliitika ei ole end tõestanud jätkusuutliku kasvu tagamisel                                                                                     |
| Suurbritannia | Linnade majandusliku konkurentsivõime tõstmine, atraktiivsus investoritele, haridus, innovatsioon, linnaplaneerimine | Riik, regioonid      | Regionaalne ja linnapoliitika sidumine ning valglinnastumise pidurdamine käsitletakse konkurentsivõime tõstmise aspektist. Riigi mõju linnade regenereerimises kasvab |

Allikas: Berg et al, autori analüüs

Oluline on märkida, et riikide linnapoliitikad on muutunud aja lõikes. Toodud käsitlus vastab hetkesuundadele. Vaadates linnapoliitikate arengut Euroopa Liidu liikmesriikides, ei ole seniste arengute põhjal võimalik eristada kindlaid üleeuroopalisi trende linnapoliitikate arengus.

Erinevate riikide linnapoliitikate alused on erinevad. Majanduse areng, -struktuur ja elatustase ning kultuuriruum on Euroopas ulatuslikult varieeruv ning seetõttu põhjendatav ka linnade erinev areng ning linnapoliitika prioriteedid. Üheselt ei saa hinnata linnapoliitika eduka rakendamise mõju piirkonna majanduslikule õitsengule. Nii vajaks pikemat analüüsimist Stockholmi regiooni kõrge innovatsioonivõimekus väidetavalt läbikukkunud linnapoliitika taustal - Stokholmi regioon on Euroopa innovatsiooni tulemuskaardil innovatsiooni sooritusvõime osas esikohal (European 2007, lk 31).

Innovatsioon kui linnapoliitika üks vahend tuleb otseselt esile Soome ja Suurbritannia linnapoliitikas. Linnade kui majanduse arengumootorite käsitlus on olulisel kohal veel Taani ja Rootsi linnapoliitikas.

### **1.3. Linnapoliitika Eestis**

Eesti linnapoliitika iseseisva dokumendina hetkel veel puudub. Eesti linnapoliitika üldise käsitluse annab Eesti regionaalarengustrateegia perioodiks 2005-2015 (Eesti 2005, lk 17). Nimetatud strateegias nähakse eesmärgidena inimeste põhivajaduste tagamist igas Eesti paigas, eri piirkondade püsivat konkurentsivõimet ning Eesti piirkondade tugevamat sidumist ülepiiri regioonide ja muu Euroopaga.

Meetmete hulgas on ette nähtud kasvupiirkondade, eriti pealinnapiirkonna ja Tartu kasvupiirkonna rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmist rahvusvahelise koostöö edendamise, teadus- ja arendustegevuse, innovaatilisuse jms kaudu, tagades selle jätkusuutlikkus ning ennetades rahvastiku ja majandustegevuse kontsentratsiooniga kaasnevate probleemide teravnemist (ibid, lk 21).

Strateegiast lähtuvalt on riigi regionaalpoliitika üldeesmärgi saavutamine võimalik vaid riigi keskvalitsuse, maakondliku tasandi ja kohaliku omavalitsuse koostöös.

Eesti regionaalarengu strateegia tegevuskava 2005-2007 näeb ette linnaspetsiifiliste arenguprobleemide kaardistamise ning väljakujunevate kasvupiirkondade integreeritud arendamise tagamiseks riikliku linnapoliitika väljatöötamise EV Siseministeeriumi poolt koostöös Eesti Linnade Liiduga 2005-2006. aastal. Teadmata põhjustel ei ole riiklikku linnapoliitikat 2007. aasta alguseks siiski veel loodud, kuid teema on aktuaalne ning sellega tegeletakse (antud väidet kinnitab ka linnapoliitika käsitlemine eraldi teemablokina konverentsil Linnade ja Valdade Päevaldel 2007. aastal (Linnade 2007, lk 5)

Praktiline linnapoliitika, mis tugineb iga linna eripärale, leiab kajastamist linnade arengukavades, mis on omavalitsustele kohustuslikud ning kuuluvad iga-aastasele uuendamisele (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, prg. 37). Seadusega on ette nähtud muuhulgas võimalus koostada arengukava mitme valla või linna või nende territooriumi osa kohta huvitatud omavalitsusüksuste omavahelisel kokkuleppel. Seega on võimalik planeerida metropolipiirkonna ühtset arengut.

## **2. Innovatsiooni käsitlus linnapoliitikas**

### **2.1. Linnade jätkusuutlik areng Euroopa regionaalpoliitikas perioodil 2007-2013**

Lähtuvalt Lissaboni strateegia eesmärkide saavutamise hetkeseisust, on vajalik kaasata täiendavaid ressursse püstitatud soovide realiseerimiseks. Keskvalitsusi kutsutakse üles läbirääkimistele kohalike ja regionaalsete omavalitsustega, kasutades vajaduse korral EL struktuurifonde sekkumispoliitikate teostamiseks. EL majanduskasvu ja tööhõive-alaste eesmärkide saavutamiseks nähakse vajadust aktiveerida kõik EL regioonid, rõhutades seejuures linnade erilist rolli (Communication 2006, lk 4). Euroopa Komisjon on mõistnud, et linnades paikneb enamus töökohtadest, ettevõtetest ja kõrgematest õppeasutustest. Linnades nähakse innovatsioonis põhinevate muutuste, ettevõtlikkuse ja majanduskasvu asukohta. Euroopa Komisjon näeb linnades partnerit innovatsiooni toetajana, samuti ettevõtlikkuse ja teadmispõhise majanduse edendajana. Konkreetsetl nähakse linnade rolli väike- ja keskmiste ettevõtete, samuti mikroettevõtete konkurentsivõime edendamises ning innovatsiooni ja teadmispõhise majanduse teadvustamises (ibid, lk 7-8). Soovituslike meetmete hulgas on linnaregioonide

innovatsioonistrateegiate koostamine, linnade lülitumine Euroopa uurimis- ja arengustegevusse 7. raamprogrammi kaudu, toetades tehnoloogilise innovatsiooni levikut ning regionaalsel uurimisel ja tehnoloogilisel arendustegevusel põhineva innovatsiooni kättesaadavuse tõstmine kohalikele ettevõtetele. Soovituste hulgas on samuti linnade partnerluse arendamine kõrgkoolidega, klastriarendus, ettevõtlusinkubaatorite arendamine, ühissettevõtted ning teadusparkide edendamine. Tähelepanuväärne on ettepanek toetada ökoloogilist innovatsiooni ja keskkonnanjuhtimise süsteeme (ibid, lk 8).

Olulise juhtimisinstrumendina näeb Euroopa Komisjon linnade, regioonide ja riigi koostöö korraldamist linnalise arengu valdkonnas, samuti vastavate strateegiate loomist linnade poolt. Oluliseks on ka kriitilise massi saavutamine ning selle jaoks soovitatakse koostööd linnalistes võrgustikes. Vastavate plaanide koostamine linna tasandil on linna ülesandeks, kusjuures soovituslik on erasektori, kogukonna ja kolmanda sektori, samuti regionaalse juhtimise ja riigivalitsuse kaasamine linnalise arengu kavandamisel, rakendamisel ja hindamisel (ibid, lk 12).

Linnade uuendamise finantseerimiseks näeb Euroopa Komisjon ette Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi vahendite kaasamist, kuid lisaks sellele on oluline ka erasektori finantseerimise kaasamine avaliku sektori ressurssidele ja avaliku ja erasektori koostöö (PPP) alase regulatsiooni väljatöötamine. Euroopa Komisjoni hinnangul aitab erasektori kaasamine lisaks finantsvõimendusele tuua linnade arengusse täiendavaid oskusi ja kompetentsi. Avaliku ja erasektori koostöö tõhusaks korraldamiseks on vaja nii pikaajalist strateegilist visiooni kui ka tehnilisi ja juhtimiskompetentse kohalikes omavalitsustes (ibid, lk 13).

Ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamise ja regionaal- ja linnalise mõõtmelise lisamine EL poliitikale pakuti välja 2004. aastal, märkides kolm uut eesmärkvaldkonda: esiteks, konvergens ja konkurentsivõime, teiseks, regionaalne konkurentsivõime ja tööhõive ning kolmandaks, Euroopa territoriaalne koostöö (Berg et al, 2004, lk 45). Linnapoliitika roll on EL tasandil selgelt teadvustatud viimase kahe aasta jooksul, kuid seoses EL finantsperioodi 2007-2013 paralleelse programmilise ettevalmistamisega liikmesriikides, on kaheldav, kas Euroopa Komisjoni taotlused liikmesriikide tegevusprogrammidest järgmiseks seitsmeks aastaks rahaliste vahenditega tegelikult kaetud ongi.

## **2.2. Innovatsiooni käsitlemine Soome linnapoliitikas**

Soomes käsitletakse suurte linnade arendamist 2004. aasta alguses heaks kiidetud riiklike alade arendamise eesmärkides – piirkonnakeskuste ja kompetentsikeskuste programme alusel valmistatakse ette suurte linnade poliitikakompleks, mis vastab nende arenguvajadustele, pidades eriti silmas nende rahvusvahelise konkurentsivõime tugevdamist.

Nimetatud eesmärgid põhinevad peaminister Vanhaneni valitsuse programmis, kus märgitakse, et linnapoliitika abil hooldatakse linnade konkurentsivõime ja tasakaalustatud arengu eest.

Selle põhjal on Soome Siseministeerium välja töötanud „Suurte linnade poliitikakompleksi“ (soome k. „Suurten kaupunkiseudujen poliitiikkokonaisuus“) (Levald, lk 5).

Suure linnade poliitikakompleks käsitleb innovatsiooni järgmistes aspektides:

- poliitikakompleksi eesmärk on arendada linnaregioone, kui innovaatilist keskkonda. Eesmärgiks on rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamine. Innovaatilise keskkonna all mõistetakse lisaks kompetentsi lähtekohtadele ka hästi toimivat infrastruktuuri, transpordikorraldust, head elukeskkonda, sotsiaalselt ühtekuuluvust ja kultuurilist mitmekesisust;
- lähtudes asjaolust, et Euroopa linnadega võrreldes on Soome linnad väikesed ja perifeersed, tuleb konkurentsivõime parandamiseks rakendada linnade aktiivset võrgustumist, seda nii piirkondlikult, rahvuslikult, kui rahvusvaheliselt;
- keskselt tuleb tähelepanu pöörata „õppiva piirkonna“ potentsiaalile, millele lisandub kompetentsi- ja innovatsioonistrateegia. Keskkel kohal on kõrgkoolid ja uurimisasutused ning nende kompetentsi kriitiline hindamine;
- regionaalse arengu seisukohalt nähakse põhiküsimust linnade rollis majanduskasvus ja innovatsioonis. Teadmispõhine majandus toetub linnadele ja neis toimivale teadmispõhisele ettevõtlusele (ibid, lk 6-7);
- kompetentsi kontsentratsioon, tippuurimuse ja ettevõtluse sidustamine toimub läbi valikulise klastrite arendamise. Piiratud ressursside tingimustes nähakse ette klastrite arendamist vaid paaris-kolmes kompetentsivaldkonnas (ibid, lk 11).

Soome linnapoliitika keskseks jooneks on üheselt linnade konkurentsivõime tõstmine, et muuta linnad atraktiivseks kapitalile, teadusele, töökohti loovale tööstusele ja oskustööjõule. Seejuures on olulisel kohal nii loominguilise õhkonnaga kui ka sotsiaalse kapitali kujundamine. Suurlinnapoliitika abil tugevdatakse linnade kompetentsivundamenti ja toetatakse piirkondlikku innovatsiooni- ja koolituskorralduse arengut, kontsentratsiooni ja globaalse konkurentsivõimega klastreid.

Suure linnade poliitikakompleksi alusel on Soome suuremad linnad koostanud või ajakohastanud oma innovatsioonistrateegia linnapoliitika osana 2005. ja 2006. aasta jooksul. Helsingi innovatsioonistrateegia „Yhdessä Huipulle“ on koostatud Helsingi linnapiirkonnale, hõlmates lisaks Helsingile Espoo, Vantaa ja Kauniaise linnad. Helsingi piirkonna innovatsioonistrateegia neli põhipunkti on:

- uurimuse ja teadmuse rahvusvahelise võimekuse suurendamine;
- teadmuse kontsentreerumise võimendamine ja ühise arengubaasi loomine;
- avalike teenuste uuendamine ja innovatsioon;
- innovatsioonitegevuste toetamine (Yhdessä 2005, lk 4).

Helsingi linna rolli innovatsioonistrateegia rakendamisel nähakse muuhulgas avalike teenuste sidumist uue teadmuse ja innovatsioonikeskkonnaga, toote- ja protsessiinnovatsiooni aktiivset rakendamist avaliku sektori toimimises ning avalike teenuste avamises ettevõtete uute toodete ja teenuste arendusprotsessidele (ehk siis ettevõtlussektori kaasamises avalike teenuste arendamisesse) (ibid, lk 14). Linna roll osana innovatsioonikeskkonnast võib seisneda aktiivses tegutsemises või innovatsioonitegevuste eelduste loojana. Eeldusi võib luua linnaplaneerimise ja üldise infrastruktuuri ehitamise kaudu, jätkates hiljem aktiivse osapoole ja arendajana uues innovatsioonikeskkonnas (ibid, lk 15).

Helsingi regiooni innovatsioonistrateegia rakendamiseks on strateegias esitatud kokku 26 erineva tegevuse ettepanekut. Innovatsioonistrateegia rakendamisel on oluline roll piirkondlikul kompetentsikeskusel OY Culminatum, kes rakendab Soome riiklikku kompetentsikeskuste programmi ning innovatsioonikeskkonna arenguprojekte Uusimaa regioonis. Kompetentsikeskuse omanikud on Uudenmaan Liitto (kohalik omavalitsusliit), Helsingi, Espoo, Vantaa linnad, piirkonna ülikoolid, kõrgkoolid ja uurimisettevõtted.

Soomet on hinnatud üheks konkurentsivõimelisemaks riigiks maailmas. Rahvusvahelise innovatsiooni koondindeksi alusel on Soome innovaativim riik maailmas. Euroopa innovatsiooni koondindeksi alusel on Soome innovaativiselt kolmas riik Euroopa Liidus (European 2007, lk 23, lk 8). Soomes on Euroopa kõrgeim kõrgharidusega tööjõu osakaal, ühteviisi väga kõrge avaliku ja erasektori arengus- ja uurimistegevuse finantseerimise määr ning kõrge Euroopa patentide taotlemise suhtarv. Lõuna-Soome piirkond, kuhu kuulub ka Helsingi linnaregioon, on Euroopa Liidu 203 regiooni hulgas Stockholmi, Lääne-Rootsi, Ülem-Baieri järel innovatsioonivõimekuse osas neljandal kohal (ibid, lk 31).

Soome ning eeskätt Helsingi regiooni innovatsioonisõbralikkus ja –orienteeritus on vaatamata suhtelisele väiksusele erinevate hinnangute alusel maailmaklassis. Üleilmastumise praeguses arenguetapis on ettevõtete asukohavaliku aluseks absoluutsed eelised. Ettevõtete tegevuskohaks valitakse asukoht, kus tegevusefektiivsus on kõrgeim. Piirkonna, linna pakutaval innovatsiooni soosival keskusel on otsustav tähtsus ettevõtete arendus- ja uurimistegevuste läbiviimise asukoha valikul (Hautamäki 2007, lk 17).

Sõltumata saavutatud edust, soovib Berkeley külalisuuriija Antti Hautamäki oma hiljutises publikatsioonis pöörata linnade arendamisel tähelepanu teistele olulistele aspektidele lisaks majanduslikele. Tema väitel on linna arendamine vaid ühest vaatenurgast (nt. ettevõtlusvaldkond) lähtuvalt riskantne, tuues kaasa probleeme liikluses või avaliku ruumi kvaliteedi languses. Olles võrrelnud Ränioru ja Helsingi pealinnapiirkonna arengut, toob ta esile kuus valdkonda, mis on kesksed linna arendamisel konkurentsivõimeliseks osapooleks globaalses majanduses:

- loovus ja kultuur;
- innovatsioonikeskkond;
- avalikud teenused;
- tasemel elamumajandus;
- avalik ruum ja
- logistika.

Nimetatud valdkondade arendamisel tuleks tugineda kahele põhieesmärgile, milleks on elukvaliteet ja ettevõtluskeskkonna kõrge tase. Kõrged elukvaliteedi mõjutab enam kultuur, tasemel elamistingimused, avalik ruum ja avalikud teenused ning head eeldused ettevõtlusele tagab innovatsioonikeskkond, avalikud teenused ja transporditingimused (sh võimalikult vähene ajakulu tööle ja koju jõudmiseks, vähene sõiduautode kasutamine) (Hautamäki 2007, lk 18-22).

### 2.3. Eesti linnapoliitika seosed säästva arengu ja innovatsiooni käsitlusega riigi strateegilistes dokumentides

Kuigi Eesti regionaalarengu strateegia loob eeldused linnapoliitika tekkele, on riigi strateegilistest dokumentidest raske leida pidepunkte, millele Eesti linnapoliitika peaks toetuma. Järgnevalt on käsitletud kahte olulist strateegilist dokumenti, mis katavad võimalikke linnapoliitika käsitlusala – säästvat arengut ning teadmisepõhist majandust.

Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21“ määratleb kolme arenguvaliku – jätkustsenaariumi, konservatiivse arengutee ja sotsiaalse partnerluse põhjal sünteesstsenaariumi „Eesti kui teadmusühiskond“. Nimetatud stsenaariumi ideeks on lähendada Eestit maailmas kujunemisejärgus olevale teadmusühiskonna põhimõttele (Säästev 2005, lk 45). Strateegia hindamisel jõutakse järeldusele, et jõuline liikumine teadmusühiskonna suunas on praktiliselt ainus Eesti jätkusuutlikkust tagav arengutee (ibid, lk 49).

Strateegia rakendamisel on pakutud kaks tegevussuunda, milles on agregeeritud vajalikku institutsionaalset alust teadmuspõhiseks riigivalitsemiseks ja ühiskonnajuhtimise korralduseks loovad tegevused (tegevussuund A – riigivalitsemise kujundamine teadmuspõhiseks) ja Eesti võimekust teadmusühiskonnana tegutseda suurendavad tegevused (tegevussuund B – teadmusühiskonna intellektuaalne ja sotsiaalne tugi) (ibid, lk 53). Riigivalitsemise kujundamisel teadmuspõhiseks nähakse ette terviklikku lähenemist strateegilisele arengukavandamisele läbi rahvusliku arenguvõrgustiku loomise. Rahvusliku arenguvõrgustiku eeskujuna mainitakse Soome SITRA mudelit – arenguvõrgustiku rahastamine võiks toimuda läbi Arenguagentuuri, sihtasutuse või avalik-õigusliku institutsiooni vormis (ibid, lk 57).

Strateegia „Säästev Eesti 21“ ignoreerib täielikult linnade või linnaregioonide rolli teadmusühiskonna põhimõttele üleminekul ning ei näita, mil viisil kaasata omavalitsusi strateegilise planeerimise protsessi.

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia „Teadmistepõhine Eesti 2007-2013“ keskendub Eesti ühiskonna jätkusuutlikule arengule teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni kaudu, aidates kaasa Eesti pikaajalise arengustrateegia „Säästev Eesti 21“ rakendamisele ning olles aluseks Eestile kui Euroopa Liidu liikmele Lissaboni strateegia eesmärkide saavutamisel (Teadmisepõhine 2006, lk 4). Strateegias toodud strateegiliste suundade jälgimise, tegevuste elluviimise ja eesmärkide saavutamise eest vastutab Vabariigi Valitsus, keda nõustab Teadus- ja Arendusnõukogu. Strateegia rakendamine toimub Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eestvedamisel koostöös teiste ministeeriumitega (ibid, lk 7). Strateegia elluviimise juhtimiseks on kavas luua koordinaatsioonikomisjon, mille liikmeteks nimetatakse Haridus- ja Teadusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei esindajad (ibid, lk 28).

Ühe ülesandena nähakse ette ka Tallinna ja Tartu linnavalitsuste teadlikkuse suurendamist ning koostöö tugevdamist nende linnade Teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni infrastruktuuri toetamisel ja teadmiste rakendamisel (ibid, lk 25). Nimetatud dokument, mis on koostatud paralleelselt globaalse ja euroopalise paradigmuuutusega linnade ja regioonide rolli tähtsustamisel innovatsioonis, jätab üldiselt tähelepanuta võimaliku linnade ja linnaregioonide rolli ühe teadmispõhise majanduse rakendajana, eelkõige aga linnade rolli konkurentsivõimelise ettevõtlus- ja elukeskkonna loomisel, kaasaegse linnaplaneerimise võimalused. Linnade süstemaatilist ignoreerimist kinnitab fakt, et strateegia elluviimise juhtimisse ei ole algselt kavandatud kaasata Siseministeeriumi, kelle koordineerimisvaldkonnas Eestis kohalike omavalitsuste alane poliitika on. Üksnes seetõttu, et linnade roll strateegias on jäänud kajastamata, ei ole artikli autorile strateegia eesmärgid ning nende saavutamise teed usaldusväärsed.

### **3. Praktilised soovitused innovatsioonikeskse linnapoliitika väljatöötamiseks**

#### **3.1. Eesti linnad innovaatiliste lahenduste ja innovatsioonisõbraliku keskkonna pakkujana – Tallinna näide**

Kohalike omavalitsuste ülesandeks on kohalike avalike teenuste osutamine. Avalike teenuste valdkonnad on sätestatud kohalike omavalitsuste korralduse seaduses. Linnade poolt osutatavate avalike teenuste eripära seisneb selles, et teenuseid osutatakse väikesel territooriumil tiheasustuse tingimuses suuremale hulga inimestele

Innovaatiline lähenemine avalikele teenustele on täna möödapääsmatu.

Esmalt seetõttu, et elanike ootused teenuste kvaliteedi ja osutamise viisi suhtes on tõusnud. Ärilised teenused, olgu siis tegemist pankade, jaekaubanduse, või teiste teenindussektori ettevõtetega, on toonud linnaelanike teadvusesse ootuse kõrge teenindustaseme, teenuse pakkumise ja osutamise hea organiseerituse ja kliendisõbraliku lähenemise suhtes.

Vabastamaks rohkem vahendeid investeeringuteks, on vaja leida täiendavaid võimalusi teenustega seotud kulude, teenuste omahinna tõusu pidurdamiseks, halduskulude osakaalu vähendamiseks linnaelarves. Innovaatiline lähenemine on vajalik, et lihtsustada teenuste osutamisega seotud tööprotsesse ja teenuseid. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate kasutamine ühelt poolt ning infoühiskonna areng (internetiühenduste kättesaadavus ja kasutamine igapäevaelus) võimaldavad senisest erinevat lähenemist avalike teenuste disainis ja pakkumises.

Demograafilise olukorra areng ning rahvastiku vananemise mõju avalike teenuste nõudlusele lähikümnenditel on prognoositav. Vajadus vähendada keskkonnakoormust ning energiakulu lähtub rahvusvahelistest kokkulepetest ning energeetiliste ressursside kallinemisest. Seegi nõuab innovaatilist lähenemist avalikule teenusele.

Tallinna linn koos erasektori partneritega pakub mitmeid innovaatilisi avalikke teenuseid. Lihtne, kergelt mõistetav näide edukast innovaatilisest teenusest on mobiiltelefoni abil parkimistasu maksmise ja parkimisaja fikseerimise lahendus, mis tänaseks leidnud igapäevase kasutuse Tallinnas, Tartus ja Pärnus. Antud teenuse juures väärib rõhutamist neli aspekti:

- Tallinn oli maailmas esimene antud teenust pakkuv linn;
- tegu on eduka avaliku ja erasektori koostöömudeliga avaliku teenuse pakkumisel;
- fakt, et enam, kui pooled parkimismaksetest Tallinnas tehakse mobiiltelefoni abil, iseloomustab meie elanike kõrget vastuvõtlikust innovaatilistele lahendustele;
- Eesti äriettevõtted on alustanud teenuse tutvustamist Euroopas, esimesed linnad väljaspool Eestit tarbivad täna analoogset teenust.

Üksikute teenustest tuleks olulisemaks pidada terviklike teenuseahelate, menetluste, ka äriprotsesside ümberkorraldamist ja automatiseerimist, mille tulemuseks on senisest läbipaistvam, efektiivsem ning kliendile orienteeritum avalik teenus.

Seesuguse innovaatilise teenuse hea näide on ID-pilet. ID kaardi laia leviku üheks tõukeks oli kindlasti ID-kaardi kasutuselevõtt ühistranspordis perioodikaardi asendajana. Tahaks siin märkida mitut ühistranspordi korraldusega seotud kvalitatiivse arengu aspekti:

- ID-pilet on muutnud piletimüügi paremini jälgitavaks ning eeldatavalt vähendanud mehhaanilise töö vajadust;
- ID-pilet on tõstnud ühistranspordi kasutusmugavust;
- ühistranspordi valdkondliku arengu planeerimiseks on tulevikus kasutada senisest oluliselt enam informatsiooni (näiteks on võimalik analüüsida, missugune on ühistranspordi populaarsus erinevates vanusegruppides, lähtuvalt reisijate soost jne).

Avalik teenus võib olla innovaatiline ka seetõttu, et teenus on tehtud kättesaadavaks uutes jaotuskanalites. Internet avalike teenuste jaotuskanalina on perspektiivne. Nimetatud jaotuskanali efektiivsus tõuseb eeldatavalt käsikäes infoühiskonna arenguga. Eesti tänase infotehnoloogilise infrastruktuuri arengutaseme juures (e-riigi lahendused, erinevad autentimisvõimalused, ID-kaardi levik) loovad eelduse avalike teenuste veebipõhise pakkumise kiireks arenguks. Tallinna linnavalitsuse veebipõhised teenused on koondatud „Virtuaalse teenindusbüroo“ alla. Tallinn pakub täna üle linna kodulehekülje kolme liiki teenuseid

- e-demokraatia teenuseid;
- blanketiteenuseid ja
- infoteenuseid.

Pakkudes interneti vahendusel linlastele võimalust olla lähemal linnavalitsuse otsustusprotsessile, protsessi jälgida, saab avalik võim luua eeldused linlaste aktiivsemaks ning asjatundlikumaks osalemiseks linnaelus. Blanketi- ja infoteenused interneti vahendusel pakuvad linlasele võimalust tarbida vajalikku teenust ööpäevaringselt, seitse päeva nädalas. Teenuse osutamise protsessi menetluse avalikustamine aitab kaasa teenuste toomisele linlasele lähemale.

Ka teised Eesti linnad on kasutanud kaasaegsete info- ja kommunikatsiooni-tehnoloogiate võimalusi avalike teenuste pakkumiseks uudsel viisil. Omavalitsuse

veebilehe pidamise kohustus tuleneb Avaliku teabe seadusest. Veebilehe sisu ja osutatavad internetipõhised teenused on aga omavalitsuse otsustuspädevuses, võimaldades uudset lähenemist Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ette nähtud kohustuste täitmisel. E-teenuste arengut on oluliselt edendanud Tartu linn. Tartu pakub avalikke teenuseid lisaks veebile ka m-teenustena, teenustena mobiiltelefoni vahendusel.

Innovatsiooni jätkamine avalikus sektoris eeldab akadeemiliste ringkondade ja institutsioonide senisest tõhusamat kaasamist diskussiooni linnade rolli, avalike teenuste osutamise ja teenuste arendamise üle. Ökoloogiliselt säästlikud tehnoloogiad, olgu siis ühistranspordis, munitsipaalalamuehituses; uudsed lahendused teedehituses, kommunaalmajanduses, energeetikas; energiasäästu võimalused nii avalikes ehitistes kui kortermajades – siin on piiratud võimalused Eesti teadlastel uudsete, innovaatiliste tehnoloogiate ja lahenduste pakkumiseks ning rakendamiseks.

Tallinn on aktiivne innovatsioonisõbraliku keskkonna pakujana. 2006. aastal algatati Tallinna patenditoetuse (tööstusomandi esemetele patendikaitse vormistamise toetuse). Esimese aasta jooksul esitati kokku kaheksa taotlust. 2007. aastal avati Tallinna Ettevõtlusameti eestvõttel portaali [www.ideepank.ee](http://www.ideepank.ee). Need on vaid üksikud näited innovaatilistest lahendustest ja innovatsioonisõbralikust keskkonnast Tallinnas.

Võttes arvesse, et Tallinnas elab pea 30% Eesti elanikkonnast, on pealinna roll Eestis Euroopa linnadega võrreldes oluliselt erinev. Vaid kahes Euroopa riigis, Islandil ja Lätis, elab pealinnas proportsionaalselt enam inimesi (Mäeltsemees 2005, lk 16). Tallinn omab võimalusi Eesti majandusarengu jätkusuutlikkuse tagamisel kaasa rääkida.

Tallinna koostöö teadlastega võiks olla tulevikus oluliselt laiem, kui täna. Käivitumas on Euroopa Liidu Seitsmes Raamprogramm. Raamprogramm võimaldab teha koostööd teadlaste ja linnade vahel, töötamaks välja uusi, innovaatilisi lahendusi linnaelu senisest efektiivsemaks korraldamiseks.

### **3.2. Läänemere Metropolide võrgustik ja linnalise innovatsiooni rakendamine**

Võrgustik „Läänemere Metropolid“ on asutatud 2002. aastal Kopenhaagenis 11 Läänemereregiooni suurema linna poolt. Läänemere Metropolide võrgustiku tegevus lähtub 2005. aastal kaheks aastaks kokku lepitud võrgustiku tegevuskavast aastateks 2005-2007, nn „Berliini Agenda’st“. Nimetatud tegevuskava keskendub kahele põhisuunale: esiteks, innovatsioonile ja teadmispotentsiaali liikuvusele ning teiseks, Läänemereregiooni identiteedi kujundamisele ja marketingile. Antud tegevuskava raames on oluliseks tegevuseks kohalike innovatsioonipoliitikate vahendite ja tulemite võrdlemine ning kogu Läänemereregiooni ühise regionaalse innovatsioonipoliitika raamistiku loomine (Berlin 2005).

Võrgustikku kuuluvate linnade linnapead kohtuvad igaaastaselt, et hinnata tegevuskava täitmist ning leppida kokku ühiseid tegevusi regiooni linnade konkurentsivõime tõstmiseks. Nimetatud võrgustiku raames on käivitatud Läänemere metropolide innovatsioonistrateegia projekt „Baltmet Inno,„ mille eesmärgiks on kohalike innovatsioonistrateegiate võrdlus ja loomine.

Arvestades võrgustikku kuuluvate linnade Helsingi, Stockholmi, Berliini ja Kopenhaageni eesrindlikku positsiooni konkurentsivõime ja innovatsioonivõime osas, on Tallinnal erakordne võimalus linna innovatsioonistrateegia ettevalmistamisel, positsioneerides linna ühelt poolt Läänemereregiooni integreeritud majandusruumi osana, tuginedes teiselt poolt rahvusvaheliselt edukatele eeskujudele. Koostöös osalevate linnade eripalgelus, riikide erinevad linnapoliitikad, erinev suhtumine innovatsiooni koos selge orienteeritusega teadmispõhisele majandusele loob mitmekesise võimaluse vastastikuseks kogemuste omandamiseks ning edulugude tausta lahtimõtestamiseks. Antud koostöö raames on kavandatud Tallinna innovatsioonistrateegia koostamine 2007. aasta lõpuks.

### **3.3. Innovatsioonikeskse rõhuasetusega linnapoliitika loomise eeldused ja nende täidetud Eestis**

OECD peasekretär Angel Gurría on öelnud „Linnad on rahvuslike majanduste mootorid ning innovatsiooni ja konkurentsivõime elutähtsad sõlmed. Linnades leiab innovatsioon aset. Tegelikult, linnades me kukume läbi või õnnestume, saavutades eduka üleilmastumise kolme mõõdet – õitsengu, kapitali ja jätkusuutlikkuse“ (Gurría 2006). OECD vaatenurgast on koostöö linnadega ning linnade poolne asjassepuutuva kogukonna kaasamine linna või linnaregiooni strateegilise visiooni kujundamisse tõstnud linna konkurentsivõimet (ibid).

Käesoleva artikkel annab üldise ülevaate linnapoliitikast Euroopa Liidus ning selle kujunemisjärgust Eestis. Võttes aluseks Eesti strateegilise valiku, millele tugineb Eesti säästva arengu riiklik strateegia, sünteesisenaariumi „Eesti kui teadmusühiskond“ ning asjaolu, et Eestis on pealinnaregiooni olulisus erakordselt suur, peaks Eesti linnapoliitika arvestama linnade konkurentsivõime tagamist ühe eesmärgina. Tänapäevases käsitluses on konkurentsivõime seotud avatusega muutustele, võimega vastata ümbritseva keskkonna pidevale muutumisele. Konkurentsivõime käsitlus ja innovatsioonivõimekus on omavahel tihedas seoses.

Tallinn ning teatud mööndustega ka Tartu on tihedas rahvusvahelises linnade koostöös. Veel mitmed Eesti linnad osalevad aktiivselt Läänemere Linnade Liidu erinevate komisjonide töös. Linnade rahvusvaheline koostöö ning Läänemereregiooni majanduse koordineeritud edendamine, Soome kui innovatsioonikeskse linnapoliitika musternäide loovad head eeldused innovatsioonikeskse rõhuasetusega linnapoliitika võidukäiguks Eestis. Kiire üleminek info- ja teadmusühiskonda, tuginedes viimase 20 aasta muutustele ühiskonnas, loob eeldused soovmõtlemise tekkimisele. Näited innovaatilistest

avalikest teenustest ning innovatsioonisõbralikkus võivad luua pettekujutelma linnapoliitika prioriteetide määratlemisel.

Eesti ühiskonna tegelikuks probleemiks ei ole linnapoliitika puudumine ega vähene innovaatilisus. Lissaboni Agenda eesmärkide saavutamisel on Eesti kolmes valdkonnas kõige viimaste hulgas. Kriitilised valdkonnad on üldine majanduskeskkond, sotsiaalne ühtekuuluvus ja keskkond. Vaid majandusreformide osas oleme liidrite hulgas (Ketels, Sjölvell 2006, lk 52). Eesti ekspordiprofiil sihtriikide lõikes on kriitiline: enam, kui 60% Eesti ekspordist on suunatud Läänemere regiooni. See on kõrgeim näitaja regiooni riikide hulgas, ületades regiooni keskmist enam, kui kaks korda (Ketels, Sjölvell 2006, lk 31). Ükski Eesti kõrgkoolidest ei kuulu maailma kolmesaja arvestatavama ülikooli hulka (ibic, lk 29).

Eesti linnapoliitika kujundamine eeldab linnade põhiprobleemide kaardistamist, analüüsi ning stsenaariumite genereerimist. On selge, et vajakajäämine regionaalses planeerimises, valglinnastumine ja ühistranspordi kasutuse määra jätkuv madalseis, liikluserakond, elanikkonna paiknemise muutusi mitte järgiv haridusasutuste paiknemine linnades, linnasüdame teeninduse turistikeskne orienteeritus, hoonete nigel soojapidavus, erinevad demograafilistest trendidest tulenevad sotsiaalsed probleemid, sõltuvusprobleemid linnades on üliolulised probleemid, mille käsitlemine linnapoliitikas on vältimatu. Kindlasti on mõttekas probleemide lahendamiseks otsida innovaatilisi lahendusteid. Vältimatu on linnade infrastruktuuride efektiivsuse säilitamine ja tõstmine, innovatsioonisõbraliku keskkonna arendamine, kuid see ei tohiks moodustada linnapoliitikas ebaproportsionaalselt suurt osa.

### **3.4. Innovatsioonikeskse linnapoliitika väljatöötamise võimalused Eestis**

Tuginedes Euroopa Liidu ning eriti põhjamaade kogemusele, arvestades samas eelpooltoodud eeldusi ja nende täidetust Eestis, olen välja pakkunud loetelu valdkondadest, mida peaks Eesti linnapoliitika hõlmama.

Esmaoluline on kokkuleppe saavutamine linnapoliitika ulatuvuses ning eesmärkides, mida linnapoliitikaga saavutada tahetakse. Võttes arvesse asjaolu, et Eesti on suhteliselt linnastunud riik (üle poole elanikest elab linnades) ning tulenevalt EL väikesemate riikide arenguloogikast, linnastumisprotsess pigem jätkub, tuleb järjest enam tähelepanu pöörata linnaliste piirkondade atraktiivsusele elu-, töö- ja õppimiskohana. Seejuures on üheks suuremaks väljakutseks jätkuv integratsioon Soome ja Skandinaavia majandusruumi ning rolli leidmine regionaalses rahvusvahelises tööjaotuses.

Linnapoliitika teine oluline ülesanne on strateegilise sekkumispoliitika valdkondade määramine. Eesti linnapoliitika võiks keskenduda:

- loovusele ja kultuurikeskkonnale, arendades kultuuriteenuste pakkumist mitmekesiseks ja rahvusvaheliselt arvestatava tasemega, pakkudes intellektuaalset tegevust loovtööjõule ning järelkasvule;
- avalike teenuste läbipaistvusele, innovaatilisusele ja heale toimivusele;

- turvalisuse tagamisele linnades ning erinevate segregatsioonivormide vältimisele;
- elamumajandusele ja elamistingimuste kvaliteedile, arvestades info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaid, edendades loodust ja fossiilseid kütuseid säästvat, kaasaegset elamuehitust;
- avaliku ruumi kvaliteedile, mis pakub esteetilist naudingut, lihtsustab turvalisuse tõstmist ning elukvaliteeti;
- valglinnastumise ja omavalitsuste halduspiiride-ülese koostöö koordineerimise problemaatikale (sh. optimaalsete transpordiskeemide väljaarendamise ning ühistranspordi laia kasutamise propageerimisega);
- innovaatilisusele kõigis üldtõudud valdkondades ning innovatsiooni soodustava ettevõtluskeskkonna kujundamisele.

Antud loetelu ei ole ammendav ning vajab konsensust linnapoliitika kujundajate hulgas, kelle hulka kuuluvad parlamendipoliitikud, Siseministeeriumi regionaalhalduse valdkonna ametnikud, omavalitsusliidud ning loomulikult linnade juhid.

Tõhus linnapoliitika ei saa Eesti tingimustes olla kitsas ning üksikuid valdkondi käsitlev. Tiptasemel innovaatilistele linnaregioonidele järgijõudmine eeldab põhjalikku interdistsiplinaarset integreeritult rakendatavat meetmete kompleksi, üldisi ja valdkondlikke eesmärke tegevuskava ja infrastruktuuride rajamise osalise riikliku finantseerimisega. Innovatsioonikeskne linnapoliitika peab olema innovaatiline korraga valdavas enamuses linnaelu valdkondades.

## Kasutatud kirjandus

1. **Berg, Leo van den, Braun, Erik, Meer, Jan van den;** National Urban Policies in the European Union, 2004, European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University Rotterdam
2. **Florida, Richard;** The Rise of the Creative Class, 2002
3. **Gurria, Angel;** Building an Innovative City: The Macro Perspective, 2006, Shanghai
4. **Hautamäki, Antti;** Innovation ecosystem in city policy: the case of Helsinki, Helsinki Quarterly, 2006, Helsinki
5. **Hautamäki, Antti;** Innovaatioiden ekosysteemi ja Helsingin Seutu, Helsingin Kaupunkin Tietokeskus, 2007, Helsinki
6. **Ketels, Christian, Sölvell, Örjan** The Baltic Sea Region – Topp of Europe in Global Competition, 2006, Baltic Development Forum
7. **Levald, Heino;** Soome suurte linnade poliitika. 2006, OÜ Levacon, Tallinn
8. **Mäeltsemees, Sulev;** The Capital City in the Local Self-government System in Europe, Capital City Administration: Opportunities and Challenges, 2005, Tallinn
9. Aalborg Charter of European Cities and Towns towards Sustainability, 1994, Aalborg
10. „Yhdessä Huipulle“ - Helsingin seudun innovaatiostrategia, Culminatum, 2005
11. Säästev Eesti 21. Eesti säästva arengu riiklik strateegia, 2005, Tallinn

12. European Innovation Scoreboard 2006: Comparative analysis of innovation performance, 2007, European Commission
13. Communication from the Commission to the Council and Parliament: Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions. 2006, Commission of the European Communities, Brussels
14. OECD Territorial Reviews. Competitive Cities in the Global Economy. Summary in English, 2006, OECD
15. Making Finland a leading country in innovation, 2005, Sitra, Helsinki
16. Report on local innovation strategies, 2006, Culminatum Ltd OY
17. Eesti regionaalarengu strateegia 2005-2015.a., 2005, EV Siseministeerium
18. Teadmistepõhine Eesti 2007-2013 (TE II). Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia. Tööversioon, 30.05.2006, Tallinn
19. Linnade valdade päevad. Kava, 2007, Tallinn
20. Berlin Agenda: Action Plan for Baltic Metropolises Network for years 2005-2007. 2005, <http://www.baltmet.org/pub/?id=43>
21. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2006, Tallinn

# IMPLEMENTING GENERAL EDUCATION POLICY IN ESTONIA: PRACTICE AND RESEARCH EVIDENCE

Hanna Kanep  
University of Tartu

## Introduction

There is a wide-spread understanding that knowledge and skills obtained through the education system are beneficial not only for those learning through it but for the whole society. Therefore, both people and government have great expectations concerning national education system. More schooling is expected to give more than personal fulfilment, success in labour market and ability to adopt with new technology, but also to design people's values and attitudes so that they could be better equipped to participate in society and its decision making processes. Therefore, one can think of education as one of the fundamental factors in achieving sustainable development of a country.

Given the wide range of expectations we have on the education system, it is of great importance to implement education policy very knowingly and responsibly. In addition to the educational research about the content and curricula, economists have been trying for decades to analyse what could be done to improve the achievement of students, the efficiency of schools and equal opportunities for all children. Although it could be presumed that extensive political decisions would be based on careful and thorough analysis of their possible implications and effects on the target population, in case of education the most common pattern is that economic analysis follows the decisions *ex post*, if at all.

In Estonia – like in many countries – there is ongoing discussion about the quality of education. One of the main concerns of students, parents and policy makers is that the quality of education varies significantly among schools. It is argued that schools with more educated and experienced teaching staff and advanced physical conditions provide better and more competitive education. The system of general education has gone through several changes since 1993, when the “Basic Schools and Upper Secondary Schools Act” was passed, but the concerns about system being not able to provide equal conditions to all students in order to improve their achievement has not changed. The development of research methodology in the field of economics of education and emerging international research evidence allows us to take a more analytical look at the major policy decisions made in general education. The goal of this paper is to review these decisions in Estonia based on international evidence and the assumption that government's policy is explicitly or implicitly always directed to improve student achievement.

The paper is organized as follows. A brief overview of Estonian general education system is presented in section 2. Section 3 provides the theoretical framework for the classification of policy tools in education. The major policy decisions in Estonian general education policy are discussed in section 4. Section 5 looks at the

policy practice in the context of international evidence and in section 6 the evidence regarding these policy decisions is provided based on Estonian data.

### **General education system in Estonia**

Since regaining independence in 1992, there have been made several adjustments in the content, organisation and administration of education sector in Estonia. In 1993 a new Act was passed to regulate the lower secondary and general upper secondary education and institutions providing such education. According to this act and Education Act, which was accepted in 1992, the general education is organised as follows. There are three types of institutions based on the ownership, which provide general education in Estonia – state, municipal and private schools, from which municipal schools form the dominant majority.

In Estonia the compulsory school attendance is from the age 7 till the basic education is obtained or the age of 17 whichever comes first. The pre-school education programs are not compulsory but recommended and the municipalities are required to provide places in pre-school child-care institutions, which provide pre-school education programs, as well as schools of basic education for all the children of particular age group living in their municipality. The choice of the school is free for the parents as long as there is a free study place available.

The state provides study places in general upper secondary schools approximately for 60% of the age group, graduating from the lower secondary level. Study places for the rest of the children in that age group are provided in vocational educational institutions.

The overall general upper secondary level of education consists of three grades (10-12). Admission into 10<sup>th</sup> grade is based on the results obtained in lower secondary level and if necessary, entrance testing is carried out additionally. The latter is mainly the case of towns or county centres, where the school has to provide services for the whole town (along with other schools in the same town) and therefore may experience more applicants into school than available study places. In rural areas however, the demographic processes in Estonia have reversed the competition for study places into a survival question of the upper-secondary level due to small numbers of students in the region. The curriculum of upper secondary schools consists of compulsory and elective subjects, which are compiled as courses. More than one third of the compulsory courses are determined by the school itself.

For graduation students in 9<sup>th</sup> grade have to pass standard-determining test with state harmonized questions and to graduate from general upper secondary level students are required to pass state examinations. These state examinations are also needed to enter some higher education institution, which accept them as part of admission examinations.

Since most of the general upper secondary schools are municipal schools, the majority of financing goes through the local governments, either in the form of their

own funds or in the form of transfers from central government. Transfers from central government depend mostly on the number of students in local government unit. In addition, the Government of Republic regulation (VV määrus 2006) sets the system of coefficients groups for municipalities depending on the number of students in the municipality. The coefficients range from 0,89 for towns with more than 5000 students to 1,5 for municipalities with up to 120 students. Municipalities have the autonomy about the distribution of state funds between their schools.

The funding mechanism has been stable since 1997. A decade later the shrinking volume of students has brought about the need to elaborate the existing funding scheme. The new model is based more on classes and differentiates between four stages of study (1.-3., 4.-6., 7.-9., 10.-12. class) and should be implemented already in 2007 (Uus üldhariduse rahastamismudel 2007).

### **Classification of education policy tools**

Government has several policy instruments at their disposal to change the education system according to its goals. Political scientists have described these instruments based on different classifications for analytical purpose. While economists have taken much interest in education production research since the theoretical and empirical relations of economic growth and human capital have been stated; the instruments through government seeks to influence productivity, quality and equity in education system are understudied.

One of the aims of public policy tools is to allow, motivate or compel target population to do things they might not be willing to do otherwise. It is therefore that the classification of policy tools based on their behavioural assumptions is useful for discussing the policy tools in education. The classification used in this article follows the framework developed by Schneider and Ingram in 1990. According to them there are five reasons why policy could be used to address the situation where people don't act according to public goals. First, people may believe that they don't have authorization or obligation to act; secondly they may lack incentives and/or appropriate capacity to take action; they might not share the values concerning the goals and the means and for last, the situation may involve uncertainty, so people simply don't know exactly what is expected of them.

Different policy tools could be used to address all these problems. Furthermore, every policy instrument – act, regulation – could be analysed based on following framework. The most common tools are *Authority tools*, which are designed for granting permission for actions, prohibiting actions or requiring actions under designated situations and circumstances. In case of education system, governments always use authority tools in order to administrate educational institutions. In Estonian general education policy, the authority tools are used for many different target groups – parents, schools, municipalities and public departments. Schneider and Ingram argue that if authority tools are used to address different problems, they almost always are accompanied by some sort of motivating devices. However, the target groups may have motivation to act according to government's expectation

even without tangible or additional pay-offs. The compulsory school attendance is one example, where no explicit motivation is given to parents to send their children to elementary and lower-secondary school (the thing majority of parents would do even without the regulation, but necessary to address the minority group of population who wouldn't act as expected of them otherwise). Since authority tools are most commonly used within the hierarchical system of public sector and general education system in Estonia is predominantly publicly organised, the policies designed in this area consist mostly of authority tools designating injunctions, responsibilities and granting permissions and autonomy to different subjects and target population.

The second way to assure necessary actions have been carried through is to use *Incentive tools* in order to provide motivation in terms of positive or negative pay-offs; encouragement, bringing forth compliance, manipulation of money or liberty. Incentive tools could be arrayed from being positive motivators to acquiring the use of force. In case of relying on the positive pay-offs, it is generally presumed that if people are provided positive tangible incentives, they choose to act in a way that is expected of them and has more value for them. It is most likely the case if people generally agree with the goals and means of the action and share the values behind it. In that sense people are expected to behave like rational individuals maximizing their utility. (Schneider 1990) In some countries schools and teachers are provided financial incentives in order to improve the achievement of their students. Incentive tools may be of great importance in cases where the desirable actions are highly dependant on the characteristics of the target population.

The third set of tools – *Capacity tools* – are used in cases where target group does not lack motivation but rather necessary information, proper preparation, training or recourses needed to act as it is expected of them (Schneider 1990). Considering first the wide range of expectations society has to schools of which considerable share is automatically transferred to teachers; and secondly the changes in the society which generate new challenges and problems concerning the children and youth at school, there is a peremptory need for tools which equip teachers with more advanced and contemporary skills, knowledge and resources to address these problems.

*Symbolic and Hortatory tools* could be used to associate desired behaviour with positive labels; avoiding negative labelling; encouraging compliance; to promote the consistency of policy aims and people's beliefs and values. The three underlying assumptions here are that individuals act according to the policy goals if the goal is served as a priority, very important issue; if the goal is consistent with their values and preferences; if the goal is associated with positive symbols, labels and events (Schneider 1990). In Estonia, the major use of symbolic and hortatory tools has been the reorganization of the system of definitions and vocabulary used addressing students with special educational needs in 2004.

The last set of tools could be characterized as *Learning tools*, which are used when there is a great deal of uncertainty involved regarding the problem; or if the problem is recognized but it is hard to see what should be done, what actions are expected of

target population; or even if the expected actions are known, there is no information about how to motivate people to take these actions (Schneider 1990).

The other way of characterizing policy tools could be based on their target – inputs or outputs. In case of education, the final aim of almost all policy decisions is to address the issue of quality in education. As there is practically no way for policy makers to influence the matter directly, several policy instruments are used to influence directly the inputs of educational process (teachers' qualification, class size, specification of textbooks etc) or the outputs of the process (repetition rates, achievement of students, drop-out rates).

### **General education policy in Estonia**

The aim of this chapter is to discuss some major policy decisions implicitly or explicitly aimed at the quality of general education in Estonia in recent years. The focus is to show which different policy tools have been used and to what or to whom have they been targeted. The choice between different policy decisions presented here is also related to the international research evidence of how these decisions might be linked to the quality of schooling.

The major act regulating schools providing general education is Basic Schools and Upper Secondary Schools Act, which has been changed almost every year since it was passed in the Riigikogu in 1993. The act is mainly consisting of authority tools providing municipalities and schools with autonomy in different aspects of organizing basic and upper secondary schools in Estonia. It also divides the responsibilities for funding matters and regulates different requirements or states who and where regulates different requirements for students and their parents, teachers and management of school, municipalities and other involved bodies. As it was discussed in previous chapter, authority tools are most common in the hierarchical system of public sector. Therefore it is in most cases enough for the government to set a space of regulations for the educational system to operate in. The motivation for the different agents in the system to act according to the rules is in general taken as granted.

There have been two major regulations directed to the quality of general education that have been imposed on the system in last decade and which are addressed below. The first one is downsizing the maximum number of students in the class and the second one is setting the qualification requirements for teachers. The upper limit of class size for 1-9<sup>th</sup> grade was changed in 2004 from 36 to 24. There have been set a conversion period so for time being the new limit is in force for classes 1-4, the whole basic school level should work with lowered class sizes by the school year 2008/2009. The main argument behind smaller pupil/teacher ratio in the class is that it allows teachers to have more time for every student increasing the effort made for each individual student's achievement and thereby increasing the quality of schooling. The motivation of teachers to agree on working with fewer students in the class is obvious, but for the owner of school it may impose a huge funding pressure. Although the owner of most basic and upper secondary schools is the corresponding

municipality, the state provides funds for the pay costs of pedagogical staff. Therefore, even considering the demographic changes, the increase of funds is needed in the system. Whether the government decides to increase the funds by increasing the capitation fee per student as it has been done so far or by implementing the new funding mechanism taking account the number of classes in addition to the number of students as it is designed for future, the important question remains still to be answered – does the smaller class size contribute to the quality of education?

The second important regulation concerns the qualification requirements for teachers. Since the deficit of qualified teachers is an important issue in rural areas, which tend to be poorer as well, it is commonly believed that the students in these areas are most disadvantaged. The underlying assumption here is again that more qualified teachers introduce more quality into teaching process. The teacher qualification requirements were set by the regulation of the Minister of Education in 2002 again using authority tools to regulate the qualification of teachers.

Both of these described policies are input based but trying to influence the quality of education. One can find many additional examples of input based policies in Estonia (regulation of textbooks being one of them). However there is quite little evidence on output based policies or incentive tools as characterized in previous chapter. Part of the teachers' salaries could be looked at being based on incentives, but the incentives are again related to more input – qualification.

Hanushek argues in his article (2002) that input based policies, which are common for most governments have not been proven useful in education sector. He reviews much research evidence both in US and international on the relation between inputs and outputs of educational process and draws the attention to the evidence that school resources are not closely connected to student achievement – the result which needs to be carefully interpreted. It is not his argument that recourses do not and cannot matter, he finds that there simply lacks information and evidence, on what occasions smaller class size could make a difference and in which cases it does. The empirical evidence is very scares. He also points out that different systems of incentives should accompany recourses, which might then yield to more progress in student performance than the authoritative input based policies have been so far.

The ambiguous results of many and many studies and the lack of solid evidence in education sector is a consequence of several problems: the evaluation of school outcomes has a short scientific tradition (Hanushek 2002), the lack of or poor quality of data hinder the possibility to carry out sound analysis, it takes a very long time to follow the effects of a policy, to segregate the effects from other developments and the tendency to carry out educational policy without looking for the evidence supporting or contradicting the policy.

The rest of the paper concentrates on the research evidence on one possible ways to study the relations of inputs of education process to outputs of that process.

**Table 1. Distribution of estimated production function parameters across countries and age groups, by sign and statistical significance (10 percent level) – an analysis conducted by Hanushek and Luque**

Dependent variable: classroom average TIMSS mathematics score

|                                           | Age 9 population        |                    |                    |                         |                           | Age 13 population       |                    |                    |                         |                           |
|-------------------------------------------|-------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|
|                                           | Negative<br>Significant | Not<br>significant | Not<br>significant | Positive<br>Significant | Number<br>of<br>countries | Negative<br>Significant | Not<br>significant | Not<br>significant | Positive<br>Significant | Number<br>of<br>countries |
| Class Size                                | <b>3</b>                | 11                 | 2                  | 0                       | 17                        | <b>2</b>                | 8                  | 6                  | 17                      | 33                        |
| Teacher with at least a bachelor's degree | 0                       | 3                  | 12                 | <b>0</b>                | 15                        | 2                       | 11                 | 12                 | <b>2</b>                | 32                        |
| Teacher with special training             | 0                       | 7                  | 4                  | <b>1</b>                | 12                        | 0                       | 12                 | 11                 | <b>2</b>                | 25                        |
| Teacher experience                        | 0                       | 7                  | 6                  | <b>4</b>                | 17                        | 3                       | 9                  | 17                 | <b>4</b>                | 33                        |

Note: Bold indicates the number of statistically significant results with the expected sign of the effect. Because these estimates rely on actual class size, the expected sign is negative (and not reversed as for teacher-pupil ratios in the prior tables).

Source: Hanushek (2002)

## **Productivity analysis – one way to understand the relation of school inputs and outputs**

Estimation of school performance is complicated due to number of reasons. First, the range of objectives of a school is very wide, starting with the development of skills and knowledge of students in various subject areas, promoting social as well as democratic values, contributing to integration processes as well as preventing crimes and other social problems. Even if every single objective of schooling is identified, it is highly problematic to agree on the relative importance of these objectives. There is also very little reason to assume that all of these outcomes accompany each other and can be promoted without trade-offs.

The second problem arising with the analyses of school performance is the problem of measuring the outcomes of schooling. Standardized test scores and the results of national matriculation examinations are, regardless of many reservations concerning their appropriateness as educational outcome measures, used in the vast majority of production function studies.<sup>1</sup> The main concerns about standardized test scores are whether or not the tests are aligned with curricular goals (Bifulco & Bretschneider 2001) or covering knowledge and skills valued by society (Hanushek 1979). Even so, there is so far no other superior measurement of learning results for which there would be comparable data available. Along with different test scores, attainment (Unnever, Kerckhoff & Robinson 2000), college entrance and drop-out rates are also used in number of studies. In addition to these intermediate outcomes there has been studies specifying longer terms educational benefits, such as employment and salaries. Although it is desirable to include in analyses different social outcomes of schooling as well, the measurement of these outcomes is even more complex and data even less available.

The next problematic issue in estimation educational production is our little knowledge of the factors determining educational outcomes. For example, one might think that more qualified and experienced teachers are better in the sense that they increase students' educational outcome more than less qualified teachers. But there are non-measurable qualities of teachers' too, like personality and willingness to reach the students that could also be of great importance. Similarly, it makes sense to assume that teaching, for example math with textbooks gives better results than without them<sup>2</sup> but the way these textbooks are used and understood could make as much of a difference concerning educational outcomes. All the above gives a reason to think that, of all the factors affecting educational outcome, it is what goes on in the classroom what matters the most. Unfortunately, there is no easy way, if any at all, to compare and evaluate these processes.

Despite these and other complications, there have been made several attempts to estimate the productivity of schools applying production frontier approach, meaning,

---

<sup>1</sup> For further discussion of output measures see Hanushek (1979),

<sup>2</sup> Lockheed & Hanushek (1987) give a survey of studies examining the effects of textbook usage in teaching and the cost-effectiveness of using textbooks.

that schools are treated as productive units employing the combination of various inputs to produce several outputs. This production frontier approach was first suggested by Farrell (1957). He proposed three measures of efficiency. The first was *technical efficiency*, which in this case would mean that the school is technically efficient when it cannot produce more output given its existing quantities of inputs. The second efficiency measure is *allocative efficiency*<sup>1</sup>, which measures whether or to which extent the school uses its inputs in best proportions, given the prices of these inputs. The third efficiency measure is a combination of technical and allocative efficiency and referred as total *economic efficiency*<sup>2</sup>.

These efficiency measures assume that efficient production function is known, but in reality it is not the case. Farrell (1957) suggested that two different approaches could be applied – a theoretical (parametric) function or empirical function based on the best results of practice – in order to estimate efficient production function. The first one involves econometric analyses and the second one mathematical programming. Both of these approaches have their advantages and faults. This study is based on the second approach – namely on the data envelopment analyses (DEA).

The development of this method and first use of the term data envelopment analysis was in late 1970s, pioneered by Charnes, Cooper and Rhodes (1978) and Fare and Lovell (1978) (Ruggiero & Vitaliano, 1999). DEA is a non-parametric and non-stochastic approach to frontier estimation. It uses mathematical programming to conduct piece-wise linear production frontier over the data and then calculates efficiency measures relative to this best practice frontier.<sup>3</sup> In case of school estimation, the most common efficiency measure used is technical efficiency. The reason for this is that in order to measure technical efficiency one doesn't need to define the vector of input prices, which is quite complicated in education.

There are several features of DEA that make it attractive to use in evaluation of school performance. The most appealing one comes from DEA's non-parametric nature, which means that there is no need to make any assumptions concerning the functional form of the production function relating inputs and outputs. Therefore, in order to calculate technical efficiencies of different schools, the only information needed is about the quantities of inputs and outputs. Another positive feature of DEA is that it allows using multiple inputs and outputs, which don't have to be measured in same units (in money, for example). It is also important that DEA enables comparison of each school with other schools, so called targets or peers, which use similar input combinations. DEA is of great help in evaluating relative efficiencies of decision making units which do not act like profit-maximizing enterprises and operate under the conditions of little or no competition.

---

<sup>1</sup> Farrell (1957) referred to this in his work as *price efficiency*, but the term *allocative efficiency* is most often used in modern literature.

<sup>2</sup> In the original work of Farrell, the term *economic efficiency* was referred as *overall efficiency*.

<sup>3</sup> For more information and discussion on DEA see Coelli, Prasada Rao & Battese 1998, Färe, Grosskopf & Lovell 1994.

Although DEA has many positive features, there are also some limitations concerning efficiency estimation with DEA. As pointed out in Coelli et al (1998) and tested in various studies based on simulated data (see for example Bifulco & Bretschneider, 2001), the presence of measurement errors and other noise have negative effect on the performance of DEA. The second problem is that it is not possible to test the statistical significance of the model and its variables and other statistical hypothesis as in case of regression analysis. The problems of input and output measures in education were discussed above, but the choice of these measures could lead to some further complications, namely, when one has included too many inputs and outputs relative to the observations, too many schools may appear to be efficient. This is because the inclusion of extra inputs or outputs can only result in increase not reduction of technical efficiency scores.

Empirical studies of efficiency in education have used DEA to assess various educational institutions, starting from educational authorities (Bates, 1997) and school districts (McCarty & Yaisawarng, 1993 Ruggiero & Vitaliano, 1999) to individual schools (for example Abbot & Doucouliagos (2003) measure the technical and scale efficiencies of Australian Universities, and Kirjavainen & Loikkanen (1998) assess the efficiency differences of Finnish Senior Secondary Schools) and departments of school. In this study, DEA has been used in first stage of analysis to measure the technical and scale efficiencies of Estonian General Upper Secondary Schools. The reason for the choice of school level is entirely dependant of the availability of comparable evaluation data for upper-secondary level.

### **Estimating upper secondary school performance in Estonia**

The data of this study consist of senior secondary schools, for which data were available for the author. The sample does not include all schools due to missing data for some schools. The data are cross-sectional covering the school years 2000/2001 and 2004/2005. Most of the data are aggregated to school level. The data are merged from five different sources. First, the data about teachers' characteristics are from the national statistics database PEDTA which covers the statistics of teachers of schools providing general or vocational education. The data about other educational resources (number of books and textbooks), school characteristics (teaching language, location, school size, class size) and students' outcome characteristics like graduation and drop-out rates are from the national statistics database of general education named KOOLE.

The results of national examinations are student level data gathered by the National Examination and Qualification Centre. To graduate from upper secondary level in Estonia, student has to take at least five final exams and at least three of them should be national examinations. National examination in native language (Estonian or Russian depending on the language used at school for teaching) is compulsory to everybody. Estonian as a second language exam is compulsory for all students learning in some other language. Other subjects in which examination is taken are freely chosen by students. Data about educational level of residents are municipal

level data from the Population Census 2000, carried out by the Statistical Office of Estonia and finally, data about living allowances are compiled from the budgetary reports of local governments by the Estonian Ministry of Finance. These last two data sets are aggregated to the municipality level, which in case of Estonia should not yield to more problems in the sense of aggregation level than aggregation to school level. The reason for this is that there are 254 municipalities in Estonia and majority of them (except for some cities and larger towns) have only one upper-secondary school.

In this study only variables which are more or less directly controllable by the school are used as input variables. The first set of variables used, are those concerning the characteristics of teachers (see Table 2). In Estonia, the qualification standards of teachers in senior secondary school require the pedagogical higher education in the subject of teaching or in the field of teaching or higher education in the subject or the field of teaching plus the passing of 160 hour pedagogical course. But since there is noticeable deficit of qualified teachers, especially in schools in rural areas, many schools still employ teachers with lower qualification. Therefore the first variable of interest is the percentage of teachers with higher education or with a degree (at least master's degree). Secondly the average class size is of interest. Since the author does not have the data about the teacher load, a realistic assumption is made that each teacher has to handle the entire class at the same time, so the size of the class if it has an impact on the learning outcome should be introduced to the model. Finally, two other input variables used are number of books per student and number of computers as an indication of material base of the school.

**Table 2. Variables used in DEA models**

| Variables                                                          | Mean  | St. Dev | Variation coefficient | Min       | Max   |
|--------------------------------------------------------------------|-------|---------|-----------------------|-----------|-------|
| <b>Output variables</b>                                            |       |         |                       |           |       |
| National examination results                                       | 53,29 | 8,28    | 0,16                  | 34,5<br>1 | 77,1  |
| Graduation rate                                                    | 0,97  | 0,04    | 0,04                  | 0,78      | 1     |
| <b>Input variables</b>                                             |       |         |                       |           |       |
| Teachers with higher education (%)                                 | 78,60 | 10,77   | 0,14                  | 52,0<br>8 | 100   |
| Average number of students in the class                            | 25    | 6,38    | 0,26                  | 9         | 37    |
| Number of computers                                                | 15,36 | 6,41    | 0,42                  | 0         | 37    |
| Number of books per student                                        | 33    | 25,76   | 0,78                  | 8         | 290   |
| <b>Environmental variables</b>                                     |       |         |                       |           |       |
| The relation of students from other municipalities to all students | 0,14  | 0,15    | 1,11                  | 0         | 0,71  |
| % of residents with higher education in the school municipality    | 12,16 | 5,54    | 0,46                  | 2,56      | 22,42 |

As in the majority of studies in educational production analyses, this research too employs national examination results as schools' output measure. The results are represented by median rather than by average because in case of small class size, average might not be the best indicator of the level of overall class. This is due to the impact a few extreme results might have on average in case of otherwise homogeneous level of the results. In some studies (see for example Kirjavainen & Loikkanen, 1998) cumulative examination results have used.

The second output variable used is graduation rate which is calculated as a share of students, who graduated school in spring 2001 and 2004, of those who started the 12<sup>th</sup> grade respectively at the beginning of the school year 2000/2001 and 2004/2005.

Many authors have found (see for example Betts & Morell, 1999) that one of the most important factors influencing students' outcome is the socioeconomic background and environmental variables. In this study two different environmental variables are used: the relation of students from other municipalities to all students at upper secondary level and the percentage of residents with higher education in the school municipality.

All the DEA has been carried out in this study using computer software EMS 1.3 (Scheel 2000a, b). Since it seems that schools have more control over the choice of teaching staff and materials rather than examination results and other educational outputs, input orientated constant returns to scale (CRS) DEA has been used. However, variable return to scale (VRS) and NIRS models are also ran to examine the scale issues. For all the DEA models, multi-stage methodology has been used.

The summary of the results of DEA analyses are presented in Table 3. It appears that there are substantial differences in efficiency levels among schools based on current models. The efficiency scores of schools with lowest rankings form barely 60% those with highest rankings, the minimum score being 0,569 in case of CRS and 0,586 in case of VRS (see Table 3).

**Table 3. Basic results of DEA analysis**

| Characteristics of efficiency estimates    | Technical efficiency under CRS | Technical efficiency under VRS | Russell's Technical efficiency under VRS |
|--------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------|
| Mean                                       | 0,874                          | 0,896                          | 0,888                                    |
| St. deviation                              | 0,120                          | 0,111                          | 0,105                                    |
| Variation Coefficient                      | 0,137                          | 0,124                          | 0,118                                    |
| Median                                     | 0,893                          | 0,925                          | 0,888                                    |
| Min                                        | 0,569                          | 0,586                          | 0,682                                    |
| Max                                        | 1                              | 1                              | 1                                        |
| Share of technically efficient schools (%) | 31%                            | 40%                            | 40%                                      |

The results of technical efficiencies suggest that there are relatively high levels of technical inefficiency present and significant differences among the general upper secondary schools in Estonia. Results indicate, that under the assumption of variable returns to scale more than half of the schools (122) were identified as Farrell and Koopmans inefficient. Using all inputs on average 89,6% (88,8 in case of Russell technical efficiency) efficiently. The scale efficiency of schools was on average much higher – 0,975. This implies that most of the technical inefficiency results from the bad management of resources rather than scale of operation. Still, 48% of the schools are estimated to operate under increasing returns of scale.

Estimating the change of technical efficiencies over time involved comparison of school years 2000/2001 and 2004/2005. Calculated Malmquist index indicates that the efficiency if resource usage has on average grown during this time. The average technical efficiency compared to school year 2000/2001 was 1,14 with more than half of the schools having Malmquist index score more than one.

To control for the robustness and stability of the results found in this study, different DEA models have been ran using different numbers of input and output variables. The results of slightly modified models were similar to those presented here and hence are not reported, but are available from the author.

Several empirical studies have tried to estimate the relationship of school inputs to outputs. The results suggest frequently that most important factors influencing student outcomes are environmental ones and school level inputs make almost no difference. One of the reasons for that could be the influence that technical inefficiency of schools has on the estimation (Ruggiero 1996). One way to address this issue is to use canonical correlation analysis for two sets of schools, first using all the schools for which data are available and secondly, estimate the relationship based on those schools only, which are technically efficient. The results of estimating sample using efficient schools only outperform the results obtained from the sample of all schools (Table 4 and Table 5).

The elasticity of inputs suggest that all the inputs have more impact on graduation rate rather than on examination results, the increase in graduation is highest if the share of residents with higher education is increased, but the share of teachers with higher education comes second. The class size however, has the reverse effect as was expected – both performance indicators improve if the average class size grows. As has been discussed before, the effect of class size is very difficult to comprehend and one way to get more insight is to study the effect on different levels of education. It has been found in some cases, the smaller class size has a positive and persistent result on student achievement in elementary schools and no effect after that. Therefore, it is of great importance to study the matter further.

**Table 4. Parameter estimates of Cobb-Douglas production function**

| Variables                                                          | Parameter estimates |                            |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------|
|                                                                    | All schools         | Koopmans efficient schools |
| Output variables                                                   |                     |                            |
| National examination results                                       | 0,1**               | 0,1**                      |
| Graduation rate                                                    | 4,7                 | 2,7                        |
| Input variables                                                    |                     |                            |
| Teachers with higher education (%)                                 | 1,2                 | 3,6**                      |
| Average number of students in the class                            | 0,04                | 0.03                       |
| Number of computers                                                | 0,06**              | 0,06**                     |
| Number of books per student                                        | -0,01               | 0,0003                     |
| Environmental variables                                            |                     |                            |
| The relation of students from other municipalities to all students | 0,12**              | 0,12**                     |
| % of residents with higher education in the school municipality    | -0,6                | 1,55                       |
| Canonical Correlation Coefficient                                  | 0,52                | 0,68                       |

**Table 5. Elasticity of inputs based on canonical correlation estimates, 2000/2001**

| Muutuja                                                            | All schools (204)            |                 | Koopmans efficient schools (80) |                 |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------|---------------------------------|-----------------|
|                                                                    | National examination results | Graduation rate | National examination results    | Graduation rate |
| Input variables                                                    |                              |                 |                                 |                 |
| Teachers with higher education (%)                                 | 0.073                        | 0.363           | 0.283                           | 2.596           |
| Average number of students in the class                            | 0.154                        | 0.761           | 0.150                           | 1.371           |
| Number of computers                                                | 0.217                        | 1.073           | 0.282                           | 2.584           |
| Number of books per student                                        | -0.077                       | -0.383          | 0.004                           | 0.036           |
| Environmental variables                                            |                              |                 |                                 |                 |
| The relation of students from other municipalities to all students | 0.376                        | 1.862           | 0.509                           | 4.656           |
| % of residents with higher education in the school municipality    | -0.052                       | -0.258          | 0.151                           | 1.384           |

It is clear that further research is needed to contribute to the discussion of quality and efficiency issues in general education. The few possible approaches would be to alter the range of output variables, to assess the longer-term objective of schooling,

for example college admission or employment and salaries, or to use an improved set of panel data (including the changes in environmental variables) to explore the changes in efficiency over time, to capitalize on the results of the TIMSS test carried out in Estonia, which would also enable us to enter into internationally comparable analyses. More detailed analysis of less efficient schools would also be of great importance.

The analysis presented above is far from being conclusive about the use or possible implications of the input based authoritative education policies practiced in Estonia. The contribution is rather to show the importance of research needed in this area and the preemptory need to improve the data available for the research in this highly important matter in order to start the era of evidence supported education policy.

## **Conclusions**

In order to have meaningful discussion over possible defaults and shortcomings of our educational system and educational policy, different parts of this system should be examined and different questions should be addressed. Questions like how efficiently and effectively schools utilize their resources; are there substantial differences in outcomes of different schools; if yes, what are the reasons for that and what are the factors improving the performance of schooling, are only few examples of the whole set of problems ahead of us to try and find answers for. Unfortunately, there has been very little research done in this field so far.

It is argued that schools with more educated and experienced teaching staff and advanced physical conditions provide better and more competitive education. These arguments have mainly been based on the comparison of either output variables such as national examination results or the admission of universities or on the input variables such as teaching staff or physical facilities of a school. Unfortunately, no empirical research, taking into account both input and output variables in evaluating school performance, has been made so far in Estonia. Furthermore, every school operates within the region of its location and cannot be evaluated separately from it. The quality of education and the efficiency of institutions providing education gave rise to ongoing debate among politicians, administrators, teachers and parents. In Estonia much of the discussion is based on public opinion and experience of experts. So far there have been very little empirical analyses done in this field.

This study examined the efficiency differences of Estonian Upper Secondary Schools using two-stage methodology – DEA in first part of the analyses and Tobit model in the second part. This approach has been used due to its some advantages compared to other methods available for assessing the efficiency in education. The results of technical and scale efficiencies suggest that there are relatively significant differences among the general upper secondary schools in Estonia. The most important environmental factor influencing these differences appeared to be the number of students in class in the sense that increase in class size affects efficiency negatively. The educational level of residents and the teaching language are of importance, too, implying that higher education of residents has positive effect on

efficiency and both schools which use Estonian and schools which use Russian to instruct learning are more efficient than school, which use both languages for instruction.

It is clear that further research is needed to contribute to the discussion of quality and efficiency issues in upper secondary level. The few possible approaches would be to alter the range of output variables, to assess the longer-term objective of schooling, for example college admission or employment and salaries, or to use panel data to explore the changes in efficiency over time. More detailed analysis of less efficient schools would also be of great importance.

## References

1. **Abbot, M., Doucouliagos, C.** (2003). The efficiency of Australian Universities: a data envelopment analyses. *Economics of Education Review*, 22, 89-97.
2. **Bates, J. M.** (1997). Measuring predetermined socioeconomic 'inputs' when assessing the efficiency of educational outputs. *Applied Economics*, 29, 85-93.
3. **Bifulco, R., Bretschneider, S.** (2001). Estimating school efficiency A comparison of methods using simulated data. *Economics of Education Review*, 20, 417-429.
4. **Charnes, A., Cooper, W. W., Rhodes, E.** (1978). Measuring the Efficiency of Decision-making Units. *European Journal of Operations Research*, 2(6), 429-444.
5. **Coelli, T., Prasada Rao, D. S., & Battese, G. E.** (1998). An introduction to efficiency and productivity analysis. Boston: Kluwer Academic.
6. **Färe, R., Grosskopf, S., Lovell, C. A. K.** (1994). *Production Frontiers*, Cambridge University Press, New York.
7. **Farrell, M. J.** (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society, series A (general)*, 120, 253-281.
8. **Hanushek, E. A.** (1979). Conceptual and Empirical Issues in the Estimation of Educational Production Functions. *The Journal of Human Resources*, 14(3), 351-388.
9. **Hanushek, Eric A.** (2002) The Failure of Input-Based Schooling Policies. *Economic Journal*, v113 n485 pF64-F98 Feb
10. **Kirjavainen, T., Loikkanen, H. A.** (1998). Efficiency Differences of Finnish Senior Secondary Schools: An Application of DEA and Tobit Analysis. *Economics of Education Review*, 17(4), 377-394.
11. **Lockheed, M. E., Hanushek, E.** (1987). Improving the Efficiency of Education in Developing Countries: Review of the Evidence. *The World Bank Discussion Paper*, EDT77.
12. **McCarty, T. A., Yaisawarng, S.** (1993). Technical Efficiency in New Jersey School Districts. In *The Measurement of Productive Efficiency. Techniques and Applications*, eds H. Fried, K. C. A. Lovell and S. S. Schmidt. Oxford University Press, New York.

13. **Ruggiero, J., Vitaliano, D. F.** (1999). Assessing the Efficiency of Public Schools Using Data Envelopment Analysis and Frontier Regression. *Contemporary Economic Policy*, 17(3), 321-331.
14. **Ruggiero, J.** Efficiency of Educational Production: An Analysis of New York School Districts. – *The Review of Economics and Statistics*, 1996, Vol. 78, No. 3, pp 499-509.
15. **Scheel, H.** EMS Version 1.3: Efficiency Measurement System, 2000a [<http://www.wiso.uni-dortmund.de/lsg/or/scheel/ems/>] 20.10.2002
16. **Scheel, H.** EMS Version 1.3: Efficiency Measurement System: User's Manual, 2000b [<http://www.wiso.uni-dortmund.de/lsg/or/scheel/ems/ems.pdf>] 20.10.2002
17. **Schneider, A., Ingram, H.** Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, Vol. 52, No. 2 (May, 1990), pp. 510-529 doi:10.2307/2131904
18. **Unnever, J. D., Kerckhoff, A. C., Robinson, T. J.** (2000). District variations in educational resources and student outcomes. *Economics of Education Review*, 19, 245-259.
19. Uus üldhariduse rahastamismudel: Seletuskiri [<http://www.fin.ee/?id=75340>] 02.02.2007

## HERITAGE-BASED TOURISM AND LOCAL DEVELOPMENT

Jaanus Kiili  
Tallinn University of Technology

In the beginning of 1990s the heritage-based tourism was described as a curiosity of the elite to visit old battlefields, redundant factories, art galleries or natural trails. From the beginning of 2000s some forms of heritage tourism, such as visiting historic cities, are now forms of mass tourism – heritage tourism changed to 'cultural' tourism with the aim to search for authenticity and insight, to consume of difference and of the extraordinary, desire for self-delusion (Prentice 2003: 166)

The arise of heritage-based tourism is fostered by last trends in Europe's tourism in general (Tourism trends for Europe, sept 2006):

- In Europe older age groups will continue to grow, they continue to be healthier and benefit from early retirement and well-financed pensions. Increasing concern for health is driving a growth in health and spa tourism
- Pressure on leisure time and changing role of traveling in personal life (it is an accepted part of life) are likely to lead to last-minute decision-making and to more but shorter trips. There will be a greater requirement for more products and experience, cultural events and attractions during the short period
- The image of destination countries is increasingly likely to be linked to regional and local security and health issues
- Cultural tourism is growing in Europe but the motivations are shifting towards a more general interest in culture; it is important to combine cultural, leisure and entertainment products

The purpose of the article is to describe the possibilities of local government to promote the further development of heritage-based tourism. On the basis of official tourism statistics, materials collected by author during the Phare manor tourism project and surveys of international visitors made by Tourism Development Centre (EAS Turismiarenduskeskus) the distribution of potential tourism attraction and reason to visit Estonia is analysed.

Estonia is a tourism country. During the last years there was an extensive growth in numbers of domestic visitors but the number of 'beds' has not changed dramatically. As the results the shares of domestic/international visitors has changed. Table 1 is characterizing the tourism geography of Estonia – regions where the visitors staying over night in accommodations establishments in Estonia are coming from. International visitors to Estonia in general are coming from Northern Europe, especially from Finland. At the same time on the background of growing numbers of foreign visitors during 2001–2006 the share of visitors from Finland is decreasing and the share of visitors from Norway increasing. The share of visitors from Latvia, Russia and Great Britain is increasing too.

**Table 1. Estonia's tourism geography 2001–2006 (staying over night Jan... Sept; EST – Estonia, FIN – Finland, SWE – Sweden, NOR – Norway, DEN – Denmark, LAT – Latvia, RUS – Russia, GER – Germany, GB – Great Britain)**

|                               | 2001*    | 2002*    | 2003     | 2004     | 2005     | 2006     |
|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Total                         | 1328 428 | 1 401627 | 1 148292 | 1 506989 | 1 644748 | 1 775039 |
| EST,%                         | 25,8     | 28,4     | 27,7     | 28,1     | 28,6     | 35,7     |
| Share of different countries: |          |          |          |          |          |          |
| FIN,%                         | 69,4     | 64,6     | 62,4     | 59,9     | 53,9     | 51,6     |
| SWE,%                         | 5,8      | 6,1      | 6,1      | 6,6      | 7,5      | 7,5      |
| NOR,%                         | 1,7      | 2,3      | 2,7      | 2,6      | 2,73     | 3,2      |
| DEN,%                         | 1,1      | 1,2      | 1,2      | 1,1      | 1,0      | 1,2      |
| LAT,%                         | 2,6      | 3,3      | 2,6      | 2,9      | 3,4      | 4,5      |
| RUS,%                         | 2,6      | 3,2      | 2,6      | 2,6      | 3,2      | 4,0      |
| GER,%                         | 4,5      | 5,3      | 7,2      | 7,1      | 8,5      | 7,0      |
| GB,%                          | 2,4      | 2,8      | 2,8      | 2,65     | 4,3      | 4,37     |
| Total                         | 984 550  | 1 003383 | 832 287  | 1 084437 | 1 173704 | 1 141533 |

\* - data from January ... December

Source: <http://public.visitestonia.com/>, author's calculations

It is natural that the reasons to visit Estonia are quite different for tourists from different countries. According to Table 2 during 2003–2006 the percentage of international leisure tourist had increased and the the number of foreign business visitors decreased permanently. As the result the **development of tourism infrastructure in Estonia must be directed primarily to ensure the interest of domestic and/or international leisure tourists.**

**Table 2. Travel purposes of international visitors staying over night in accomodation establishments in Estonia (% %, Jan–Sept)**

| Travel purpose | 2003    | 2004      | 2005      | 2006      |
|----------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Leisure        | 62,45   | 66,9      | 68,8      | 70,5      |
| Conference     | 4,7     | 4,0       | 4,0       | 3,4       |
| Business       | 22,3    | 17,9      | 16,5      | 15,1      |
| Other          | 10,6    | 11,2      | 10,7      | 10,9      |
| TOTAL          | 833 082 | 1 084 437 | 1 173 581 | 1 141 533 |

Source: <http://public.visitestonia.com/>, author's calculations

The other reasons for visiting Estonia are not so important. For example, still Tallinn (and Estonia) has not been able to find his place as conference city in the scientific and/or administrative community in Europe – one side, there is quite a strong competition with Helsinki and, on the other side, local professional and scientific organisations and institutions are not able to host international conference in Estonia.

The motivators of international leisure tourists coming to Estonia can be, depending on home country, quite different (Table 3).

**Table 3. Importance of factors to visit Estonia on a leisure visit (ranks I ...VIII; FIN – Finland, LAT – Latvia, RUS – Russia, GER – Germany, GB – Great Britain)**

| Activity                | GB   | GER  | FIN    | LAT     | RUS     | SWE   |
|-------------------------|------|------|--------|---------|---------|-------|
| Areas of natural beauty | I    | I    | I      | I       | II      | II    |
| Restorans, bars         | II   | V    | IV     | VI      | VII     | I     |
| Architecture            | III  | II   | V..VII | II      | I       | IV    |
| Museums, exhibitions    | IV   | III  | III    | III..IV | III..IV | V..VI |
| Cultural events         | V    | IV   | V..VII | III..IV | III..IV | V..VI |
| Night life              | VI   | VIII | VIII   | VIII    | V       | VII   |
| Shopping                | VII  | VI   | II     | VII     | VIII    | III   |
| Active hobbies          | VIII | VII  | V..VII | V       | VI      | VIII  |

Source: <http://public.visitestonia.com>, author's calculations

In terms of the tourist attractions important for international visitors the majority have direct or partial relevance to our heritage. Areas of natural beauty are mentioned by leisure tourists from different countries as a very important factor to visit Estonia. In terms of built heritage (architecture) the most interested visitors are coming from Russia, Latvia, Germany. Visitors from Great Britain and Nordic contries concentrate their attention generally on areas of natural beauty, on restorans–bars (Great Britain, Sweden) and on shopping (Finland, Sweden) (Table 3). The survey of potential international visitors also indicated that museums, exhibitions and different cultural events are not so important reasons for leisure tourists to visit Estonia – those activities or attractions do not have international recognition (Table 3).

Tallinn with his medieval city is a well known attraction more or less over the whole Europe, important destination for 'city break' tourists. But the problem is, how to attract those 'city breakers' to visit Estonian countryside, what are (or can be) the main (potential) tourist attractors there.

## Resources for heritage-based tourism in Estonia

Heritage is anything transmitted from the past, especially original cultural and natural material, built environment in cities and in the countryside, the archeological resources, the intangible heritage and the natural heritage (wilderness, historical and/or traditional cultural landscapes). (Prentice 2003). Reasons for visiting heritage attractions (and sites) are linked to the tourists' perception of the site in relation to their own heritage and their willingness to be exposed to an emotional experience. (Yiping Li 2003, Poria *et al.* 2004)

Estonia is a rich country from cultural heritage but those resources are unequally distributed (Table 4).

**Table 4. Cultural heritage resources in Estonia (January 10, 2007)**

| County              | Historical | Archeological | Architecture | Art   | Technical | Total |
|---------------------|------------|---------------|--------------|-------|-----------|-------|
| Harju, Tallinn incl | 275        | 1678          | 1250         | 1990  | 16        | 5162  |
| Hiiu                | 35         | 43            | 318          | 302   |           | 695   |
| Ida-Viru            | 38         | 251           | 231          | 971   | 1         | 1491  |
| Jõgeva              | 56         | 267           | 217          | 1102  |           | 1637  |
| Järva               | 56         | 237           | 209          | 371   | 1         | 859   |
| Lääne               | 74         | 385           | 244          | 571   |           | 1266  |
| Lääne-Viru          | 94         | 822           | 514          | 835   |           | 2251  |
| Põlva               | 43         | 766           | 218          | 618   |           | 1645  |
| Pärnu               | 61         | 165           | 325          | 1178  | 17        | 1743  |
| Rapla               | 53         | 345           | 245          | 440   |           | 1074  |
| Saare               | 94         | 555           | 344          | 242   |           | 1217  |
| Tartu               | 172        | 296           | 440          | 1824  |           | 2719  |
| Valga               | 59         | 146           | 271          | 557   |           | 1031  |
| Viljandi            | 68         | 176           | 303          | 414   |           | 958   |
| Võru                | 63         | 438           | 109          | 804   |           | 1412  |
| Under water         | 4          | 8             | 1            |       |           | 13    |
| TOTAL               | 1245       | 6576          | 5239         | 12212 | 35        | 25173 |

Source: Estonian Heritage Board, [www.muinas.ee](http://www.muinas.ee)

The 'concentration' of cultural heritage objects is the highest in Harju county and in Tallinn, the Tartu and Lääne-Viru counties are just following.

According to surveys beside the nature the international visitors are mainly interested in local Estonian (land and city) built heritage (historical centres, manor

ensembles, churches, Table 3). The heritage objects belong to the different owners and in their majority are not developed into the tourism attractions. Table 5 is characterizing the distribution of **functioning** public heritage objects in Estonian countryside. This distribution is not very equal – they are concentrated in certain regions. Museums and (protestant and orthodox) churches are more or less equally distributed but very often they have only local importance (museums of local history) and are attractive only for visitors coming from Germany, Russia or Latvia (Table 3) – for tourists with similar historical background.

**Table 5. Historical heritage as tourism object (number per county)**

| County     | Museums | Church | Ruins | Thema village | Monument |
|------------|---------|--------|-------|---------------|----------|
| Harju      | 2       | 7      | 1     | 0             | 0        |
| Hiiu       | 6       | 5      | 1     | 0             | 0        |
| Ida-Viru   | 7       | 5      | 0     | 0             | 3        |
| Jõgeva     | 12      | 12     | 2     | 2             | 2        |
| Järva      | 8       | 3      | 1     | 1             | 0        |
| Lääne      | 14      | 13     | 5     | 0             | 4        |
| Lääne-Viru | 12      | 9      | 1     | 2             | 1        |
| Põlva      | 5       | 5      | 0     | 0             | 2        |
| Pärnu      | 5       | 3      | 0     | 0             | 0        |
| Rapla      | 4       | 6      | 0     | 0             | 1        |
| Saare      | 5       | 5      | 1     | 0             | 0        |
| Tartu      | 19      | 7      | 1     | 1             | 3        |
| Valga      | 6       | 4      | 2     | 0             | 3        |
| Viljandi   | 8       | 6      | 1     | 0             | 2        |
| Võru       | 0       | 9      | 1     | 1             | 1        |
| TOTAL      |         |        | 17    | 7             | 22       |

Source: <http://public.visitestonia.com>

Manor ensembles and historical houses are internationally recognized tourism attractions especially for high and middle class visitors. Beside the diverse architecture, different collections and historical persons are important. Very often the ensembles are surrounded by historical parks and gardens. Due to their complexity the functioning tourism manors (and manor schools) are becoming centres of local tourism industry. Table 6 is characterizing the distribution of tourism-oriented manors in Estonia A.D. 2007.

**Table 6. Manors as tourism attractions in Estonia (number per county)**

| County        | Tourism oriented* | Service providers** | Catering, lodging service* | Health & SPA services* |
|---------------|-------------------|---------------------|----------------------------|------------------------|
| Harjumaa      | 18                | 10                  | 4                          | 2                      |
| Hiiumaa       | 1                 | 2                   |                            |                        |
| Ida-Virumaa   | 6                 | 4                   | 4                          | 2                      |
| Jõgevamaa     | 1                 | 8                   |                            |                        |
| Järvamaa      | 8                 | 5                   | 1                          | 1                      |
| Läänemaa      | 8                 | 4                   |                            |                        |
| Lääne-Virumaa | 16                | 7                   | 5                          | 2                      |
| Põlvamaa      | 2                 | 4                   | 1                          | 1                      |
| Pärnumaa      | 5                 | 2                   |                            |                        |
| Raplamaa      | 18                | 2                   |                            |                        |
| Saaremaa      | 6                 | 2                   | 3                          | 2                      |
| Tartumaa      | 3                 | 1                   |                            |                        |
| Valgamaa      | 2                 | 4                   | 2                          | 2                      |
| Viljandimaa   | 2                 | 2                   | 1                          |                        |
| Võrumaa       | 2                 | 3                   |                            |                        |
| TOTAL         | 98                | 60                  | 21                         | 12                     |

Source: \* - [www.manor.ee](http://www.manor.ee), author's calculations; \*\* - [www.visitestonia.com](http://www.visitestonia.com)

Table 6 is giving the overview about the distribution of tourism oriented and tourism services providing manor ensembles in Estonia. Most of them are located in counties around the capital city Tallinn – in Harju, Rapla and Lääne-Viru counties – totally 53% of tourism manors. As the second 'circle' Järva and Lääne counties are following (16,3%), Ida-Viru and Saare counties are in the 3rd circle. The reason for that is very simple – due to historical reasons the majority of manors in Estonia were situated in Northern and Western parts of the country; at the moment Tallinn is the main airport and marine harbour for the majority of incoming visitors.

According to data of *Visitestonia.com* in 2006 there were 60 manors in Estonia offering different tourism services. Most of them are again in Harju and Lääne-Viru counties (for example Kolga – Palmse – Sagadi – Vihula Manor Trail). Rapla and Lääne-Viru counties they have the biggest manor tourism potential, while there is the highest number of potential tourism manors.

During their short-time visits tourist are interested in intensive sightseeing, tour operators are trying to offer unique experiences as intensively as possible – one stop shopping of different tourism services–diverse attractions, lodging, catering is the increasing trend. To offers such kind complexity of tourism services it is important to develop the co-operation between different tourism attractions and also with other tourism services providers – it is important actively to develop the local tourism clusters. This activity is mentioned as an important task in Estonian tourism development plan for 2007–2013 (Arengukava 2006) and in local development

plans on local level of municipalities. In the development process of local tourism attractions (local and/or regional tourism clusters), especially in countryside, the initiative and organizational–managerial activities of local governments combined with personal activity of entrepreneurs are with crucial importance.

### Development of local tourism clusters

Clusters have become popular subjects in regional science (Porter 1998, Fromhold-Eisebith 2004, Sternberg & Litzenberger 2004, Tallman *et al.* 2004) and tourism industry (Aunin & Kool 2001, Moulin & Boniface 2001, Huybers 2003). Clusters can be seen as 'a hierarchy of three concepts' (EC 2002): the lowest is the spatial industrial or regional cluster – a set of enterprises on concrete territory functionally related to each other (buyer-supplier, common technology, common buyers and/or distribution channels). It is important to have a certain level of concentration of co-operating enterprises. Such local cluster can develop into a regional network (of companies, service providers). (Sternberg & Litzenberger 2004).

Local tourism clusters in countryside can develop around 1-2 local tourism attractions (manor ensemble – Palmse manor, important historical park – Toila-Oru), or they can be based on common (similar) products (network of manor-hotels). As the result such cluster consists of different 'products' interrelated to each other geographically – they are close enough to be visited during one day or trip or - they have similar content but are situated in different geographical places. Prerequisites for such a cluster can be local natural resources, historical manor houses, wellknown leisure areas – popular beach, well-known spa, historical harbour, historical gardens, restaurants area etc.

Tourism services based on historical and cultural heritage can be developed into a regional tourism attractions if certain prerequisites are available. If they are not available then neither local authorities nor entrepreneurs can work miracles. First of all it is important to make an **assessment of assumptions or tourism potential of concrete historical object (or objects)** to find out the their capability to attract with his content international visitors in a new, special and interesting way with new personal experiences. Manor ensemble as the central part of a potential tourism cluster in countryside must be:

1. in good style, perfect, complete manor ensembles with historical and interesting buildings
2. with diverse and interesting complete park, rose garden, ornamental garden, sculpture garden etc
3. attractive manor house with interesting interiors
4. with interesting and diverse collections of books, china, porcelain, paintings, weapons, other curiosities
5. services (dining – accommodation – entertainment) in historical interiors
6. products based on local spirits and food = national and historic kitchen; breweries, distilleries, bakeries etc
7. attractive surroundings for tourist with historical – cultural – environmental interests

8. good access by road, trail, air, sea etc
9. accomodation in manor complex or in surrounding areas
10. general security

Local tourism cluster can be realised in evolutionary way during a couple of years by different actors or in revolutionary way by real estate companies during quite a short period. The most important starting point in the whole process is to find out (to develop) the common understanding of current situation and possible developments in near future. Local gouvernement and community must have in this process the role of initiators – mediators – partners while new cluster can guarantee jobs first of all for local people, will increase turnover in local service industry, can attract new investments in different business areas in the region, can improve the image of the whole region.

Development of tourism clusters gives the possibility to implement public private partnership scheme. In this process local government will fix the perspective tourism complexes as elements of (local, regional, international) pleasure industry in local development plans, is guaranteeing the continuity in developments and activities of local authorities and trust towards local decision makers, will co-ordinate the developent of local technical-technological infrastructure – roads and landmarks, communications, water supply and sewage – alone or in co-operation with entrepreneurs. Entrepreneurs – owners of historical objects will inform local community and authorities about the development plans (open for public or not), they will develop the long term (15–20 year) development plan for their complex based on the nature (soul) of the object. Developing the object will result in better local infrastructure, new jobs, in co-perative actions with local authorities and other entrepreneurs – the local social capital will arise and joint marketing of local tourism product will be the natural result of it. Local community can contribute to the development of local tourism cluster through the willingness – readiness and ability for more active co-operation, through accepting of possible new developments, through learning ability.

The continuos development of tourism industry in Estonia depends on how effectively we are able to develop our tourism attractions in respond to changing international tourism demand. Beside the natural landscapes and 'beauty of nature' this development must also include the histotainment based on Estonian cultural heritage, especially in the countryside. Local gouvernements must act in this development process as initiators who are organizing the first selection of potential regional tourism attractions and who are supporting the co-operation of different social partners toward the common goal. This will guarantee the development of new internationally recognised heritage-based tourist attractions in Estonia and foster futher development of local tourism industry.

## References

1. Arengukava (2006). Eesti riiklik turismiarengukava 2007–2013. ([www.riigiteataja.ee/eri/act.jsp?id=12755212](http://www.riigiteataja.ee/eri/act.jsp?id=12755212))

2. **Aunin, E., Kool, M.** (2002) Atraksioonid, teemapargid, suurüritused. Väike nõuandevihik. SA Lõuna-Eesti Turism. – 32 lk.
3. EC [European Commission, Enterprise Directorate General] (2002) Regional clusters in Europe. Observatory of European SMEs 2002, no 3 ([http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/analysis/observatory.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/analysis/observatory.htm))
4. **Fromhold-Eisebith, M.** (2004) Innovative milieu and social capital – complementary or redundant concepts of collaboration-based regional development.- European Planning Studies, vol 12, no 6, p 747–765.
6. **Huybers, T., Bennett, J.** (2003) Inter-firm cooperation at nature-based tourism destinations.- Journal of Socio-Economics, vol 32, p 571–587.
7. **Moulin, C., Boniface, P.** (2001) Routeing heritage for tourism: making heritage and cultural tourism networks for socio-economic development.- International Journal of Heritage Studies, vol 7, no 3, p 237–248.
8. **Poria, Y., Butler, R., Airey, D.** (2004) Links between tourists, heritage, and reasons for visiting heritage sites.- Journal of Travel Research, vol 43, August, p 19–28.
9. **Porter, M.E.** (1998) Clusters and the new economies of competition. – Harvard Business Review, no 6, p 77–90.
10. **Prentice, R.** (2003) Revisiting 'Heritage: A Key Sector of the (then) "New Tourism" – Out with the 'New' and Out With 'Heritage'.- In Cooper, C. Aspects of Tourism 8: Classical reviews in tourism. P 164–191. (<http://site.ebrary.com/lib/ttul/Doc?id=10052000&pgg=187,188>.)
11. **Sternberg, R., Litzenberger, T.** (2004) Regional clusters in Germany – their geography and their relevance for entrepreneurial activities.- European Planning Studies, vol 12, no 6, p 767–791.
12. **Tallman, S., Jenkins, M., Henry, N., Pinch, S.** (2004) Knowledge, clusters, and competitive advantage. – Academy of Management Review, vol 29, no 2, p 258–271.
13. **Tourism** trends for Europe. Sept 2006. 10 p ([www.visiteurope.com](http://www.visiteurope.com))
14. **Yiping Li** (2003) Heritage tourism: The contradictions between conservation and change.- Tourism and Hospitality research, vol 4, no 3, p 247–261.

# **ISSUES OF PHARMACEUTICAL PRODUCTS TRADE IN THE EUROPEAN UNION IN THE GLOBAL MARKET CONDITIONS**

Ants Kukrus, Raul Kartus  
Tallinn University of Technology

## **Introduction**

In today's global economy pharmaceutical industry is one of the most modern and innovative high-tech sectors in the world. In the European Union the pharmaceutical industry is a key asset to the health and wealth of Europe. The research-based pharmaceutical industry accounts for 15% of the whole EU business R&D expenditure and can make a major contribution towards achieving the EU Lisbon strategy. Europe remains the world leader as a manufacturing location (ahead of the US and Japan) with share of 37.5% of the total pharmaceutical production and net exporter of medicines. (EFPIA, 2006).

The cost of working out new pharmaceutical products is very high compared to the comparatively low cost of manufacturing their imitations. Therefore, the legal protection of new products in pharmaceutical industry is especially acute and in many cases it is of greater importance than in the other high technology industries. As a rule firms manufacturing medicinal products and working out new products protect their products to compensate their expenditures, so obtaining a patent protection until the end of the validity of the patent and in many cases additionally an exclusive right for manufacturing and sales of the new medicinal products at higher prices until the end of the validity of supplementary protection. Coming into force of the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement) (RT II 1999, 22, 123) made it compulsory to enable patent protection on pharmaceutical products and their manufacturing methods as well as patent protection of drugs in all World Trade Organization (WTO) Members. So the circle of states, where patent protection of pharmaceutical products has been established, was extended and in the circumstances of globalisation this in turn helps the pharmaceuticals firms to increase the market share, where they enjoy a dominant or monopoly position. Besides additional protection measures in the interest of the patent owner also restrictions of legal protection taking into account the needs in the healthcare of the society (especially in case of globally widespread diseases and epidemics like HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and "bird flu") should be taken into account in case of patent protection of pharmaceutical products. The main measures enabling to limit too rapid increase in the price of pharmaceutical products are: manufacturing and sales of generic drugs, compulsory licensing of drugs protected by patent and parallel trade of drugs. The aim of the present article is to analyse the actual issues of legal protection of pharmaceutical products proceeding from the globalisation of the world economy and the problems related to the access to and price policy of the pharmaceutical products from the standpoint of European Union and Estonia as a new member state, as well as to make proposals to amend the legislation.

## **The Influence of Patent Protection of Pharmaceutical Products on Global Economy**

Nowadays manufacturing of pharmaceutical products, based on the exclusive right of patent protection, is divided into two main groups of manufacturers - the ones manufacturing brand-name drugs, i.e. new drugs protected by patent, and the ones manufacturing generic drugs or old traditional drugs after the expiration of the term of patent protection of the brand-name drugs or in the states, where the brand-name drugs do not have patent protection.

The price of generic drugs is usually 30 - 80% lower than that of brand-name drugs (Cox, 2004). According to the USA Generic Pharmaceutical Association (GPhA) the price of brand-name drugs was 96,01 dollars in the USA in 2004, whereas the price of generic drugs was only 28,74 dollars (VOI Consulting, 2005). It concerns prescription drugs. The percentage of generic drugs on the USA market is 53%, which is financially only 12%. In comparison to it in the member states of the European Union the percentage of generic drugs is approximately 41% in Germany, 39% in Sweden, 22 - 40% in Denmark, 22% in England and 12% in Holland. It is approximately 1% in Italy, Spain and Portugal and 3 - 4 % in France (Euractiv, 2006). So brand-name drugs form a larger part of the drugs used in the industrially developed countries. The high living standards of the industrially developed countries enable greater impact of the brand-name drugs. Expenditures on drugs are calculated 10-15 thousand euros *per capita* a year in these countries. This level of expenditures is not possible in the rest of the countries of the world, especially in the African countries, where the expenditures on drugs are less than 10 euros *per capita*.

Improvement of the patent systems pursuant to the TRIPS Agreement rose a lot of problems in manufacturing and access to essential drugs (Third World Network, 2006). First, pursuant to Article 27.1 of the TRIPS Agreement extension of patent protection of pharmaceutical products causes the rise in the price of pharmaceutical products due to the increase in the amount of the patented essential drugs, which are of special importance in the public healthcare. The gap in the access to innovative pharmaceutical products between the developed and developing countries is still increasing and the key issue is whether the developing countries have to wait for 20 years, i.e. until the end of the validity of the patent. Regulation on compulsory licenses under Article 31 of the TRIPS Agreement concerns only the local manufacturing of pharmaceutical products and actually it excludes the access of the poorer countries to the high quality generic drugs. It is also unlikely that the TRIPS Agreement would bring along the transfer of technology to developing countries and an increase of finances for the essential drugs. Industrially developed countries begin to impose pressure on the developing countries to apply higher standards than the minimum ones in the TRIPS Agreement in order to conclude the so-called TRIPS plus agreements.

Concentration characterised by a merger between firms takes place in manufacturing pharmaceutical products like in the other branches of industry. After merging of the firms in order to achieve higher competitiveness and to create new products the list

of products offered by the new company is often shortened. It can not be totally compensated by smaller manufacturers, who continue manufacturing or take over manufacturing of the pharmaceutical products given up by the large firms. This tendency may be accompanied by insufficient manufacturing capacity to cover the needs of the global market, subsequently causing a rise in prices. As a rule the manufacturing capacities are insufficient in manufacturing patented products for which there is an urgent demand in the countries with less solvent consumers. Unfortunately nowadays several HIV/AIDS medicines belong to these products. The price rise affects besides less developed countries and developing countries also the USA and the states of the European Union, especially its new members.

Before the enforcement of the TRIPS Agreement pharmaceutical products were patented as the manufacturing processes of a pharmaceutical product, not as products in many countries. The aim of the limited protection system was orientated to the development of pharmaceuticals industry in the country. Actually in case of lack of protection for the pharmaceutical product copying a pharmaceutical product is not considered an infringement of patent law if the generic drug (the imitation) can be made in a process different from manufacturing the brand-name drugs. This system enables to manufacture generic drugs until pharmaceuticals industry will become sufficiently strong to establish product protection and to start manufacturing brand-name drugs. For instance product protection of pharmaceutical products was established in 1968 in Germany, in 1976 in Japan, in 1977 in Switzerland and in 1978 in Italy (Salazar, 1998) and in 1987, i.e. comparatively recently in Canada. Establishment of product protection created chances for financing research and development (R&D) work of the pharmaceuticals firms to work out new products. As a result leading countries in working out new pharmaceutical products appeared and shared the solvent market. The data given in Table 1 illustrate the market share of brand-name drugs in 1985 between the manufacturers of pharmaceutical products of different countries (Grabowski, 2002). All the countries in Table 1 belong to the so-called „northern“ rich industrially developed countries.

**Table 1. Distribution of Market Share of Brand-name Drugs by Countries Manufacturing Pharmaceutical Products**

| Country     | Market share % | Country    | Market share % |
|-------------|----------------|------------|----------------|
| The USA     | 43.4           | Italy      | 4.7            |
| Switzerland | 13.8           | Japan      | 4.1            |
| UK          | 9.7            | France     | 2.5            |
| Germany     | 8.7            | The others | 8.1            |
| Sweden      | 5.1            |            |                |

Both in the USA and Europe a strong generic drugs industry exists side by side to the manufacturers of brand-name drugs. The manufacturers of generic drugs in the USA have joined the USA Generic Pharmaceutical Association (GPhA). In Europe the European Generic Medicines Association (EGA) represents the European manufacturers of generic medicines and joins 13 national associations as well as

more than 500 manufacturers of generic medicines. The International Generic Pharmaceutical Alliance (IGPA) joins the manufacturers of generic medicines internationally (IGPA, 2005). Besides the above-mentioned members also the Canadian Generic Pharmaceutical Association (CGPA) and the Indian Pharmaceutical Alliance (IPA) belong to the members of the IGPA.

Whereas medicines produced by the manufacturers of generic medicines in the “northern” countries supplement the medicines manufactured by the brand-name drugs manufacturers, forming even a greater part of the total amount of the drugs on the market, the so-called “southern” poor countries are mainly supplied by the local manufacturers of generic drugs or the other southern countries until now. The leading countries manufacturing generic drugs belonging to this group are India, China, Brazil, Argentina, Thai, Columbia and the Republic of South Africa. The “southern” countries differ from the “northern” countries as the latter ones actually lack manufacturing of brand-name drugs until now.

During the period before the TRIPS Agreement manufacturing of generic drugs in the “southern” countries based on the lack of product protection of pharmaceutical products like in the industrially developed countries, which have become leading manufacturers of brand-name drugs now. It enabled to copy the brand-name drugs successfully by the “southern” countries and to sell them on the local market and export them to the other poor countries at a relatively low price. This can be illustrated by the example of India, who before the removal of the product protection of pharmaceutical products from the Patents Act in 1970 imported most of the pharmaceutical products paying for them almost the highest prices in the world. After the removal of product protection India took a huge leap in the development of manufacturing generic drugs. Presumably it takes the Indian manufacturers of generic drugs 4-5 years to work out the generic drug after launching the brand-name drug on the market (DFID, 2004). After changing the Patents Act India met the need for drugs of the country and started to export cheap high-quality drugs to the poorer countries (Baker, 2005). India and China became the main suppliers of HIV/AIDS drugs in the developing countries. The yearly amount of the anti-retrovirus (ARV) drug cost 10-30 thousand US dollars in the USA and Europe, whereas the generic drug of the first generation made in India cost the patient only 140 (according to some data 250-350) US dollars a year (DFID, 2004). India and China did not export only ready-made drugs, but also active ingredients and compositions to the manufacturers of pharmaceutical products in the other developing countries. According to the World Health Organisation (WHO) the price of anti-retrovirus (ARV) drugs made on the basis of the active ingredient imported from India decreased in Brazil by 82% in five years (Cheri, 2004). It is believed that until the enforcement of product protection in 1992 generic drugs formed 97 % of the chemically made drugs in China (Hepeng, 2004).

Due to patent protection of pharmaceutical products established by the TRIPS Agreement it is foreseen that almost 700 thousand HIV/AIDS patients (for whose treatment anti-retrovirus drugs made in India were used in the scope of 50%) in the developing countries can be in difficulties. Presumably the Indian and Chinese

manufacturers of pharmaceutical products start to prefer richer consumers to the previous developing countries (Pharmaceutical News, 2005).

### **Pharmaceutical Patent Term Restoration and Introduction of Supplementary Protection Certificates**

Nowadays a requirement of market authorisation has been established in the majority of countries at launching pharmaceutical products on the market. As a rule working out a marketable pharmaceutical product and testing it in order to get a market authorisation takes years. Taking this fact into account patent term restoration has been enabled as an exception to the medical products and plant protection products, which can be marketed by authorisation in the majority of countries. In some countries it has been arranged by patent term restoration, in the others by a special kind of protection, by issuing a Supplementary Protection Certificate (SPC). Drug Price Competition and Patent Term Restoration Act (Hatch-Waxman Act) was passed in the USA in 1984 (FindLaw, 1999). This special Act was a basis for the introduction of the provision 35 U.S.C. 156 concerning the extension of the patent term in the Patent Act (USPTO, 2006). The possibility to extend the patent term was introduced in the Patent Act of Japan in 1987. It proceeded directly from the need to protect from the influences of the USA due to the pharmaceutical patent term restoration (Tamai, 2001).

Supplementary protection of pharmaceutical products was established in the European Union by Council Regulation (EEC) No 1768/92 (OJ L 182, 2.7.1992) by starting to make use of the Supplementary Protection Certificate (SPC). The need to compensate the effective patent protection time lost on applying for the market authorisation and to decrease the danger of relocation of the scientific centers in the member states, which could offer better protection, including longer term of protection, caused the adoption of the Regulation. Japan was also afraid of this danger.

According to an acknowledged principle supplementary protection is granted so that the term of effective patent protection would be fifteen years, whereas supplementary protection can not exceed 5 years. Supplementary protection is introduced also in Australia, Israel, Taiwan, South-Korea and Switzerland.

Besides the described SPC system there are several other possibilities for protection of brand drugs enabling to increase the competitiveness of the firms manufacturing them. The first possibility concerns drugs prescribed to be used by children. In case of children the drug regulations of the countries requires carrying out of supplementary research at applying for a market authorisation. In order to compensate the time spent on supplementary research it is necessary to extend supplementary protection pursuant to SPC system. Regulation of the European Parliament and the Council on medicinal products for paediatric use amending Regulation (EEC) No 1768/92 concerning Supplementary Protection Certificates has been adopted in the European Union (EU, 2006). Where all studies conducted in compliance with an agreed paediatric investigation plan, the holder of the patent or

supplementary protection certificate shall be entitled to a six-month extension of the SPC.

Besides supplementary protection based on patent protection also protection based on registration of medicinal products has been created in order to protect brand drugs. Pursuant to Article 14 (11) of Directive 2001/83/EC a medicinal product gets together with the first market authorisation for 8 years also an exclusive market authorisation for data exclusivity filed at the application and 10 years of market exclusivity in the European Union. If a new indication is found for the medicinal product, it is possible to extend protection up to 11 years (it is known as 8+2+1 formula).

Market exclusivity granted to orphan medicinal products is also known. Orphan Drug Act was adopted in the USA in 1983 in order to protect orphan drugs (USFDA, 1983). In the USA a disease is considered a rare disease if it affects fewer than 200,000 people. The manufacturer, who starts manufacturing pharmaceutical products for the treatment of these diseases gets a monopoly for marketing them for 7 years. In the European Union Regulation (EC) No 141/2000 (OJ L 18, 22.1.2000) was adopted in order to protect orphan drugs. Monopoly marketing right of orphan drugs is valid for 10 years in the European Union. Relevant acts were adopted also in Singapore in 1991, in Japan in 1993 and in Australia in 1997.

In the modern global society there are more situations, where new pharmaceutical products are urgently needed. It can be caused by either new diseases and epidemics or epidemics, which can re-occur (severe acute respiratory syndrome SARS and highly pathogenic influenza) as well as by the resistance to the old medicinal products. In cases of urgency or emergency placing new medicinal products on the market is required even at a certain risk for the benefit of public health. Taking this into account the European Commission established in Commission Regulation (EC) No 507/2006 (OJ L 92, 30.3.2006) conditioning authorisation for those medicinal products for which there is an urgent need and which can be placed on the market without long term clinical testing taking into account their features and other risk factors. These medicinal products include medicines and medical products needed for fighting against seriously debilitating or life threatening diseases, medicines prescribed by the WHO or the EU to be used in case of emergency situations as well as orphan medicinal products. One year marketing authorisation to be renewed by one year is granted to these medicinal products.

### **The Doha Declaration and Related Developments in the Pharmaceuticals Policy in the European Union**

In 1999-2001 the extension of HIV/AIDS epidemic caused an understanding that the TRIPS Agreement had to be revised. In 1999 at the WTO Conference of Ministers in Seattle the European Union made a suggestion that the grant of compulsory licences to the drugs belonging into the WHO list of essential drugs should be prescribed if a country finds that it is inevitable for public health protection. Although the industrially developed countries did not support the suggestion the

need for making the TRIPS Agreement more flexible was admitted. As a result of intensive work the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health was passed at the Fourth Ministerial Conference of the WTO Ministers in Doha on 14 November 2001 (WTO, 2001).

The Doha Declaration acknowledged that each WTO member had the right to grant compulsory licences to protect public health, whereas each WTO member had the freedom to determine the grounds upon which compulsory licences were granted. Besides it had to be acknowledged that HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics constituted a national emergency or other circumstances of extreme urgency.

The TRIPS Council had to find a solution to the problem how countries with insufficient or no manufacturing capacities in the pharmaceutical sector could use compulsory licences to import pharmaceuticals in case of necessity. The European Union evaluates the Declaration as a legal basis for the interpretation of the TRIPS Agreement in the same way by all member states (European Commission, 2004).

A compulsory licence means a permit to use a patented invention, issued by a competent authority with the duty to pay a royalty to the patent owner. Differing from the ordinary licence, where the parties (a licensor, a patent owner and a licensee) agree upon the right to use, purchase and sell under certain circumstances fixed in the licence agreement a compulsory licence is granted without the consent of the patent owner on the basis of the court decision or very often on the basis of the decision made by the patent office. These instances determine the amount of the remuneration to be paid to the licensor (a patent owner), the using conditions of the invention and the terms.

It should be mentioned that a compulsory licence will not be granted if the patent owner imports the product protected by the patent from any state member of the World Trade Organisation in the extent which corresponds to the needs of the domestic market. In case of a classical compulsory licence there are two main problems preventing the grant of compulsory licences to assist the countries with public health problems. One of them is a condition based on Article 5A Section 4 of the Paris Convention and the other a condition prescribed in the Patents Act (as it can be seen from the example of Estonia (PatS §47 (1)), according to which a compulsory licence can not be acquired before the expiry of three years after publication of the notice concerning the grant of the patent or within four years after filing a patent application, and in such case the term which ends later shall apply. The term is obviously too long to apply for a compulsory licence when health protection problems occur, especially in case of epidemics (Kukrus, et al, 2005).

On 30 August 2003 the General Council of the WTO approved a Decision, which confirmed the system worked out in accordance with the Doha Declaration for the interpretation of Article 31 of the TRIPS Agreement on importing pharmaceutical products on the basis of compulsory licence to countries with insufficient or no manufacturing capacities in the pharmaceutical sector (WTO, 2003).

In the decision a pharmaceutical product means patented products, active ingredients as well as diagnostic kits.

Importing countries should draw their attention to administrative capability to ensure the purposeful use of the arriving amounts. Re-export of imported products to richer countries causes concerns the most.

The practical system of granting compulsory licenses in accordance with the Doha Declaration was approved of and the statements were made by groups of some countries to fully or partially opt-out the use of the system as importers (General Council WTO, 2003). 23 countries, including Estonia, immediately agreed to opt out the use of the system as importers.

In spite of the political position of the European Commission and the EU member states it should be taken into account that in case of extremely widespread epidemics there can be a situation, where the price is not the only determinant, but also manufacturers of the brand-name medicines are not capable of meeting the demand of the whole global market. In this case a need for importing generic medicines or even imitations of the medicines of the other manufacturers may arise.

Parallel to the work done to at the WTO at the compilation of the Doha Declaration the European Commission showed its initiative by making a proposal to establish a global tiered pricing system for key pharmaceuticals for the prevention, diagnosis and treatment of HIV/AIDS, TB and malaria and related diseases for the poorest developing countries in the communication to the European Parliament and to the Council on 21 February 2001. The proposal became a basis for the planned/designed additional measure besides the system based on compulsory licence. Tiered pricing system was established by the Council Regulation (EC) No 953/2003 (OJ L 135/5, 03.06.2003) to avoid trade diversion into the European Union of certain key medicines.

The main goal of the Council Regulation (EC) No 953/2003 is to create a system allowing the victims of HIV/AIDS in the poorest developing countries equitable access to medicines and vaccines at affordable prices. Pursuant to the Regulation the price offered to the countries in need can be at the applicants choice up to 25 per cents of the weighted average ex factory price charged by a manufacturer in OECD markets for the same product or, alternatively, a manufacturer's direct production costs, with the addition of a maximum 15 per cents. (This Regulation is also known as „Regulation on tiered-priced medicines“.)

The data given in Table 2 illustrate the diversity between the OECD price range and the price offered in the price of medicines registered in accordance with the said Regulation in 2004.

**Table 2. OECD Price Range and Price Offered of the medicines for treatment of HIV/AIDS**

| <b>Product name</b>                                | <b>OECD price range (USD)</b> | <b>Price offered (USD)</b> |
|----------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| <b>EPIVIR Oral Solution</b><br>10mg/ml - 240 ml    | 33.32 – 71.73                 | 6.73                       |
| <b>RETROVIR</b> 100 mg x 100                       | 104.07 – 219.42               | 15.77                      |
| <b>RETROVIR</b> 300 mg x 60                        | 125.15 – 295.42               | 17.40                      |
| <b>RETROVIR</b> 250 mg x 40                        | 83.84 – 205.16                | 13.27                      |
| <b>TRIZIVIR</b> 750 mg x 60                        | 539.09 – 887.97               | 102.00                     |
| <b>ZIAGEN</b> 300 mg x 60                          | 152.64 – 411.42               | 72.90                      |
| <b>RETROVIR Oral Solution</b><br>10 mg/ml – 200 ml | 17.85 – 73.83                 | 7.10                       |

Source: the European Commission

The given example reveals that the price difference of the medicines can be up to 17 times, which is extremely attractive from the standpoint of parallel trade. Therefore protection measures to be taken into use by the customs and the other competent authorities of the state have been prescribed in the Regulation. Unfortunately the system established by the Regulation is not widely spread and the UK firm GlaxoSmithKline is the manufacturer of the medicines given in Table 2.

For the implementation of Paragraph 6 of the Doha Declaration in the European Union the European Commission worked out a proposal for the Regulation (EC) No 816/2006 (L 157, 9.6.2006), which was adopted by the European Parliament and the Council on 17 May 2006 and entered into force on 29 June 2006.

The main goal of Regulation (EC) No 816/2006 as well as of Regulation (EC) No 953/2003 is to ensure access to affordable medicines especially HIV/AIDS in the least-developed countries with public health problems. For the member states of the European Union the goals of the Regulation are to ensure equal conditions at the grant of compulsory licences for export of pharmaceutical products on the territory of the European Union in order to avoid distortions of competition with regard to the European Union single market operators and to apply uniform rules to prevent re-import of pharmaceutical products made on the basis of compulsory licence to the territory of the European Union. The Regulation intends to achieve the efficiency of the procedure related to the grant of compulsory licence and in case of emergency to ensure fast export of pharmaceutical products to the countries with healthcare problems.

There are two obstacles complicating working out and application of the uniform system of the grant of the compulsory licence for the European Union:

- there exists a territorial patent system independent from the other states in all the member states of the European Union, which means that if an invention enjoys patent protection in one state it does not have it in another state;

- different competent authorities grant compulsory licences in different EU member states. In some states this is a governmental authority, e.g. a Patent Office or a Competition Board (e.g. in Norway), in the other states a court.

In the first case a problem may arise in the situation, where the European Community does not have a uniform patent system enhancing all the EU member states. Therefore, if a generic medicine is manufactured in a member state, where the medicine does not have patent protection, nobody has a right to ask the manufacturer of generic medicines to own a compulsory licence or to apply for a compulsory licence for manufacturing and exporting the pharmaceutical product. Besides, on the basis of the Patent Law it is impossible to prevent re-import of the pharmaceutical product back to the European Union through a country, where the pharmaceutical product does not have patent protection. Consequently Article 95 and 133 of the Treaty on the Establishment of the European Community (OJ C 325, 24.12.2002) on the operation of the internal market and uniform trading policy should be used as the legal basis for banning re-export of generic medicines. Actually uniform export policy and establishment of customs and trading protection measures belong to the competence of the European Community.

In the second case, the fact which complicates working out of uniform system is that in case of state authorities their activities in granting compulsory licences is under the jurisdiction of administrative procedure and in case of a court accordance with the principles of court procedures. The State authorities have a possibility to determine the required means, keep records, inspect etc. with their administrative decisions at their own discretion, depending on the situation.

### **Parallel Trade of Pharmaceuticals, Impact of the Legal Protection and Exhaustion of Rights**

Parallel trade in economy means generally the activities of an entrepreneur, i.e. the purchase of products at low prices in one country and their subsequent resale at higher prices in another country. The concept of "parallel trade" is very often the same as that of "parallel import". This definition is acknowledged also by the European Commission. It should be noted that in case of the EU countries it is incorrect to speak about parallel import if the goods are transported from one member state to another one, as it is a single internal market.

In case of parallel trade there is mainly cross-border trade, but it can also be inside the country, if the prices of the same product vary regionally in the country so that by replacing them in the internal market it is possible to make profit.

In parallel trade an importer is seen as a competitor to an entrepreneur selling his/her products on an internal market. In the majority of cases wholesales orientated on parallel trade are the importers. Two basic schemes are in use.

According to the first scheme the product is manufactured in different countries at significantly different prices. This enables the wholesaler dealing with parallel trade

to import the product from the "low-price" country to a country, where the product is sold at a higher price by a local manufacturer, and to sell it there at a lower price, getting benefit from the price difference. According to the second scheme the products exported to a "low-price" country by the wholesaler dealing with parallel trade are re-exported to a "high-price" country, where they are as a rule sold at a cheaper price to a certain extent compared to the manufacturer.

Price difference between different marketing regions (countries) is the prerequisite for the occurrence and functioning of parallel trade. The price of the same product in different marketing regions (countries) depends on several circumstances. There can be for example price difference, resulting from the difference between the administratively established low prices and the higher free market prices, different financial systems, including changes in the currency rates, differences in the speed and capability to react to the changes in the market needs of the distribution nets, differences between the quality and safety requirements of the products in different countries, which influence the sales price, also the existence of the patent protection and the circumstances of the exhaustion of the rights etc. Free movement of products without any restrictions between the exporting and importing country (economic region), sufficiently low transportation costs as well as separation of the manufacturing and marketing of the products are required for the functioning of parallel trade

Price difference is of cardinal importance of the mentioned prerequisites. Price difference of 15 – 20 % (EAPEC, 2004) is considered necessary for the occurrence of parallel trade, whereas the percentage of parallel trade of prescription medicines is the same, forming approximately 5 per cent of the market (Enemark, 2006).

In case of protectable products the possibility of the occurrence of parallel trade depends on the use of the right by the proprietor of the rights, proceeding from the exclusive right, to prohibit marketing of the products by the others parallel to him and whether there are any restrictions or which restrictions have been stipulated in the law for the application of the exclusive right. In case of patents proceeding from Article 28 Section 1 of the TRIPS Agreement the owner of the patent has a right to prevent the third parties from manufacturing, the sales and import the patented product. But at the same time this provision of the TRIPS Agreement referring to Article 6 left the treatment of parallel imports to national law. The legal grounds for the exhaustion of rights and their territorial scope belong to the competence of each country.

The basis for the exhaustion of rights is the principle of free trade that after launching the product on the market the owner of the patent can not check and direct the movement of the products on the market. So the right of the patent owner to prohibit the sales of the products under patent protection only until the first sales operation made by himself. This principle is known in the USA as the first-sale doctrine (Arfwedson, 2004).

Different principles for the territorial scope of the exhaustion of the rights have been applied in different countries. Differentiation is made between the national, regional and international (global) exhaustion of rights (Kermani, 2003).

In case of national exhaustion of rights the ground for the exhaustion of the rights of the patent owner is the first sales operation on the inner market. Marketing the products by the same manufacturer abroad is not taken into account as the ground for the exhaustion of rights. Consequently sales of the products in a foreign country is not a ground for the exhaustion of the rights of the patent to prohibit parallel import. Therefore national exhaustion enables the owner of the patent to prevent parallel import. National exhaustion of rights is economically expedient to use in the countries with developed and solvent inner market, where local manufacturers have an essential impact. Industrially developed countries belong to these countries. The USA is one of the greatest supporters of the principle of national exhaustion of rights (Kantor, 2006).

In case of international exhaustion of rights the rights of the patent owner exhaust at the first sales operation in any country. It means that the owner of the patent can not use his right proceeding from his exclusive right to prevent parallel import, if the product has been launched on the market in another country either by himself, a licensee or another person, who has the right (Correa, 1998). In case of international exhaustion of rights it is possible to import the products from whatever country without the permission of the owner of the patent. First and foremost, products are imported from the countries, where it can be done at the lowest price. So international exhaustion of rights enables large-scale parallel trade, which in turn should ensure the lowest prices of the goods on the internal market (Fujino, 1998).

The countries, where international exhaustion of the rights of the owner of the patent has been established and who are in favor of parallel trade, have belonged and still belong to the developing countries and the least developed countries. Besides them also some developed countries (New Zealand, Australia and Japan) belong to countries with international exhaustion (Kasper, 2005).

The Andean Community (Andean Community, 2006), the largest trade pact of the countries of Central America, is the largest supporter of the international exhaustion. The Andean Community has a legal act called "Common Intellectual Property Regime" confirmed by Decision No 486 of the Commission of the Andean Community of 14 September 2000 (Andean Community, 2000). The principle of the international exhaustion of the rights of the owner of the patent is stipulated in Article 54 of this act.

In case of regional exhaustion the rights of the patent owner exhaust at the first sales operation in any state of the economic area (region). The goal of the regional exhaustion is to ensure free movement of the goods on the market of the economic area enabling to keep parallel import from outside of the economic area under control.

## **Issues of Exhaustion of the Patent Rights in the European Economic Area and the European Union and Effects on Parallel Trade**

The European Economic Area (EEA) is the most important economic community in the whole world, where free movement and parallel trade of the goods are most profoundly regulated nowadays. Nowadays the member states of the European Union and 3 from the four EFTA member states - Iceland, Liechtenstein and Norway (EFTA, 2001) belong to them. Switzerland does not belong to the European Economic Area.

The legal ground for the regional exhaustion in the European Economic Area is based on the Agreement on the European Economic Area (EEA Agreement) (RTII, 2004, 12, 51 ).

As there is no globally, for example at the WTO or WIPO level, and regionally, for example at the EU or the EEC level, uniform legal regulation of the exhaustion of the rights, there is no uniform application system. Differences in the national laws and consequently vague and ambiguous trade regulations make it more complicated for the owners of the patent and the other entrepreneurs to take into account the possibilities and risks, proceeding from parallel trade, particularly in global planning of economic activities. Generally it is accepted that the exhaustion of the rights of the owner of the patent and the right of the third parties to parallel import of goods cover legitimate products, not counterfeited products (Correa, 2000).

Next, we shall observe three typical schemes in the provisions regulating international exhaustion of the rights of the owner of the patent of the national patents acts (Correa, 2000). The same schemes apply in case of regional exhaustion in such economic communities, which do not have a common Patents Act, e.g. the European Community.

According to the first scheme a patent does not have effect on the products, which have been put on the market in any country by the owner of the patent or at his consent. The meaning of „any country” can cause a problem here. The problem is whether putting a product on a market in a country, where the such product does not enjoy patent protection, can be treated as the ground for the exhaustion of the rights of the owner of the patent. At searching for the answer to the question it is clear that distinction should be made between at least two situations:

- 1) the products have been exported or manufactured by the owner of the patent or at his permission in a state, where patent protection is not granted to these products according to the national law and
- 2) the products have been manufactured by the third person in a state, where these goods do not have patent protection (not patented).

Answer of the European Community to this question was given in the judgment of the European Court on the joined cases of C-267/95 and C-268/95 (European Court, 1996). The question arose in connection with parallel import of the patented pharmaceutical products manufactured by firms *Merck & Co. Inc.* and *Beecham*

*Group plc* from Spain and Portugal as the new member states of the European Union to the other member states. These firms had started marketing of their pharmaceutical products in Spain before patent protection for pharmaceutical products was established in these states. (Patent protection for pharmaceutical products was established on 7 October 1992 in Spain and on 1 January 1992 in Portugal.) The Court found that if the owner of the patent had decided to market his products in the state, where patent protection was not established for these products, the activities of the owner of the patent were conscious and in that case it brought along exhaustion of the rights. In case the owner of the patent does not market his products in the states, where they are not under patent protection and the third party tries to import the products produced in this country or via this country into the member states of the European Union, where these products are under patent protection, the owner of the patent has the right to prohibit parallel import. Therefore, coming back to the aforementioned two cases it should be claimed that in the European Community in the first case the rights of the owner of the patent shall be considered exhausted and in the second case not.

### **Specific Features of Compulsory Licensing of Pharmaceutical Products in the European Union and Problems in Estonia**

The system of compulsory licensing of the patents of the pharmaceutical products manufactured for export to countries with healthcare problems, which functions in the European Union according to Regulation (EC) No 816/2006 of the European Parliament and the Council, follows the Doha Declaration with following specific features:

- both patents and supplementary protection certificates are the subject for a licence;
- in case of public health problems any products of the pharmaceutical sector can be exported, incl. medicinal products, active ingredients and diagnostic kits *ex vivo*;
- extension of importing states which are not members of the WTO;
- exclusion of the member states of the European Union from the states importing on the basis of a compulsory licence;
- keeping records of licence agreements and amounts to be exported;
- strict re-import control.

A provision belonging to Article 4 states that if a country, which as a WTO member state has made a notification to the WTO that it does not use the system as an importing WTO member, this country will not be considered an eligible importing country. Such countries cannot make use of the system. Nowadays Estonia with 32 countries, which have made a relevant notification, belongs to these countries. The goal of the system is to keep the balance between the interests of the manufacturers of brand-name medicines and generic medicines in Europe.

In Estonia pharmaceutical products are protected by patents since entry into force of the Patents Act of the Republic of Estonia on 23 May 1994. Provisions concerning a

compulsory licence in Article 47 of the Patents Act correspond to Article 31 of the TRIPS Agreement. There is one important difference - the word “predominantly” is not used in Article 47 Section 1 (2) of the Patents Act, which enables to grant a compulsory licence to manufacture for exporting on the basis of Article 31(f) of the TRIPS Agreement. Therefore as a member state of the European Union Estonia does not have a possibility to import pharmaceutical products on the basis of a compulsory licence. Manufacturing generic medicines is practically excluded and their import is strictly restricted in Estonia. Import is possible only if there is no patent protection or there is a licence from the manufacturer of the brand-name medicine. Therefore Estonia can not create its manufacturing of generic medicines and in the nearest future Estonia will belong to the states without pharmaceuticals industry. At the same time Estonia cannot import generic medicines even in case of emergency.

Nowadays HIV/AIDS is the most serious problem in Estonia. On 31 December 2006 HIV was diagnosed in 5, 731 cases, whereas AIDS was diagnosed in 134 cases and the number of infected people was 668 in Estonia (Health Protection Inspectorate, 2007). In 2004 the number of people with the diagnosis of HIV was 55 to 100, 000 inhabitants, which is 0,55%. This number is similar to those of North and Latin America as well as South West Asia (UNAIDS, 2006). In 2005 a new national HIV and AIDS Strategy (RTL, 13.12.2005, 117, 1856) was developed for the years 2006-2015 together with an Action Plan for years 2006-2009.

The general aim of the strategy is to achieve a permanent decrease tendency in spread of HIV infection. The goal is to decrease the number of new HIV infection cases to 20 to 100,000 people by year 2015.

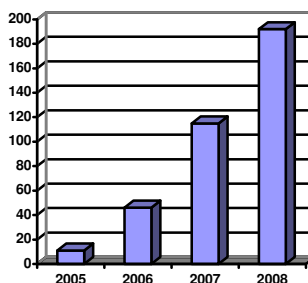
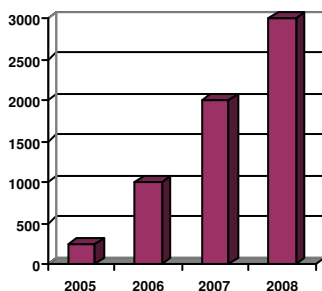
According to the Ministry of Social Affairs it is considered an epidemic in the circumstances of Estonia (Ministry of Social Affairs, 2006). According to the HIV estimates the number of patients needing treatment will increase from 250 in 2005 to 3000 in 2008 (Figure 1). The total expenditures on ARV medicines will increase from 11 million kroons in 2005 to 192 million kroons in 2008 (Figure 2).

In Estonia mainly brand-name medicines are used for the treatment of HIV/AIDS, because most of them enjoy patent protection in Estonia. In Table 3 the comparison between the expenditures on ARV and GDP per patient in the European Union and the Baltic states has been given.

**Table 3. Comparison between the Expenditures on ARV and GDP per Patient in the European Union and the Baltic States**

| Countries      | GDP (EUR) | ARV price (EUR) | Ratio GDP/ARV |
|----------------|-----------|-----------------|---------------|
| European Union | 22500     | 10.000          | 0.44          |
| Estonia        | 7700      | 5500            | 0.71          |
| Latvia         | 5800      | 6500            | 1.12          |
| Lithuania      | 6200      | 6500            | 1.05          |

Source: European Commission



Source: Ministry of Social Affairs

**FIG. 1** Number of patients, who need treatment with ARV medicines in Estonia

**FIG. 2** Expenditures on ARV medicines (in millions of kroons)

The annual budget of health insurance forms approximately 5% of the Estonian GDP, the average indicator of the European Union is more than 7%. Taking into account the amount of GDP per person the deficit in pharmaceutical products is significantly bigger than the percentage could suggest. Expenditures on pharmaceutical products and treatment per person in Estonia are on the average 6 times less than in the European Union. The difference in comparison with the leading countries is even 10 times less (Estonian Insurance Association, 2003). At the evaluation of the European Commission the optimal ARV expenditures per patient in Estonia are 2000 - 3000 euros (31 – 47 thousand kroons) taking GDP into account.

Bearing in mind that there is no pharmaceuticals industry in Estonia capable of making generic medicines the following principle possibilities for reducing the price of HIV/AIDS medicines to the desired level are:

- compulsory licence for importing generic medicines in accordance with the Doha Declaration;
- parallel imports of the brand-name medicines or generic medicines from the country belonging to the European Economic Area;
- price negotiations with the manufacturer of brand-name medicine;
- import of generic medicine by the order of the government with payment of compensation to the manufacturer of brand-name medicine (the patent owner in Estonia).

Proceeding from the above-given we can see that in case of Estonia importing pharmaceutical products in accordance with the Doha Declaration is impossible, because Estonia gave up the status of importing country. If amendments to the

TRIPS Agreement are adopted, the agreement to opt out using the system as importers individually declared by the member states of the European Union will be replaced by opt out agreement by the European Community as a whole and there will not be even a theoretical possibility to withdraw the individual declarations of the EU member states.

Parallel import of brand-name medicines or generic medicines from another country belonging to the European Economic Area, from where it is possible to supply at a lower cost, is in accordance with the Patents Act of the Republic of Estonia (Article 17<sup>1</sup> - Exhaustion of Rights), the law of the European Union as well as the TRIPS Agreement. The problem is the availability of cheaper pharmaceutical products at a favourable price and in a needed amount in the countries of the European Economic Area.

According to the legislation of Estonia it is possible to conduct price negotiations by the government with the manufacturers of brand-name medicines with the aim to achieve a lower price only by using public procurement procedure. Public procurement procedure has to be public, which in practice excludes its use due to the resistance of the manufacturers of the pharmaceutical products.

Import of brand-name medicine or generic medicine by the order of the government means import from outside the compulsory licence system, i.e. non-commercial government use.

Although the provisions of Article 31 Section b of the TRIPS Agreement are the basis of the system of granting compulsory licences in accordance with the described Doha Declaration, this provision does not include a requirement that there has to be a licence agreement as the basis for importing pharmaceutical products in case of national emergency or other circumstances of extreme urgency. At working out of the TRIPS Agreement it was agreed that Section b of Article 31 covers both the government use and grant of compulsory licence (Reichman, et. al 2002).

In case of Estonia it is impossible to grant a compulsory licence for importing pharmaceutical products and therefore provisions concerning the government use of the invention should be added to the law.

Government use of the invention has been stipulated in the Patents Acts of many countries, including industrially developed countries. Differently from compulsory licence there is no need to conduct preliminary negotiations with the owner of the patent at making the decision on the use of the invention by the government. The owner of the patent should be promptly informed. As the decision on the government use of the invention restricts significantly the exclusive right of the owner of the patent by referring to public interests, the reasons for it should be sufficiently influential. The following general principles should be taken into account: if the use is inevitable from the standpoint of state defence, public health or environmental protection, the use is non-commercial, the owner of the patent should be paid compensation. Government use of the invention should be as short-term as

possible, not excluding the whole period of validity of the patent, especially in case of the inventions belonging to the field of state defence. Generally the owner of the patent does not have the right to contest the amount of compensation, contrary to compulsory licence. In case of poor and least developed countries agricultural needs and securing public nutrition, social service and socio-economic development can be considered acceptable reasons.

In case of Estonia government use of the invention can be considered grounded with the aim of state defence, public health or environmental protection.

Application models of government use of the invention have specific features in different countries. In the United Kingdom the government and government agencies have been given a right to use the invention or authorise a third party to use it ("Crown use") without the consent of the owner of the patent (Patent Law Sec. 55). In the USA the government or the authorised person can use the invention "for the United States"(28 USC 1498) without negotiations with the owner of the patent. In Austria the Patent Law (Patent Law Sec. 29) stipulates the right to expropriate the invention in the interest of the Federation. In Germany (Patent Act Sec. 13) the Federal Government has rights to use the inventions in the interest of public welfare and the security of the state. Similar provisions are in the Patent Acts of Ireland, Australia, New Zealand, Singapore, Malaysia and the other countries.

Nowadays the model of the expropriation of the invention is not acceptable in case of Estonia, a small country with free market economy based on private property. In case of expropriation it is necessary that the country itself is able to administer and use the invention. It means the user of the invention has to be a state enterprise or an enterprise with predominated state share, whose task can be non-commercial or not-for-profit purpose use. No Estonia does not have such state-owned manufacturing enterprises, which could manufacture medical products or production for state defence in the capacity to justify the expropriation of the invention. It is not acceptable to expropriate the invention in order to give it from one private company to another.

Taking the abovementioned into account Estonia should take into use the model of non-commercial government use of the invention, in case of which the government agency, or at the authorisation of the government a nonprofit institution or a contractor, can get the right for non-commercial use of the invention from the government depending on the circumstances. It includes manufacturing, use, and import (incl. parallel import). The use should be as short-term as possible and end immediately after the end of emergency. The owner of the patent should promptly be informed about the use of the invention by the state. The principles of determining the licence fee of the compulsory licence could be applied at the calculations of the compensation to be paid. It is clever to stipulate non-commercial government use of the invention following the provisions on licence and compulsory licence in the Patents Act, e.g. by entering a new Section § 47<sup>1</sup> in the act, stipulating non-commercial use of the patented invention in public interest.

## Conclusion

Concentration of manufacturing in pharmaceuticals industry brings along insufficiency of some products to meet the needs of the global market, whereas medicines for the treatment of HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and “the bird flu” belong to such products. Enforcement of the TRIPS Agreement made patent protection for pharmaceutical products and processes of making pharmaceutical products compulsory to all WTO member states. Besides, product protection has been established. In 2001 the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health was adopted. In 2006 the regulation of the European Parliament and the European Council on the establishment of uniform policy of pharmaceuticals at the grant of compulsory licenses for export of pharmaceutical products and prevention of re-export of the pharmaceuticals manufactured on the basis of compulsory licenses to the territory of the European Union entered into force.

Manufacturing and sales of generic medicines, compulsory licensing of the medicines protected by patent and parallel trade of pharmaceutical products can limit the exorbitant increase in the price of pharmaceutical products. In case of epidemics there are the following possibilities for reducing the price of medicines:

- parallel imports of the brand-name medicines or generic medicines from the country belonging to the European Economic Area;
- price negotiations with the manufacturer of brand-name medicine;
- import of generic medicine by the order of the government with payment of compensation to the manufacturer of brand-name medicine.

In case of Estonia importing pharmaceutical products in accordance with the Doha Declaration is impossible, because Estonia gave up the status of an importing country. Parallel import of brand-name medicines or generic medicines from another country belonging to the European Economic Area, from where it is possible to supply at a lower cost, is in accordance with the Patents Act of the Republic of Estonia (Article 17<sup>1</sup>) the legislation of the European Union and the TRIPS Agreement. In case of Estonia, where the grant of compulsory licence is impossible, a parallel system should be worked out for the use of pharmaceutical products in case of emergency.

The issues related to parallel trade mainly rise in connection with restrictions in trading proceeding from the legal protection of the products. In case of protected products the possibility of parallel trade depends on whether the proprietor of the rights uses his right, which proceeds from the exclusive right, to prohibit parallel trade of the products by the others and whether there are any restrictions or which restrictions concerning the application of the exclusive right have been stipulated in the law. According to TRIPS Agreement it is possible to apply national exhaustion of the patent rights in case of the sales and import of the products. Determination of the grounds and territorial range of the exhaustion of the rights belongs to the competence of each country, whereas differentiation is made between the national,

regional and international (global) exhaustion of rights. International exhaustion enables broad-scale parallel trade, which should principally ensure the lowest prices of the products on the internal market.

The Patents Act, which is in force in Estonia, should be amended by adding a new Section (e.g. § 47<sup>1</sup>) stipulating the non-commercial use of the patented invention by the government to protect public interests, including production, use and import of the patented products.

## References

1. EFPIA. 2006. Key asset for Europe. [WWW] [http://www.efpia.org/1\\_efpia/efpiaflyer.pdf](http://www.efpia.org/1_efpia/efpiaflyer.pdf) (03.12.2006).
2. The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. RT II 1999, 22, 123 (in Estonian).
3. **Cox, E.** et al. 2004. Generic Drug Usage Report [WWW] <http://www.express-scripts.com/ourcompany/news/outcomesresearch/onlinepublications/gdur/gdur.pdf> (03.12.2006).
4. VOI Consulting. 2005. Generic versus Brand Prices. Figure 8 - Average Retail Prescription Price. Generic Handbook. 2005 Edition. [WWW] [http://72.14.221.104/search?q=cache:0PX003TAmd0J:www.researchandmarkets.com/feats/download\\_sample.asp%3Freport\\_id%3D306146%26file\\_name%3DContext%2520of%2520Generic%2520Drugs%2520in%2520the%2520US%26file\\_ext%3Dpdf+GenericHandbook&hl=en&ct=clnk&cd=6](http://72.14.221.104/search?q=cache:0PX003TAmd0J:www.researchandmarkets.com/feats/download_sample.asp%3Freport_id%3D306146%26file_name%3DContext%2520of%2520Generic%2520Drugs%2520in%2520the%2520US%26file_ext%3Dpdf+GenericHandbook&hl=en&ct=clnk&cd=6) (13.12.2006).
5. Euractiv. 2006. Generic Medicines. [WWW] <http://www.euractiv.com/en/health/generic-medicines/article-117497> (13.12.2006).
6. Third World Network. 2006. Globalisation and equitable access to essential drugs. [WWW] <http://www.twinside.org.sg/title/twr120c.htm> (13.12.2006).
7. **Salazar, S.** 1998. Intellectual Property and the Right to Health. [WWW] <http://www.wipo.int/tk/en/hr/paneldiscussion/papers/salazar-summary.html> (13.12.2006)
8. **Grabowski, H.** 2002. Patents, innovations and access to new pharmaceuticals, Duke University, Durham, NC, USA, p.7. [WWW] [http://levine.sscnet.ucla.edu/archive/grabow-patents\\_innov.pdf](http://levine.sscnet.ucla.edu/archive/grabow-patents_innov.pdf) (13.12.2006).
9. IGPA. 2005. [WWW] <http://www.egagenerics.com/igpa.htm> (13.12.2006).
10. DFID. 2004. Access to Medicines in Under-served Markets. [WWW] <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/dfidsynthesispaper.pdf> (14.01.2007).
11. **Baker, B. K.** 2005. India's 2005 Patent Act: Death by Patent or Universal Access to Second- and Future-Generation ARVs? Health GAP. [WWW] [http://www.healthgap.org/press\\_releases/05/091905\\_HGAP\\_BP\\_India\\_patent\\_baker.html](http://www.healthgap.org/press_releases/05/091905_HGAP_BP_India_patent_baker.html) (14.01.2007).
12. **Cheri, G.** 2004. The Effect of Changing Intellectual Property on Pharmaceutical Industry Prospects in India and China. Considerations for Access to Medicines. DFID. [WWW] <http://www.who.int/3by5/amds/Grace2China.pdf> (14.01.2007).
13. **Hepeng, J.** 2004. Drugmakers wrestle over medicine patents. China Business

- Weekly. [WWW] [http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-08/17/content\\_366249.htm](http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-08/17/content_366249.htm) (14.01.2007).
14. Pharmaceutical News. 2005. India should ensure global access to medicines when implementing its patent law. [WWW] <http://www.news-medical.net/?id=8509> (14.01.2007)
  15. FindLaw. 1999. Drug Price Competition and Patent Term Restoration Act (Public Law 98-417) [WWW] <http://library.findlaw.com/1999/Mar/10/130703.html> (14.01.2007)
  16. USPTO. 2006. Manual of Patent Examining Procedure (MPEP) 35 U.S.C. 156 Extension of patent term. - Appendix L. Patent Laws. [WWW] [http://www.uspto.gov/web/offices/pac/mpep/documents/appxl\\_35\\_U\\_S\\_C\\_156.htm](http://www.uspto.gov/web/offices/pac/mpep/documents/appxl_35_U_S_C_156.htm) (14.01.2007).
  17. **Tamai, K.** 2001. The experimental use exception: a Japanese perspective. CASRIP Publication Series: Reconciling Int'l Intellectual Property 2001, No. 7 p.15 [WWW] <http://www.law.washington.edu/CASRIP/Symposium/Number7/1-Tamai.pdf> (14.01.2007).
  18. Council Regulation (EEC) No 1768/92 of 18 June 1992 concerning the creation of a supplementary protection certificate for medicinal products. OJ L 182, 2.7.1992, p. 1–5.
  19. EU. 2006. Regulation of the European Parliament and of the Council on medicinal products for paediatric use and amending Regulation (EEC) No 1768/92, Directive 2001/20/EC, Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004. CODEC 626, Brussels, 10.10.2006 [WWW] <http://www.orpha.net/actor/EuropaNews/2006/doc/paed-drugs-reg.pdf> (15.12.2006).
  20. USFDA. 1983. The Orphan Drug Act (as amended) [WWW] <http://www.fda.gov/orphan/oda.htm> (16.12.2006)
  21. Regulation (EC) No 141/2000 of the European Parliament and of the Council of 16 December 1999 on orphan medicinal products. OJ L 18, 22.1.2000, p. 1–5.
  22. Commission regulation (EC) No 507/2006 of 29 March 2006 on the conditional marketing authorisation for medicinal products for human use falling within the scope of Regulation (EC) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council. OJ L 92, 30.3.2006, p. 6–9.
  23. WTO. 2001. Doha WTO Ministerial Conference: Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, WT/MIN(01)/DEC/2. [WWW] <http://www.worldtradelaw.net/doha/tripshealth.pdf> (16.12.2006).
  24. European Commission. 2004. Access to essential medicines. Developing Countries and Access to medicines: How did we get here? [WWW] [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/medecine/argu\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/medecine/argu_en.htm) (16.12.2006).
  25. **Kukrus A., Kartus, R.** 2005. Patent Protection of Pharmaceutical Products in the Globalising World Economy. – „Working Papers in Economics“, Volume 17 (TUT WPE No 136), Tallinn, 2005, p. 67.
  26. WTO. 2003. Implementation of paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, WT/L/540. [WWW]

- <http://www.worldtradelaw.net/misc/dohapara6.pdf> (16.12.2006).
27. General Council WTO. 2003. General Council Chairperson's statement. Excerpt from the minutes of the General council meeting 30 August 2003 (paragraph n°29), WT/GC/M/82. [WWW]  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/gc\\_stat\\_30aug03\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/gc_stat_30aug03_e.htm) (16.12.2006).
  28. Council Regulation (EC) No 953/2003 of 26 May 2003 to avoid trade diversion into the European Union of certain key medicines. OJ L 135, 3.6.2003.
  29. Regulation (EC) No 816/2006 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 on compulsory licensing of patents relating to the manufacture of pharmaceutical products for export to countries with public health problems. OJ L 157, 9.6.2006.
  30. Consolidated version of the Treaty establishing the European Community. OJ C 325, 24.12.2002.
  31. EAPEC. 2004. Parallel Trade. Helping to Make Modern Medicines More Affordable for Europe [WWW]  
[http://www.eapec.org/admin/files/EAPEC\\_Brochure\\_2004.pdf](http://www.eapec.org/admin/files/EAPEC_Brochure_2004.pdf) (22.12.2006).
  32. **Enemark, U.** et al. 2006. The economic impact of parallel import of pharmaceuticals. University of Southern Denmark, p. 8. [WWW]  
[http://www.cast.sdu.dk/pdf/Parallel\\_import\\_rapport\\_13\\_06\\_1430\\_opdateret\\_fi nal.pdf](http://www.cast.sdu.dk/pdf/Parallel_import_rapport_13_06_1430_opdateret_fi nal.pdf) (22.12.2006).
  33. **Arfwedson, J.** 2004. Re-importation (Parallel Trade) in Pharmaceuticals. Policy Report 182, p. 5. Institute for Policy Innovation. July 2004.
  34. **Kermani, F.** 2003. Pharmaceutical parallel trade. Past and future scenarios. Urch Publishing Ltd., London.
  35. **Kantor, M.** 2006. U.S. free trade agreements and public health. [WWW]  
<http://www.who.int/intellectualproperty/submissions/US%20FTAs%20and%20the%20Public%20Health.pdf> (25.12.2006).
  36. **Correa, C.M.** 1998. Recent developments in the field of pharmaceutical patents: Implementation of the TRIPS agreement, Universidad de Buenos Aires. [WWW] <http://www.haiweb.org/campaign/novseminar/correa2.html> (25.12.2006).
  37. **Fujino, J.** 1998. Parallel imports of patented goods. The Supreme Court talks about its legality. Les Nouvelles, March 1998, pp. 8-9. [WWW]  
<http://www.okuyama.com/c3v01ok.htm> (25.12.2006).
  38. **Kasper, A.J.** 2005. A View of the Parallel Imports Issue From an International Perspective. [WWW] [http://www.sughrue.com/files/Publication/51080ce5-5e07-415e-98eb-1ee3b141aca9/Presentation/PublicationAttachment/bb332de0-2005-48be-b0f4-1f5a991feabc/par\\_imports.htm](http://www.sughrue.com/files/Publication/51080ce5-5e07-415e-98eb-1ee3b141aca9/Presentation/PublicationAttachment/bb332de0-2005-48be-b0f4-1f5a991feabc/par_imports.htm) (25.12.2006).
  39. Andean Community. 2000. Decision 486. Common Intellectual Property Regime. [WWW]  
<http://www.comunidadandina.org/INGLES/normativa/D486e.htm> (25.12.2006).
  40. Andean Community. 2006. Who are we? [WWW]  
<http://www.comunidadandina.org/INGLES/who.htm> (25.12.2006).
  41. EFTA. 2001. Convention establishing the European Free Trade Association.

- Consolidated Version: 2001 [WWW]  
<http://secretariat.efta.int/Web/EFTAConvention/EFTAConventionTexts/EFTAConventionText/EFTAConvention2001.pdf> (28.12.2006).
42. EEA Agreement. RTII, 2004, 12, 51 (in Estonian).
  43. **Correa, C.M.** 2000. Integrating public health concerns into patent legislation in developing countries. VII. Exceptions to exclusive rights. University of Buenos Aires, Argentina [WWW]  
[http://www.southcentre.org/publications/publichealth/publichealth-09.htm#P1157\\_119806](http://www.southcentre.org/publications/publichealth/publichealth-09.htm#P1157_119806) (25.12.2006).
  44. European Court.1996. Judgment of the Court of 5 December 1996. Merck & Co. Inc., Merck Sharp & Dohme Ltd and Merck Sharp & Dohme International Services BV v Primecrown Ltd, Ketan Himatlal Mehta, Bharat Himatlal Mehta and Necessity Supplies Ltd and Beecham Group plc v Europharm of Worthing Ltd. Joined cases C-267/95 and C-268/95. European Court reports 1996 Page I-06285 [WWW] [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61995J0267](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61995J0267) (25.12.2006).
  45. Health Protection Inspectorate. 2007. HIV-infections in Estonia 2006. [WWW] <http://www.tervisekaitse.ee/?mid=204> (08.01.2007) (in Estonian).
  46. UNAIDS. 2006. AIDS epidemic update. December 2006. [WWW] [http://data.unaids.org/pub/EpiReport/2006/2006\\_EpiUpdate\\_en.pdf](http://data.unaids.org/pub/EpiReport/2006/2006_EpiUpdate_en.pdf) (18.01.2007).
  47. The National HIV/AIDS Prevention Strategy for 2006-2015. RTL, 13.12.2005, 117, 1856 (in Estonian).
  48. Ministry of Social Affairs. 2006. HIV epidemics in Estonia [WWW] <http://www.sm.ee/eng/pages/index.html> (08.01.2007).
  49. Estonian Insurance Association. 2003. Opinion. [WWW] <http://www.eksl.ee/failid/EKsL%20seisukoht%20sotsiaalse%20vastutuse%20ja%20sotsiaalkindlustuste%20kohta.pdf> (in Estonian) (08.01.2007).
  50. **Reichman, J.H. and Hasenzahl, C.** 2002. Non-voluntary Licensing of Patented Inventions: Historical Perspective, Legal Framework under TRIPS, and an Overview of the Practice in Canada and the United States of America. UNCTAD/ICTSD, p. 11. [WWW] [http://www.iprsonline.org/unctadictsd/docs/reichman\\_hasenzahl.pdf](http://www.iprsonline.org/unctadictsd/docs/reichman_hasenzahl.pdf) (18.12.2006).

# ENTWICKLUNGSTENDENZEN IM INTERNATIONALEN WARENHANDEL UND TRANSPORT

Enno Langfeldt  
Fachhochschule Kiel/University of Applied Sciences, Deutschland

## Entwicklung und Struktur des weltweiten Warenhandels

Der internationale Warenhandel hat sich in den letzten beiden Dekaden außerordentlich dynamisch entwickelt. Im Durchschnitt nahm das weltweite Handelsvolumen jährlich um etwa 7 vH zu (Tabelle 1). Nach einem kurzzeitigen Rückgang im Jahr 2001 hat sich der positive Trend bis zuletzt in hohem Tempo fortgesetzt. Ein Vergleich mit der Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts zeigt, dass zwischen dem internationalen Handel und dem Bruttoinlandsprodukt eine enge Verbindung besteht; wobei der Warenhandel etwa doppelt so rasch steigt wie die Produktion.<sup>1</sup> Getrieben wurde diese Entwicklung im Beobachtungszeitraum vor allem von der zunehmenden vertikalen Spezialisierung.

**Tabelle 1. Welthandelsvolumen und reales Bruttoinlandsprodukt (BIP)**

(jährlicher Zuwachs in v.H.)

|                             | 1988<br>-1997 | 1998<br>-2007 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006a) | 2007a) |
|-----------------------------|---------------|---------------|------|------|------|--------|--------|
| Welthandel                  | 7             | 6,5           | 5,3  | 10,6 | 17,4 | 8,9    | 7,6    |
| Warenhandel                 | 7,2           | 6,7           | 6,3  | 10,9 | 7,5  | 9,4    | 7,8    |
| BIP (aktuelle Wechselkurse) | 2,7           | 3             | 2,7  | 3,9  | 3,4  | 3,8    | 3,5    |
| BIP (Kaufkraftparitäten)    | 3,4           | 4,1           | 4,1  | 5,3  | 4,9  | 5,1    | 4,9    |

a) Schätzung

Quelle: IMF (2006:189,217)

Der weltweite Warenhandel verteilt sich nach wie vor recht ungleich auf die beteiligten Länder. Im Jahr 2005 entfielen auf die zehn führenden Exportnationen (Deutschland, USA, China, Japan, Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Italien, Kanada, und Belgien) mehr als 53 vH der gesamten Warenexporte der Welt (Tabelle 2). Bei den Importen kamen diese Länder sogar auf einen Anteil von reichlich 56 vH. Seit Anfang der neunziger Jahre hat vor allem der chinesische Außenhandel kräftig zulegen können. Er ist doppelt so rasch gestiegen

<sup>1</sup> Bei der Berechnung des Bruttoinlandsprodukts der Welt ist die Verwendung von Kaufkraftparitäten der der tatsächlichen Wechselkurse vorzuziehen, da so der Einfluss abrupter Wechselkursschwankungen ausgeschaltet wird.

wie der Welthandel insgesamt. Mit einem Anteil von 7,3 vH am Weltexport und von 6,1 vH am Weltimport war China im Jahr 2005 bereits die drittgrößte Exportnation. Die übrigen neun Länder zählen bereits seit längerem zu den führenden Handelsnationen. Ihr kumulierter Außenhandelsanteil ist allerdings deutlich rückläufig, da insbesondere die Länder Südasiens ihren Warenaustausch deutlich rascher intensivieren.

**Tabelle 2. Die führenden Export- und Importnationen**

| Rang | Exportland         | Wert     | Anteil | Importland         | Wert     | Anteil |
|------|--------------------|----------|--------|--------------------|----------|--------|
|      |                    | Mrd.US\$ | in %   |                    | Mrd.US\$ | in %   |
| 1    | Deutschland        | 969,9    | 9,3    | USA                | 1732,4   | 16,1   |
| 2    | USA                | 904,4    | 8,7    | Deutschland        | 773,8    | 7,2    |
| 3    | China              | 762,0    | 7,3    | China              | 660,0    | 6,1    |
| 4    | Japan              | 594,9    | 5,7    | Japan              | 514,9    | 4,8    |
| 5    | Frankreich         | 460,2    | 4,4    | Verein. Königreich | 510,2    | 4,7    |
| 6    | Niederlande        | 402,4    | 3,9    | Frankreich         | 497,9    | 4,6    |
| 7    | Verein. Königreich | 382,8    | 3,7    | Italien            | 379,8    | 3,5    |
| 8    | Italien            | 367,2    | 3,5    | Niederlande        | 359,1    | 3,3    |
| 9    | Kanada             | 359,4    | 3,4    | Kanada             | 319,7    | 3,0    |
| 10   | Belgien            | 334,3    | 3,2    | Belgien            | 318,7    | 3,0    |
|      | Exportländer 1-10  |          | 53,1   | Importländer 1-10  |          | 56,3   |

Quelle: WTO (2006)

Seit den 1980er Jahren konzentrieren sich die internationalen Handelsströme auf die drei Kernregionen Nordamerika, Europa und Asien-Pazifik. Sowohl der Handel innerhalb der genannten Regionen wie auch der Warenaustausch zwischen ihnen sind deutlich rascher expandiert als der gesamte Warenhandel. Im Jahr 2005 bestritten die drei genannten Regionen rund 85 vH des Welthandels (Tabelle 3). Europa ist mit einem Anteil von 43 vH der größte Warenexporteur der Welt, gefolgt von Asien-Pazifik mit 27,4 vH und Nordamerika mit 14,5 vH. Bei dem Importen ergibt sich die gleiche Reihenfolge, Europa (43,3 vH) vor Asien (24,0 vH) und Nordamerika (20,6 vH).

**Tabelle 3. Intra- and interregionaler Warenhandel, 2005**

| Ursprungs-<br>region                                                                   | Ziel-<br>regionen |                               |        |      |        |                    |       | Welt  |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------|--------|------|--------|--------------------|-------|-------|
|                                                                                        | Nord-<br>Amerika  | Süd-und<br>Mittel-<br>amerika | Europa | GUS  | Afrika | Mittlerer<br>Osten | Asien |       |
| Anteile der regionalen Handelsströme an den gesamten Warenexporten jeder Region (in %) |                   |                               |        |      |        |                    |       |       |
| Nordamerika                                                                            | 55,8              | 5,9                           | 16,1   | 0,5  | 1,2    | 2,3                | 18,3  | 100,0 |
| Süd- u.<br>Mittelamerika                                                               | 33,2              | 24,3                          | 19,1   | 1,6  | 2,7    | 1,8                | 13,4  | 100,0 |
| Europa                                                                                 | 9,1               | 1,3                           | 73,2   | 2,5  | 2,6    | 2,8                | 7,6   | 100,0 |
| GUS                                                                                    | 5,7               | 2,0                           | 52,3   | 18,1 | 1,4    | 3,1                | 11,8  | 100,0 |
| Afrika                                                                                 | 20,2              | 2,8                           | 42,9   | 0,3  | 8,9    | 1,7                | 16,3  | 100,0 |
| Mittlerer Osten                                                                        | 12,3              | 0,6                           | 16,1   | 0,6  | 2,9    | 10,1               | 52,2  | 100,0 |
| Asien-Pazifik                                                                          | 21,9              | 1,9                           | 17,9   | 1,3  | 1,9    | 3,2                | 51,2  | 100,0 |
| Welt                                                                                   | 20,6              | 3,0                           | 43,3   | 2,2  | 2,4    | 3,2                | 24,0  | 100,0 |
| Anteile der regionalen Handelsströme an den gesamten Warenexporten weltweit (in %)     |                   |                               |        |      |        |                    |       |       |
| Nordamerika                                                                            | 8,1               | 0,9                           | 2,3    | 0,1  | 0,2    | 0,3                | 2,7   | 14,5  |
| Süd- u.<br>Mittelamerika                                                               | 1,2               | 0,8                           | 0,7    | 0,1  | 0,1    | 0,1                | 0,5   | 3,5   |
| Europa                                                                                 | 3,9               | 0,6                           | 31,5   | 1,1  | 1,1    | 1,2                | 3,3   | 43,0  |
| GUS                                                                                    | 0,2               | 0,1                           | 1,8    | 0,6  | 0,0    | 0,1                | 0,4   | 3,3   |
| Afrika                                                                                 | 0,6               | 0,1                           | 1,3    | 0,0  | 0,3    | 0,1                | 0,5   | 2,9   |
| Mittlerer Osten                                                                        | 0,7               | 0,0                           | 0,9    | 0,0  | 0,2    | 0,5                | 2,8   | 5,3   |
| Asien-Pazifik                                                                          | 6,0               | 0,5                           | 4,9    | 0,4  | 0,5    | 0,9                | 14,0  | 27,4  |
| Welt                                                                                   | 20,6              | 3,0                           | 43,3   | 2,2  | 2,4    | 3,2                | 24,0  | 100,0 |

Quelle: WTO (2006)

Insgesamt sind die Güterströme zwischen den Kernregionen sehr unausgeglich. So sind insbesondere die asiatischen Exporte nach Nordamerika und Europa sehr viel höher als die asiatischen Importe aus den genannten Regionen. Dies stellt insbesondere für die Containerschifffahrt ein schwerwiegendes Problem dar. So wurden im Jahr 2004 auf dem Seeweg von Asien nach Nordamerika 10,8 Mill.

TEU<sup>1</sup> transportiert, in die umgekehrte Richtung jedoch nur 4,3 Mill. TEU. Etwas weniger ausgeprägt ist das Ungleichgewicht im Verkehr von Asien nach Europa, in westlicher Richtung wurden 8,4 Mill. TEU bewegt, in östlicher Richtung nur 5,6 Mill. TEU (UNCTAD 2005, 15). Der Warenhandel mit den Kernregionen prägt auch den Außenhandel der peripheren Regionen. Europa war im Jahr 2005 Haupthandelspartner für die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) und für Afrika. Die Handelsbeziehungen des mittleren Ostens konzentrieren sich auf den asiatischen Markt, während für Süd- und Mittelamerika der nordamerikanische Markt im Vordergrund steht.

Besonders rasch expandierte der intraregionale Warenhandel, d. h. der Handel zwischen Ländern, die einer bestimmten Region zugeordnet sind. Er machte in den 1950er Jahren rund ein Drittel des Welthandels aus, bis 1980 erhöhte sich der Wert auf über 40 vH, im Jahr 2005 entfielen auf den interregionalen Warenhandel 55,8 vH. Von der Bedeutung her ist der innereuropäische Handel mit einem Anteil von knapp einem Drittel am Welthandel am bedeutungsvollsten. Der Handel innerhalb Nordamerikas und jener innerhalb der asiatisch-pazifischen Region weisen allerdings schon seit geraumer Zeit deutlich höhere Zuwachsraten als der innereuropäische Handel auf. Die enge regionale Verflechtung der Handelsströme beruht zum einen auf den niedrigeren Transportkosten im Vergleich zum interregionalen Handel, zum anderen sind die Güterbewegungen innerhalb einer Region rascher und flexibler.<sup>2</sup> In Europa ist im Rahmen der EU zwischen den nunmehr 27 Mitgliedsländern ein gemeinsamer Markt entstanden auf dem es für den freien Fluss von Gütern, Dienstleistungen und Kapital kaum noch Hemmnisse gibt. Auch auf den anderen Kontinenten haben sich Zollunionen oder Freihandelszonen etabliert (z.B.: NAFTA, ASEAN, MERCOSUR). Die meisten empirischen Analysen, die sich mit den Auswirkungen regionaler Handelsvereinbarungen beschäftigen, kommen zu dem positiven Ergebnis, dass auf mittlere Sicht die handelsschaffenden Effekte die handelsumlenkenden Effekte übertreffen (Bergsten 1997,3).

In sektoraler Hinsicht ist die große Bedeutung des Industriegüterhandels hervorzuheben. Auf ihn entfielen im Jahr 2005 72 vH des gesamten Warenhandels. Wichtigste Bereiche des Industriegüterhandels sind die Produkte der Informations- und Nachrichtentechnik mit etwas mehr als einem Drittel des gesamten Warenhandels. Andere wichtige Produktgruppen sind die Erzeugnisse der Textil- und Bekleidungsindustrie (14,5 vH), der Automobilindustrie (9 vH), der chemischen Industrie (10,9 vH) und der Eisen- und Stahlindustrie (3,1 vH). Der Agrarhandel, der den Welthandel in den 1950er Jahren noch dominiert hatte, erreichte 2005 mit 8,4 vH einen historischen Tiefstand. Der Handel mit Bergbauprodukten und Energieträgern verzeichnete in den letzten Jahren vor allem

---

<sup>1</sup> Ein TEU entspricht einem Standard 20-Fuß-Container (Twenty feet equivalent unit).

<sup>2</sup> Trotz höherer Arbeitskosten als in Asien präferieren viele Unternehmen in Westeuropa eine Verlagerung von Aktivitäten in die osteuropäischen Mitgliedsländer der EU. „Nearshoring“ wird mehr und mehr zu einer Alternative für „offshoring“ (The Economist, 2005)

dank steigender Rohstoffpreise wertmäßig starke Zuwächse und erreichte im Jahr 2005 einen Anteil am Welthandel von 17,2 vH.

### **Grenzüberschreitende Warenströme nach Verkehrsträgern**

Die Wahl des oder der Verkehrsträger bei der Abwicklung der grenzüberschreitenden Warenströme wird stark davon beeinflusst, welche Güter über welche Distanzen in welcher zur Verfügung stehenden Zeit transportiert werden müssen. Mangels detaillierter Daten für die übrigen Regionen erfolgt die Beschreibung Warenströme nach Verkehrsträgern der EU und von den Vereinigten Staaten (USA). Tabelle 4 stellt die Struktur des EU-Außenhandels nach Verkehrsträgern sowohl im Handel mit Drittländern als auch im Handel zwischen den einzelnen Mitgliedsländern dar. Dabei werden die grenzüberschreitenden Transportströme zum einen wertmäßig (in Mrd. €) und zum anderen mengenmäßig (in Mill. Tonnen) erfasst.

**Tabelle 4. EU-Außenhandel nach Verkehrsträgern, 2005**

|                    | Wert (Mrd.Euro) |             | Gewicht (Mill. Tonnen) |             |
|--------------------|-----------------|-------------|------------------------|-------------|
|                    | Extra -EU25     | Intra- EU25 | Extra -EU25            | Intra- EU25 |
| Seeverkehr         | 45,1            | 9           | 69,8                   | 14,7        |
| Straßenverkehr     | 17,6            | 41,1        | 6,3                    | 28,1        |
| Eisenbahn          | 1,5             | 2,9         | 4,4                    | 5,1         |
| Binnenschifffahrt  | 0,4             | 0,8         | 1                      | 4,3         |
| Rohrleitungen      | 3,4             | 1,8         | 13,4                   | 8           |
| Luftverkehr        | 23,9            | 1,8         | 0,5                    | 0           |
| Sonstige/unbekannt | 8               | 42,6        | 4,6                    | 39,7        |
| Gesamt             | 100             | 100         | 100                    | 100         |

#### **Anteile der Verkehrsträger am Außenhandel in vH**

Quelle: EU (2006)

Im externen Außenhandel der EU spielt der Seeverkehr die dominierende Rolle. Sein mengenmäßiger Anteil am Extr-EU25 Handel belief sich 2005 auf knapp 70 vH. Erst mit weitem Abstand folgen Rohrleitungen mit 13 vH und der Straßenverkehr mit 6 vH. Sehr gering war der Anteil des Luftverkehrs mit lediglich 0,5 vH. Betrachtet man dagegen den Wert des externen Warenhandels der EU, dann fällt der Anteil des Luftverkehrs mit knapp 24 vH wesentlich höher aus, während der Anteil des Seeverkehrs auf 45 vH absinkt. Die Bedeutung des Straßenverkehrs nimmt bei wertmäßiger Betrachtung ebenfalls deutlich zu (17,6 vH). Entsprechende

Statistiken für die USA ergeben für das Jahr 2004 eine sehr ähnliche Aufteilung der Verkehrsströme nach Verkehrsträgern.<sup>1</sup>

Betrachtet man statt des Handels mit Drittländern den Handel zwischen den einzelnen Mitgliedsländern (Intra-EU25), dann kommt dem Straßenverkehr die wichtigste Rolle zu; auf diesen Verkehrsträger entfielen 41 vH (wertmäßig) bzw. 28 vH (mengenmäßig) der gesamten grenzüberschreitenden Warenströme. Auf See- und Binnenschifffahrt zusammengekommen entfallen lediglich 10 bzw. 19 vH. Die Bedeutung des Luftverkehrs im Intra-Handel ist deutlich geringer als im Extra-Handel, wertmäßig hatte er lediglich einen Anteil von 1,8 vH. Statistiken über die Transportleistungen innerhalb der USA zeigen ebenfalls eine eindeutige Dominanz des Straßenverkehrs.

Die Verteilung des Verkehrsaufkommens zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern hat sich im Zeitverlauf nur wenig verändert. Seeschifffahrt und Luftverkehr stehen in keinem intensiven Wettbewerb, da sich ihre Leistungsschwerpunkte deutlich voneinander unterscheiden. So besitzt die Seeschifffahrt eindeutig Vorteile, wenn es darum geht, große Mengen an Gütern zu geringen Kosten zu bewegen. Dagegen zeichnet sich der Luftverkehr durch eine kurze Transportdauer aus. Entsprechend wird der Seeverkehr vorwiegend zum Transport von Massengütern mit hohem Gewicht und geringer Zeitempfindlichkeit genutzt, während der Luftverkehr bei zeitempfindlichen Gütern mit relativ geringem Gewicht und vergleichsweise hohem Wert zum Zuge kommt. Entsprechend wird der Luftweg bei hochwertigen Elektronikgütern und Instrumenten sowie bei Edelsteinen, Kunst und Uhren überdurchschnittlich häufig verwendet (USITC, 2005, 2-14). Insgesamt hat der Lufttransport von Waren in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts rascher expandiert als der der Frachtschifffahrt. Hummels (1999) kommt in einer empirischen Analyse zu dem Ergebnis, dass in dem genannten Zeitraum die Transportkosten im Luftverkehr deutlich gesunken sind, während der technische Fortschritt im Seeverkehr vorrangig zu einer Verringerung der Beförderungszeiten geführt hat.

Die weltweiten Transportleistungen werden zunehmend durch international tätige Logistikanbieter bereitgestellt, die über multimodale Transportketten verfügen. Diese Anbieter übernehmen für die Produktionsunternehmen und den Handel neben dem weltweiten Transport von Vorleistungsgütern und Fertigwaren eine Vielzahl anderer Funktionen im Supply-Chain-Management und im E-Commerce wie z.B. Beratung, Verpackung, Lagerung und Sicherstellung einer kontinuierlichen Produktionsbetriebs und Vertriebs. Die Höhe der zukünftigen Außenhandelsströme eines Landes wird maßgeblich von der Qualität der Verkehrsinfrastruktur eines Landes bestimmt werden, dabei werden die Komplementaritäten zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern noch bedeutungsvoller werden. So ist etwa eine

---

<sup>1</sup> Vgl. Bureau of Transportation Statistics (2006) Der einzig signifikante Unterschied ist, dass in wertmäßiger Betrachtung der Luftverkehr mit einem Anteil von 26 vH etwas höher und der des Seeverkehrs mit 42 vH etwas geringer ausfällt als in der EU.

Vergrößerung der Umschlagkapazitäten der Seehäfen ohne eine entsprechende Ausweitung der Schienen- und Straßenanbindung der Häfen wenig effizient.

## **Die Rolle der Transportkosten als Determinanten des internationalen Warenhandels**

Durch die spürbare Verringerung tarifärer Handelshemmnisse haben zugleich andere handelshemmende Faktoren relativ an Bedeutung gewonnen. Dazu zählen vor allem die Transportkosten, die erhebliche Auswirkungen auf Umfang und Struktur des Außenhandels haben. In nahezu allen ökonometrischen Schätzfunktionen, die zur Erklärung der bilateralen Handelsströme herangezogen werden, erweisen sich die Transportkosten als signifikante Erklärungsvariable mit dem erwarteten negativen Vorzeichen. Die Bedeutung der Transportkosten kann auch erklären, warum der größte Teil des Welthandels auf den intraregionalen Handel entfällt und warum der Anteil der peripheren Regionen (Afrika, Mittel- und Südamerika) am Welthandel gering ist. In vielen Entwicklungsländern ist der Aufwand in Form von Kosten und Zeit, der nötig ist, um Waren vom wirtschaftlichen Zentrum des Landes zum nächstgelegenen Hafen zu schaffen, um ein Vielfaches höher als in den reichen OECD-Ländern (Tabelle 5). So sind beispielsweise in Tadjikistan, nicht zuletzt wegen der Länge und schlechten Qualität der Landwege mehr als fünf Mal so hoch wie im Durchschnitt der Industrieländer, der Zeitbedarf bei der Ein- und Ausfuhr ist sieben bzw. vier Mal so hoch. Hinzu kommt, dass ein Großteil des Warenverkehrs von Entwicklungsländern in die Wirtschaftszentren von EU, NAFTA oder Südostasien über Häfen abgewickelt werden, die abseits jener der Hauptschiffahrtswege liegen, entsprechend fallen höhere Frachtraten und längere Seetransportzeiten an.

In der weitesten Definition umfassen Transportkosten alle Kosten, die entstehen, wenn eine Ware von ihrem Produktionsort in einem Land zu ihrem Bestimmungsort in einem anderen Land befördert wird<sup>1</sup>. Aus der Sicht des Produzenten erhöht eine Senkung der Transportkosten die preisliche Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt<sup>2</sup>. Ineffizienzen im Logistikbereich treten nicht nur in Form von unnötig hohen direkten Transportkosten auf, sondern auch in Form von unnötig langen Lieferzeiten.

---

<sup>1</sup> In der Literatur werden Transportkosten im bilateralen Handel wegen der leichten Verfügbarkeit häufig als Differenz zwischen dem Wert der Ausfuhr (f.o.b.) und dem Wert der Einfuhr (c.i.f.) erfasst. Dabei werden die hinter den Grenzen entstehenden Kosten jedoch nicht einbezogen. Hinzu kommt, dass Änderungen in der Güterstruktur und in der Qualität der Transportleistungen (Dauer, Zuverlässigkeit) nicht berücksichtigt werden. Dies beeinträchtigt die Aussagefähigkeit der gewählten Definition bei Aussagen über die Entwicklung der Transportkosten im Zeitverlauf. (IMF (2002), Box 3.2.)

<sup>2</sup> Es kommt bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nicht nur auf eine Verringerung der Transportkosten bei der Ausfuhr an, ähnlich bedeutungsvoll sind Kostensenkungen bei der Einfuhr. Häufig macht erst der Bezug von Vorleistungen aus dem Ausland die Produktion im Inland konkurrenzfähig.

**Tabelle 5. Transaktionskosten für den Ex- und Import eines 20-Fuß Containers a)**

| Region/Land           | Dokumente<br>Export<br>(Zahl) | Zeitbedarf<br>Export<br>(Tage) | Transaktions-<br>kosten Export<br>(US\$/Cont.) | Dokumente<br>Import<br>(Zahl) | Zeitbedarf<br>Import<br>(Tage) |
|-----------------------|-------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| OECD-Länder           | 4,8                           | 10,5                           | 811                                            | 5,9                           | 12,2                           |
| Ostasien/Pazifik      | 6,9                           | 23,9                           | 884,8                                          | 9,3                           | 25,9                           |
| Lateinamerika/Karibik | 7,3                           | 22,2                           | 1067,5                                         | 9,5                           | 27,9                           |
| Mittel- .u. Südafrika | 8,2                           | 40                             | 1561,1                                         | 12,2                          | 51,1                           |
| Deutschland           | 4                             | 6                              | 731                                            | 4                             | 6                              |
| Estland               | 5                             | 3                              | 640                                            | 6                             | 5                              |
| Russland              | 8                             | 39                             | 2237                                           | 8                             | 38                             |
| Tadjikistan           | 14                            | 72                             | 4300                                           | 10                            | 44                             |

a) Der Container wird jeweils vom nächstgelegenen Hafen in die wirtschaftlich bedeutungsvollste Stadt des Landes transportiert (Import) oder umgekehrt (Export). Es werden Zeit und Kosten des Transportes einschließlich aller staatlichen Maßnahmen bei der Grenzabfertigung erfasst.

Quelle: Weltbank (2007)

Nach Hummels (2001) sind die Auftraggeber bereit, für eine raschere Lieferung eine Prämie zu zahlen, diese beträgt knapp 1vh des Warenwertes für jeden Tag, um den die Lieferzeit verkürzt wird. Auf vielen Märkten ist eine nicht zeitnahe bzw. zeitlich nicht verlässliche Lieferung von Waren ein Ausschlusskriterium für den Produzenten. Dies gilt beispielsweise für rasch verderbliche Güter, Güter mit ausgeprägten saisonalen Nachfrageschwankungen oder solche, die sich rasch ändernden modischen Trends unterliegen. Auch bei Gütern, die wiederum als Vorleistungsgüter in den Produktionsprozess einfließen, erwarten die Nachfrager häufig eine zeitlich genau terminierte Lieferung, um so die Produktionsprozesse zu optimieren. Nordas et al. (2006) zeigen, dass die *Zeit* einen eigenständigen signifikanten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit und den Umfang auf Ausfuhr einzelner Gütergruppen hat, insbesondere für elektronische Güter ist die Zeit ein wichtiger Einflussfaktor.

Neben der Zeit spielen die *geografischen Bedingungen* für die Höhe der Transportkosten eine wichtige Rolle. Clark et al. (2004) schätzen, dass eine Verdopplung der räumlichen Distanz die Kosten für den Seetransport um 18 vH erhöhen. Limao und Venables (2001) zufolge steigen die Kosten für die

Beförderung eines Standardcontainers für 1000 zusätzliche Kilometer um 8 vH des Warenwertes. Sie weisen zusätzlich nach, dass die Transportkosten im Inland ungefähr das Siebenfache der Transportkosten im Seeverkehr betragen. Länder, die keinen direkten Zugang zum Meer haben, so genannte „land-locked countries“, haben entsprechend bei Massenprodukten, deren Wert im Verhältnis zum Gewicht gering ist, einen spürbaren Wettbewerbsnachteil.

Umfang und Struktur der Warenströme haben ebenfalls einen signifikanten Einfluss auf die Transportkosten. Auch im Transportsektor gibt es *Skalenerträge*, größere Handelsvolumina führen zu geringeren Transportkosten pro Mengeneinheit. Auf den intensiv genutzten Seeschifffahrtsrouten lohnt sich der Einsatz großer, moderner Schiffe; außerdem herrscht auf diesen Strecken in der Regel ein stärkerer Wettbewerb, was in der Regel ebenfalls die Frachtraten senkt. Zudem lohnt sich erst ab einem bestimmten Umschlagvolumen der Einsatz hochmoderner, vollautomatischer Abfertigungstechnologien in Häfen und Flughäfen. Nach Berechnungen von Clark et al. (2002) sinken die Transportkosten um 20vH, wenn statt des Handelsvolumens von Zypern das indonesische Handelsvolumen erreicht wird, das rund siebenzig Mal größer ist. Die Transportkosten könnten zudem durch geringere Ungleichgewichte in den mengenmäßigen Handelsströmen gesenkt werden. Wegen der Tatsache, dass 72 vH der Container aus der Karibik leer in die USA zurücktransportiert wurden, mussten amerikanische Exporteure für den Transport des gleichen Warentyps 93 vH mehr zahlen als amerikanische Importeure (CARANA).

Neben Engpässen in der Verkehrsinfrastruktur für grenzüberschreitende Handelsströme haben auch *staatliche Regulierungen* einen starken Einfluss auf die Höhe der Transportkosten. In vielen Ländern sind die Transportmärkte in wettbewerbspolitischer Sicht noch immer Ausnahmebereiche. So ist es vielfach den Anbietern gestattet, Absprachen über Preise und Mengen der beförderten Güter zu treffen. Zudem gibt es vielfältige Zugangsbeschränkungen für ausländische Transportdienstleister<sup>1</sup>. Länderübergreifende Regelungen zur Erleichterung des Handels mit Transportdienstleistungen gibt es überwiegend nur auf bilateraler und nicht auf multilateraler Ebene. Die staatlichen Eingriffe in den Transportbereich haben nach den Terroranschlägen des 11.9. 2002 in New York sogar noch an Bedeutung gewonnen. Um die komplette Logistikkette weltweit kontrollierbarer und nachvollziehbarer zu gestalten, sind beispielsweise seit 2004 in den Häfen verschärfte Sicherheitsrichtlinien anzuwenden, die für die Logistikunternehmen und damit letztendlich für die Konsumenten zu erheblichen Kostensteigerungen geführt haben.

Wie aus Tabelle 5 ersichtlich, stellen auch die *Anforderungen und Förmlichkeiten bei der Abfertigung von Waren* beim Grenzeintritt ein bedeutendes Handelshemmnis dar. Eine Reduzierung, Vereinfachung und Standardisierung der vom Zoll angeforderten Erklärungen sowie der Einführung von vereinfachten automatisierten

---

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Darstellung und Bewertung der staatlichen Regulierungen im Bereich des See- und Luftverkehrs vgl. Nordas et al. (2006a), 34 ff.

Verfahren würde unnötige Wartezeiten vermeiden und somit Kosten sparen. Umständliche und langwierige Zollformalitäten fördern zudem die Korruption (Bagai, Wilson 2006, 4). Die Beeinflussung der Handelsströme durch solche nichttarifären Handelshemmnisse hängt nicht vorrangig von der Höhe der dadurch entstehenden Kosten ab. Wichtiger sind die relativen Kosten, d.h. die Kosten im Verhältnis zu bedeutenden Wettbewerbern. Als Konsequenz erleiden Unternehmen in Entwicklungsländern, die im Gegensatz zu anderen Ländern keine Maßnahmen zur Beschleunigung der Grenzabfertigung ergreifen, spürbare Wettbewerbsnachteile.

## **Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Der internationale Warenhandel expandiert etwa doppelt so rasch wie die weltweite Produktion. Triebfeder ist vor allem die zunehmende vertikale Spezialisierung.

Die internationalen Warenströme konzentrieren sich vor allem auf die drei Kernregionen Nordamerika, Europa und Asien-Pazifik. Dabei sind die Güterströme zwischen den Regionen sehr unausgeglichene, was insbesondere für die Containerschiffahrt ein Problem darstellt. Mehr als die Hälfte des weltweiten Güterhandels entfällt auf den Handel innerhalb der einzelnen Regionen. In sektoraler Hinsicht dominieren die Produkte des verarbeitenden Gewerbes, ihr Anteil beträgt fast drei Viertel des gesamten Warenhandels.

Die Wahl des oder der Verkehrsträger im grenzüberschreitenden Warenverkehr wird maßgeblich von der zu überwindenden Distanz, dem Wert der Waren und der zur Verfügung stehenden Zeit bestimmt. Der Seeverkehr dominiert beim Transport von Massengütern mit hohem Gewicht und geringer Zeitempfindlichkeit. Der Luftverkehr konzentriert sich auf die Beförderung von zeitempfindlichen Gütern mit hohem Wert und geringem Gewicht. Die verschiedenen Verkehrsträger werden zunehmend in multimodale Transportketten integriert und stehen nicht in einem substitutiven sondern eher in einem komplementären Verhältnis zueinander.

Mit der spürbaren Reduktion der Zölle haben andere Faktoren für die Erklärung der bilateralen Handelsströme an Bedeutung gewonnen. Schlagworte der modernen Management-Literatur wie beispielsweise „just-in-time production“, „supply-chain management“, „offshoring“ oder „lean retailing“ machen deutlich, dass die Unternehmen im Zuge der Globalisierung dem Zeitbedarf und der Zuverlässigkeit der Lieferungen eine zunehmende Bedeutung zuweisen, daneben versuchen sie, durch das Ausnutzen von Skalenerträgen die Kosten zu senken. Empirische Untersuchungen belegen, dass die Auftraggeber bei grenzüberschreitenden Lieferungen bereit sind einen Aufpreis zu bezahlen, wenn die Lieferzeit verkürzt wird. Die Lieferzeit wird nicht allein durch die zu überbrückende räumliche Distanz bestimmt. Vielfach haben lange Lieferzeiten ihre Ursache in umfangreichen und unübersichtlichen staatlichen Anforderungen und Förmlichkeiten beim Grenzübertritt und in bestehenden Engpässen in der Verkehrsinfrastruktur der der

einzelnen Länder<sup>1</sup>. Hochmoderne und vollautomatisierte Abfertigungsanlagen in Häfen und Flughäfen führen zu einer Senkung der reinen Transportkosten. Ihr Einsatz lohnt freilich nur, wenn die Transportvolumina eine bestimmte Größenordnung erreichen. auch im internationalen Transportgewerbe gibt es signifikante Skalenerträge. Senkend auf die Transportkosten würde sich auch eine Intensivierung des Wettbewerbs im internationalen Transportwesen auswirken. In vielen Ländern sind die Transportmärkte in wettbewerbspolitischer Sicht noch immer Ausnahmebereiche. So wird es den Anbietern von staatlicher Seite gestattet, Absprachen über Preise und Mengen der beförderten Güter zu treffen. Zudem wird ausländischen Anbietern der Zugang zum inländischen Markt erschwert oder sogar untersagt.

Durch eine Verringerung der genannten Barrieren würde der internationale Warenhandel zusätzliche Impulse erhalten, was eindeutig positive Wirkungen auf die Wohlfahrt der beteiligten Länder hätte<sup>2</sup>.

### Literaturverzeichnis

1. **Bagai, S., J.S. Wilson**, The Data Chase- What's out there on Trade Costs and Nontariff Barriers? World Bank Policy Research Working Paper 3899, April 2006
2. **Bergsten, C.F.** (1997), Open Regionalism, Institute for International Economics, Working Paper 97-3.
3. **Clark, X., D.** Dollar und A. Micco (2004), Port Efficiency, Maritime Transport Costs Bilateral Trade, NBER Working Paper No. 10353, März 2004
4. **Hummels, D.,** (1999), Have International Transportation Costs Declined?, mimeo, University of Chicago, 1999
5. IMF (2006), World Economic Outlook, September 2006
6. **Nordas, H.K., E. Pinali und M. Geloso Grosso** (2006a), Logistics and Time as a Trade Barrier, OECD Trade Policy Working Papers No. 35, Mai 2006
7. **Nordas, H.K., S. Miroudot und P. Kowalski** (2006b), Dynamic Gains from Trade, OECD Trade Policy Working Paper No. 43, November 2006
8. **Shepherd, B. und J.S. Wilson** (2006), Road Infrastructure in Europe and Central Asia: Does Network Quality Affect Trade?, World Bank Policy Research Working Paper 4104, Dezember 2006
9. The Economist (2005), The Rise of Nearshoring, Ausgabe vom 1. Dezember 2005,
10. UNCTAD (2005), Review of Maritime Transport, 2005
11. USITC (2005), U.S. International Trade Commission, Logistics Services: An Overview of the Global Market and Potential Effects of Removing Trade Impediments, Investigation No. 332-463, Publication 3770, Mai 2005
12. WTO (2006), International Trade Statistics, 2006

---

<sup>1</sup> Nach Ansicht von Shepard, Wilson (2006) ließe sich das Handelsvolumen zwischen Europa und Zentralasien durch eine spürbare Verbesserung des Straßenverkehrsnetzes um 50 vH erhöhen.

<sup>2</sup> Vgl. Nordas et al. (2006b)

13. Bureau of Transportation Statistics (2006), <http://www.bts.gov/publications>
14. Carana Corporation, The Role of Transport and Logistics in International Trade: The Developing Country Context: Phase I Report, <http://www.tessproject.com>
15. EU (2006), European Commission>Directorates-General>Energy and Transport>Energy and Transport in Figures
16. Weltbank (2007), [http://www.doingbusiness.org/Explore\\_Topics/Trading Across Borders/](http://www.doingbusiness.org/Explore_Topics/Trading_Across_Borders/)

# GENERAL THEORETICAL ASPECTS OF POLICY MAKING AND MANAGEMENT

Raivo Linnas  
Tallinn University of Technology

## Abstract

This article treats general approaches to the Policy Management (planning, coordination, analysis and assessment). As the Republic of Estonia has been able to achieve fast and outstanding economic success during the relatively short period of re-independence, studying policy management in general in Estonia is a rewarding object of research. Two key success factors (monetary and fiscal policy) have been achievements in economic growth, but not only. We have number of policies affecting economic growth and wellbeing of members of society. For example, Marek J. Dziura (2001) claims that “Innovation has long been recognised as the mainspring of economic growth”. Bruland and Berg, (1998, 167), Erik S. Reinert, (1999), Kattel and Kalvet, (2005, 17), Hsien-Chun Meng, (2005, 115), and several other authors consider innovation to be one of the most significant factors from the point of view of economic development. Among monetary policy, fiscal policy and innovation policy are playing significant roles national trade policy, education policy, entrepreneurship policy, agriculture policy, tourism policy, regional development policy etc. *“Today’s economic policy is not only pure fiscal policy, monetary policy and trade policy, not only a pure matter of supply and demand, but also anything surrounding these classical pillars as a background.”* (Linnas, 2006) *“The level of success attained by these (different policies – author) policies aimed at altering the pattern of growth may partly be explained by the nature of implementation and possible structural rigidities in the economy. The realization of the goal of achieving sustained growth requires that programs be implemented in an efficient and effective manner. Quite often, government has taken bold policy decisions to stimulate economic growth but the implementation of such policies has been hampered by an inefficient and ineffective government service.”* (Okidi, Ssewanyana, Bategeka, Muhumuza, 2005) They are explaining importance of sound, proper and successful policy management very exactly: *“In order to optimize resources, there is need to clearly define the roles and responsibilities of the various government ministries and agencies involved in policy formulation and implementation. This will avoid duplication, reduce bureaucracy and red tape in obtaining services, and facilitate planning and capacity building in the different organs.”* Although the economic development of Estonia, a small open-economy and democratic society, has been rapid, it is not certain the prompt development will be sustainable over a longer-term horizon. Podkaminer (1998) argues “In the age of advancing globalisation, national economic policies of individual countries are increasingly constrained in the choice of applicable instruments - and even in the choice of attainable goals.” Linnas (2006) is almost of the same opinion: “...the hands of a government are pretty tied by the international frames, global trends, increasing competition, financial possibilities, expectations of people, contrary interests of stakeholder groups, including politicians, voters, etc.” Because of

constraints and complex set of different policies impacting on economic policy, a government of each country has to achieve sufficient capacity in policy management.

The article may be of theoretical and practical interest to large scale of readers. Academic and other researches may find useful hints for their further work in policy analysis and assessment. Politicians and officials might use to spur their mental activity in improving the current situation and implementing success factors in policy management.

The present article consists of four chapters: policy planning, policy coordination, policy analysis and assessment and the conclusion.

**Keywords:** Analysis, Assessment, Coordination, Planning, Policy Making, Policy Management, Process.

## **1. Theoretical Approaches to Policy Making**

Despite having some specific characteristics, economic policy, innovation policy, trade policy etc are a typical policies, thus they can be treated as such. In a narrower sense, policy making, including economic policy, may be treated as designing, or planning, of policy. In a broader sense, policymaking, including economic policy, may be treated as influencing policy as a constant cyclical process from the zero point of policy to its terminus. As a rule, this chapter treats the policy making in its narrower sense, i.e., as policy planning.

Different political and scientific organisations and authors have approached policy and policy making differently. The differences encompass the policy models and process itself as well as the necessary preconditions and elements, etc. needed for the process to be successful. Author is supporting very strongly Rist, who claims: *“Policy making is multidimensional and multifaceted. ... It is a process that evolves through cycles, with each cycle more or less bounded, more or less constrained by time, funds, political support and other events. It is also process that circles back on itself, iterates the same decision issue time and again, and often does not come to closure.”*

In order to save time and space, I would only stop to ask whether policy making is a linear or non-linear process. Cheng and Gillette describe the ideal policy making process as a linear model. They are contradicted by Rebecca Sutton, who claims that *“a ‘linear model’ of policy-making, characterised by objective analysis of options and separation of policy from implementation, is inadequate”* (Sutton 1999, 5). She continues: *“Instead, policy and policy implementation are best understood as a ‘chaos of purposes and accidents’”* (Sutton 1999, 5). The author sides with Sutton’s approach, as the processes taking place in a society have to be considered not only in

the paradigm of organisation but also in the paradigm of self-organisation<sup>1</sup>. Sutton (1999, 10) classifies policy process into 5 different models: the incrementalist model, the mixed-scanning model, policy as arguments, policy as social experiment and policy as interactive learning. Bullock, Mountford and Stanley (2001, 14) describe the modern policy making using core features: forward looking, outward looking, evidence-based, innovative, flexible and creative, inclusive, joined-up, review, evaluation, and learns lessons.

Several authors have formulated the preconditions for successful policy. At this point, only a few examples are presented. The Association of Corporate Counsel (ACC, 1993, 1) has formulated 5 criteria as the prerequisites of deciding on policy making of a domain: impact on the ability of the main activity, the value of the position to be espoused, appropriateness of the subject matter for comment by stakeholders, the extent to which the position reflects the views of a substantial majority of stakeholders and such views are consistent with the purpose and availability of resources (financial, as well as member and staff time) to engage in a meaningful and effective effort. Cheng and Gillette claim that success depends on reliable information, experience, consideration of all sides, analysis of costs and benefits and advice from experts. Bullock, Mountford and Stanley (2001, 10) also present the term “enablers of change”. That term is great deal of importance. Rist considers responsibility, too, important. Sutton (1999, 31) presents 21-point checklist of features that should create preconditions for successful policy making. Leo Näpinen has formulated a possible precondition for success on a philosophical level<sup>2</sup> (Näpinen 1994, 159). The processes taking place in a society are, to a great extent, influenced by people, although not entirely controlled by them, which is why finding a model, solution, or the so-called “success formula” suitable in every country at every single moment in time is a very unique, and at the same time, subjective activity.

Different authors have also brought forth factors in the way of the success of policy in obtaining its consciously set goals.

---

1 Näpinen: “As to the concept of self-organization, it denotes a process that leads to the rise of goal-oriented structures without conscious human goal-directed action, or any external ordering influence. True, external factors are indispensable for self-organization, but only as conditions, not as ordering forces” (Näpinen 2004, 158). ... “Compared to organisation thinking, understanding self-organisation requires a different way of thinking that could be called as self-organisation thinking. Self-organisation thinking should, in my opinion, proceed from the concept of self-organisation, which I have philosophically defined and used in this article as follows: the concept of self-organisation is a process leading to the formation of purposeful (expedient) structures overriding a person’s conscious purposed activity or any external regulative influence” (Näpinen 1994, 160).

2 Leo Näpinen claims: “The diversity of creative actions and ideas of free individuals gives rise to the achievements of a free society via self-organisation (in a non-vigorous reciprocal remote interaction between individuals), which are superior to the total of consciously designed achievements. Progress can be expected only from a society where individual freedom is broadly accepted, where it is rooted in its traditions as a decisive ethical principle.” (Translation from Estonian)

The main problem of policy making is to identify the problem and put it into words. Cheng and Gillette state that the main obstacles in real life are: *“participants define the problem differently, the problem itself is often difficult to clearly define and isolate from other issues, input is often favored from groups with access to decisionmakers, the goal is often to obtain consensus rather than substantive change, small, incremental changes are often favored over large-scale change, fragmented and inconsistent policies are often enacted with the belief that over time, with continual adjustment, they will be self-correcting regarding social, economic, and (to a lesser extent) ecological interests.”* Cheng and Gillette also refer to the fact that the ideal policy making process and the actual one rarely coincide. It would be naive to even hope that, because policy is a phenomenon operating in a real living environment and subject to organisation and self-organisation processes<sup>1</sup>. The results of policy are, primarily due to self-organisation processes, in their essence scientifically unpredictable and uncontrollable. Bullock, Mountford and Stanley (2001, 9) claim that the main barriers to policy-making lie in inadequate time, under-resourced training budgets, inflexibility of hierarchical organisational structures, prevailing of risk-averse culture and unsuitable IT-systems. These barriers are in material sense technical, not inherent, inevitable and determinant. These are only a few examples, which are good to know, but it is dangerous to treat them as examples of general regularities characteristic of every country.

In the planning phase, economic assessment (OFM 1997, 5), financial assessment (OFM 1997, 4), and impact assessment<sup>2</sup> (OFCOM 2005, 3) are appropriate.

---

1 The human being is a micro-organism in a bigger organism, which, in turn, is a constituent or sub-system in an even larger organism and those organisms form a system where every single little organism, every sub-system of organism, and the network of organism systems are mutually related via several links, influences and counter-effects. Such system of small organisms, bigger organisms, and sub-systems of organisms cannot be treated as a mechanical, machine-like system in a closed environment, in contrary; it should be taken as a phenomenon similar to systems consisting of living organisms, their sub-colonies and colonies in an open environment. Otherwise one will loose a connection with real life.

2 At this point it is important to bear in mind that in the planning stage, the possible impact of policy-making can only be forecast or predicted. This, however, does not imply that one should refrain from trying to forecast the possible impact in the planning stage. It is important that one would realise one is not the most important organism in their natural environment – the universe – but only a congenital constituent thereof. It is important to understand that the human being is affected by its environment at several conscious and subconscious levels, in visible and invisible, cognizable and incognizable ways, and people cannot and must not assume that they themselves are able to direct and influence their future and environment with their conscious and purposeful action or inaction, achieving all goals and witnessing the realisation of their visions exactly how it was imagined or desired. It is important that people would realise and take into consideration that it is impossible to fully and perfectly achieve everything that has been planned, wished for and dreamt about. But this may happen! It really may happen, but irrespective of one's immense efforts. Not because one did something wrong or failed to do something but because self-organisation processes take place in the universe, which lead to unpredictable and unexpected results regardless of one's thoughts, will, and action.

The process of policy making has been formulated as elements by several scientists and experts: forums (Cheng, Gillette), participants (Cheng, Gillette, Rist), criteria (Cheng, Gillette), strategies (Cheng, Gillette), instruments (Rist), outputs (Cheng, Gillette), policy-making associations and networks (Good, 2005), the environment (Good, 2005).

The management process is considered very important in policy-making. (Luggen et al 2005, Meng 2005). The following steps have been brought forth as constituents of the policy-making process: planning [including the getting problem in the agenda (Héritier, 2005; MRSC), documentation existing conditions (MRSC), formulation of the agenda and the problem (Héritier, 2005; MRSC), defining goals and objectives (MRSC), formulation of policy (Héritier, 2005), selection of strategies (Good 2005, Meng 2005), generating (MRSC, Good 2005) and evaluating alternatives (MRSC), considering criteria (Good 2005), identifying key interest groups (MRSC)], deciding (MRSC, Hober), implementing (Héritier, 2005), monitoring (MRSC), assessing impact (Héritier, 2005).

In this chapter, it is necessary to point out that different scientists and experts address assessment in both the planning stage of policy making as well as in the final stage.

A few authors have even treated the structure, i.e., table of contents, of the document embodying policy.<sup>1</sup>

As can be concluded, various authors treat policy in different ways and from different angles. A further in-depth and more detailed treatment of the topic of this chapter can not be prolonged due the technical limits of an article. It is important to keep in mind that in order for any policy formation to be successful, it is necessary to be familiar with the policy making process and its elements in general, as well as with the specific features of each particular policy formation, both favouring and inhibiting factors, both success stories and failures.

## **2. Theoretical Approaches to Policy Coordination**

### **2.1.Coordination**

For the sake of better understanding, I am going to introduce the concept of coordination, describe the coordination process, coordination subjects and objects, coordination mechanisms, and elements of the system. In order to keep the goal clearly defined, I am treating the following policy coordination from the point of

---

1 Alfred de Grazia recommends the following structure for policy as a document: preamble, scope, related groups excluded, related groups affected, forms of particular matter excluded, forms of particular matter affected, organization of the key agency, general directives, special directives for each form affected, means of execution or enforcement of directives. The structure provided here also pinpoints the main content-related questions that in de Grazia's opinion need to be answered.

view of coordination in the policy implementation stage, although the coordination process is used in every stage of the policy process. It would not be necessary to once again write about coordination, including policy coordination, had it become clear from reading the innovation policy strategy documents and researching the domain that the innovation policy makers, approvers and executers in Estonia have shown high-level expertise regarding this very important management function.

Coordination has been defined and can be understood in several ways<sup>1</sup>. Different authors have classified, interpreted, and described coordination, the characteristics of coordination, the essence of coordination, the subjects and objects of coordination and the mechanisms or measures of coordination differently<sup>2</sup>.

It is difficult to overestimate the importance of coordination in the implementation of policies, as coordination, one of the main functions of management, has to ensure the binding of several activities to achieve a common goal for the time agreed. In policy coordination, success mainly depends on whether and how much the specific peculiarities of policies as well as aspects arising from the peculiarities of each policy are taken into account besides the general success factors of the coordination process. Several theories and practical guidelines have been created to ensure better treatment of policies. For example, the Australian State Audit Office has elaborated best practice instructions for consulting policy<sup>3</sup> (Barrett 2001). This very brief

---

1 Coordination is managing dependencies between activities. (Malone, Crowston 1993, 6) "The operation of complex systems made up of components." (NSF-IRIS, 1989) "The emergent behaviour of collections of individuals whose actions are based on complex decision processes." (NSF-IRIS, 1989) "Information processing within a system of communicating entities with distinct information states." (NSF-IRIS, 1989) "The joint efforts of independent communicating actors towards mutually defined goals." (NSF-IRIS, 1989) "Networks of human action and commitments that are enabled by computer and communications technologies." (NSF-IRIS, 1989) "Composing purposeful actions into larger purposeful wholes." (A. Holt 1989) "Activities required to maintain consistency within a work product or to manage dependencies within the workflow." (Curtis, 1989) "The integration and harmonious adjustment of individual work efforts towards the accomplishment of a larger goal." (Singh, 1992) "The additional information processing performed when multiple, connected actors pursue goals that a single actor pursuing the same goals would not perform." (Malone, 1988) "The act of working together" (Malone and Crowston, 1991)

2 According to Henry Fayol, "coordination includes activities that binds single activities into a whole and directs these towards achieving common goals." Reiter treats coordination as an algorithmic procedure that comes in handy mainly when different economic agents are in possession of various information (Reiter, 2001, 263). Gittel defines coordination as integration of tasks (Gittel 2001, 3). Tepp (2006), on the other hand, states that coordination is a precondition for integration. Peters treats coordination as a final condition (Peters 1998), whereas Bridgman and Davis (1998) as a virtue. Loehman and Rassenti (1998, 3) see the essence of the coordination instrument and the algorithmic essence of the process as a theoretical basis of the coordination process. New Zealand's SSC treats coordination as an policy process and as the phenomenon ensuring the efficiency of the dialogue between agencies and advisers. (SSC 1999, 7).

3 ANAO 4 questions: Are proposals logical, well considered and consistent with other government initiatives? Have all government agencies with an interest been identified? Have appropriate mechanisms been created to test their thinking and gain support? Have the

overview could serve as a small excursion for policy makers (in the broader sense - R.L.) for a more thorough understanding of their future action.

For the sake of successful coordination activities, it is necessary to ensure balanced attention to both the "hard side", i.e., coordination mechanisms and objects and the „soft side“, i.e., distribution of information (communication), communication between people, target groups and interest groups belonging to the coordination organisation, and to the competence of decision-makers and executors. SSC (1999, 53) summarises the essence of policy coordination simply and unscientifically, but still very aptly: "Coordination will always be a complicated and disputable matter".

## **2.2. Policy Coordination Mechanisms**

Here the concept „coordination mechanism“ is used, and it is, in turn, divided in several ways. Tepp (2006) has listed rules, standards, handbooks, procedures, graphs, work plans, giving rise to hierarchy, formation of subunits and delegation as main coordination mechanisms. Tamm claims that *„coordination may take place with the help of rules, rules of procedure and policy, if the organisation subunits are mainly of classical structure. But if the subunits are of neoclassical structure, then coordination is possible only via inter-unit working groups and coordinators.“*

Tepp (2006) summarises the functions of coordination mechanisms as follows: *“The main coordination mechanisms help ensure the existence of the information necessary for completing tasks and the management of mutual connections and indefiniteness.”*

For example, routines, timing, planning, and standardising are known as programmed coordination mechanisms. Cross-functional connections, supervision, meetings, and consultations are feedback coordination mechanisms (SSC 1999, 8), etc.

According to Gittell (2001, 3) coordination depends primarily on communication and interaction between parties, which is why the so-called relational coordination theory has been created. Gittell (2001, 6) states that relational coordination has three important characteristics: shared knowledge, shared objectives, and mutual respect (Gittell 2001, 6). Also, Kling (1993, 8) claims that coordination processes are dominated by face-to-face communication and many people are reluctant to swap personal relations for IT-based coordination solutions.

## **2.3. Policy Coordination Subjects**

Coordination subjects include coordinators (persons and organisations that form an association of coordinators), target groups and interest groups. Nakamura and Smallwood treat policy as a set of goals established by politicians and guidelines to

---

regional, employment, industrial, equity and fairness consequences of the proposal been worked through?

executors for achieving these goals, as can be remembered from the previous chapter. Consequently, it is necessary to know exactly who are the innovation policy decision-makers and executors and realise which role each of the executors plays. It is necessary to ascertain how many levels the executors occupy, i.e., how long the management chain is on the vertical axis (intra-space) and how wide is the circle of policy executors on the horizontal axis (inter-space) on every stage of the vertical axis (Dakhli, Toffolon 2004, 3). It is understandable that the bigger is the number of policy executors on the vertical axis (hierarchy and vertical differentiation) and on the horizontal axis (horizontal differentiation), the more complicated is the structure of policy management organisation, and, arising therefrom, the more complicated is the coordination system, the more resources requires the coordination activity, the more numerous is the association of used coordination means, and the more difficult it is to efficiently achieve the goals by the deadline prescribed. At this point, it is important to observe the extent of centralisation of policy management organisation. In addition to organisational complexity, coordination is also made more difficult by the multiplicity of activities and their interdependence. Some activities, events, and actions are in competitive, or parallel, and some in sequential dependence. The circle of executors is commonly many-level and complex. As a special nuance, one has to keep in mind the statement made by Dakhli Toffolon, who said that „the function of coordination relies on the structure of both formal and informal organisation“ (Dakhli, Toffolon 2004, 3). This makes coordination even more complicated, because one has to manage both the formal and informal organisational structure, the internal relationship between their components, and the relations between the components of informal and formal organisations (Kukk).

Generally, more important policies in the public sector also involve a multifaceted circle of target groups. Frequently, target groups also act as executors and interest groups, which makes the task to coordinate even more difficult, and also more conflict, because one and the same person or institution performing different roles of various interests should be able to do it objectively and impartially. This is usually extremely difficult, maybe even impossible. The situation is as complex regarding interest groups.

## **2.4 Coordination Objects**

Both single elements of policy and also sub-policies, action programmes, resources, and anything essential to obtain the goals of policy constitute objects of coordination. All the objects taken together form a certain integral system.

If we proceed from, for example, the preconditions for policy formation decision-making as formulated by ACC, it is possible to derive some coordination objects that coordinators must be able to influence. These include: general recognition of domain politics; suitability to the general value judgements of decision-makers; possible attitudes of main target groups; and the existence of and possibility to involve necessary resources. As preconditions for success, reliable information, experience, devotion by all parties concerned and existence of competent expert advice have been pointed out among other things (Cheng and Gillette).

Some authors say that structural (Leede *et al* 2002, Handyside, Light 1998) and socio-dynamic aspects [power and trust (Leede *et al* 2002), knowledge, dedication, subjectivity] are also significant from the point of view of innovational success.

### 3. Analysis and Assessment of Policy

“...Even the best impact assessment exercise is useless,  
if the policy-makers do not use it  
as a policy tool.”  
Sigma 2002

#### 3.1 Introduction of Policy Assessment in Europe

To introduce the context, let us remember that although policy assessment started in Europe already in mid-1970s initiated by the Dutch government in their analysis of the Oosterschelde project (Boer, Wegen) in the course of liquidation of the catastrophic consequences of the 1953 floods that swamped the south-western part of the country, European Union gave a new thrust to analyzing and assessing policies. In Estonia, it started as a result of preparation of the CEE countries for the accession to the European Union. However, each new phenomenon may be accompanied by dangers. “Under pressure to bring their regulatory systems into line with the *acquis communautaire*, while addressing many other problems, CEE governments run the risk of introducing sub-optimal laws and regulations”(Sigma, 2002). The SIGMA team and experts saw the introduction of impact assessment and rooting it into the institutional background, where policies are developed and laws and regulations generated, as one of the measures to prevent the risk (Sigma 2002). European Commission started using impact assessment with the aim of improving the quality of the information available to legislators and simplifying the legal system in the European Union (Sigma 2002, 5).

#### 3.2 Concepts and Approaches of Policy Analysis and Assessment

There are several approaches and methods for analysing and assessing policy. It is possible to assess and analyse how policy-makers and coordinators and target groups themselves assess policy at different stages of the policy cycle and how they possess the infrastructure necessary therefore. It is possible to assess and analyse how the success and impact of our policies is analysed and assessed by foreign experts (state audit offices, brain trusts, analysis centres). It is possible to analyse and assess the success and impact of policies at different stages of a policy cycle.

What are we talking about when we talk about policy analysis? Arjen de Boer and Mick van der Wegen have formulated policy analysis simply and clearly: “policy analysis can be defined as systemic studying of political alternatives, which helps decision-makers under the conditions of indefiniteness<sup>1</sup> choose the direction

---

1 It is very important to keep in mind that processes in the society always include the situation of indefiniteness. This applies to planning, coordination and impact assessment. In the public

preferred for the public sector”<sup>1</sup>. Why is policy analysis useful? According to de Boer and Wegen, „policy analysis is useful when the problem is related to social issues, when there are many contradictory interests, and it is necessary to compare several incomparable values“. “Policy analysis consists of the following steps: analysis of problems, establishment of criteria, ascertaining of alternatives, assessment of alternatives, ranking of alternatives“ (Boer and Wegen).

Assessment, too, has multiple definitions, classifications, and explanations of its purpose. Westat *et al* (2002) divide assessment broadly into two groups: formative assessment and summative assessment. Formative assessment is, in turn, divided into implementation assessment and success assessment.

Policy is relevant only when it helps achieve a change in a situation or activity, i.e., when it impacts something. „By impact we usually mean a comparison of a situation that arises as a result of activities, with the initial situation, that is, the change accompanied by activities“ (Boer and Wegen). Sigma (2002, 3), on the other hand, sees policy analysis as using impact assessment in selection of instruments. Sigma (2002, 10) defines: „Impact assessment is an information-based analytical approach to assess probable costs, consequences, and side effects of planned policy instruments (laws, regulations, etc.)“, but also: “Impact assessment is a tool to improve the information base at each stage of the policy cycle, which in turn allows for better-informed decision-making at the political level” (Sigma 2001, 11). Sigma (2002, 9) claims that impact assessment is especially useful in the policy development stage<sup>2</sup>, instrument development stage<sup>3</sup>, and evaluation stage<sup>4</sup>.

Impact is classified in several ways: Boer and Wegen divide types of impact into two groups: pursued impact and side impact and direct impact and indirect impact. Kraan *et al* (1997) classify impact in turn into undesired or negative and desired or positive. Sigma (2002) treats impact analysis in a broad and a narrow sense. Impact assessment in the broad interpretation by Sigma (2002) includes policy analysis,

---

sector in general, but more specifically in case of complicated management processes it is very difficult to establish one-to-one connections and influence different objects in the course of the project. It is very difficult, often impossible, to establish whether a situation or a state arrived owing to the activity or inactivity of organizers or in spite of that. This must be taken into account and come to terms with.

1 It is important to point out that this definition is appropriate in the stage of policy making, i.e., the analysis is an *ex ante* analysis in its essence. The definition does not apply to *ex post* analysis, as it does not cover situations that have occurred after choosing the preferred direction.

2 Sigma: “Once the political decision has been taken to pursue certain objectives and goals, impact assessment is used to develop policy options and to select the most appropriate policy instrument to achieve the objective.”

3 Sigma: “Once the instrument has been chosen, impact assessment is used while drafting the instrument, to ensure that it is well-planned and will meet the given objectives in an efficient and cost-effective manner.”

4 Sigma: “Once the instrument has been implemented for a certain time, impact assessment is used to verify the real impact; assess to which extent the objective has been met and initiate amendments/corrections, if necessary.”

assessment of policy instruments in the legislative stage, and the assessment of existing laws and programmes.

Sigma (2002, 10) claims that the objective of impact assessment is twofold: to improve the policy instruments themselves and to reduce the number of legal instruments by avoiding unnecessary legislation. Sigma (2002, 12) is convinced that „some limited impact assessment should be undertaken for all intended policy decisions. In most cases, impact assessments do not have to be very large-scale or call for sophisticated research or a large amount of statistical data. Even if a full cost benefit analysis cannot be carried out, due to lack of data or capacity, it remains necessary to try to estimate all costs (budgetary, economic, social, and environmental) which may arise and to identify and list all the benefits that can be expected.” (Sigma 2002, 12)

From what has said before we can conclude that: analysis and assessment of policies are crucial elements of policy success in every stage of the policy cycle. It is highly unlikely that implementation of innovation policy as an policy of very complex organisation, diverse and many-sided structure and outputs and influence affecting the entire society, might be successful without an *ex ante* analysis. In fact, analysing is a consistent activity to be pursued during the entire policy cycle, and in interim stages, also definitely *ex post*. When performing an *ex ante* analysis of policy<sup>1</sup>, it is inevitable, but also very difficult, to analyse the possible impact, by-impact and counter-impact as regards other policies, the causal relationships between intended inputs and the impact, but this does not mean one should abandon *ex ante* analysis already at the outset. *Ex post* analysis is very important after the end of every policy stage in order to adjust the plans made beforehand. *Ex post* analysis and assessment should also be carried out when the policy cycle ends, but the value result gained is beneficial from the point of view of future policies or for the next generations of the same policy.

### 3. 3 Methods of Policy Analysis and Assessment

Rehle *et al* claim that a comprehensive policy assessment involves 4 methods for assessing different objects<sup>2</sup>.

---

1 Ex ante analysis activities involve analysis, forecasts predictions, but also synthesis. One has to be prepared that the outcome of such complex activity may not be very similar to the situation or stage manifesting itself some time in the future.

2 Formative Evaluation Research {(Determines Concept and Design). Is an intervention needed? Who needs the intervention? How should the intervention be carried out?}, Process Evaluation {(Monitors Inputs and Outputs, Assesses Service Quality). To what extent are planned activities actually realized? How well are the services provided?}; Effectiveness Evaluation {(Assesses Outcome and Impact). What outcomes are observed? What do the outcomes mean? Does the program make a difference?}; Cost-Effectiveness Analysis {(Including Sustainability Issues). Should program priorities be changed or expanded? To what extent should resources be reallocated?}

Boer and Wegen divide the methods for policy analysis into two main groups: aggregated methods and disaggregated methods. These, in turn, are further divided, including methods of processing qualitative and quantitative information. According to Boer and Wegen, the methods of processing quantitative information under the aggregated methods group include the weighted summation method, the goals-achievement matrix, the concordance analysis, and the permutation method. The method of processing quantitative information under the disaggregated methods group includes the regime method and, as a mixed method, Boer and Wegen establish the Evamix method. As to disaggregated methods, Boer and Wegen say the Goeller scorecard is one of most frequently used ones. Boer and Wegen state that system models prove to be useful in assessing the scope of direct impact.

Useful methods of impact assessment also include the alternative cost-benefit method, the monetary value method, the profitability method, and the substitutionality method (for converting non-monetary values into money).

Haynes and Qiangsheng (1992) point out that in the case of policy analysis it is vital to ascertain the sources of indefiniteness and the limitations to the possibilities of the models used. Rist claims that the information collected and needed for assessment and analysis largely depends on the stage of the policy cycle when assessment and analysis are carried out.

In the case of policies requiring less thorough assessment, Sigma (2002) recommends to use the following as policy assessment methods: inter-ministerial meetings, consultations with all interested parties, evaluation of existing research, testing the legal instrument by applying it to a few real cases, a disciplined review of potential consequences, such as possible cost factors, where these costs may arise and which possible unwanted side effects may occur, and limited cost-benefit and/or cost-efficiency analysis (Sigma 2002, 12).

Sigma (2002, 12) claims that „a thorough impact assessment should be carried out for significant new policies, policy instruments, and legislation. This assessment could include — in addition to a normal impact assessment — the following, for example: cost-benefit analysis, cost-efficiency analysis, technical advice from outside the administration, simulations, and testing of the instrument by applying it to real cases on a pilot basis.“

Sigma (2002, 13) suggests impact assessment be divided into three separate stages: preparation, analysis, and assessment of the analysis results. According to Sigma, preparations for assessment should be performed as a logical chain of activities: determining the specific objectives and expected results – breaking down the expected results – defining detailed assessment criteria – determining the methods and techniques to be applied in the assessment – further preparation according to the selected instrument.

When assessing the existing laws, policies or performed investments, Sigma (2002, 20) recommends to "explore whether: the intended objectives were met in an

efficient way, unwanted side effects occurred and to what degree, the instrument has proven to be easily implemented, a high degree of compliance has been reached, and benefits and costs were distributed in a justifiable manner".

For evaluating the implementation of the intended policies, Sigma (2002, 23) classifies costs in three basic groups: Direct costs to government, including all lower levels of government - the cost of delivering a service or of administering a regulatory system; Compliance costs for business and citizens affected - administrative and paperwork (operating) costs and capital costs; Indirect costs to the economy in general, such as environmental and social effects or reduced competition, innovation and investment. Sigma (2002, 29) estimates the two most common financial analysis methods to be cost-benefit analysis and cost-effectiveness analysis.

The Netherlands Court of Audit treats the activities of the government in the form of the following chain: inputs – production process – production (output) – impact (Kraan *et al* 1997, 4). Kraan *et al* suggest assessing the efficiency of policy from 4 aspects: goals and achievement thereof, outputs, involvement of the target groups, and impact. They also point out two important aspects in examining impact: whether and which changes occurred and whether these changes occurred as a result of policy (causal connection) (Kraan *et al* 1997, 18).

As we can see, there exists neither a consensus regarding a common understanding of the assessment and analysis models, process flow, and aspects of policy nor a generally accepted “success formula”. This is natural, as it is necessary to elaborate specific methods pertinent to the given environment and time for each single country, policy, and moment in time. It is reasonable to observe a general logical process flow that conforms to the characteristics of success and has been applied in countries where notable success has been achieved as a result of implementing it. However, when applied anywhere else, the process flow may differ from that used earlier as far as the details of its stages and steps are concerned.

### 3.4. Measures of Policy Impact

The impact of policies is measurable by measures that divide into criteria<sup>1</sup> and indicators<sup>2</sup> (Riigikontroll 2000). Boer and Wegen emphasise that “assessment criteria must be selected with utmost care, because these determine the effects that will be examined as regards different alternatives.” Boer and Wegen: “the following may form the basis for criteria: problem analysis, essence of alternatives, and situations with analogous problems.” Boer and Wegen list as significant criteria purposefulness, robustness, reliability, flexibility, continuity of decision-making and implementation, and the cost. Cheng and Gillette (2001) say that when assessing the

---

1 A criterion is a gauge enabling direct measuring of a state or a situation and changes in it. Assessment criteria represent normative standards based on which evidence is assessed. An indicator is a gauge enabling indirect measuring of a state or a situation and changes in it.

2 An indicator is a gauge enabling indirect measuring of a state or a situation and changes in it.

impact of policy, it is important “*to check whether there have appeared new problems that have not occurred or identified before.*”

Sigma (2002, 13) suggests assessment be carried out by checking the feasibility, expenditure, applicability, clarity and expected observance of the draft (or its parts)<sup>1</sup>.

Thus, it is possible to conclude that assessment of the success and impact of any policy largely depends on the suitability and number of the measures selected for performing the assessment.

#### **4. Conclusion and Proposals**

Nakamura and Smallwood treat policy as a set of goals established by politicians and guidelines to executers for achieving these goals. Policy-making is one of the most outstanding special characteristics of public administration (Vanegas). MRSC (1999, 2) defines the essence of policy-making as the weighing and balancing of public values.

The field of policy management in public sector is still not enough studied and analyzed. The topics worth and necessary to be studied include the connections, impact, counter-effects, and co-effects between different policies and their impact into the economic policy and visa versa. There are a number of policy and strategy documents of different level in each country. They are an elements and sub-systems of one great system. These elements and sub-systems have to form up a logic rational integral whole. As the policy making is a process, the policy making process has to form up an integral whole of processes going on in particular country and out of that. There is still interminate and endless field for theoretical and empirical research work of policy making and management.

#### **References**

1. **Bridgman, Peter. Davis, Glyn.** Australian Policy Handbook. Allen & Unwin: Australia, 1998, p 77.
2. **Bruland, Kristine. Berg, Maxine.** (1998) Technological revolutions in Europe: historical perspectives. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
3. **Kraan, Andrea. Hoek, Freek. Alders, Georg. Berg van den, Gerda.** Policy Audit Handbook. Hague: 21.10.1997, Netherlands Court of Audit, p 32.
4. **Rehle, Thomas. Saidel, Tobi. Mills, Stephen. Magnani, Robert.** (2006) Evaluating Programs for HIV/AIDS. Prevention and Care in Developing Countries. A Handbook for Program Managers and Decision Makers. Family Health International, Institute for HIV and AIDS.
5. **Westat, Joy Frechtling. Frierson, Henry.** Hood, Stafford. Hughes, Gerunda. Katzenmeyer, Conrad. The 2002 User Friendly Handbook for Project Evaluation. Arlington: 2002, The National Science Foundation, p 85.

---

<sup>1</sup> Sigma has here treated the analysis of the impact of legislation, but it is fully applicable to analysing any policy impact.

6. **Dziura, Marek J.** Innovation: sources and strategies. *International Journal of Technology Management (IJTM)*, Vol. 21, No. 5/6. Birmingham: Inderscience Publishers, 2001, pp 612-627.
7. **Handyside, Tim. Light, Janice.** An experiment in organisation for innovation. *International Journal of Technology Management (IJTM)*, Vol. 15, No. 1/2. Birmingham: Inderscience Publishers, 1998, pp 160-172.
8. **Leede de, Jan. Looise, Jan C. Alders, Ben C.M.** Innovation, improvement and operations: an exploration of the management of alignment. *International Journal of Technology Management (IJTM): Special Issue on Integrating Operations, Incremental Change and Radical Innovation*. Guest Editor: Dr. Harry de Boer. Vol. 23, No. 4, Birmingham: Inderscience Publishers, 2002, pp 353-368.
9. **Luggen, Martin. Birkenmeier, Beat. Brodbeck, Harald.** Innovation Management in network of entrepreneurial firms. *Int. J. Entrepreneurship and Innovation Management*, Vol. 5, Nos. 1/2. Birmingham: Inderscience Enterprises, 2005, pp 69-84.
10. **Meng, Hsien-Chun.** Innovation clusters as the national competitiveness tool in the innovation driven economy. *Int. J. Foresight and Innovation Policy*, Vol. 2, No. 1. Birmingham: Inderscience Enterprises, 2005, pp 104-116.
11. **Näpinen, Leo.** Iseorganiseerumismõtlemine, selle omandamise vajadus Eesti ühiskonnas. Teaduslugu ja nüüdisaeg IX: Teadusfilosoofia ja teadusmetodoloogia Eestis: Olukord ja perspektiivid. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, 1994, pp 158-180.
12. **Näpinen, Leo.** Understanding of the World and the Scientific Paradigm of Self-Organization. *Studia Philosophica* nr. 40: Special Issue: PROCEEDINGS OF THE 7th SUMMER SYMPOSIUM OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR THE PHILOSOPHY OF CHEMISTRY. Tartu: Tartu Ülikool, 2004, pp 156-177.
13. **Peters, B. Guy.** Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*, Vol.76, Summer 1998, p 296.
14. **Reinert, Erik S.** The role of the state in economic growth. *Journal of Economic Studies*, Vol. 26 No. 4/5. MCB University Press (Emerald), 1999, pp 268-326.
15. **Reiter, Stanley.** Coordination of economic activity: An example. *Review Economic Design* 6. Springer-Verlag, 2001, pp 263-288.
16. **Barrett, Pat J.** Better Practice Guide Some Better Practice Principles for Developing Policy Advice. The Australian National Audit Office (ANAO), 21/11/2001.
17. **Bullock, Helen.** Mountford, Juliet. Stanley, Rebecca. *Better Policy Making*. London: Cabinet Office, Policies Studies Directorate, Centre for Management and Policy Studies, 2001, p 83.
18. **Gittell, Jody Hoffer.** (2001) Relational Coordination: Communicating and Relating for the Purpose of Task Integration. *Harvard Business School*, p 58.
19. **Kattel, Rainer.** Kalvet, Tarmo. Teadmistepõhine majandus ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaalane haridus: hetkeolukord ning väljakutsed. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2005, p 103.

20. **Linna, Raivo.** Entrepreneurship as a Tool of an Economic Policy: Background, Factors and Possibilities. 14th scientific and educational conference on economic policy. Reports-papers of the XIV scientific and educational conference. Berlin-Tallinn: Berliner Wissenschaftsverlag GmbH, Mattimar OÜ, 2006, p 634.
21. Municipal Research and Services Centre of Washington (MRSC). Local Government Policy-Making Process. Washington: 1999, p 29.
22. Riigikontroll. (2000) INTOSAI AUDITISTANDARDITE EUROOPA RAKENDUSSUUNISED. Translation into Estonian.
23. **Rist, Ray C.** Influencing the Policy Process With Qualitative Research. The George Washington University, Centre for Policy Studies, p 15.
24. Sigma. POLIITIKA VAHENDITE TÕHUSTAMINE MÕJUDE HINDAMISE ABIL. SIGMA KOGUMIK NR. 31. Tallinn: Eesti Vabariigi Riigikantselei, 2002, p 48. In English: "Improving Policy Instruments through Impact Assessment", OECD, Paris, 17 May 2001.
25. State Services Commission (SSC). (1999) Essential Ingredients: Improving the Quality of Policy Advice. Occasional Paper No. 9. Wellington, New Zealand, p 53.
26. **Sutton, Rebecca.** Working Paper 118 The Policy Process: An Overview. London: Chameleon Press Ltd, 1999, p 35.
27. **Tamm, Mati.** Juhtimise alused. Loengukonspekt. Tallinn.
28. ACC. The Policy-Making Process: Role and Responsibilities of ACC's Board of Directors, National Committees, Chapters and Staff. [WWW]<https://www.acca.com/public/policy/advocacy/process.pdf#search=policy%20making%20process>, 23.11.2005.
29. Boer de, Arjen. Wegen van der, Mick. Policy Analysis. UNESCO-IHE (NL). [WWW][http://www.arhipelaag.ee/coastlearn/policy\\_analysis/PolicyAnalysis\\_intro.html](http://www.arhipelaag.ee/coastlearn/policy_analysis/PolicyAnalysis_intro.html), 12.12.2006.
30. Cheng, Tony. Gillette, Shana. Formulating and analyzing Alternative courses of action. [WWW][http://www.warnercnr.colostate.edu/class\\_info/nr320/pdf/options.pdf#search=Formulating%20and%20analyzing%20alternative%20courses%20of%20action](http://www.warnercnr.colostate.edu/class_info/nr320/pdf/options.pdf#search=Formulating%20and%20analyzing%20alternative%20courses%20of%20action), 23.11.2005.
31. **Dakhli, Salem.** Toffolon, Claudine. A Framework for Studying the Coordination Process in Software Engineering. The 3rd EUROPEAN CONFERENCE ON E-LEARNING. Université Paris-Dauphine, 25-26 November 2004, lk 7. [WWW]<http://www.lil.univ-littoral.fr/~toffolon/8-sac00.pdf#search=Coordination%20process>, 12.12.2005.
32. **Good, David A.** (2005) The Policy Cycle. [WWW][http://web.uvic.ca/padm/mpa/crseinfo/pdfcamp/556m01\\_03.pdf#search=policy%20making%20process](http://web.uvic.ca/padm/mpa/crseinfo/pdfcamp/556m01_03.pdf#search=policy%20making%20process), 23.11.2005.
33. **Grazia de, Alfred.** 1001 questions on policy. Chapter 10. [WWW][http://grazian-archive.net/politics/culture1001/Chapter\\_10.html](http://grazian-archive.net/politics/culture1001/Chapter_10.html), 18.01.2007.

34. **Haynes, Kingsley E.** Qiangsheng, Li. Policy Analysis and Uncertainty: Lessons from the IVHS Transportation Development Process. [WWW]http://policy.gmu.edu/publications/pubs\_fac92.html#Anchor-92-47857, 12.12.2005.
35. **Héritier, Adrienne.** (2005) Theory and Empirics of the Public Policy Making Process. [WWW]http://www.iue.it/SPS/Research/Seminars20052006/AHF05Outline.pdf#search=policy%20making%20process, 23.11.2005.
36. **Hober, Mike.** The Policy Making Process. [WWW]http://www.mcps.k12.md.us/schools/springbrookhs/govt/ap/u5-Policymakingprocess.htm, 27.11.2005.
37. **Kling, Rob.** (1993) How Coordination Process Influence CIM Development. Paper No 209. University of California at Irvine. [WWW]http://www.crito.uci.edu/research-archives/pdf/aim-048.pdf, 12.12.2006.
38. **Kukk, Vello.** Hajus koordineerimine. Loengumaterjal, slaid 1. Tallinna Tehnikaülikool. [WWW]http://www.dcc.ttu.ee/Automaatika/LAC/temp/Lecture12b.ppt#463,1, Slaid 1
39. **Loehman, Edna T. Rassenti, Stephen J.** (1998) Design of a Coordination Process for Shared Goods: Exploring Alternative Institutions. WWW]http://www.agecon.purdue.edu/staff/loehman/docs/ruletest.PDF#search=Coordination%20process, 18.11.2005.
40. **Malone, Thomas W. Crowston, Kevin.** (1993) The Interdisciplinary Study of Coordination. [WWW]http://ccs.mit.edu/papers/CCSWP157.html#RTFToC5, 12.12.2006.
41. Office of Communication (OFCOM). (2005) Better Policy Making. Ofcom's approach to Impact Assessment. [WWW]http://www.ofcom.org.uk/consult/policy\_making/guidelines.pdf#search=policy%20making%20process, 23.11.2005.
42. **Okidi, John A. Ssewanyana, Sarah. Bategeka, Lawrence. Muhumuza, Fred.** (2005) Operationalizing Pro-Poor Growth. [WWW]http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1115051237044/oppgUganda(June2005).pdf, 20.12.2007.
43. **Podkaminer, Leon.** (1998) Limits of national economic policies. [WWW]http://www.nato.int/docu/colloq/1998/29-pod.pdf, 20.12.2007
44. **Rist, Ray C.** Influencing the Policy Process With Qualitative Research. [WWW]http://www.edstudies.net/resources/influencing.paper.html, 24.11.2005.
45. **Tepp, Milvi.** Organisatsioonid ja juhtimise teooriad. Õppematerjal. Tallinna Tehnikaülikool. [WWW]http://majandus.ttu.ee/moodle/mod/resource/view.php?id=2353, 09.03.2006.
46. The Municipal Research & Services Center of Washington (MRSC). The Policy Making Process. [WWW]http://www.mrsc.org/Subjects/Governance/legislative/Policymaking.aspx, 26.11.2005.

47. The Treasury's Office of Financial Management (OFM). (1997) Treasury policy and Guidelines Paper. [WWW] <http://www.treasury.nsw.gov.au/>, 24.11.2005.
48. **Vanegas, A.** Reaction Essay of- The Policy-Making Process by Charles E. Lindblom & Edward J. Woodhouse "How Can We Improve the Intelligence of Democratic Policymaking?"
49. [WWW]<http://filebox.vt.edu/users/avanegas/Reaction-av.htm>, 12.12.2005.

# **NETWORK-BASED ENVIRONMENTAL POLICIES OF LOCAL GOVERNMENTS**

Merle Looring

University of Tartu, Pärnu College and Institute of Geography

## **Introduction**

In order to create and maintain sustainable development it is important to take into consideration various principles regarding economical, social, environmental and even political aspects. Global environmental problems should be dealt with the principles of sustainable development which base on implementation of environmental politics and agreements on different levels: international regional and local. One should not underestimate the importance of local and regional policies, which influence global changes. The regional and local decisions should be controlled and regulated democratically on regional, national and international levels. In 1994 more than 2000 European local governments signed a charter on sustainable development of towns and cities, in Aalborg, Denmark. The Aalborg Charter started an environmental policy which was a basis for local sustainability action - Aalborg Network. It unites local governments with different size and population which have agreed on certain principles of sustainable development while setting political goals.

The present article presents following aspects and viewpoints:

1. Describing the network principles and goals of the Nordic and Baltic countries based on Aalborg Network.
2. An analyses of opportunities of multi-level cooperation setting the tasks of environmental policies.
3. An analysis of cooperation of local governments in the regional and international political decision-making against the Aalborg Network.
4. Future opportunities for cooperation on regional and international levels.

The governance of sustainable development is a complex, multi-level process involving a range of actors and institutions operating and interacting at a variety of levels from the global to the local.

## **Methodology**

The present discussion uses following principles of analysis: the goals and basis of Aalborg network, its organisational framework and geographical position. The analysis and characteristics as well as its instruments and implementation process of political documents are compared and contrasted on different political levels.

## **The Aalborg agreement on the network, its principles and goals**

The relationship between economic development and environmental degradation was first placed on the international agenda in 1972, at the UN Conference on the

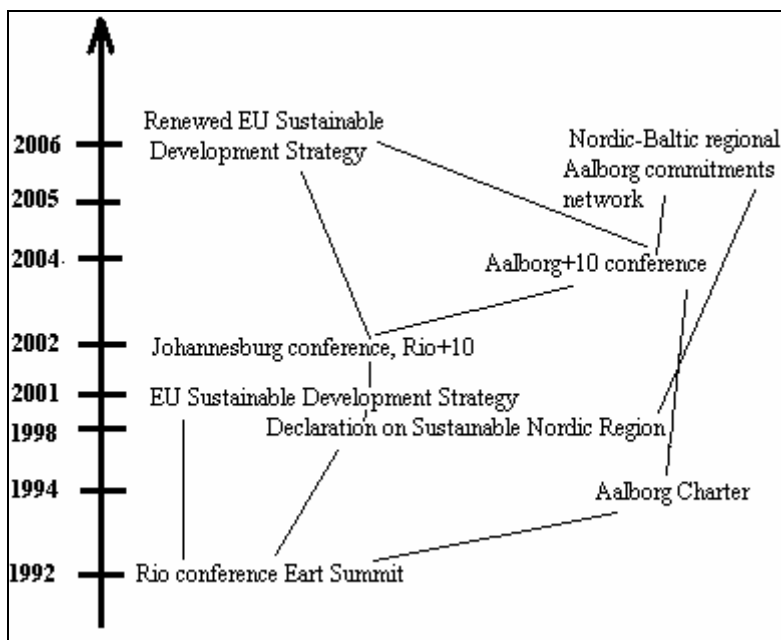
Human Environment, held in Stockholm. After the Conference, Governments set up the United Nations Environment Programme (UNEP), which today continues to act as a global catalyst for action to protect the environment (United Nations, 2006).

International cooperation on sustainable development was promoted by the United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit), in Rio de Janeiro. In Rio Earth Summit a declaration on joint cooperation was declared. Its principles include general ideas and principles to be followed on individual, local, regional and national level. The Earth Summit also accepted and presented a comprehensive programme of action for global action in all areas of sustainable development, Agenda 21 (Kiili, 2000). Thus, the Rio conference fixed and presented universal principles on sustainable development which inspired more than two thousand European local governments to join and sign the Aalborg Charter (Aalborg agreement) to cooperate and create a network to promote the ideas. In 2002 the Johannesburg Conference, Rio + 10, on sustainable development was held. The conference analysed and assessed the results of Rio Summit and outlined a future programme. The Johannesburg Conference focussed on particular strategies and mutual projects, and the conference highlighted the fact that Agenda 21 still has its resources and essence to help nations to set the goals on environmental level is to promote global partnership and more efficient implementation of Agenda 21 (Ministry of Environment, 2006).

In 2004 after signing the Aalborg agreement its members gathered again at "European Conference on Sustainable Cities and Towns, Inspiring Futures – Aalborg+10". This was a conference to renew and monitor the principles of sustainable development while making political decisions. The local governments who ratified the agreement have agreed on the following features:

- 1) governance;
- 2) local management towards sustainability;
- 3) natural common goods;
- 4) responsible consumption and lifestyle choices;
- 5) planning and design;
- 6) better mobility, less traffic;
- 7) local action for health;
- 8) vibrant and sustainable local economy;
- 9) social equity and justice;
- 10) local to global.

The chronology dimensions and coherence of Aalborg process is presented in figure 1.



**Figure 1. Chronology and coherence of Aalborg process**

The basis for the sustainable development is outlined by national or regional strategies for it. The Nordic and Baltic network is based on the Declaration on Sustainable Nordic Region, signed by the Nordic Council of Ministers in 2004 represented by Danish, Finnish, Icelandic prime ministers and the leaders of the Autonomus Greenland and Åland communities. The Nordic-Baltic regional Aalborg commitments network was established in Västerås, Sweden on November, 2005 by Nordic-Baltic local authorities: Aalborg, Botkyrka, Göteborg, Helsingborg, Kolding, Malmö, Stockholm, Trondheim and Växjö. The other current Nordic and Baltic signatories Alytus, Frederikshavn, Häämenlinna, Kristiansand, Riga, Stavanger, Tartu, Turku and Västerås are invited to join the network. The Nordic-Baltic regional Aalborg commitments network are participating 26 municipalities from eight countries (table 1).

The purposes of the Nordic-Baltic regional Aalborg commitments network are:

1. To enable and encourage a collegial sharing of experiences and provide a structure for support for implementing the Aalborg Commitments process, including work on the base-line review and the target-setting process.
2. Develop follow-up mechanisms and methods for the work on realising the Aalborg commitments for sustainable development, for example through a peer-review process.
3. Provide a common Nordic/Baltic arena for promoting the work with the Aalborg commitments towards other interested parties (Swedish Council ..., 2006).

**Table 1. Members of the Nordic-Baltic regional Aalborg commitments network**

| County    | Full signatories of Aalborg Commitments                                              | Declaration of intention         | Total |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------|
| Denmark   | Aalborg<br>Frederikshavn<br>Kolding                                                  | -                                | 3     |
| Estonia   | Häädemeeste,<br>Tartu,<br>Tallinn                                                    | Märjamaa                         | 4     |
| Finland   | Hämeenlinna,<br>Turku                                                                | -                                | 2     |
| Iceland   | Reykjavik                                                                            | -                                | 1     |
| Latvia    | Riga                                                                                 | -                                | 1     |
| Lithuania | Alytus,<br>Kaunas                                                                    | -                                | 2     |
| Norway    | Kristiansand, Stavanger,<br>Trondheim                                                | -                                | 3     |
| Sweden    | Botkyrka,<br>Göteborg,<br>Helsingborg,<br>Malmö,<br>Stockholm,<br>Västerås,<br>Växjö | Norrköping, Eskilstuna,<br>Gävle | 10    |
| Total     | 22                                                                                   | 4                                | 26    |

Source: Aalborg commitments homepage, 2006.

The network is supported by the Nordic and Baltic network of National Associations of Local Authorities and Regions and currently coordinated by the Swedish Council for Sustainable Development. The geographical locations of participating municipalities are presented in figure 2.

In Göteborg, Sweden in June 2001, the European Council agreed on a strategy for sustainable development. In EU Sustainable Development Strategy are addressed four priority fields: climate protection, transport, health and natural resources. In June 2006, the renewed EU Sustainable Development Strategy was adopted in the European Council.

The strategy takes the following perspectives:

- 1) to build sustainable communities in urban and rural areas where citizens live and work and jointly create a high quality of life;
- 2) approaches like Local Agenda 21 and other processes with broad public participation must be further strengthened and promoted;
- 3) municipalities, cities and towns should be invited to sign and implement the Aalborg Commitments and networks at different levels should support these activities;
- 4) exchange of good practice including the elaboration of quality criteria, indicators and instruments.



**Figure 2. Nordic regional Aalborg commitments network, number of municipalities**

The Strategy acknowledges the important role of Local Agenda 21 processes and the Aalborg Commitments in implementing its objectives (Council of the European Union, 2006).

In order to motivate and unite local governments to join the Aalborg process, national roundtables are organized. There are national associations of local authorities and regions to promote their campaigns on national levels.

For example, the Estonian Association of Cities and towns organized their roundtable in 2006 May which:

1. Promoted and awarded local positive initiatives.

Using the finances of EU Life project the coastal meadows at Häädemeeste Municipality have been restored and managed afterwards, which has maintained both the biodiversity as well as traditional land use. The conservational land management has kept residents in the region and offers them economical perspectives. LIFE Häädemeeste project has enabled the local municipality and community a useful experience in managing conservational, tourism- and training projects, which has resulted in participation in several environmental and cross-border cooperation projects. Successful nature conservational activities in the region have brought significant positive recognition to the municipality and have had a positive impact on the economical development.

2. Different projects on international level were assessed and evaluated.

3. New proposals and initiatives on grass root level were introduced.

Tallinn is a candidate to the honor of being the European Capital of Culture in 2011. Within the framework of the cultural capital, Tallinn hopes to create and implement innovative approaches to both urban and environmental design, leaning heavily on the intellectual resources and cooperation of partners arriving from all over Europe.

The local governments which have joined the network have declared to cooperate with the European Sustainable Cities and Towns Campaign, national associations of local authorities, governments, EU institutions and international organizations. In future, there is a goal to broaden and widen the network to unite all European local governments. By the end of 2006, the Aalborg Charter was signed by 2414 local governments or regions from 45 nations and 127 local governments are to sign it this year (Aalborg commitments tools..., 2006).

### **The opportunities and advantages of multi-level network influencing environmental policies**

The environment consists of a large variety of issues that have spatial scale impacts varying from local to regional and to global (Bai, 2006), and this multi-scale nature of the impacts of local environmental problems has brought more and more upper level government involvement in finding solutions to local problems. Sustainable development seeks to understand and explain longer term, more durable and less damaging forms of local and regional development that integrate economic, social and environmental concerns. Sustainable forms of local and regional development have become a central challenge for national, regional and local institutions and policy (Pike, Rodriguez-Pose and Tomaney, 2006:122). As stated above, the governance of sustainable development is a complex, multi-level process involving a range of actors and institutions operating and interacting at a variety of levels from the global to the local. Agenda 21 also commits governments worldwide to establish a framework at the local level through which local authorities would work towards implementation of Agenda 21 through the development of their own sustainable development plan (Elliot, 2006:127). Often, the management capability of sustainable development conventions is weak. The reason in dispersion of responsibility poses problems. Politicians and strategists do not specify the institutions or persons in charge fulfillment of concrete goals. This, in its turn, is

amplified by restricted target findings (Punning, 2006). Signing Aalborg commitments the local governments take responsibility to implementing sustainable strategies at local level and strengthen the international cooperation of local authorities and develop local responses to global problems in partnership with local governments, communities and relevant stakeholders. Above described exemplified that network based responsibility is a relevant ongoing instrument to implementing sustainable strategies. Table 2 presented multilevel political instruments for implementing Aalborg commitments.

**Table 2. Political instruments for implement Aalborg commitments**

| Levels of environmental politics | Political instruments                                                                                                                                                | Political documents of sustainable development)                                  |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Global                           | 1. International agreements and action programs;<br>2. International networks and projects<br>3. Education                                                           | Earth Summit and Agenda 21                                                       |
| EU level                         | 1. International agreements;<br>2. European legislation<br>2. International networks and projects<br>3. Education                                                    | EU Sustainable Development Strategy                                              |
| Regional level                   | 1. International and regional agreements<br>2.Regional networks and projects,<br>3. Education                                                                        | The Prime Ministers' declaration on a Sustainable Nordic Region                  |
| National level                   | 1. International and regional agreements;<br>2. International, regional and national networks and projects<br>3. European and national legislation.                  | National Strategy on Sustainable Development, national environmental legislation |
| Local level                      | 1. International, regional and national agreements;<br>2. International, regional and national networks and projects<br>3. European, national and local legislation. | Local development plans, Local Agenda 21, local environmental legislation        |

Network designs are diffusing widely, as new technologies power the expansion of globally connected, yet locally rooted computer-supported social movements (Juris, 2004).

Network based support for implementation Aalborg commitments:

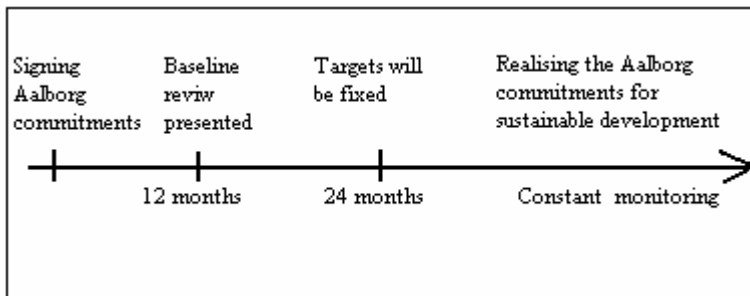
- 1) timeline for assessment and target setting process;
- 2) network based education and support- communication lists, materials, meetings, seminars;
- 3) project based application for funding.

The ACTOR Project's aim is the development of a web-based toolkit and associated guidance to support and assist potential and current Aalborg Commitments signatories to make efficient and effective progress. The Project is funded under the European Commission FP6 programme. The on-line toolkit will catalogue and organise the already existing resources, tools, and guidance that are available at European, national, and local level to assist local authorities in implementing the Aalborg Commitments, and will organise this material in a format that is accessible to local authorities through a user-friendly on-line toolkit. In association with the toolkit, the project will involve the design of a number of guidance modules on the methodology and operationalisation of the Aalborg Commitments (Aalborg commitments tools.....,2006).

The Aalborg Commitments were adopted by delegates to the June 2004 Aalborg+10 Conference with the intention that these clearly targeted actions will support European local governments in their implementation of the Aalborg Charter agreed at the 1994 Aalborg Conference. The initial commitment by signatory local governments is to undertake a baseline review within 12 months and then to enter into a local target-setting process in consultation with citizens and stakeholders in order to develop within 24 months a local programme of action under the ten Commitment themes.

The implementation process of Aalborg commitments include:

- 1) the base-line review and the target-setting process;
- 2) realising the Aalborg commitments for sustainable development (figure 3).



**Figure 3. Timeline of the implementation process the Aalborg commitments**

The facilities and values realising the Aalborg commitments for sustainable development by Nordic and Baltic Aalborg Commitments network are:

1. Sharing of experiences and best practices:
  - 1) e-mail survey and network contact list;
  - 2) organised sessions at the international meetings and conferences on sustainable development.

2. Develop follow-up mechanisms and methods for the Aalborg commitments:
  - 1) develop methodology for follow-up and evaluation mechanisms;
  - 2) develop indicators to follow up the Aalborg commitments;
  - 3) connecting Aalborg commitments to other international and national local initiatives connected to the Aalborg themes, i.e. Union of Baltic cities, Healthy cities, Earth charter;
  - 4) connecting local and national/international sustainable development strategies, i.e. Aalborg commitments in relation to national government and Commission initiatives;
  - 5) Develop tools for working with the Commitments in smaller local authorities and/or on a regional scale.
3. Promoting the work with the Aalborg commitments:
  - 1) national round-tables;
  - 2) language issues, establishing translations of Aalborg documents to relevant languages;
  - 3) Nordic and Baltic capital cities to take a lead in working with the Aalborg commitments;
  - 4) network web page.

### **The influence and effects of the Aalborg Network on local, regional, national and international level decision-making**

The Aalborg network is based on local authorities, the cities, local authorities and regions that have signed the Aalborg commitments are the driving force in the network. In the Aalborg commitments implementation process is a continuous need for support, encouragement and the opportunity to exchange experience and knowledge with others and with partners at multiple levels.

Realising the sustainable development has set practical goals for local governments based on the ideological framework which is Aalborg commitments. There are both regional and local facilities and values to reach the targets, in addition there are international sources and frameworks like EMAS, ISO e.a. Partnerships between NGOs-business-public authorities need to be developed; NGOs can promote sustainable consumption that is difficult for local and local government to promote awareness of these values. Politicians and local authorities can then act as role models in implementation to inspire companies and others. An ecologically successful economics is an economics that is politically influential. Economics is politically influential with respect to the problem of sustainability in case it helps political actors to decide on institutional transformations that make industrial economics more sustainable. Institutional transformations are not a matter of technically deriving adequate institutions from scientific knowledge. It is a matter of providing political actors with the knowledge they need to stimulate – rather than replace – political debates concerning a desirable and feasible institutional organization of a sustainable economy (Deblonde, 2001: 203-204).

Aalborg network empower for the local authorities to participate in the decision - making process in the national, regional and international level, thereby empowering indigenous knowledge and practice. This would allow the community's values to coexist with the new technology, and as a result, the culture of indigenous and their livelihoods-based relations with ecosystems could be enhanced.

The Nordic-Baltic Municipalities commit themselves to adopting and facilitating the prudent and efficient use of resources and to encouraging sustainable consumption and production. They will therefore work, throughout their community, to:

- 1) avoid and reduce waste, and increase re-use and recycling;
- 2) manage and treat waste in accordance with best practice standards,
- 3) avoid unnecessary energy consumption, and improve end-use energy efficiency;
- 4) undertake sustainable procurement;
- 5) actively promote sustainable production and consumption, in particular of eco-labeled, organic, ethical and fair trade products.

Voluntary international approaches as for example self commitment of organizations such as industry, (municipal) enterprises and administrations, as well as other organizations such as associations, clubs, etc. or the in the EU installed environmental audit system (EMAS) of a controlled entrepreneurial environmental management system (ISO etc.). It demonstrates on an international level the demand for a sustainable ecological development in local respectively regional spaces and refers directly to the introduction of environmental management systems. Particular value is assigned to a stronger integration of environmental aspects also in other policy areas as well as in pursuing international sustainability strategies and development aid (Mulisch, 2005).

The issue from Aalborg network for local governments is particularly important. The network-based partnerships between local authorities, partner's organizations and NGO-s have a common interest supporting national, regional and global strategies for sustainable development. Aalborg commitments can be transformed into specific indicators and applied to local management in order to assess the extent of the sustainability and justice of targets and practice.

## **Conclusions**

The present article deals with the Aalborg Charter - a basis for local sustainability action, its network, framework and goals. The foundation, organisational structure and geographical position of the Aalborg network have been analysed and described. The opportunities, effects advantages and outcomes of the network have been discussed against the characteristics, instruments and implementation process of political documents of the Aalborg Commitment. The governance of sustainable development is a complex, multi-level process involving a range of actors and institutions operating and interacting at a variety of levels from the global to the local. The EU Sustainable Development Strategy acknowledges the important role of Local Agenda 21 processes and the Aalborg Commitments in implementing its objectives. A major role in promoting the ideals of sustainable development is

carried out by national and local level national associations of local authorities and regions.

Aalborg Network is featured by three major characteristics: flexibility, scalability, and survivability. The Aalborg network is based on local authorities, cities and regions that have signed the Aalborg commitments are the driving force in the network. In the Aalborg commitments implementation process is a continuous need for support, encouragement and the opportunity to exchange experience and knowledge with others and with their partners at multiple levels. Realising the sustainable development has set practical goals for local governments based on the ideological framework which is Aalborg commitments. There are both regional and local facilities and values to reach the targets, in addition there are international sources and frameworks like EMAS, ISO e.a.

Signing Aalborg commitments the local governments take responsibility to implementing sustainable strategies on the local level, strengthen the international cooperation of local authorities and develop local responses to global problems in partnership with local governments, communities and relevant stakeholders. Network based responsibility is a relevant ongoing instrument to implementing sustainable strategies.

## References

1. Aalborg commitments homepage. List of Aalborg Commitments signatories, [<http://www.aalborgplus10.dk/default.aspx?m=2&i=308>] 20.12.2006.
2. Aalborg commitments tools and resources. [<http://www.actor.sustainable-cities.org.uk/outline.html>] 21.12.2006.
3. **Bai, X.** Integrating Global Environmental Concerns into Local Management: the scale argument and the readiness argument. Institute for Global Environmental Strategies, [<http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/188/attach/UE-05-005.pdf>] 29.12.2006.
4. Council of the European Union, 2006. Renewed EU sustainable development strategy. [[http://ec.europa.eu/sustainable/sds2006/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/sustainable/sds2006/index_en.htm)] 28.11.2006.
5. **Deblonde, M.** Economics as a political Muse. Philosophical Reflections on the Relevance of economics for Ecological policy. Kluwer Academic Publishers, 2001, pp. 203-204.
6. **Elliot, J.A.** An Introduction to Sustainable development. London, New York, 2006, pp. 127.
7. **Juris, J. S.** Networked social movements: global movements for global justice. In Castells, M. (Ed.) The Network Society: a Cross-cultural Perspective. Edward Elgar Publishing Limited, 2004, pp.341-362.
8. **Kiili, J.** Sissejuhatus keskkonnapolitikasse, Tallina Tehnikaülikooli Kirjastus, 2000, pp 90-107.
9. Ministry of Environment. Estonian National Strategy on Sustainable Development, [<http://www.envir.ee/1663102006>] 16.11.2006.
10. **Mulisch, H.M.** Municipal Environmental management. A Guideline for Decision-Makers in Municipalities. Potstam, 2005, pp. 11.

11. **Pike, A., Rodriguez-Pose, A., Tomaney, J.** Local and regional development. London and New-York, 2006, pp. 122.
12. **Punning, J.-M.** Rio keskkonnakonventsioonid ja nende ühisrakenduse probleemid Eestis. In Punning, J.-M (Ed.) Eesti jätkusuutliku arengu teel. Eesti Ensüklopeediakirjastus, 2006, pp. 54-55.
13. Swedish Council for Sustainable development. Establishment of a Nordic regional Aalborg commitments network, [<http://www.hallbarhetsradet.se>] 15.11.2006.
14. United Nations. Earth Summit, [<http://www.un.org/geninfo/bp/envirp2.html>] 20.10.2006.

## **EINIGE AUSGANGSPUNKTE DER STÄDTEPOLITIK ESTLANDS**

Sulev Mäeltsemees  
Tallinner Technische Universität

Es ist öfters zu hören oder zu lesen, dass wir in einem oder anderen Wirtschaftsbereich gar keine Politik haben. Es sollte an Landwirtschaftspolitik, Regionalpolitik, Sozialpolitik usw. fehlen. Im Allgemeinen handelt es sich aber um eine übertriebene und eher wegen parteipolitischer Zielsetzungen gemachte Kritik. So wurden z. B. die Grundlagen der Sozialpolitik Estlands schon 1994 durch die Konzeption der Regionalpolitik verabschiedet. In Folgejahren sind diese Prinzipien je nach Entwicklung der Gesellschaft und Wirtschaft, einschließlich der wesentlichen Änderungen im Zusammenhang mit EU-Beitritt, konkretisiert worden. Ähnliche Aussagen können auch bezüglich anderer Wirtschaftspolitischen Bereiche gemacht werden. Doch muss man bei Veröffentlichung einer derartigen bloßen Kritik zugeben, dass diese oder jene konkrete Wirtschaftspolitik nicht unbedingt erfolgreich gewesen ist und unbedingt aktualisiert werden muss usw. Soweit bekannt, befasst sich der nachfolgende Artikel als die erste diesbezügliche Publikation in Estland mit Städtepolitik, die in unserem Land 2007 wirklich noch völlig gefehlt hat. Eigentlich hat man erst in Paar letzten Jahren angefangen, es mindestens als Stichwort zu erwähnen.

### **Zur bisherigen Position der Städtepolitik in Estland**

Städtepolitik als Begriff wird in unseren Rechtsakten zum ersten Mal erwähnt in 2005 von Estlands Regierung genehmigter Strategie der regionalen Entwicklung für 2005-2015, und damit wird der Städtepolitik auch eine Wichtigkeit beigemessen. (1). Für Umsetzung der Strategie wird im Handlungsplan (P. 2.6) eine Ausarbeitung staatlicher Städtepolitik vorgesehen. Bedauerlicherweise muss hier unterstrichen werden, dass Städtepolitik dabei lediglich im Handlungsplan (in der Anlage zur Strategie) zum Ausdruck gebracht wird, obwohl gemäß Strategie den Städten als solchen in der Entwicklung der Wirtschaft eine unumgängliche Rolle zusteht. So wird in der Strategie z. B. als eines der wesentlichen Ziele der Regionalpolitik die qualitative Förderung der Konkurrenzfähigkeit der Hauptstadtregion und anderer städtischen Regionen unterstrichen. Nicht weniger wichtig ist in der Strategie für 2015 enthaltene Vision, dass Kreiszentren und andere größere städtische Zentren untereinander und mit ihrem Hinterland durch ein gleichmäßig entwickeltes Infrastrukturnetzwerk und gut funktionierenden und vertrauensvollen öffentlichen Transport verbunden werden sollen. Die untereinander gut verbundenen Zentren handeln in internationaler Konkurrenz als gemeinsames Zusammenarbeitsnetzwerk, was eine Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit von ganz Estland zur Folge hat. Gerade das letzte Stichwort muss man in diesem Zusammenhang besonders unterstreichen.

Als dessen Bestätigung kann man hier die vom Finnlands Innenministerium in 2006 zusammengestellte Analyse anführen (2), woraus ersichtlich wird, dass das Hauptziel der finnischen Regionalpolitik in früheren Jahren in möglichst schneller Förderung der Entwicklung aller Regionen und Gemeinden des Landes bestand. Man versuchte die Entwicklung aller Städte, unabhängig von ihrer geographischen Lage,

zu unterstützen, um eine Konzentrierung der Bevölkerung und der Wirtschaftstätigkeit vor allem in Südfinnland, in der Umgebung von Helsinki, und einigen anderen größeren Zentren zu vermeiden und auch weiter nördlich abgelegenen Städten und Gemeinden eine Entwicklungschance zu geben. Eigentlich gehen in dieser Analyse enthaltene Vorschläge von einer grundsätzlich neuen Tendenz in regionaler Entwicklung Finnlands aus – nämlich aus der Erhöhung Finnlands internationaler Konkurrenzfähigkeit. Als die Hauptvoraussetzung für Erhöhung der internationalen Konkurrenzfähigkeit eines Landes haben Städte nicht nur als innenstaatliche regionale Zentren und Drehscheiben der Wirtschaftsentwicklung der Region zu funktionieren, sondern sie müssen auch selbst international konkurrenzfähig sein.

Am 13. Juni 2006 äußerten der Vorstand des Estnischen Städtebundes und seine Abgeordnetenversammlung (3) den Standpunkt, dass unter Estlands Regionalpolitik bisher meistens Landregionen im engeren Sinne verstanden worden sind. Regionale Entwicklung sollte aber bestimmt eine viel weitere Bedeutung haben als nur Nachhilfe für ländliche Regionen oder ihre Unterstützung. Städte haben in ihrem heutigen Entwicklungsstadium ihre spezifischen Probleme, mit denen man sich auf Regierungsebene viel aktiver konfrontieren sollte.

Die bescheidene Aufmerksamkeit, die von Wissenschaftlern, Politikern und anderen mehr oder weniger als Schlüsselpersonen handelnden Personen auf Städte und auf die in der Entwicklung der städtischen Umwelt zustande gekommenen und immer noch stattfindenden Änderungen ist dadurch bedingt, dass wir in Estland weder über eine systematische Analyse noch eine Einschätzung des vollständigen Stadtmilieus (naturbezogenen und sozialwirtschaftlichen) verfügen. Es gibt zwar hervorragende Untersuchungen zu engeren Themen, die alle von Fachleuten des Lehrstuhles für Menschengographie an Tartuer Universität (Prof. J Jauhiainen (4) und einige andere) stammen. Deshalb ist auch das Fehlen einer staatlichen Städtepolitik verständlich. Die Rolle der Städte, vor allem aber die Rolle der Hauptstadt in sozial-wirtschaftlicher Entwicklung eines Landes und bei Umsetzung der Regionalpolitik wird einfach nicht verstanden. Noch vor kurzem wurde sarkastisch gesagt, dass Tallinn eine florierende City ist, die auf Kosten anderer Gemeinden und Städte lebt. Man hat es nicht begriffen (oder hat nicht begreifen wollen?), dass gleich wie jedes Zentrum als wirtschaftlicher Motor seines Hinterlandes gilt, wird es den Gemeinden und Städten des Tallinner Hinterlandes wirtschaftlich erst dann gut gehen, wenn es Tallinn gut geht. Mit Rücksicht auf die große Bedeutung von Tallinn in ganz Estland (ein Drittel der Bevölkerung), gilt eigentlich teilweise das ganze Land als Hinterland der estnischen Hauptstadt. Dies wird unter anderem auch dadurch bezeugt, dass aus 200-300 km Entfernung, z. B. von der Insel Saaremaa oder aus dem südlichen Landkreis Võrumaa usw., Leute nach Tallinn zur Arbeit fahren. Betrachtet man die Einkommensbasis der Gemeinden und Städte, muss unbedingt erwähnt werden, dass der Lohnsteueranteil, der dem lokalen Haushalt zugeteilt wird (in 2007 sind es 11,9%), in den Haushalt der Gemeinde oder Stadt einläuft, wo der Steuerzahler seinen Wohnort hat. Da Durchschnittslöhne bzw. Gehälter in Tallinn im Vergleich zu anderen Regionen Estlands bis 1,5-2 Mal höher sind, profitieren davon auch die Gemeinden und

Städte, aus denen Leute nach Tallinn arbeiten fahren. Zu leiden (mindestens psychologisch) haben natürlich konkrete Menschen und Familien, aber dadurch werden die Behauptungen, als ob Tallinn auf Kosten anderer lebe usw., keinesfalls gerechtfertigt. In vieler Hinsicht gilt Tallinn als Quelle für Haushaltseinnahmen vieler Gemeinden und Städte. Die Ausarbeitung von Städtepolitik ist bei uns teilweise sogar ignoriert worden, weil man gedacht hat, dass „*Städtepolitik doch immer auf Spaltung des Bauernvolkes gerichtet ist*“ (5). Trotz allem sind aber Land- und Städtepolitik zwei Bestandteile der Regionalpolitik, die in naheliegenden Gemeinden größerer Städte, wo mit dem Phänomen von „*urban sprawl*“ zu tun hat, nicht separat betrachtet werden können. Dabei ist auch zu verstehen, dass die Ursache vom „*urban sprawl*“ nicht eine größere Bevölkerungszahl sondern eine veränderte Lebensweise ist.

Einer der Gründe für die sehr bescheidene Beschäftigung mit Städtemilieu und fürs Fehlen der Städtepolitik in Estland ist bestimmt auch Stagnation in der Entwicklung betreffender Begriffe. Sowohl in Europa als auch woanders sind Städte als historische und rechtliche Kategorien betrachtet worden. Jahrhunderte lang war es auch begründet, weil „Stadtluft frei machte“. Aber ab Mitte des XX Jahrhunderts geht man in Westeuropa bei Förderung und rechtlicher Regulation von Kommunalverwaltungen vom Prinzip aus, dass ländliche und städtische Einheiten der lokalen Selbstverwaltungen von ihrem Rechtsstatus aus als gleich gelten. Das wird auch durch den Gebrauch von Sammelbegriffen für Einheiten der lokalen Selbstverwaltungen (die Gemeinde, *die Kommune, kunta*) bestätigt. So wird im Gemeindegesetz Finnlands vom 1995 (*Kuntalaki*) § 5 festgehalten, dass „*eine Gemeinde die Bezeichnung der Stadt benutzen kann, wenn sie der Meinung ist, dass sie den an eine stadtähnliche Gemeinschaft gestellten Bedingungen entspricht*“. (6)

Für Ausarbeitung Estlands Städtepolitik ist eine Untersuchung der Probleme der an der Ostsee liegender Städte, vor allem aber der Hauptstädte notwendig. Weil in einigen Wirtschaftsanalysen z. B. auch Weißrussland zur Ostseeregion gerechnet worden ist, ist es vom Standpunkt vergleichender Städtepolitik doch zweckmäßig, als Ostseeregion ein Gebiet zu betrachten, das insgesamt sechs Länder (Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Litauen und Schweden) und die größten administrativen Regionen der Ostseeländer umfasst. Zu letztgenannten gehören in Deutschland die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, in Polen die Wojewodschaften Pomorskie und Zachodniopomorskie und in Russland die Stadt Sankt Petersburg und die Leningrader Oblast sowie die Stadt Kaliningrad samt gleichnamiger Oblast. Es handelt sich um eine Fläche von 1 112 272 km<sup>2</sup> (ca. 10% des Territoriums Europas) und die Einwohnerzahl von 42,4 Millionen Menschen (ca. 5% der Bevölkerung Europas). Ausgehend von dieser territorialen Aufteilung handelt es sich um folgende Hauptstädte der einbezogenen Länder: Kopenhagen, Helsinki, Riga, Stockholm, Tallinn und Vilnius, und um Hauptstädte der genannten administrativen Regionen wie Gdansk, Kaliningrad, Kiel, Schwerin, Szczecin und St Petersburg. In diesen Städten wohnen 9,7 Millionen Menschen, was 27% der Bevölkerung der Ostseeregion ausmacht (Tabelle 1).

**Tabelle 1. Ostseeregionen und ihre Hauptstädte mit Einwohnerzahlen in 2005 (7)**

| Land oder administrative Region | Fläche (in Tausenden km <sup>2</sup> ) | Bevölkerungszahl (in Tausenden) | Hauptstadt   | Einwohnerzahl in der Hauptstadt (in Tausenden) |
|---------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------|--------------|------------------------------------------------|
| Dänemark                        | 43,1                                   | 5 427,5                         | Kopenhagen   | 503,0                                          |
| Estland                         | 45,2                                   | 1 344,7                         | Tallinn      | 396,2                                          |
| Finnland                        | 304,1                                  | 5 255,3                         | Helsinki     | 560,9                                          |
| Kaliningrad Oblast              | 15,1                                   | 945,0                           | Kaliningrad  | 425,6                                          |
| Lettland                        | 64,6                                   | 2 291,6                         | Riga         | 727,6                                          |
| Leningrad Oblast                | 84,5                                   | 6 253,9                         | St Peterburg | 4 601,0                                        |
| Litauen                         | 65,3                                   | 3 403,3                         | Vilnius      | 541,8                                          |
| Mecklenburg-Vorpommern          | 23,2                                   | 1 732,2                         | Schwerin     | 97,7                                           |
| Pomorskie                       | 18,3                                   | 2 194,0                         | Gdansk       | 459,1                                          |
| Schleswig-Holstein              | 15,7                                   | 2 823,2                         | Kiel         | 233,0                                          |
| Schweden                        | 410,3                                  | 9 011,4                         | Stockholm    | 765,0                                          |
| Zachodniopomorskie              | 22,9                                   | 1 695,0                         | Szczecin     | 411,9                                          |
| INSGESAMT                       | 1 112,3                                | 42 377,1                        |              | 9 722,8<br>(ohne St Peterburg<br>5 121,8)      |

Als die wesentliche Datenbasis für Vergleiche wird in EU das Städteaudit benutzt. Das Städteaudit (*Urban Audit*) ist die regelmäßige Datenerhebung zur Lebensqualität in größeren und mittleren Städten Europas im Auftrag der Europäischen Kommission. Derzeit umfaßt das Audit 258 Städte von EU-27 (aus Estland Tallinn und Tartu). Leider stammen die auch in 2007 dargestellten letzten vergleichbaren Daten aus dem Jahr 2001, und vom Standpunkt der Forscher der Ostseestädte sind Angaben zu Sankt Petersburg aus verständlichen Gründen (weil das Land bzw. der Staat sie nicht zu EU gehört) gar nicht vorhanden. Aber in dieser Stadt wohnt fast die Hälfte aller Einwohner der Hauptstädte von Ostseeanrainerstaaten und administrativen Regionen.

Beim Vergleich der sozialwirtschaftlichen Entwicklung der Städte, einschließlich der Hauptstädte, gibt es leider auch Probleme mit Benutzung einer so universeller Kennziffer wie Bruttosozialprodukt (BSP), weil in EU BSP nur auf NUTS III Ebene dargestellt wird. In Estland gehören zur NUTS Ebene aber fünf Regionen und Tallinn samt Landkreis Harjumaa. In Lettland gibt es sechs und in Litauen zehn NUTS III Regionen.

Estlands Städtepolitik kann nicht ohne Kennenlernen der Regelungen der EU und des Europarates (ER), d.h. des Städtepolitik beeinflussenden europäischen Rechts sowie der in anderen Mitgliedsstaaten (von hier aus gesehen vor allem in Finnland und Schweden) gemachten theoretischen Untersuchungen und praktischer Umsetzungen der Rechts und ihre entsprechende Analyse aus estnischer Sicht ausgearbeitet werden. Bestimmt muss in diesem Zusammenhang auch die Tatsache erwähnt

werden, dass die Stadtbevölkerung auf ganzer Erde in 2005 zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit die Zahl der Landbevölkerung überstieg, und wir damit mit einer durchschnittlichen Urbanisationsstufe von mehr als 50% zu tun haben.

Im Vergleich z. B. zu Finnland oder Schweden ist für Estland das Leben in Kleinstädten oder im hiesigen Sinn Großstädten charakteristisch (Tabelle 2). In Städten mittlerer Größe (20 000 – 100 000 Einwohner), wo man im Allgemeinen die beste Lebensumwelt bezüglich sowohl Natur als auch Zugänglichkeit von täglichen Leistungen hat, lebt in Estland 13%, in Finnland 34% und in Schweden sogar 50% der Bevölkerung des Landes. Auch im Wohnort kommt die Tatsache zum Vorschein, dass es in Estland noch keine Mittelschicht im wirtschaftlichen Sinn gibt. Aber anscheinend gibt es auch einen Zusammenhang zwischen diesen zwei Merkmalen.

**Tabelle 2. Der Anteil der Bevölkerung in den Städten mit verschiedener Grösse**

| Tsd Ew   | 15-20 | 20-25 | 25-50 | 50-100 | 100-250 | Über 250 |
|----------|-------|-------|-------|--------|---------|----------|
| Estland  | 3,7   | 1,5   | 6,7   | 5,0    | 7,6     | 29,5     |
| Finnland | 0,4   | 6,4   | 14,7  | 13,2   | 4,4     | 10,7     |
| Schweden | 0,9   | 5,2   | 20,7  | 24,0   | 12,8    | 16,8     |

### **Städtepolitik in der Europäischen Union und im Europarat**

In EU und ER fing man erst in 1980-er bis 90-er an, sich systematisch mit Städtepolitik zu befassen. Und so wurde am 18. März 1992 vom Europarat als eine der wichtigen Regulationen in diesem Bereich die Europäische Städtecharta (8) verabschiedet, die Bürgerrechte in Städten Europas definiert und praktische Richtlinien für gutes Städtemanagement unter anderem in Bereichen Wohnungsbau, Stadtarchitektur, Transport, Energieversorgung, Sport und Urlaub, Umweltverschmutzung und Sicherheit gibt. Am 20. Mai 1983 wurde im spanischen Torremolinos die Europäische Raumordnungscharta (bekannt als Torremolinos Charta) verabschiedet. Mit diesem Dokument wurde der Begriff der Raumordnung (*spatial planning*) eingeführt. Als es sich bei früherer Planung von größeren Territorien, die aus architektonischer Planung (Stadtplanung) ausgewachsen war, meistens um relativ reine territoriale Planung handelte, wurde in der Raumordnungs-charta die zu diesem Zeitpunkt ausgebildete Erfahrung widerspiegelt, dass Planung von einem größeren Territorium nicht ohne ausgeglichene Betrachtung von sozialen, wirtschaftlichen, umweltbezogenen und kulturellen Aspekten möglich ist.

Im Jahre 1997 hat die EU-Kommission die Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ angenommen. Ein Jahr später hat die EU-Kommission beschlossen, die Aktionsrahmen der EU für nachhaltige Stadtentwicklung vorzulegen (9). Diese Aktionsrahmen waren ein erster Schritt zur Einhaltung der in der Mitteilung eingegangenen Verpflichtung, die für die Stadtentwicklung relevanten Gemeinschaftspolitiken besser zu integrieren, um die Rolle von Europas Städten als Plätze sozialer und kultureller Integration, als Quelle ökonomischen Wohlstands und nachhaltigen, umweltgerechten Wachstums und als Basis für die Demokratie zu stärken oder wiederherzustellen.

Die EU Aktionsrahmen für nachhaltige Stadtentwicklung zielte ab auf besser koordinierte und gezielte Gemeinschaftsaktionen hinsichtlich städtischer Probleme und gruppierte sich anhand vier unabhängiger Politikziele (10):

1. Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und Beschäftigung in den Städten.
2. Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in den städtischen Gebieten.
3. Schutz und Verbesserung der städtischen und globalen Umwelt: hin zu lokaler und globaler Nachhaltigkeit.
4. Beitrag zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Bedeutung städtepolitischer Fragen wurde von mehreren aufeinander folgenden EU-Ratspräsidentschaften anerkannt, insbesondere bei den informellen Ministertreffen in Rotterdam im 2004, in Bristol im 2005.

Vom Estlands Standpunkt aus ist besonders wichtig der in 2005 verabschiedete Bericht des Europäischen Parlaments über die städtische Dimension im Zusammenhang mit der Erweiterung, worin Inhalte und Ziele der Städtepolitik formuliert werden. (11). In dieser Resolution wurden auch Gesetzesvorlagen des Europavertrages (vor allem die Artikel I-3, I-14, II-96 und III-220 sowie Abs. 3 vom Art. III-365), die schon erwähnte Europäische Städtecharta und auch die auf Bitte von Holland (als Vorsitzender der EU) im Oktober 2004 durchgeführte Untersuchung „Die Städtepolitik der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ sowie mehrere andere Dokumente berücksichtigt (12, 13).

In seinem Bericht begrüßte das Europäische Parlament die Einbeziehung einer nachhaltigen Stadtentwicklung als zentrales Thema der Kohäsionspolitik sowie der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds. Es wurde hervorgehoben dass *„der Begriff schonender Entwicklung der Städte als ein Beitrag der Städte, Ballungsgebiete und städtischer Regionen zu Gunsten des Wirtschaftswachstums, der Innovation sowie der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammengehörigkeit definiert worden ist.“* In der Resolution wurde verlangt, dass die Europäische Kommission parallel zum sozialen und gesellschaftlichen Dialog auch einen territorialen Dialog einleiten sollte. Dieser territoriale Dialog würde den regionalen und kommunalen Behörden und ihren Verbänden eine Teilnahme an Verhandlungen und Beschlussfassungsprozessen, die mit Politik und Maßnahmen des städtischen Bereichs verbunden sind, ermöglichen, und dies vor allem im Rahmen der Zusammenhörigkeitspolitik und der Verwaltung von Strukturfonds. Für besonders wichtig wurde die Vertiefung der Partnerschaft zwischen Stadt- und Landregionen zwecks Erreichung einer territorialen Zusammengehörigkeit und ausgeglichenen Entwicklung gehalten. Es wurde unterstrichen, dass eine räumlich und thematisch einheitliche und auf Menschen ausgerichtete Städtepolitik ausgearbeitet werden muss, und dass auf dieser Basis ein Grunddokument zu verfassen ist, das Richtlinien zum Thema „ideale Stadt Europas“ und in der Europäischen Städtecharta festgelegte Anweisungen enthalten sollte.

Mit der Attraktivität ziehen die Städte Investitionen und Arbeitsplätze an. Ein Schlüsselfaktor für die Attraktivität von Städten ist die Qualität des städtischen Umfeldes. Nach der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (14) müssen wenigstens folgende grundlegende Bereiche in Betracht gezogen werden, um die Attraktivität einer Stadt zu erhöhen: Verkehr, Erreichbarkeit und Mobilität, der Zugang zu Diensten und Einrichtungen, die natürliche und psychische Umwelt sowie der Kultursektor.

Eine wettbewerbsfähige Stadt muß in moderne, effiziente und bezahlbare Dienste investieren, die Problemlos online zugänglich sind. Wichtige Dienste auf diesem gebiet betreffen die Gesundheitsversorgung, soziale Dienste, den Bildungsbereich sowie die öffentliche Verwaltung. Diese Dienste müssen sich laufend weiterentwickeln und sich dabei an die aktuellen und künftigen demographischen Veränderungen anpassen. Dies ist aktuell besonders in Hinblick auf eine „alternde Bevölkerung“ in Estland bedeutsam.

Städte bieten häufig von Natur aus ein Umfeld, das der Innovation und dem wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen förderlich ist. Sie können dabei die Initiative ergreifen, um dieses Umfeld mit entsprechenden Maßnahmen auf Ebene einer Stadt besteht etwa darin, daß Städte meist genauere Informationen über die Besonderheiten des Unternehmensumfelds besitzen und daher sehr gut in der Lage sind, lokalspezifische, effektive und integrierte Lösungsansätze für meist komplexe Herausforderungen anbieten zu können. Die Städte können Partnerschaften und „*Clusters of Excellence*“ (Kompetenzzentren) mit Universitäten und anderen höheren Bildungseinrichtungen anregen und koordinieren und so Gründerzentren und Wissenschaftsparks schaffen. In den Städten konzentrieren sich der größte Bedarf als auch die größten Entwicklungsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt. Während einerseits hoch qualifizierte Personen in den Städten überrepräsentiert sind, gilt dies andererseits auch für Personen mit niedrigerem Bildungs- und Ausbildungsstand.

Es ist notwendig, flexible Kooperationen zwischen den unterschiedlichen Regierungs- und Verwaltungsebenen einzurichten. Städte müssen dafür (im institutionellen Rahmen des Staates) geeignete und effiziente Formen von „*Governance*“ entwickeln, die es ihnen ermöglichen, alle Aspekte städtischer Entwicklung anzugehen. Vom Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe* – CLRAE) wurden 2006 die Empfehlungen zum guten Management der Europäischen Hauptstadtregionen (15) genehmigt.

Wir können nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß zahlreiche EU-Politiken *de facto* eine städtische Relevanz aufweisen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass Städtepolitik nicht zum direkten Zuständigkeitsbereich der EU gehört, aber die EU ist bevollmächtigt, eine Politik umzusetzen, die einen direkten Einfluss auf schonende Stadtentwicklung in Bereichen regionale und Zusammengehörigkeitspolitik, Transport, Umwelt, Arbeitsbeschäftigung und Sozialfragen, wissenschaftliche Untersuchungen, Binnenmarkt, Konkurrenz usw. ausübt. Eines der heutigen wesentlichen Probleme ist der steigende Energiebedarf der Städte, denn der

Bedarf nach Energie vergrößert sich nicht nur in von "urban sprawl" gekennzeichneten Regionen, sondern auch in Stadtbezirken, die je nach ihrer Art und Weise der Existenz (Lebensart) eigentlich umweltfreundlich sein sollten (in Tallinn z. B. Pirita, Nõmme). Energiepolitik gilt aber als ein Bestandteil der ganzen Politik der EU. Zu einer umweltfreundlichen Stadt gehören auch Investitionssysteme und Investitionsprioritäten, die Rücksicht auf Umwelt nehmen.

Bei Städten hat man mit Regionen zu tun, wo sich die kompliziertesten und sich ständig wiederholenden Probleme wie Armut, Sicherheit, Obdachlosigkeit, Drogensucht, Umweltverschmutzung, Verkehr, Arbeitslosigkeit, soziale Verdrängtheit, räumliche und ethnische Segregation konzentrieren. Städte und urbanisierte Regionen werden von schnellen demographischen Änderungen gekennzeichnet. Gleichzeitig gelten aber Städte als Regionen, auf die sich das Entwicklungspotential des XX Jahrhunderts stützt – hier befinden sich Universitäten, Untersuchungszentren und anderes mehr. Städte, urbanisierte Gebiete und Stadtregionen, darunter auch kleine und diejenigen von mittlerer Größe, gelten als Schlüssel-subjekte regionaler und lokaler Entwicklung sowie als Drehscheibe bei Umsetzung der Lissaboner Strategie. In der Analyse des Finischen Innenministeriums (2) wird erwähnt, dass Städte eine entscheidende Rolle in der Umsetzung der Strategie von Lisabon und erfolgreicher Innovationspolitik spielen.

Städtepolitik gehörte auch zu wichtigsten Themen der Vollversammlung des Komitees der Regionen der EU. Unter anderem wurde der Beitrag der Städte zur Schaffung von Arbeitsplätzen und ihre Rolle in Wachstumstheorie der EU (16) erörtert. Es ist die Gefahr erkannt worden, dass falls keine klar definierte Rechtsakt verabschiedet werden sollte, werden wir in Zusammengehörigkeitspolitik der Europäischen Union in 2007-2013 nicht eine Verstärkung, sondern ein Nachlassen der städtischen Dimension feststellen müssen. Städte brauchen flexible Finanzinstrumente, die es ihnen ermöglichen würden, auf wirtschaftliche und soziale Änderungen zu reagieren.

Vom Standpunkt der Hauptstädte müssen einige internationale Organisationen erwähnt werden. In 1961 wurde von Hauptstädten der EU die Union der Hauptstädte der EU (*Union of Capitals of the European Union* – UCUE) gegründet (17). Die Universitäten der europäischen Hauptstädte haben ihr eigenes Netzwerk (*Network of Universities from the Capitals of Europe* – UNICA) (18) ins Leben gerufen. Im Bereich der Städtepolitik muss man Forschungsarbeiten kennen, die von solchen Netzwerken gemacht worden sind wie *European Urban Knowledge Network* ([www.eukn.org](http://www.eukn.org)) oder die 1986 von Oberbürgermeistern gegründete Organisation *Eurocities* ([www.eurocities.org](http://www.eurocities.org)), wozu in 2006 128 Städte aus 33 Ländern gehörten.

URBACT, das Programm der Städtepolitik der EU ([www.urbact.eu](http://www.urbact.eu)), wurde schon Ende der 1980-er wurde in Anspruch genommen. Das allgemeine Ziel vom URBACT Programm ist internationaler Meinungsaustausch zwischen unterschiedlichen Parteien, vor allem zwischen Städten. Durch Entwicklung und Einführung innovativer Strategien haben die programmbezogenen Tätigkeiten zur Lösung von wirtschaftlichen und sozialen Problemen in kleinen, mittelgroßen und auch Groß-

städten Europas sowie zur Ausbildung der Städtepolitik der EU beizutragen. Estland hat sich dem URBACT Programm, an dem sich Städte mit einer Einwohnerzahl über 20 000 beteiligen können, am 20. April 2005 angeschlossen. Außer Tallinn gehören in Estland zu solchen Städten noch Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu und Viljandi. Gemäß URBACT Programm (19) soll das Hauptaugenmerk der Ausbildung der Städtepolitik, die eine immer mehr wichtig werdende Komponente der europäischen Zusammengehörigkeitspolitik wird, gelten. Die Europäische Kommission hat in ihren Vorschlägen zu Strukturfonds für die Finanzperiode 2007-2013 die Notwendigkeit einer separaten Behandlung der Probleme von Stadtregionen in allen für weniger entwickelte Regionen gedachten Programmen vorgesehen, und auch die Notwendigkeit zur weiteren zukünftigen Unterstützung der Zusammenarbeit europäischer Städte im Rahmen des separaten URBACT Programms.

Städtepolitik hat einen bedeutenden Platz auch in der Arbeit einiger internationaler Berufsorganisationen eingenommen. So wurden in 2004 vom Rat Europäischer Architekten 21 Thesen zur Stadtplanung und Städtepolitik genehmigt. In diesen Thesen wird unterstrichen, dass für die Entwicklung der Lebensumwelt alle Aspekte der Nachhaltigkeit, darunter sozialpolitische, kulturelle und umweltbezogene Momente berücksichtigt werden sollen. Für Gewährleistung einer nachhaltigen Zukunft für alle Bürger ist es notwendig, alle Beteiligten in die Ausarbeitung von Umweltstrategien der Stadt einzubeziehen. Für Sicherung einer hohen Lebensqualität in unseren städtischen Regionen muss eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen Städten und Regionen und eine effektive Koordinierung der Handlungen gewährleistet werden. Als ein guter Ausgangspunkt dient hier die Umsetzung der in Zielsetzungen der Europäischen dimensionalen Entwicklung (*European Spatial Development Perspective*) geplanten strategischen Grundsätze. Eine qualitative Struktur, die alle Grundsätze der Nachhaltigkeit enthält, gilt als Voraussetzung für ein schönes und lebensfähiges Baumilieu, das den Anforderungen und begründeten Wünschen der Bürger entspricht. Eine solche Struktur muss als existenzieller Bestandteil und nicht als dekorativer Schmuck der Städtepolitik betrachtet werden. Wegen besonders tiefgreifender Wirkung städtischer Entwicklungspolitik müssen in die Beteiligungsprozeduren der Städteplanung, Städtegestaltung und des Stadtmanagement alle Interessengruppen einbezogen werden, um genau so wie bei guten Wahlsitten auch eine gemeinsame Verantwortlichkeit der Interessengruppen für die Qualität der städtischen Umwelt zu gewährleisten.

Es muss erwähnt werden, dass die Europäische Umweltagentur in 2006 den Bericht „*Urban sprawl in Europe*“ veröffentlichte (20), wo unter anderem kritisch unterstrichen wurde, dass es bei *urban sprawl* in Europa um ein Umweltproblem handelt, dem bisher kaum Aufmerksamkeit geschenkt worden ist. Mehr als ein Viertel der Fläche der EU ist urbanisiert. 78% der Bevölkerung der EU leben in Städten oder Ballungsgebieten. Lebenserwartung der Europäer steigt ständig, und immer mehr Menschen leben einsam und brauchen immer mehr Lebensraum. In Jahren 1999-2000 wurden in Europa über 8 000 km<sup>2</sup> für Bau von Gebäuden in Anspruch genommen. Es ist eine Fläche, die dreimal so groß ist wie Luxemburg. Bei gleichem Tempo verdoppelt sich das urbanisierte Territorium ca. innerhalb eines

Jahrhunderts. Durch den schnellen und fortsetzenden Prozess von urban sprawl ist der Gleichgewicht von Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft in Europa bedroht. Im Bericht wird unterstrichen, dass für Koordinierung und Zügelung der Städteplanung eine entsprechende Politik der EU notwendig ist.

Interessant ist die Städtepolitik einzelner Länder. In Frankreich wurde in 1990 das Ministerium für Städtepolitik gebildet (21). Schweden haben selbstkritisch behauptet (22), dass sie gar keine durchdachte Städtepolitik haben, obwohl von Schwedischer Regierung der Rat für Stadtmilieu (*Stadsmiljörådet*) gegründet worden ist, der eigentlich einen Ausschuss für Stadtplanung und Stadtbau darstellt. Zum Ausschuss gehören hauptsächlich Architekten, aber vertreten sind auch andere Lebensbereiche (Bauunternehmen, Lehrer, Kulturgeografen, Regionalwissenschaftler, Kulturschaffende). In 2003 wurde vom Ausschuss die „Agenda des Städtemilieus“ veröffentlicht, wo die ganzen Erfahrungen Schwedens in Sachen Städteplanung zusammengefasst wurden. Die Nachhaltigkeit der Städte beginnt und endet aber nicht nur mit Planungen. Unter anderem müssen auch die Entwicklung und die Lage des Städte-netzes untersucht und analysiert werden. Probleme gibt es öfters mit Festlegung, welche Siedlungen denn überhaupt von Städtepolitik direkt beeinflusst werden können?

### **Das System Estlands städtischer Siedlungen**

Je nach Ländern ist der Begriff einer Stadt unterschiedlich definiert, und es gibt drei hauptsächlich inhaltliche Kriterien: 1) Einwohnerzahl und Struktur der Beschäftigung (vor allem die Bedeutung vom primären und tertiären Sektor); 2) Bebauungsdichte (es gibt Länder, wo ein Territorium als urbanisiert bezeichnet wird, wenn der Abstand zwischen Bauten unter 50 Metern ist); 3) das wirtschaftliche Benehmen der Menschen (so wurde z. B. am 20. August 1958 in Städten der Estnischen SSR Tierhaltung und Ähnliches verboten, aber zum Teil knüpft sich dieses Kriterium an das Erste).

In Estland hat bei Festlegung vom Status einer Stadt die Entwicklung der historischen Besiedlung eine wesentliche Rolle gespielt. Die Ausbildung von städtischen Siedlungen fing bei uns an im 13. Jh., als die Stadt Tallinn in 1248 das Lübsche Recht zugeteilt bekam. Die älteste Erwähnung einer estnischen Stadt gehört in das Jahr 1030 und betrifft Tartu. Die jüngste estnische Stadt ist aber Tamsalu, die diesen Status 1996 bekam. Insgesamt sind es 70 Siedlungen, die durch die ganze Geschichte den Status einer Stadt oder eines Fleckens gehabt haben (Tabelle 3). Dabei wird aber nicht berücksichtigt, dass das 1251 gegründete Vana-Pärnu (Alt-Pärnu) und Uus-Pärnu (Neu-Pärnu), das 1318 Stadtrechte bekam, getrennt funktionierten.

**Tabelle 3. Historische Ausbildung des Netzes estnischer Städte und Flecken**

| Stadt, Flecken                     | Rechte eines Fleckens   | Stadtrechte        |
|------------------------------------|-------------------------|--------------------|
| 1. Abja-Paluoja                    | 1945-1993               | 1993               |
| 2. Aegviidu                        | 1945                    |                    |
| 3. Ahtme                           | 1948-1953               | 1953-1960          |
| 4. Ambla                           | 1945-1979               |                    |
| 5. Antsla                          | 1920-1938               | 1938               |
| 6. Elva                            | 1923-1938               | 1938               |
| 7. Haapsalu                        |                         | 1279               |
| 8. Jõgeva                          | 1919-1938               | 1938               |
| 9. Jõhvi                           | 1917-1938               | 1938-1960 und 1991 |
| 10. Järva-Jaani                    | 1945-1987               |                    |
| 11. Järvakandi                     | 1945                    |                    |
| 12. Kallaste                       | 1921-1938               | 1938               |
| 13. Karksi-Nuia<br>(bis 1987 Nuia) | 1945-1993               | 1993               |
| 14. Kehra                          | 1945-1993               | 1993               |
| 15. Keila                          | 1925-1938               | 1938               |
| 16. Kilingi-Nõmme                  | 1919-1938               | 1938               |
| 17. Kiviõli                        |                         | 1946               |
| 18. Kohila                         | 1945                    |                    |
| 19. Kohtla                         | 1945-1959               |                    |
| 20. Kohtla-Nõmme                   | 1991-1993               |                    |
| 21. Kohtla-Järve                   |                         | 1946               |
| 22. Kukruse                        | 1950-1959               |                    |
| 23. Kunda                          | 1920-1938               | 1938               |
| 24. Kuressaare                     |                         | 1563               |
| 25. Kärdla                         | 1920-1938               | 1938               |
| 26. Küttejõu                       | 1945-1957               |                    |
| 27. Lavassaare                     | 1949                    |                    |
| 28. Lihula                         | 1945-1993               | 1993               |
| 29. Loksa                          | 1948-1993               | 1993               |
| 30. Maardu                         | 1951-1980               | 1980               |
| 31. Mustla                         | 1926-1938               | 1938-1979          |
| 32. Mustvee                        | 1921-1938               | 1938               |
| 33. Mõisaküla                      | 1920-1938               | 1938               |
| 34. Märjamaa                       | 1945                    |                    |
| 35. Narva                          |                         | 1345               |
| 36. Narva-Jõesuu                   | 1917-1934 und 1945-1993 | 1993               |
| 37. Nõmme                          | 1917-1926               | 1926-1940          |
| 38. Otepää                         | 1919-1936               | 1936               |
| 39. Paide                          |                         | 1291               |
| 40. Paldiski                       |                         | 1783-1993 und 1996 |
| 41. Petseri                        |                         | 1782-1797 und 1918 |
| 42. Põltsamaa                      | 1920-1926               | 1926               |
| 43. Põlva                          | 1961-1993               | 1993               |
| 44. Pärnu                          |                         | 1251               |
| 45. Pärnu-Jaagupi                  | 1945                    |                    |
| 46. Püssi                          | 1954-1993               | 1993               |
| 47. Rakvere                        |                         | 1302               |

|                  |           |      |
|------------------|-----------|------|
| 48. Rapla        | 1945-1993 | 1993 |
| 49. R pina       | 1945-1993 | 1993 |
| 50. Saue         | 1973-1993 | 1993 |
| 51. Sillam e     | 1949-1957 | 1957 |
| 52. Sindi        | 1921-1938 | 1938 |
| 53. Somp         | 1948-1960 |      |
| 54. Suure-Jaani  | 1923-1938 | 1938 |
| 55. Tallinn      |           | 1248 |
| 56. Tamsalu      | 1954-1996 | 1996 |
| 57. Tapa         | 1917-1926 | 1926 |
| 58. Tartu        |           | 1230 |
| 59. Tootsi       | 1949      |      |
| 60. T rva        | 1921-1927 | 1927 |
| 61. T ri         | 1917-1926 | 1926 |
| 62. Valga        |           | 1584 |
| 63. Viivikonna   | 1950      |      |
| 64. Viljandi     |           | 1283 |
| 65. V hma        | 1945-1993 | 1993 |
| 66. V ru         |           | 1784 |
| 67. V su         | 1971      |      |
| 68. V  psu       | 1920-1938 |      |
| 69. V ike-Maarja | 1961-1963 |      |
| 70. V ndra       | 1945      |      |

Zu wesentlichen Änderungen im Netzwerk städtischer Siedlungen Estlands kam es Ende der 1930-er, als im am 1. Januar 1938 in Kraft getretenen Grundgesetzes Flecken als Begriff nicht mehr erwähnt wurde. Mit einer weiteren wesentlichen Erweiterung des Fleckennetzes hatte man währen der sowjetischen Zeit zu tun. Gemäß Grundgesetz vom 1992 gilt Flecken nicht mehr als Einheit der Kommunalverwaltung, aber es ist doch in Gebrauch als Siedlungseinheit (Siedlung). 1974 wurde vom Präsidium des Obersten Rates das Gesetz verabschiedet, wonach eine Stadt mehr als 8 000 Einwohner und ein Flecken über 2 000 Einwohner zählen musste. In 1996 (am 26 September) von der Regierung der Republik verabschiedeter Verordnung (RT I 1996, 72, 1268) werden gleiche Grenzkriterien der Einwohnerzahl benutzt, aber als eine wichtige Änderung wurde Flecken zur städtischen Siedlung umbenannt. Gemäß dieser Verordnung gelten als L ndersiedlungen lediglich nur Dörfer. 2007 gab es in Estland 173 Flecken.

Laut aus administrativen Grenzen ausgehender Statistik lebt in Estland in Städten 70% der Bevölkerung. Man kann wohl behaupten, dass in Estland in urbanisierten Regionen (einschließlich der *urban sprawl* gekennzeichneten Gebieten)) mindestens genau so viele Menschen leben wie in EU (beinahe 80%). Eine sehr grundsätzliche Frage ist aber, bei welcher Einwohnerzahl und in Regionen welcher Bevölkerungsdichte wir von einer Städtepolitik und ihrer Umsetzung sprechen können? Ist das jede Siedlung, die historisch die Rechte einer städtischen Siedlung erhalten hat oder sollte man gleichzeitig noch weitere Kriterien berücksichtigen? Die Flecken Saku oder Laagri mit ihren je über 4 000 Einwohnern (im Sinne vor 1996 Landsiedlungen) sind z. B. bestimmt bedeutend mehr städtisch als die Städte M is k la

oder Kallaste mit Einwohnerzahlen je unter 1 200. Aber die Frage ist, ob Städtepolitik die obengenannten Siedlungen überhaupt betrifft oder wird sie umgesetzt nur auf Siedlungen mit z. B. über 10 000 Einwohner oder ist auch diese Mindestgrenze der Einwohnerzahl zu niedrig für Feststellung einer klar ausgeprägten städtischen Lebensart?

In dem in 2007 hauptsächlich vom Umweltministerium und Innenministerium zwecks Umsetzung der Strategie für staatliche Strukturmittel 2007-2013 festgestellten Projekt des Umsetzungsplanes der Entwicklung der Lebensumwelt (23) werden als Stadtregionen nur Tallinn mit Einheiten der Kommunalverwaltung seines Hinterlandes und die Stadtregion von Kohtla-Järve, Tartu, Pärnu und Narva betrachtet. Die Einwohnerzahl von diesen Einheiten betrug in 2006 56% der Bevölkerung Estlands.

Es gibt auch eine Reihe von Problemen, die sich aus der verwaltungsterritorialen Reform Estlands ergeben, wonach jede Stadt, die sich an eine Gemeinde (Gemeinden) anschließt, zu einem Teil dieser Gemeinde wird (Stadt innerhalb der Gemeinde). In 2006 schloss sich die Stadt Jõhvi mit ihren 11 500 Einwohnern an die umgebende Gemeinde und die 6 100 Einwohner zählende Stadt Türi an umgebende Gemeinden. Die Einwohner dieser Städte werden bei oberflächlicher demografischen Analyse als Teil der Gemeindebevölkerung und damit auch Teil der Landbevölkerung betrachtet. Dabei ist es aber klar, dass weder Türi noch Jõhvi dadurch weniger städtisch geworden sind als früher. Anscheinend sollten wird in unseren Rechtsakten doch auch den Weg einschlagen, der in obengenanntem finnischen Gemeindegesetz festgehalten ist (5).

Zum *urban sprawl* wird im Projekt des Umsetzungsplanes der Entwicklung der Lebensumwelt (23, S. 46) gesagt, dass trotz Umstandes, dass eine Ausbreitung der Bautätigkeit auf Hinterländer der Städte praktisch unvermeidlich ist, ist dieser Prozess in Estland sehr schnell und nicht bzw. schlecht organisiert erfolgt. Zwangsläufig hat das alles eine ungeplante Landbenutzung, eine Überbelastung der für öffentliche Dienstleistungen notwendigen Infrastrukturen und stadtnaher öffentlichen Erholungsgebiete und ein schnelles Zunehmen von Transportproblemen zur Folge. Die genannten Probleme gelten als Ursache für Verschlechterung des Lebensmilieus und für Entstehung von Sicherheitsrisiken in solchen Regionen. Und das kann seinerseits eine Reihe von Gesundheitsrisiken hervorrufen. Vielerorts besteht auch Bedarf nach neuen öffentlichen Infrastrukturobjekten (z. B. Kindergärten). Auch stadtnahe Rekreatiionsgebiete bedürfen einer ergänzenden Erneuerung.

### **Zu einigen Themen estnischer Städtepolitik**

Ausgehend von städtepolitischen Unterlagen der EU und auch anderer Länder, vor allem aber von der Entwicklungsanalyse der Städte der Ostseeregion, sollten bei Ausarbeitung Estlands Städtepolitik folgende allgemeine Probleme analysiert werden:

### 1. Stadtraum als Ganzheit

Im letzten Jahrzehnt hat die Bedeutung des tertiären Sektors (Dienstleistungen) in der Wirtschaftsstruktur Estlands wesentlich zugenommen und der Anteil vom primären Sektor ist entsprechend gesunken. Da die Entwicklung vom tertiären Sektor vor allem mit städtischen Siedlungen verbunden ist, dient schon allein dieser Unsand als Ursache für die Notwendigkeit der Untersuchung der Städtepolitik. Als Ergebnis der Einschätzungen von Sachverständigen kann man von der Voraussetzung (es muss zwar überprüft werden!) ausgehen, dass landbezogene Politik zwar 90% des Territoriums von Estland deckt, aber es nur 10% der Bevölkerung des Landes betrifft, oder umgekehrt ausgedrückt, dass Städtepolitik nur 10% des Territoriums abdeckt, aber dass auf diesem Territorium 90% der Bevölkerung lebt. Es muss einer genaueren Analyse unterzogen werden, welche Rolle den Städten als 1) Wohnsitz, 2) Transportnetzwerk, 3) Zentren für Tourismus, Kultur und Freizeit, 4) Geschäftszentren, 5) Träger von Verwaltungsfunktionen und vom staatlichen Standpunkt als Orte der Beschlussfassung, 6) Konzentrate sozialer Konflikte zukommt.

### 2. Planung des Stadtraums und der Landbenutzung, Management von *urban sprawl*, vom Verkehrsschema und kommunalen Transport

Randgebiete der Städte sind zu Regionen besonders mobiler Tätigkeit des Menschen geworden. Für Landbevölkerung bietet die Stadt oft Arbeit und Dienstleistungen an, für Stadtbevölkerung aber Erholungsmöglichkeiten. Eine regionale Zusammenarbeit der Einheiten von Kommunalverwaltungen in Bereichen Transport, Bildung, Erholungswirtschaft, Planung usw. ist unbedingt notwendig. Eine bessere Organisation des Transportwesens und eine dementsprechende Stadtplanung bieten neue Wahlmöglichkeiten für Wohn- und Arbeitsplatz. Gemäß schwedischer Städtepolitik hat das Prinzip des Jedermannrechts auch in der Stadt zu gelten. Eine Stadt muss für alle geöffnet sein. Zugänglichkeit muss zu einem unbestrittenen Grundsatz werden. Auch die Stadtbewohner, die keinen Wagen besitzen, müssen die Möglichkeit haben, überall anzukommen. „Abgezaunte Gesellschaften“ (*gated communities*) sind zu meiden. Einwohner müssen einen Zugang zu Stränden und Kajen haben. Zu wichtigen Aufgaben einer Stadt gehört die Überwachung der Benutzung des öffentlichen Raumes, was in Estland wegen kräftiger Tätigkeit von Immobilienentwicklern problematisch ist. Im Allgemeinen müsste das Prinzip, wonach öffentliche Verwaltung die Benutzung des öffentlichen Raumes im Interesse der Öffentlichkeit gewährleisten muss, zur Geltung kommen.

### 3. Lage der Infrastruktur

In der Resolution des Europaparlaments von 2004 zum Stadtraum wurde hervor gehoben, dass nach Erweiterung der EU auf Ebene der Mitgliedsstaaten und Regionen noch mehr mit Prioritäten beschäftigt werden muss, z. B. mit Wohnungspolitik und Wiederbelebung von verlassenem (wenig attraktiven) Stadtgebieten, mit Infrastruktur, Transport, Umwelt, Abfallentsorgung, Wasserversorgung usw.

### 4. Soziale und wirtschaftliche Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen

In der Resolution des Europaparlaments von 2004 zum Stadtraum wird erwähnt, dass bei Stadtplanung die demographischen Eigenarten der Städte und Besonderheiten in der Lebensqualität berücksichtigt werden müssen, indem die Stadtplanung

eine breite Auswahl an politischen Betrachtungsweisen und Möglichkeiten umfasst und breite Massen der Bevölkerung, vor allem Jugendliche und Frauen einbezieht, mit dem Ziel, eine Menschenfreundlichkeit der Städte in Bereichen Sozialpolitik, Volksgesundheit, Migrationpolitik, soziale Integration usw. zu gewährleisten, mehr Pflegedienstleistungen und Gesundheitszentren für Senioren anzubieten, höhere Sicherheitsstandards anzubieten und die Solidarität unter Generationen zu fördern. Nach Wiedererlangung der Selbständigkeit Estlands hat sich der Zerfall in unterschiedliche soziale und wirtschaftliche Schichten deutlich zugenommen, und es sind Menschengruppen entstanden, die beinahe wie aus der Gesellschaft rausgeworfen wären, und diese Menschen leben hauptsächlich in Städten und konzentrieren sich dabei in gewisse Stadtteile. Die Integration von diesem Menschen sollte eine der Prioritäten der Gesellschaft sein, denn unter anderem wäre das auch eine präventive Maßnahme in Bekämpfung der Kriminalität und Drogensucht. Im Projekt des Umsetzungsplanes der Entwicklung der Lebensumwelt (23, S. 46) wird betont, dass eines der Probleme der Städte in der Konzentration sozialer Schwachstellen (Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit, Armut, Kriminalität usw.) in gewisse Stadtgebiete besteht. Am ausdrucksvollsten hat sich die Notwendigkeit nach komplexer Restauration der Stadtregion in der Wirtschaftsregion Ida-Viru ausgeprägt. In anderen Städten haben sich solche Stadtregionen noch nicht ausgebildet. Um der Ausbildung von solchen Regionen ausweichen zu können, muss Stadtplanung intensiviert werden, es sind Aktivierungs- und Rehabilitationszentren zu schaffen, Dienstleistungen anzubieten, die Sozialprobleme vorbeugend und sie einigermaßen lindern, und notwendige Infrastruktur auszubauen.

#### 5. Physische Sicherheit

Eine Stadt muss sicher sein, und dies auch abends und nachts. Leben darf auch in Stadtbezirken, wo hauptsächlich Arbeitsplätze liegen (Geschäfte, Ämter, Behörden usw.), weder abends noch und nachts aussterben, und deshalb müssen dort auch Wohnhäuser gebaut werden. Für Estland ist diese Aufgabe von extremer Bedeutung, denn gemäß 2007 veröffentlichter und ganz Europa umfassender Untersuchung liegt Tallinn in Sachen Kriminalität nach London in Europa an zweiter Stelle. Nach Tallinn folgen Amsterdam, Belfast u.a. (24).

#### 6. Förderung der lokalen Demokratie und der Bürgergesellschaft

Stadtmanagement und das ganze Stadtmilieu müssen einen Beitrag zur Förderung von Demokratie leisten. Unterschiedliche soziale Gruppen (Jugendliche, Senioren) müssen in die Ausarbeitung weiterer Entwicklungsrichtungen der Stadt einbezogen werden. Es muss eine funktionelle und soziale Bindung zwischen allen Stadtbewohnern und Stadtteilen aufgebaut werden. Im Planungsprozess der Entwicklungsrichtungen der Stadt ist die Tatsache zu berücksichtigen, dass wir bei einer Stadt mit einem komplexen System zu tun haben, wo es keine gibt, die über Informationen über die Ganzheit der Probleme verfügen würde. Deshalb muss Stadtentwicklung als öffentlicher Prozess betrachtet werden, wo Konflikte besprochen und Vereinbarungen getroffen werden können und wo jeder Bürger das Recht zum Mitreden haben soll.

#### 7. Entwicklung der Infogesellschaft

## 8. Finanzierung der Städtepolitik

Unter anderem muss nochmals erwähnt werden, dass das bisherige Ziel regionaler Entwicklung Estlands in ausgeglichener Entwicklung bestanden hat, und im Namen der Erreichung dieser Zielsetzung ist auch die Finanzierung erfolgt. Aber das 21. Jh. hat mit seiner Globalisierung und Regionalisierung immer neue Herausforderungen nicht nur für Privatpersonen, sondern auch Regionen und ganze Länder mit sich gebracht, die unbedingt zu meistern sind, wenn man im Eilzug der Weltwirtschaft nicht als abgekoppelter Wagon dastehen will. Neben Ausgleich der regionalen Entwicklung sind auch international konkurrenzfähige Einheiten der Kommunalverwaltungen notwendig, und diese Funktion kann von Städten, vor allem größeren Städten wahrgenommen werden. Das bedeutet, dass der Staat die Entwicklung dieser Städte als Innovationszentren finanziell zu unterstützen hat. Globalisierung und lokale Internationalisierung geben der Gesellschaft neue Entwicklungsimpulse, setzen aber auch eine bessere Konkurrenzfähigkeit der Regionen voraus. Es ist auch klar, dass Einlaufen der Lohnsteuer im Haushalt der Gemeinde oder Stadt je nach Wohnsitz ein direktes Interesse bei Hinterlandsgemeinden größerer Städte an Entwicklung von *urban sprawl* entstehen lässt.

## 9. Schonende und nachhaltige Entwicklung.

In der Resolution des Europaparlaments vom 2004 über die Stadtdimension wurde die Europäische Kommission gebeten, Modelle und Mittel zur Unterstützung schonender Entwicklung der Städte, die allen Städten, Ballungsgebieten und Stadtregionen zugänglich wären, auszuarbeiten und anzubieten. Bei nachhaltiger Entwicklung wird öfters bedingt von drei Seilwindungen (*Triplex Helix*) gesprochen, worunter die Koordinierung von Wirtschaftsleben, Forschungs- und Schulungstätigkeiten gemeint sind (2).

## 10. Konkurrenzfähigkeit der Städte.

Im Projekt des Umsetzungsplanes der Entwicklung der Lebensumwelt (23, lk 48) wird erwähnt, dass das Netzwerk von regionalen Kompetenzzentren in Estland mangelhaft entwickelt ist. In Regionen befinden sich Colleges der Universitäten und Berufsschulen und auch Entwicklungszentren der Kreise, aber ihre Verknüpfung aneinander und ihr gemeinsamer Beitrag zur Entwicklung der Regionen ist im Vergleich zu Innovationssystemen, die in unseren Nachbarländern in Anwendung genommenen worden sind, immer noch schwach.

## 11. Rechtliche Regulationen der Städtepolitik.

Städtepolitik muss zu einem selbstverständlichen Bestandteil der Gesetze und anderer Rechtsnormen Estlands werden, und sich muss sich auch in alltäglichen Tagesgeschäften der Regierungsbehörden widerspiegeln. Die Tatsache, dass die EU in der Resolution des Europaparlaments vom 2004 über den Stadtraum unter anderem gebeten wird, einmal jährlich Versammlungen der für Städtepolitik der Mitgliedsländer zuständigen Minister durchzuführen, kann nicht ignoriert werden.

Eines der Ziele der Ausarbeitung der Städtepolitik sollte der Beitrag zur allgemeinen sozialpolitischen Entwicklung Estlands sein. Die in der Strategie der regionalen

Entwicklung Estlands für 2005-2015 erwähnte Tatsache ist, dass man in Estland im Vergleich zum internationalen Maßstab mit beträchtlichen regionalen Unterschieden zu tun hat, und dass für Estland ein großer Unterschied in Lebensqualität und Konkurrenzfähigkeit zwischen Tallinn und übrigem Land kennzeichnend ist. Deshalb ist es verständlich, dass eine Nachhilfe durch staatlich geregelte Maßnahmen (einschließlich der aus dem Staatshaushalt bereitgestellter Zuschüsse) für viele Landkreise fortdauernd notwendig ist. Jedenfalls muss man auch die Tatsache anerkennen, dass eine nachhaltige Entwicklung ohne starke Zentren undenkbar ist.

## Literatur

1. Eesti regionaalarengu strateegia aastateks 2005-2015. Kiidetud heaks Vabariigi Valitsuse poolt 19. mail 2005. aastal
2. Soome suurlinnade poliitika. Soome Siseministeeriumi Regioonide ja valitsemise arendusosakonna 2006. aasta aruanne
3. 3 Eesti Linnade Liit taunib linnade teisejärgustamist. ELL pressiteade 13.06.2006 [www.ell.portaal](http://www.ell.portaal)
4. Jussi S. Jauhiainen. Linnageograafia. Kunstiakadeemia, 2005. 252 lk
5. Toomas Sildam. Linnapoliitika tahab maamehi lõhestada. „Postimees“, 2.03.1999
6. Sulev Mäeltsemees. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika. Euroopa integratsioon I. Tallinna Tehnikaülikooli kirjastus, 2001, lk 172
7. [www.citypopulation.de/Europe.html](http://www.citypopulation.de/Europe.html)
8. Urban Charter. Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe. 27<sup>th</sup> Session (17.-19. March 1992)
9. Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß den Regionen. 2004
10. Bericht über die städtische Dimension im Zusammenhang mit der Erweiterung. Der Bericht des Europäischen Parlaments. 2004/2258(INI)]
11. Bericht über die städtische Dimension im Zusammenhang mit der Erweiterung. Berichterstatte Jean Marie Beaupy, A6(2005)0272 vom 21.9.2005
12. Euroopa Komisjoni teatis „Linnaareng: suunised aruteluks Euroopa Liidus [KOM(1997)0197]
13. 13 Lissabonis 20. novembril 2003. aastal Linnaplaneerijate Euroopa Nõukogu poolt vastu võetud uus Ateena harta
14. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Die Kohäsionspolitik und die Städte: der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen. SEC(2006)928
15. Recommendation 188 (2006) on Good Governance in European Metropolitan Areas
16. Euroopa Liidu Regioonide Komitee täiskogu 64.istungjärgul 26.-27. aprillil 2006. aastal heaks kiidetud arvamus “Ühtekuuluvuspoliitika ja linnad: linnade ja linnastute panus piirkondade majanduskasvu edendamisse ja töökohtade loomisesse”

17. <http://www.ucue.org/UCEU.htm>
18. <http://www.ulb.ac.be/unica/>
19. [http://urbact.eu/no\\_cache/home.html](http://urbact.eu/no_cache/home.html)
20. Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. European Environment Agency. EEA Report No 10/2006, 60 pp
21. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4415018.stm>
22. Linnakeskkonna agenda. Sirp, 26.03.2004
23. Elukeskkonna arendamise rakenduskava eelnõu <http://www.fin.ee>
24. Gallup Europe. <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly>

## KOHALIKE OMAVALITSUSTE RAHASTAMISEST EESTIS

Olev Raju  
Tartu Ülikool

### 1. Kohalike omavalitsuse kohast Eestis ja Euroopas.

Tänapäeva teadus ei määratle üks-üheselt kohalike omavalitsuste (edaspidi – omavalitsuste) olemust ja kohta ühiskonnas. Viimasel ajal domineerib üha rohkem juhtimisteooriast üle võetud seisukoht: otsuseid tuleb teha võimalikult madalal tasandil. Mida rohkem otsustatakse omavalitsuste poolt esmatasandil, seda vähem probleeme kerkib ja lahendatakse riigi kesktasandil. Järelikult peab omavalitsuste roll ühiskonna organisatsioonis olema märkimisväärtne.

Viimasel ajal domineerib ka riikluse teoorias selgelt seisukoht, et riik – see pole kaugeltki ainult keskvoim. Veel enam, võib nõustuda autoritega, kes väidavad et “riik algab kohalikust omavalitsusest” (Ulst, 2002), sest keskvalitsuse osaks jääb (eriti siseriiklikult) just see, mida omavalitsus tegemata jätab. Kuid vaatamata neile dominantsetl tunnistatud seisukohtadele on omavalitsuse olemuse ja funktsioonide valdkonnas palju diskussioonilist; omavalitsuse reaalne olemus aga riigiti erinev.

Omavalitsuse mõiste sisu ja tema poolt täidetavad funktsioonid fikseerib iga riigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduses on omavalitsuse mõiste kahjuks sisuliselt defineerimata. Lähtudes põhiseaduse eri osadest võib omavalitsusele anda kolm põhimõtteliselt erinevat tõlgendust: 1) haldusterritoriaalne üksus, 2) omavalitsuse organ või koguni organid, 3) riigisisene decentraliseeritud juhtimise ja kogukondliku elu korraldamise vorm. Sellest ebajärjekindlusest Eesti Vabariigi põhiseaduses tuleneb ka segadus Eesti Vabariigi õigusaktides, kus mõistet omavalitsus on kasutatud erinevalt (Mäeltsemees, 2002).

Ühtset seisukohta omavalitsuse olemuses pole ka ELs. Sellest tulenevalt on riigi funktsioonide jaotus keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel riigiti erinev. Seda vaatamata Euroopa kohalike omavalitsuste harta (mille on mõõndusteta ratifitseerinud ka Eesti) selgele seisukohale: “Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikele kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid” (artikkel 4).

Omavalitsuste poolt täidetavad funktsioonid ja seega ka nende rahastamine sõltuvad otseselt omavalitsustasanditest. Omavalitsustasandeid on Euroopas nii üks (Soome), kaks (Rootsi, Taani) kui koguni kolm (Itaalia, Suurbritannia). Eestis oma 1,3 miljoni elaniku juures on momendil 232 omavalitsust, kus elanike arv ulatub Tallinna 400 000 kuni Ruhnu vallani (minimaalne seis oli paari aasta eest 68) elanikuni. On selge, et väikeses Eestis pole mõtet kahe- (veel rohkem kolmetasandilisel) omavalitsussüsteemil. Küsimus on eelkõige funktsioonide jaotuses keskvoimu ja omavalitsuste vahel ja väikeste omavalitsuste võimes oma ülesannetega toime tulla.

Ka õigusteoorias domineerivad kaks diametraalselt vastandlikku lähenemist kohaliku omavalitsuste olemusele. Riigikeskse lähenemise korral vaadeldakse kohalikku omavalitsust lähtudes riigiõiguslikust aspektist kui riigi haldussüsteemi osa, mis on oma võimu saanud detsentralisatsiooni korras subsidiariteedi printsiibist lähtudes. Kogukondliku lähenemise korral loetakse primaarseks kogukonna omavalitsust, mis ei pärine riigilt, vaid kogukonnalt, kusjuures kohalik omavalitsus delegeerib osa oma võimust riigile. (Eesti Vabariigi põhiseadus (selle §154 lõiked 1 ja 2) ongi omamoodi kompromiss nende seisukohtade vahel). Siit lähtudes pole midagi imestada, et riigi haldus- jt. funktsioonide jaotus keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel on erinevates riikides erinev.

Maailmas on kasutusel erinevaid variante – rohkem ja vähem tsentraliseeritud. Euroopa riikides, eriti just põhjamaades, on tendents detsentralismile.. Eestis aga valitseb funktsioonide jaotuses omavalitsuste ja keskvalitsuse vahel selgelt tsentralism. Kõige paremini iseloomustab seda töötajate arvu suhe. Nii on teenistujate struktuur Taanis riigi kesktasandi, regionaalse ja kohaliku tasandi vahel 23,9:11,9:56,7 ja Soomes riigi ja omavalitsuste vahel 22:78. Ehk teiste sõnadega: mõlemas on keskvalitsuse töötajate osakaal ligikaudu võrdne nii kahe kui kolmetasandilise omavalitsussüsteemi korral: vastavalt 23,9% ja 22%. Eestis on aga kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse töötajate suhe ligikaudu vastupidine (Mäeltsemees, 2002). Võimu kontsentreerumine Tallinna ongi (koos omavalitsuste rahastamise raskustega) põhipõhjuseks, miks kohalike omavalitsuste roll Eestis on märksa tagasihoidlikum kui Euroopas üldiselt õigeks peetav.

## **2. Omavalitsuste rahastamisest Eestis ja Euroopas.**

Omavalitsuste majanduslik tähtsus on Eestis suhteliselt tagasihoidlik, moodustades 8-9% (Ulst, 2002), mõnede andmetel vaid 6% SKPst. Soomes oli vastav näitaja 1995.a. 23%, Rootsis 25% ja Taanis koguni 33% (Raju, 2003). Kuna ka Eesti SKP inimese kohta on ligikaudu 3-5 korda madalam kui neis riikides, on selge, et omavalitsuste roll Eestis on märksa tagasihoidlikum. Eestis ei vastuta omavalitsused sisuliselt tervishoiuteenuste, tööhõive, korrakaitse ja päästeteenuste eest. Vaatama nende osa teatud laienemisele viimastel aastatel on piiratud nende roll ka haridusteenuste ja sotsiaalhoolekande teenuste osutamisel. Kuid ka selliste piiratud funktsioonide hulga täitmiseks napib omavalitsustel rahalisi vahendeid; nende rahastamise süsteem aga ei rahulda.

Maailmas on põhiliselt kasutusel kaks erinevat süsteemi omavalitsustele nende kulude katmiseks vajalike tulude tagamiseks. Esimese süsteemi korral saab omavalitsus oma tulude põhiosa antud piirkonna ettevõtlusest. Selle süsteemi plussiks on tema poolt tekitatav huvi ettevõtluse arendamise vastu – mida areneum on ettevõtlus, seda suuremad on ka omavalitsuse tulud. Eesti praegune omavalitsuste rahastamise kord aga kutsub esile omavalitsuste vastupidise huvi – parim variant on, kui inimene käib vallast tööle Tallinna, saab sealt kätte rõhuva osa sotsiaalteenustest, tema palgalt tulumaks aga laekub valda; vald aga ei pea seda raha kasutama ettevõtluse arendamiseks. Ettevõtluse tulude kui omavalitsuste põhilise tuluallika kasutamine Eestis on aga praegu praktiliselt võimatu – paljude (eelkõige

väikeste) omavalitsusüksuste territooriumil ettevõtlus praktiliselt puudub. Probleemi ei lahenda ka nende liitmine. Arvutused näitavad, et ka pärast omavalitsusüksuste arvu vähendamist 50% võrra on Eestis vähemalt poolte omavalitsuste jaoks selline süsteem vastuvõtmatu (Raju, 2003).

Teisel juhul saavad omavalitsused oma tulude põhiosa varal baseeruvatest maksudest (kinnisvaramaks, automaks, jalgrattamaks, maamaks, ka pärandimaks) ja mitmesugustest tasudest loodusvarade kasutamise eest (nagu kalapüügamaks, vee, kohalike ehitusmaterjalide jne. kasutamistasud jms), ükskõik kas neid nimetatakse maksudeks või ei. Eestis on selliste maksude ja tasude osakaal praegu 5,3% omavalitsuste kogutulust (2004 aasta...). Sellise maailma praktikast erineva olukorra põhjusi on mitu, milledest olulisemad on puudulik seadusandlik baas (kinnisvara ja pärandimaksu pole Eestis kasutusele võetud) ja elanikkonna madalad sissetulekud, eriti just maapiirkondades. Seetõttu tuleks kinnisvaramaks arvesse vaid kallima kinnisvara (näiteks väärtusega mitte alla 2-3 miljoni krooni) korral. Selline vara on aga koondunud piiratud arvu tsentrumitesse, eelkõige Tallinna. Rohkem kui 60% omavalitsustest nii rahastada ei saa.

Eesti omavalitsuste rahastamise praeguse süsteemi järgi jääb kõigepealt neile osa antud territooriumil elavate inimeste poolt makstavast tulumaksust mis võrdub 11,8% (alates 01.01. 2007 11,9%) isikute brutotulust. Isiku tulumaks (5,54 miljardit krooni) moodustas 2006.a. 91% kõigist omavalitsustele laekunud maksudest. Kuid samal ajal oli isiku tulumaks vaid 42% kogu omavalitsuste poolt 2006. kulutatud rahast (Kohalike..., 2006).

Lisaks maksudele (2004 aastal 6,1 miljardit krooni) saavad omavalitsused tulu veel kaupade ja teenuste müügist (1,4 miljardit) ning mitmesuguseid toetusi riigilt (4,1 miljardit krooni). Lisame siia veel mitmesugused muud tulud (eelkõige maa ja rajatiste müük ning renditulud, kokku 0,8 miljardit krooni) ning laenude saldo (0,2 miljardit krooni) ning saamegi omavalitsuste kogutulu 13,1 miljardit krooni 2004 aastal (Kohalike ...2004). Võrdluseks on tabelis 1 toodud ka 2006 aasta esialgne tulude struktuur (absoluutarve käesoleva kirjutise valmimise hetkel veel ei olnud).

**Tabel 1. Omavalitsuste eelarvete tulude struktuur 1996, 2001 ja 2006a.**

|                              | 1996   |       | 2001    |       | 2006 (esialgne) |
|------------------------------|--------|-------|---------|-------|-----------------|
|                              | mln kr | %     | mln kr  | %     | %               |
| Maksud                       | 2667   | 53,2  | 4414,7  | 40,5  | 41,4            |
| sh. füüsilise isiku tulumaks | 2404   | 47,9  | 3942,1  | 36,2  | 38,0            |
| Maamaks                      | 211    | 4,2   | 397,5   | 3,6   | 3,5             |
| Tulu varadest                | 184,5  | 3,7   | 1619,1  | 14,8  | 10,6            |
| Laekumine                    |        |       |         |       |                 |
| majandustegevusest           | 141,6  | 2,8   | 324     | 3,0   | 3,0             |
| Arveldused ja ülekanded      | 994,1  | 19,8  | 3515,8  | 32,2  | 29,9            |
| Riigieelarve toetusfond      | 688,7  | 13,7  | 2352,6  | 21,6  | 18,1            |
| Laenud                       | 797,6  | 15,9  | 738     | 6,8   | 6,0             |
| Kokku                        | 5015,2 | 100,0 | 10903,2 | 100,0 | 100,0           |

Allikas. Reiljan, 2002; Riigieelarve..., 2006.

Lisaks isiku tulumaksule saavad omavalitsused olulise osa oma eelarvete tuludest ülekannete vormis riigieelarvest. Need summad on kas sihtotstarbelised või siis toetusfondina madalama tulubaasiga omavalitsustele.

### **3. Isiku tulumaksul baseeruva rahastamise raskused**

Isiku tulumaksul baseeruv omavalitsuste rahastamise süsteem sisaldab Eesti tingimustes möödapääsmatult mitut vastuolu. Omavalitsuste poolt Eestis praegu täidetavate funktsioonide maht on vaatamata nende teatud kasvule väiksem Euroopas üldiselt õigeks peetavast. Funktsioonide laiendamine suurendab aga möödapääsmatult omavalitsuste kulusid. Seda on püütud korvata isiku tulumaksust suurema osa jätmisega omavalitsustele (tõus 52%lt 56%le 1996 aastal). Selle protsessi edasise jätkamise võimalused on piiratud.

Kõigepealt kasvab üha enam vahe väikseima ja suurima keskmise palgaga, seega kes ühe isiku kohta laekuva tulumaksuga, omavalitsusüksuste vahel. See vahe ulatus 2002.a. 5091 kroonini (suurim: Saue 5719 ja väiksem Peipsiäärel 628 krooni) ehk 8,1 korrani. 2005 aastaks kasvas see vahe veelgi (suurim Viimsi 9321 krooniga, väiksem Piirisaare koguni 129 krooniga ja Peipsiääre 1141 krooniga). Veel 1999.a. oli see vahe 4,3 korda (autori arvestused Eesti Linnade Liidu andmete põhjal). Isiku tulumaksust senisest suurema osa jäämine omavalitsustele suurendab seda diferentsi veelgi.

Teiseks isiku tulumaksu omavalitsuste põhituluallikana kasutamist tõsiselt raskendavaks probleemiks on tulumaksuvaba miinimumi tõus. Tulumaksuvaba miinimum on Eestis praegu niivõrd väike, et ei võimalda tal täita tema eesmärgiks olevaid sotsiaalseid funktsioone. Samuti ei vasta Eesti praegune tulumaksuvaba miinimumi suurus Euroopa Liidus välja kujunenud minimaalsetele arusaamadele tema suuruselt. Seetõttu seisab Eestil möödapääsmatult ees tulumaksuvaba miinimumi suurendamine, mis väheneb oluliselt omavalitsuste tulubaasi põhikomponenti – isiku tulumaksu. Suure ebavõrdsuse - sellele aitab kaasa väiksema sissetulekuga piirkondade mahajäämise edasine tugevnemine – leevendamise esimeseks võimaluseks on diferentseerida omavalitsustele jääva tulumaksu osakaal. Neile omavalitsustele, millede territooriumil keskmine palk on kõrgem, eraldatakse sellise süsteemi alusel väiksem protsent isiku tulumaksust ja vastupidi: neile omavalitsustele, millede territooriumil keskmine palk on madalam, suurem protsent. Selline süsteem võrdsustab (teatud ulatuses) omavalitsuste tulude taset.

Isiku tulumaksu omavalitsuste eelarvetesse eraldamise protsendi diferentseerimine tekitab probleeme eelkõige neile omavalitsustele, kes siirduvad ühest grupist teise. Seejuures võib tekkida olukord, kus palgataseme tõusuga kaasneb omavalitsusele laekuva tulumaksu suuruse vähenemine. Seetõttu tekitab probleeme gruppide piiritlemine. Ja kindlasti on sellise süsteemi vastu ka suurimasse gruppi sattuvad 10-20 omavalitsust (nende 10 hulgas on ilmselt ka Tallinn).

Tulumaksust omavalitsustele mineva osa diferentseerimine ei lahenda ka tulumaksuvaba miinimumi tõusust tulenevaid probleeme. (Rõhutagem veelkord, et tulumaksuvaba miinimumi oluline tõus lähiaastatel on möödapääsmatu).

#### 4. Muudatused aastast 2004

Raskused isiku tulumaksul baseeruva omavalitsuste rahastamissüsteemiga kulmineerusid 2004 aasta riigieelarve koostamise protsessis. Mitmete tegurite, mida me siinkohal ei vaatle, koosmõjul muutus 2003 aastal surve isiku tulumaksuvaba miinimumi oluliseks tõstmiseks niivõrd suureks, et valitsus lihtsalt ei saanud seda ignoreerida. Nagu eelpool näidatud, ei ole sellistes tingimustes enam praktiliselt võimalik säilitada omavalitsuse rahastamise eelpool analüüsitud süsteemi. Üleminekuks põhimõtteliselt uuele süsteemile ei olnud uus valitsus nii lühikese aja tingimustes aga veel valmis. Lõpptulemuseks oli teatud ajutine kompromissvariant, mis nagu me kohe allpool näitame, sisaldab endas vastuolusid ja ei saa olla eriti pikaajaline.

Tulumaksuvaba miinimumi tõusuga 1000 kroonilt kuus 1400 kroonini kuus 2004, 1700 kroonini 2005 ja 2000 kroonini 2006 aastal tekitab selgelt olukord, kus omavalitsustele isiku tulumaksust eraldatava protsendi tõusuga ei saa enam kompenseerida vaesematele omavalitsustele (siia läheb vähemalt 65% omavalitsustest) tekkivaid kahjusid. Ka annab see variant põhjendamatu lisasissetulekuid rikkamatele, s.o. neile omavalitsustele, kus maksumaksja keskmine tulu on suurem (20-25 omavalitsust). Seetõttu lepitati omavalitsuste ja keskvalitsuse läbirääkimistel kokku, et omavalitsused saavad 2004 aastal 11,4% maksumaksja kogutulust. 2005 aastal kasvas see 11,6%. Sellises olukorras jäi kogu tulumaksuvaba miinimumi tõusust jt maksusoodustuste kasvust tulenev isiku tulumaksu vähenemine riigieelarve "kanda". Loodeti ka tulubaasi stabiilsuse kasvu. Tegelikult on olukord veidi keerulisem.

Kõigepealt kerkib küsimus sellest nn brutotulust omavalitsustele raha eraldamise koefitsiendist. Faktiliselt kasutusele võetud 0,114 ei vasta ühegi osapoole, veel vähem teadlaste, arvutustele, vaid kujutab endast poliitilise võitluse tulemusena saavutatud kompromissi, s.t. korrespondeerub kõige tugevamalt poliitiliste jõudude vahekorraga läbirääkimiste momendil. Kuid põhiliseks küsimuseks pole mitte selle koefitsiendi täpne väärtus, vaid nii kujunenud süsteemi majanduslik sisu.

2004 aastal omavalitsustele laekuvat raha kirjeldab valem  $0,114n$ , kus  $n$  on maksumaksja brutotulu. 2003 aastal oli see valem  $(n-1000) \times 0,26 \times 0,56$ , kus  $n$  on samuti maksumaksja tulu kuus, 1000 maksuvaba miinimum, 0,26 tulumaksu määra ja 0,56 omavalitsustele mineva osa isiku tulumaksust. On selge, et 2004 aasta kord annab suhteliselt suurema tulu väikese ja keskmise sissetulekuga omavalitsustele ning kärbib teatud ulatuses rikkamate, s.o. suurema keskmise maksumaksja tuluga, omavalitsuste rahalisi vahendeid. Selle protsessi analüüsiks koostame 2003 aasta tingimustest lähtudes võrrandi

$$(n - 1000) \times 0,26 \times 0,56 = 0,114n$$

Lahendades võrrandi, saame, et  $n = 4608$  krooni. ehk teiste sõnadega – sellest keskmisest väiksema maksumaksja brutotuluga (maksustatava tuluga alla 3608 krooni kuus) omavalitsused saaksid 2004 varasemaga võrreldes rohkem isiku tulumaksu ja suurema keskmise tuluga senisest vähem. Selliste vähem saajate hulka aga kuuluks üle poolte omavalitsustest kus elaks üle 80% elanikkonnast. See tähendaks ilmselt omavalitsuste massilisi proteste, mida aga pole olnud.

Tegelikult ongi asi keerulisem. 2003 aastal kehtinud korra järgi oli isiku tulumaksu omavalitsustele minev osa personifitseeritud, s.t. maksumaksja tulust võeti enne tulumaksu laekumiste omavalitsustele üle kandmist maha ka mitmed maksusoodustused (eluasemelaenu protsendid, koolituskulud jmt). Kokku moodustasid isiku tulumaksu tagasimaksed tuludeklaratsioonide alusel 2003 aastal 730 miljonit krooni; millest vaid tähtsusetu osa oli arvestamata jäänud tulumaksuvaba miinimum (põhiliselt abikaasade ühisdeklaratsioonide korral). Kuna pärast kõigi nende mahaarvamiste tegemist laekus riigieelarvesse isiku tulumaksu 3,79 miljardit krooni, mis moodustas 44% isiku tulumaksust, saame et täiendavaid mahaarvamisi võib kirjeldada valemiga  $0,09n$ . Siis omandab eeltoodud valem kuju

$$(n - 1000 - 0,09n) \times 0,26 \times 0,56 = 0,114n$$

Võrratust lahendades saame, et  $n = 5400$  krooni. Arvestades tulumaksuvaba miinimumi teatud korduvarvestuse võimalust parandusteguri tuletamisel, võib väita, et selleks piiriks, kust algab omavalitsuste kaotus, on  $5400 + 150$  kroonine maksumaksja brutosissetulek. Sellise maksumaksja keskmise sisetulekuga omavalitsusi oli 2003 aastal 5. (Tegelikult on omavalitsusi, kus selline süsteem vähendab sisetulekuid rohkem, sest eluaseme jt laenu jagunevad ebavõrdselt) Eluasemelaenu intresse, mis moodustavad lõviosa isiku tulumaksu tagasimaksetest, omavad vaid need, kellel see laen on; ja need kõige väiksema sisetulekuga inimeste hulka ei kuulu. Ehk teiste sõnadega, nende inimeste osakaal on suurem just nendessamades suurema keskmise sisetulekuga omavalitsustes. Kuna “vaesemad” omavalitsused uuest korrast mõnevõrra võidavad, jaotatav summa aga jääb (keskmise palga tõusu mitte arvestades) samaks, siis “rikkamad” siiski peavad kaotama. On selge, et süsteem saab töötada senikaua, kui nende hulka kuulub Tallinn; väiksemate omavalitsuste tulude vähenemine ei kata “vaesematele” minevaid lisasummasid. Tallinna Linnavalitsuse arvutuste alusel kaotasid nad 2004 aastal umbes 200 miljonit krooni (isiklikest vestlustest, kirjalikul kujul pole arvutusi kohanud).

2007 aasta on seega juba neljas aasta, kus selline süsteem kehtib. Vahepeal on suurendatud omavalitsustele mineva isiku tulumaksu osa 11,9%ni brutotulust. Selline tõus peab kompenseerima tulumaksuvaba miinimumi tõusu ja ka tulumaksu määra vähenemist 2007 aasta tingimustest lähtudes oleks eeltoodud võrrandil järgmine kuju

$$(n - 2000) \times 0,22 \times 0,56 = 0,119 n$$

Lahendades võrratuse saame, et  $n = 5866$  krooni. Seega alla 5866 kroonise keskmise brutotuluga maksumaksja kohta vallad kaotaksid võrreldes enne 2004 aastat kehtinud korraga, suurema keskmise sissetulekuga vallad aga võidaksid.

Kuid ka 2007 aasta korral tuleks arvesse võtta täiendavad tulumaksuvabastused, mille kohta 2007 aasta andmed loomulikult veel puuduvad. Arvestades, et 2004 oli see vahe ligikaudu 800 krooni ning et süsteem pole muutunud, võib oletada, et selleks piiriks kujuneb 2007 aastal ligikaudu 6500 krooni. Kuna perioodil 2004–2007 on keskmine palk tõusnud kiiremini, kui see tinglik piir, siis võib järeldada, et sel perioodil on omavalitsustele laekuva summa kasv olnud kiirem ning nende omavalitsuste arv, kellede tulu isiku tulumaksust on brutotulul baseeruva süsteemiga väiksem, kui nn. vanal, s.o. netotulul baseerual, süsteemil, on suurenenud. sellest süsteemist kaotavad, 2007 aastal võrreldes 2004 aastaga, kasvab.

## **5. Kulupõhisuse ja tulupõhisuse ühildamisest**

Kohalike omavalitsuste rahastamisele on püütud läheneda nii kulupõhiselt kui tulupõhiselt. Mõlemal seisukohal on oma tulihingelisi pooldajaid; arvestatavad majandusteoreetilised tööd selles valdkonnas aga puuduvad.

Kuni 1993.a. (osalt isegi kuni 1995.a.) olid kohalike omavalitsuste eelarved Eestis üles ehitatud kulupõhiselt, s.t. lähtuti iga konkreetse kohaliku omavalitsuse oodatavatest kuludest. Kuna nende välja toomine oli keerukas, siis praktikas tähendas see järgmise aasta kulude taseme määramist põhimõttel – eelmise aasta faktiline kulude tase pluss teatud kasvuprotsent. Kui mõnel kohalikel omavalitsusel õnnestus ühel aastal kulude tase “üles” ajada, siis oli tagatud mugav elu aastateks.

Sellise sotsialistlikule plaanimajandusele iseloomuliku ebamajanduslikust stimuleeriva situatsiooni likvideerimiseks otsustati üle minna kohalike omavalitsuste tulupõhisele rahastamisele, s.o. variandile, mis teatud modifikatsioonidega oli kasutusel aastani 2003 ja mille kriitika on toodud eespool. Aastail 1996–2002 püüti seda süsteemi korduvalt täiustada (asendati planeeritav omatulu elaniku kohta eelmise perioodi tegeliku omatuluga, täpsustati elanike arvu kindlaks määramise meetoodikat jne). Need täiustused on aga viinud paljuskki selle tulupõhise süsteemi lammutamisele. Viimase näiteks on kohalikele omavalitsustele kulupõhiselt üle antavad toimetulekutoetused, munitsipaalkoolide rahad jne, mis kokku on juba täiesti võrreldavad tulupõhiselt jaotatava rahaga (2002.a. ...). Seega olime me de facto jõudnud olukorrani, kus kohalikele omavalitsusi rahastati nii kulupõhiselt kui tulupõhiselt.

Eeltoodust lähtudes on paaril viimasel aastal kerkinud uuesti teravalt päevakorda küsimus – kas kulu- või tulupõhine rahastamine.

Nagu juba öeldud, on toimetulekutoetuste maksmisel jmt. juhtudel kohalikud omavalitsused niioelda kassapidaja rollis, s.t. nad saavad riigilt raha ja maksavad selle seadustest lähtudes välja. Probleem kulu- või tulupõhjalisest eelarvest seda osa kohalike omavalitsuste eelarvetest ei puuduta - see osa tuludest on ja saab olla vaid kulupõhine. Probleem kulu- ja tulupõhisest on kogu aeg olnud aktuaalne nn. omatulude taseme kindlaks määramisel ja tagamisel; eriti just toetusfondi suuruse

leidmisel ja jaotamisel. Aastatel 1996 - 2002 oli selle jaotamise põhimõte dominantset tulupõhine. Mida väiksemad olid konkreetse kohaliku omavalitsuse nn. omatulud (isiku tulumaks, maamaks ja loodusvarade kasutustasu), seda rohkem raha toetusfondist antud kohalikule omavalitsusele eraldati. Kui suurenesid maksutulud, vähenesid koheselt konkreetsele kohalikule omavalitsusele toetusfondist eraldatavad summad. See vähendas oluliselt kohalike omavalitsuste motivatsiooni omatulude suurendamiseks. Teiseks oluliseks aastatel 1996 - 2002 kasutatud toetusfondi jaotamise valem puuduseks oli tema täielik lahutamine kuludest. Kohalike omavalitsuste lausa hädavajalik kulude tase ühe elaniku kohta võib olla ja ongi erinev, sõltudes elanikkonna vanuselisest ja soolisest struktuurist, asutuse hajuvusest (seega ka kommunikatsioonide - teed - tänavad, tehnovõrgud jne - pikkusest) jmt teguritest. Neid faktoreid toetusfondi valem ignoreeris.

Alates 2003.a. toimub toetusfondi jaotamine uue valemi alusel, mis püüab integreerida kulupõhist (oli kasutusel enne 1995 aastat) ja tulupõhist (1996 - 2002) lähenemist. Vaatamata oma keerukusele (Riigieelarve..., 2006), mis pealegi raskendab tema rakendamist, ei lahenda valem kaugeltki kõiki paljude kohalike omavalitsuste tulubaasi nõrkusest tulenevaid probleeme. Tema kasutamine võimaldab 3 - 4 aasta võrra edasi lükata kardinaalseid reforme kohalike omavalitsuste tulubaasi kujunemisel, kuid mitte mingil juhul veel ei lahenda olemasolevaid probleeme. Seetõttu on omavalitsuste rahastamise uute aluste edasised otsingud ülimalt aktuaalsed.

## **Järeldused**

1. Praegu kasutusel oleva kohalike omavalitsuste finantseerimise süsteemi võimalused on ammendumas. Temaga möödapääsmatult kaasnevad suured erinevused kohalike omavalitsuste tulude tasemes aga ka tulumaksuvaba miinimumi möödapääsmatu jätkuv kasv nõuavad praeguse süsteemi kiiret ja kardinaalset reformi.

2. Kumbki Euroopas kohalike omavalitsuste stabiilseks rahastamiseks kasutatav süsteem – nii ettevõtluse tulude kui ka kinnisvara maksustamisel baseeruv – ei ole Eesti tingimustes kasutatav. Olukord ei muutu ka kohalike omavalitsuste arvu olulisel vähendamisel. Ka ei saa Eesti koheselt, ilma mingi vaheetapita, juurutada uut stabiilset kohalike omavalitsuste rahastamise süsteemi. Sellel niinimetatud üleminekuperioodil tuleb läbi ajada praeguse süsteemi teatud modifikatsiooniga. (Selle süsteemi põhijooned on antud eespool toodud).

3. Probleemi kohalike omavalitsuste tulubaasist nõrkusest ja tulude põhjendamatult suurest diferentsist ei lahenda neile isiku tulumaksust senisest suurema osa jätmine. Ka selle osa tõstmisel 100%-ni jääb lõpuni lahendamata enamiku kohalike omavalitsuste tulubaasi nõrkus. Samal ajal aga suureneb oluliselt diferents omavalitsuse tulude tasemes (mis veelgi võimendub tulumaksuvaba miinimumi edasise tõusuga).

4. Päevakorda on kerkinud kohalike omavalitsuste rahastamisel kulu- ja tulupõhise printsiibi ühildamine.

### Kasutatud kirjandus

1. Eesti Vabariigi 2002.a. riigieelarve. RT I, 2002, 4,8.
2. Kohaliku omavalitsuse tulu ühe elaniku kohta 2004 aastal.  
<http://www.fin.ee/index.php?id=12510>.
3. Kohalike omavalitsuste kuuaruanne (detsember 2004).  
<http://www.fin.ee/index.php?id=12555>.
4. 2001. aasta I poolaasta riigieelarve täitmise aruanne. Tallinn 2001.
5. **Mäeltsemees S.** Kohalik omavalitsus ja ühiskondlik kokkulepe. Usaldus. Vastutus. Sidusus. Tallinn 2002. lk. 374 - 378.
6. **Raju, O.** Omavalitsuste rahastamise probleeme Eestis. Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu: XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Tartu - Värska, 26-28 juuni 2003, lk. 466- 474.
7. **Reiljan, J.** jt. Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu 2002.
8. Riigieelarve eelnõu seletuskiri 2002. Tallinn 2003.
9. Riigieelarve eelnõu seletuskiri 2007. Tallinn 2006.
10. **Ulst, E., Jaakson, A.** Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse fiskaalsuhte arengusuunad. Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale. Berliin-Tallinn, 2002.

# **ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER REGIONAL- UND KOMMUNALPOLITIK IN ESTLAND (UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER ZUSAMMENLEGUNG VON VERWALTUNGSEINHEITEN)**

Matti Raudjärv  
Universität Tartu

## **Einleitung**

Regionale und kommunale Anliegen sind aktuell sowohl in der Europäischen Union als auch in der sich entwickelnden Republik Estland. Dabei kann man in der heutigen estnischen Gesellschaft nicht behaupten, dass die Lage in diesen Bereichen in Ordnung wäre, obwohl während der Selbstständigkeitsperiode (seit 1991, damit binnen mehr als 15 Jahren), wesentliche positive Entwicklungen stattgefunden haben. Unzulänglichkeiten und Entwicklungsraum gibt es bestimmt vielerorts. Man kann behaupten, dass es immer wichtiger wird, diese Anliegen komplex und abhängig von einander zu behandeln, weil ein andersartiges Herangehen die notwendige Entwicklung und den Erfolg nicht gewährleistet. Bis heute herrscht in Estland häufig der Zustand, in dem jede Institution möglichst unabhängig von anderen wirken möchte.

Der Verfasser setzt sich im vorliegenden Beitrag zum Ziel, vor allem die wesentlichen entwicklungshemmenden Probleme, darunter auch deren Hintergründe zu erläutern. Um die aufgegriffenen Probleme zu lösen, sind entsprechende Untersuchungen notwendig, die aber ohne ausreichenden Zugang zu den statistischen Angaben nicht möglich sind.

Um diese Ziele zu erreichen, werden im Artikel folgende Forschungsaufgaben gestellt:

- 1) kurze Auswertung der Regional- und Kommunalpolitik in Estland;
- 2) Hervorhebung der wichtigsten Standpunkte der Europäischen Union bezogen auf die regionale und kommunale Entwicklung;
- 3) Hervorhebung der wichtigsten Probleme Estlands im Bereich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung;
- 4) Aufstellung der Vorschläge für die Entwicklung der Politik der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung;
- 5) Varianten zur rationelleren Gestaltung des kommunalen Selbstverwaltungssystems Estlands.

Beim Verfassen des Artikels stützt sich der Autor auf seine Erfahrungen und Auswertung der Lage sowohl in der estnischen Gesellschaft als auch auf die Standpunkte und Erfahrungen, die die Entwicklung der regionalen und kommunalen Politik in den anderen Ländern der Europäischen Union fördern.

## **1. Wesentliche Aspekte, die in Estland die Regional- und Kommunalpolitik beeinflussen**

Die Regional- und Kommunalpolitik gestaltet sich in ganz Estland wesentlich bescheidener als sie sein könnte, d.h. es wird darüber viel gesprochen, aber bisher wurde in Wirklichkeit darauf wenig Aufmerksamkeit gelenkt. Die Regional- und Kommunalpolitik ist in Estland zu sehr auf Tallinn fokussiert und vor allem die Entwicklung der Hauptstadt und ihrer nächsten Umgebung fördernd. Das zeigen fast alle statistischen Angaben, die auf wirtschaftliches Umfeld bezogen sind.

Mit der Regionalpolitik müssten sich alle staatlichen Institutionen befassen (vor allem denkt der Autor dabei an Ministerien und andere Institutionen im Zuständigkeitsgebiet eines jeweiligen Ministeriums) und ihre Aktivitäten miteinander koordinieren. Die Entwicklungen in der Regional- und Kommunalpolitik kann man in drei Richtungen einteilen:

- sog. vertikale komplexe Tätigkeit und Entwicklung in Kooperation aller Ministerien, ausgerichtet auf alle Landkreise Estlands;
- sog. horizontale komplexe Tätigkeit und Entwicklung auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung (und deren Verbände);
- komplexe Verflechtung der vertikalen und horizontalen Tätigkeit und Entwicklung.

In der Realität sind diese Aktivitäten leider episodisch und oft auch zwischen den Institutionen nicht vereinbart. Insbesondere dann, wenn man die Regionalpolitik in Gemeinden und außerhalb der Hauptstadt Tallinn sowie in Landkreiszentren betrachtet.<sup>1</sup>

Dabei ist es zweckmäßig, die Aufmerksamkeit auf einige wesentliche Hintergrundprobleme zu lenken:

- 1) Die Bevölkerungszahl in Estland geht zurück (der Zuwachs ist nicht ausreichend hoch), die Einwohner ziehen allmählich aus dem ländlichen Raum (aus Dörfern, Ortschaften, Flecken) in die Stadt, aus kleineren Siedlungen in die größeren Städte oder in die an die Großstädte angrenzenden Gemeinden. Was wird aus estnischen Dörfern und der traditionellen Streusiedlung?
- 2) Die Bevölkerung Estlands altert (so wie in ganz Europa), das bedeutet, dass der fortwährend kleiner werdende Bevölkerungsanteil im arbeitsfähigen Alter mit immer mehr Sozialabgaben belastet wird (im Grunde mehr und effizienter arbeiten muss), um die notwendigen finanziellen Mittel im Staatshaushalt für die Auszahlung und Deckung der

---

<sup>1</sup> In Estland gibt es 15 Landkreise, nach den im Oktober 2005 stattgefundenen Kommunalwahlen aber 227 kommunale Selbstverwaltungseinheiten. Es gibt 33 Städte (vor den Wahlen gab es 39 Städte als Verwaltungseinheiten oder kreisfreie Städte) und 194 Gemeinden (davon eine ist in der Tat ein Flecken – Flecken Vändra).

Renten und anderer sozialen Bedürfnisse zu sichern. Wohlgemerkt, an dieser Stelle ist eine gewisse Linderung für die Zukunft teilweise vorhanden (mit Einbeziehung der sog. I, II und III. Säule des Rentensystems). Das bedeutet, dass die Leute, die arbeiten, auch selbst für ihre zukünftigen ergänzenden Rentenauszahlungen ansparen.

- 3) Die Mehrzahl der kommunalen Selbstverwaltungen (vor allem Gemeinden) ist in Estland zu schwach, um nur aus eigenen Kräften ihre Entwicklung zu gewährleisten. Der Anteil an Eigenmitteln in kommunalen Haushalten ist oft sehr gering (z.B. der Anteil an örtlichen Steuern in den kommunalen Haushalten liegt oft unter 1- 2 Prozent). Hauptsächlich erhält man die Mittel für kommunale Haushalte aus dem Staatshaushalt durch Umlage der Mittel.
- 4) Die Qualität der Arbeit ist in Estland oft schlecht (diese Tendenz nimmt sogar in den letzten Jahren durch Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der EU zu, insbesondere im Bauwesen), da es immer weniger Facharbeiter gibt, verrichten die Arbeit Leute, die eine niedrige oder gar keine Qualifikation haben, (sehr viele Baufacharbeiter haben z.B. vor allem in Finnland, aber auch in anderen Ländern einen Arbeitsplatz gefunden).
- 5) Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ist einerseits auf der menschlichen Ebene gut zu verstehen (der Wunsch der Menschen nach einem höheren Lohn oder Gehalt), aber sie hilft vor allem den Staaten mit einem höheren Lebensstandard ihre Arbeitskräfteprobleme zu lösen. Bei den Staaten mit einem niedrigeren Lebensstandard (dazu gehört auch Estland), haben sich wegen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte diese Probleme verschärft (vgl. z.B. das Verhältnis der Löhne und Gehälter zur Arbeitsproduktivität, zur Qualität der Arbeit, darunter die schlechte Benutzung der Arbeitszeit). Das Wegziehen der Facharbeitskräfte aus Estland bedeutet, dass in Estland viele Arbeiten nicht mehr gemacht und die zu verrichtenden Arbeiten schlecht erledigt werden und für diese schlechte Arbeit ein unbegründet hohes Entgelt verlangt wird.
- 6) Der Druck auf die Lohnerhöhung ist groß (Löhne und Gehälter steigen leider schneller als die Arbeitsproduktivität). Dabei muss man berücksichtigen, dass der Wunsch Estlands, sein Wohlstands- und Lohnniveau dem Niveau der mehr entwickelten EU-Mitgliedstaaten anzugleichen, nicht so einfach realisierbar ist. Es gibt nämlich auch in anderen Ländern Absichten, Löhne- und Gehälter schneller als bisher zu erhöhen. Im letzten Viertel des Jahres 2006 begannen zum Beispiel in Deutschland Debatten zur Erhöhung von Löhnen und Gehältern im Jahre 2007.
- 7) Der Erhöhung der Arbeitsproduktivität wird in Estland unzulässig wenig Aufmerksamkeit geschenkt. In den mehr entwickelten EU-Staaten basiert die Wirtschaftsrechnung traditionell auf dem Verhältnis zwischen der

realen Arbeitsproduktivität und dem Anstieg der Löhne und Gehälter (so wie es im Allgemeinen in der volkswirtschaftlichen Rechnung gehandhabt wird) und die Aufrechterhaltung des vorrangigen Wachstumstempos der Arbeitsproduktivität im Vergleich zur Lohn- und Gehaltserhöhung wird sorgfältig im Auge behalten. In Estland lenkt man leider keine besondere Aufmerksamkeit auf die Berechnung der Arbeitsproduktivität und ihr Anstieg wird mit der mittleren Lohn- und Gehaltserhöhung nicht verglichen. Zum Beispiel berechnet das Amt für Statistik Estlands gar keine Kennziffern zur Arbeitsproduktivität (wenigstens kann man in den offiziellen Statistiken diese Kennziffern nicht finden).

- 8) Der Zugang zu den notwendigen Informationen ist in Estland oft unzureichend. Um die unternehmerischen Aktivitäten voranzutreiben, die für die wirtschaftliche Entwicklung notwendig sind, müsste man das Potential eines jeweiligen Gebietes kennen, d.h. in wie weit entsprechende unternehmerische Ressourcen vorhanden sind, z. B. gibt es genug Arbeitskräfte, wie ist ihre Qualifikation usw. Das alles braucht man, um besser entscheiden zu können, was in einem konkreten Selbstverwaltungsgebiet zu machen wäre (man braucht zentrale Beschlüsse, die lokale Tätigkeiten unterstützen).
- 9) Ebenso ist es nicht möglich, komplexe wirtschaftliche und soziale Analysen vorzunehmen und die Situation zu bewerten, weil den kommunalen Selbstverwaltungen (sowohl den Städten als auch den Gemeinden) entsprechende statistische Übersichten und Datenbanken fehlen. So ist es nicht genau bekannt, in welchen Wirtschaftssektoren (Primärer, Sekundärer und Tertiärer Sektor) und Branchen man dort unternehmerisch tätig ist, mit wie viel Unternehmen jede Branche vertreten ist (konkret der Beschäftigungsgrad der Arbeitskräfte, ihre Qualifikation, der Bedarf nach zusätzlichen Arbeitskräften u. a. m.) und es fehlen präzise Angaben über Tätigkeitsbereiche der Unternehmen.

Oft behaupten sowohl die Mitarbeiter des estnischen öffentlichen Dienstes als auch die Parlamentsabgeordneten, dass jeder Mensch in Estland wichtig ist. Leider hat man diese Behauptung nicht in die Wirklichkeit umgesetzt, weil sich der Staat nicht genügend um die Sicherung des Wohlstandes eines jeden einzelnen Menschen kümmert. Es sind seit dem Beginn der neuen Selbstständigkeitsperiode viele Menschen arbeitslos geworden, und das nicht immer durch eigene Schuld, sondern weil der Staat nur Teillösungen anbietet oder zu schnell Entscheidungen trifft. An dieser Stelle kann man als Beispiel die Durchführung des Privatisierungsprozesses nennen, infolge dessen viele Leute ihren Arbeitsplatz verloren. Der Staat hat für keine Voraussetzungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze gesorgt oder wurden die Maßnahmen nicht vollendet. Besonders negativ beeinflusste das den Teil der Bevölkerung, der außerhalb der Stadtgemeinden wohnt (d.h. Menschen, die in ländlichen Gemeinden, besonders in Flecken, Ortschaften und Dörfern, teils auch in gemeindeangehörigen Städten wohnen).

Der Beschreibung der Hintergründe ist bestimmt nicht vollständig, doch wohl ausreichend, um zu begreifen – die Erarbeitung und Verwirklichung der Regional- und Kommunalpolitik in Estland ist nicht einfach, sondern sehr problemträchtig.

## **2. Regional- und kommunalpolitische Standpunkte in der Wirtschaftsliteratur in Bezug auf Schwachstellen in Estland**

Man vertritt den Standpunkt, dass die EU für die weitere Entwicklung von regional- und kommunalpolitischen Bereichen starke Städte braucht, wobei auch ihr Hinterland einbezogen wird (Collomb...2005: 77-88). Zugleich ist man der Ansicht, dass auch die Entwicklung der Gemeinden für die Entwicklung Europas wichtig ist, d.h. die Existenz der Gemeinden die unumgängliche Voraussetzung für die Entwicklung darstellt (Häupl...2005: 89-1029). Oder anders gesagt: Städte und Gemeinden müssten ein harmonisch zusammenwirkendes System bilden. Der Bürgermeister von Lyon (Frankreich) Gerard Collomb meint, dass die zukünftige Politik die Kommunal- und Regionalpolitik nur dann erfolgreich sein kann, falls zwischen den Städten und zwischen dem Umland der Städte und den Regionen ein systematischer Dialog stattfindet. (Collomb ... 2005: 80)

Beruhend auf der Literatur gibt es in der Kommunalpolitik mehrere Konflikte, die wichtigsten davon wären die folgenden:

- a) Konflikte zwischen Städten und Gemeinden (einerseits will man starke Städte, andererseits hindert dies aber die Entwicklung der Gemeinden und ländlicher Regionen oder hat mindestens keine fördernde Auswirkung darauf);
- b) Es verstärkt sich der Konflikt zwischen der Wirtschaftstätigkeit und der Ökologie (Floting, Hollbach-Grömig... 2005: 25)
- c) oft verstärken sich Gegensätze zwischen dem privaten- und städtischen Eigentum (die Wirtschaftspraxis hat gezeigt, dass der Wettbewerb zwischen in der städtischen Wirtschaft agierenden Privatdienstleistungsunternehmen viele Mängel und Fehler aufweist und er oft den Einwohnern zusätzliche Probleme verursacht). (Häupl... 2005: 96)

Zum Beispiel in der österreichischen Hauptstadt Wien ist man der Meinung, dass die Mehrzahl der Dienstleistungen von städtischen Betrieben erbracht werden sollte, weil bei Privatunternehmen viele Probleme entstehen, die nicht dazu beitragen, kommunale Dienstleistungen auf dem notwendigen Niveau zu erbringen.<sup>2</sup> Die

---

<sup>2</sup> Hier könnte man allgemeine Reinigungsarbeiten nennen, z.B. Müllabfuhr (In Estland kann man als Beispiel die Konfliktsituation in Tallinn bringen: ein Privatunternehmen hat sich zum Ziel gesetzt, einen möglichst hohen Gewinn zu erzielen, und nicht der Bevölkerung möglichst günstig flexible Leistungen zu erbringen. Z.B. seit Juni 2006 gilt in Tallinn die Ordnung, nach der jeder private Haushalt (gilt auch für Einfamilienhäuser) für Müllcontainerleerung auch

Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Leistungen ist unter den Einwohnern Wiens gar kein aktuelles Thema, weil städtische Betriebe ihre Aufgaben gut wahrnehmen. (Häupl... 2005: 96)

Mit der Verstärkung der Städte entsteht auch die Konzentration der Bevölkerung. Z.B. wohnen nach manchen Angaben in den Städten Europas schon 80 Prozent der Bevölkerung<sup>3</sup> (Huttenloher 2004: Grafik 5 Jakoby, Schmolinsky 2005: 40). Dabei muss festgehalten werden, dass in den europäischen Staaten die Konzentration der Bevölkerung in den Städten bedeutend höher als in Estland ist.

### **3. Einige wichtige lösungsbedürftige Probleme**

Wenn man sich in der EU die Stärkung der Städte zum Ziel gesetzt hat, dann worin besteht das Problem für Estland und welche Lösungswege gibt es? Die Einwohnerzahl Estlands ist gering, sein Territorium ist nicht groß, damit ist die Bevölkerungsdichte eine der niedrigsten in Europa (nur 30 Einwohner pro km<sup>2</sup>).

In der Republik Estland ist die Bevölkerungszahl gering, Ende des Jahres 2005 gab es nur 1,345 Millionen Menschen (Ende des Jahres 2001 1,361 Millionen Menschen). Der Zuwachs ist relativ bescheiden – im Jahr 2005 war der allgemeine Koeffizient der Geburten 10,66 (im Jahre 2001 9,26), der allgemeine Koeffizient der Sterblichkeit entsprechend 12,86 und 13,57. (Maakonnad arvudes...Landkreise in Zahlen...2006: 205)

In Estland gibt es wenig Städte und sie sind im Vergleich zu anderen europäischen Städten generell klein und dadurch auch schwach (nur die zwei größeren Städte Estlands, Tallinn und teils auch Tartu können hier vielleicht eine Ausnahme bilden<sup>4</sup>). In Estland setzt sich die Tendenz fort, dass die Einwohner vor allem in die größeren Städte und in ihre benachbarten Gemeinden oder ins Hinterland der Städte umziehen. Ein Teil der Bevölkerung zieht doch für eine bestimmte Zeit auch in die Stadt, um erst dann ins Umland zu ziehen.

Diese Tatsache gibt uns zu denken, dass die estnischen Städte zielgerichtet verstärkt werden müssen. Wie sollte man vorgehen? Offensichtlich ist es notwendig, eine partielle Integration zwischen Stadt und Land (dem Hinterland einer Stadt) anzustreben. In Wirklichkeit findet es schon für viele Menschen über eine längere Zeitperiode statt. Die Integration muss aber auch auf institutioneller,

---

dann zu zahlen hat, wenn Müll gar nicht entstanden ist und kein Bedarf besteht, den Müllcontainer zu leeren.

<sup>3</sup> In Estland gab es im Jahr 2005 ca 67 Prozent Stadtbewohner (Rahvastik. 2006) und im Jahr 2006 ca 69 Prozent (Rahvastik. 2007).

<sup>4</sup> Am 1.Januar 2006 lebten in Tallinn 396 200 und in Tartu 98 200 Einwohner (Maakonnad arvudes...,2006; die Internetpräsentationen der Städte und die Berechnungen des Autors).

wirtschaftspolitischer, verwaltungstechnischer und territorialer Ebene unterstützt werden. Dann sind die Menschen auch bereit zur Integration und mehr Zusammenarbeit mit der staatlichen und kommunalen Ebene, es gibt mehr Zusammenhalt in einem konkreten Gebiet oder Standort.

Ausgehend von den Aufgaben, die vor der Republik Estland stehen – die Gesellschaft und Wirtschaft Estlands allseitig zu entwickeln (auch die Neuordnung des estnischen Staatsgebietes vorantreiben) und den Wohlstand der Bevölkerung und die Lebensqualität auf möglichst hohes Niveau zu bringen, muss man sich allerorts in sehr verschiedenen Bereichen anstrengen. Mit Sicherheit kann man behaupten, dass es in Estland mehr Arbeit gibt, als dafür Arbeitskräfte vorhanden sind. Darunter soll nicht nur der Bedarf an hochqualifizierten Fachkräften verstanden werden. Zu verrichten sind auch Arbeiten, die das Vorhandensein keiner hoch qualifizierter Arbeitskräfte, sondern einfach einsatzbereite Menschen und ihre Einstellung bei einfachen Arbeiten voraussetzen. Und bei diesen Arbeiten kann man nicht über die hohe Arbeitsproduktivität und den berechenbaren Gewinn sprechen, sondern wichtig ist, dass diese Arbeiten überhaupt erledigt werden. Dabei ist nicht immer auf die Effektivität der wirtschaftlichen Tätigkeit, sondern vielmehr auf den sozialen Aspekt (Beschäftigung der Menschen und die dadurch entstehende gesellschaftlich notwendige Anerkennung) zu achten.

Offensichtlich ermöglicht die Erledigung einer solchen Arbeit keine privaten Eigentumsverhältnisse bei unternehmerischer Tätigkeit (besonders dann, wenn wir den maximal hohen, bzw. den maximalen Stand der Beschäftigung erreichen wollen), sondern hier ist es besser die städtische Eigentumsform anzuwenden.

Es entsteht die Frage: ausgehend von der staatlichen Entwicklung, ist es zweckmäßiger: die zu erledigenden Arbeiten von privaten Unternehmern zum hohen Preis machen zu lassen, oder dass die Arbeiten zum niedrigeren Preis von kommunalen Betrieben erledigt werden. Offensichtlich ist die Arbeitsproduktivität eines kommunalen Betriebes niedriger und die Effektivität geringer. Zu gleicher Zeit aber sind für viele Menschen zusätzlich Arbeitsplätze und auch die besseren Lebensbedingungen als bisher gesichert und eine geringere Belastung des Staatshaushaltes (im Vergleich zum heutigen Stand) bei Auszahlung der Beihilfen gewährleistet. Zu gleicher Zeit sollte berücksichtigt werden: **In Estland gibt es mehr Arbeit** (neben der hoch qualifizierten Arbeit auch weniger qualifizierte Arbeit), **als dafür Arbeitskräfte vorhanden sind und ein Teil der Arbeitskräfte ist nicht beschäftigt.**

Vielleicht sollte in Estland für diejenige Arbeitspflicht eingeführt werden, die nicht arbeiten wollen (die aber zu gleicher Zeit die Güter der Gesellschaft benutzen und empfangen)?

NB! Es gibt eine interessante Tatsache: Die Einwohnerzahl in Estland ist gering (Anfang 2006 betrug die Bevölkerungszahl 1 344 684 Einwohner), daraus resultiert sich auch der wirtschaftlich geringe Anteil an aktiven Arbeitskräften (sowohl Beschäftigte als auch Arbeitslose insgesamt 659 600 Einwohner oder 49,1 Prozent

der Bevölkerung). Im Arbeitsalter Stehenden gab es in der obengenannten Periode in Estland 1 048 600 Einwohner, damit betrug die Arbeitsfähigkeitsrate 62,9 Prozent (Anteil der Beschäftigung betrug 57,9 Prozent und der Anteil der Arbeitslosigkeit - 7,9 Prozent). Die Anzahl der passiven oder nichtaktiven Bevölkerung (d.h. Personen, die nicht arbeiten wollen oder nicht dazu fähig sind) betrug Anfang des Jahres 2006 389 000 Personen (oder 37,1 Prozent der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter) <sup>5</sup> Diese Anzahl ist beinahe vergleichbar mit der Anzahl der Einwohner Tallinns (396 193 Einwohner) (alle Angaben: Maakonnad... 2006: 197;205 und die Berechnungen des Autors). Wieweit auf diese Kontingente bei der Beschäftigung Aufmerksamkeit auf der Ebene des Staates und der kommunalen Selbstverwaltung gelenkt wird, ist unklar. Das ist eine bemerkenswerte Verschwendung und stellt eine Belastung für die Gesellschaft und den Staatshaushalt dar. Was kann man unternehmen?

Wenn in Tallinn 29,5 Prozent der Bevölkerung Estlands und 33,8 Prozent der Arbeitskräfte wohnen, so beträgt der Anteil der nichtaktiven Bevölkerung in Tallinn nur 24,4 Prozent. Damit lebt 75,6 Prozent der nichtaktiven estnischen Bevölkerung außerhalb der Stadt Tallinn. Wenn man zur Stadt Tallinn den Landkreis Harju berechnet, dann macht der Anteil der nichtaktiven Bevölkerung von der nichtaktiven Bevölkerung Estlands 32,6 Prozent aus. Damit kann behauptet werden, dass in der Stadt Tallinn der Anteil der nichtaktiven Bevölkerung wesentlich niedriger ist als in den Landkreisen. Das seinerseits weist auf die allgemeine Schwäche der Städte und Gemeinden bei der Erhöhung der Beschäftigung hin. Folglich ist die Stadt Tallinn in dieser Hinsicht in etwas besserer Position als der Rest der Verwaltungseinheiten Estlands.

#### **4. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Regional- und Kommunalpolitik**

Die Gebietsreform sollte möglichst schnell durchgeführt werden. Damit hat man sich in Estland schon fast zehn Jahre befasst. Der freiwillige Zusammenschluss von Verwaltungseinheiten (Gemeinden, Städte) hat leider bescheidene Ergebnisse gebracht und vollzieht sich langsam. Offensichtlich müssen staatliche Institutionen hierbei ihrerseits einen kraftvolleren Beitrag leisten.

Das Tempo der bis jetzt in Estland stattgefundenen Gebietsreform sollte wesentlich beschleunigt werden, damit folgendes erreicht wird:

- 1) Die Anzahl der Städte mit dem Status des Selbstverwaltungsrechts und vor allem die der Gemeinden wird durch Zusammenschlüsse wesentlich verringert.

---

<sup>5</sup> An dieser Stelle müsste man bei statistischen Erhebungen klar hervorbringen, wie sich die nichtaktive Bevölkerung in Wirklichkeit aufteilt, d.h. wie viel Personen gibt es in Estland, die nicht bereit sind zu arbeiten, und diejenige, die nicht arbeitsfähig sind.

<sup>6</sup> Einigen Städten könnte man einen sog. zweifachen Status verleihen (weil es sich dabei um eine Machtfrage handelt), d.h. so könnte die Stadt als eine selbständige Verwaltungseinheit den Stadtstatus haben und auch als Zentrum (als Gemeindezentrum) der umgebenen Gemeinde oder Gemeinden sein.

2) Man sollte die Umwandlung mehrerer estnischer Städte (Verwaltungseinheiten, gemeindefreie Städte) in gemeindeangehörige Städte in Erwägung ziehen.<sup>6</sup> Dabei entsteht auch der Bedarf an Grenzkorrekturen vieler Gemeinden und sogar Städte. Beruhend auf dem obengenannten wäre das Zentrum eines Landkreises vor allem als Zentrum einer Verwaltungseinheit - Gemeinde und andererseits als gemeindeangehörige Stadt oder anders gesagt – das heutige Landkreiszentrum wäre laut der angebotenen Änderung als Gemeindezentrum und gemeindeangehörige Stadt, in der sich die Stadt als frühere selbständige Verwaltungseinheit – die Stadt und die an sie angrenzende Gemeinde (oder Gemeinden) zusammengeschlossen haben. Auch bei anderen estnischen Städten sollten gleiche Zusammenschlüsse durchgeführt werden (in einzelnen Fällen ist es auch gemacht worden).<sup>7</sup>

Als Ausnahme könnten (durch ihre Spezifik) nur folgende Landkreise sein:

- Harjumaa (in diesem Landkreis befindet sich die Hauptstadt der Republik Estland und die eisfreie Hafenstadt Paldiski mit zwei in ihrer Nähe liegenden Inseln, dazu noch eine Reihe weiterer Städte),
- Hiiumaa (besondere Lage) wenn die zweitgrößte Insel auch in Zukunft ihren Status als Landkreiszentrum bewahrt, bedarf die Zukunft der Verwaltungseinheiten einer besonderer Studie) und
- Ida-Virumaa (durch seine einigermaßen besondere Lage mit zerstreuter Industrie und Bergbau, und im Zusammenhang damit auch durch relativ viele Kleinstädte, benötigt offensichtlich auch eine spezielle Studie).

3) die obengenannten Zusammenschlüsse würden die Situation vieler Verwaltungseinheiten (der Städte und Gemeinden, die den Status der kommunalen Selbstverwaltung haben) lindern, d.h. sie für wesentlichste und größere Investitionen finanziell stärken.

4) da oft viele Leute, die in den Städten arbeiten, in den an die Städte angrenzenden Gemeinden wohnen, wären die Arbeitsplätze und Wohnorte im Rahmen einer und derselben Verwaltungseinheit, das das Angebot und den Zugang zu manchen

---

<sup>7</sup> Das ist in Estland keine Neuheit, denn vor 5-7 Jahren (als Zusammenschlüsse von Verwaltungseinheiten und besonders Zusammenschlüsse der Gemeinden sehr aktuell waren) wurde ein ähnliches Herangehen für den Zusammenschluss der Stadt Viljandi als Landkreiszentrum und der angrenzenden vier Gemeinden (Paistu, Pärsti, Saarepeedi und Viiratsi) angeboten. In den nachfolgenden Jahren und nach der Kommunalwahl im Jahre 2005 haben sich manche Städte mit umgebenen Gemeinden zu sog. Kragengemeinden zusammengeschlossen. Bei Landkreiszentren hat ein solcher Zusammenschluss zweimal stattgefunden – bei der Stadt Rapla als Zusammenschluss des Landkreiszentrums mit der es umgebenen Gemeinde in Raplamaa ( nach der Kommunalwahl im Jahre 2002) sowie der Zusammenschluss der Gemeinde Jõhvi als Landkreiszentrum mit der Umlandgemeinde in Ida-Virumaa nach der Kommunalwahl im Jahre 2005). Beide Städte sind nach dem Zusammenschluss gemeindeangehörige Städte, wo sich das Zentrum der neuen Gemeinde befindet.

Leistungen an die Einwohner vereinfachen könnte (zur Zeit hängt oft die Sicherung des Zuganges zu den Leistungen von der durch Verwaltungseinheitsgrenzen bedingte Bürokratie ab).

5) die Städte, aber auch die die Städte umgebene Gemeinden würden stärker, ihre Tätigkeit flexibler, aktiver und auch bei der Kooperation operativer; das seinerseits würde zusammengeschlossene Städte und Gemeinden für Investoren attraktiver machen. Anders gesagt, die Städte Estlands mit ihren Hinterländern (zu denen heute die Stadt umgebene Gemeinde oder Gemeinden gehören) würden stärker und fortwährender. Auch die von Hinterländern der Städte weiter liegende Gemeinden und gemeindeangehörige Städte würden stärker werden, weil eine gewisse Korrektur zwecks Änderung von Verwaltung und Verwaltungseinheitsgrenzen unter Berücksichtigung der Zukunftsperspektive Estlands auf jeden Fall gemacht werden sollte.

6) das obengenannte kann seinerseits die Sesshaftigkeit der Leute vergrößern (da die Attraktivität der Region sich erhöht), wodurch sich die Beschäftigung verbessern kann.

7) bei Zusammenschlüssen solcher Art würden Voraussetzungen für den besseren als bisher Ausgleich der regionalen Entwicklung geschaffen werden, weil sich die Zügigkeit der Leute in die Hauptstadt Tallinn und andere größere Städte Estlands verringern würde. Auch das Leben in Gemeinden, Kleinsiedlungen und Dörfern kann dabei attraktiver und für das Leben mehr Zufriedenheit bietender werden.

Während der Vollendung der Gebietsreform müsste man auch andere Maßnahmen treffen, um die Motivation der Menschen zu vergrößern, das Bildungssystem wirkungsvoller zu gestalten, darunter besser den örtlichen Bedingungen anzupassen und Weiter- und Fortbildung zu vervollständigen, Investoren zu motivieren, Straßen und Bewegungsmöglichkeiten zu verbessern, zur Lösung der Sozialfragen beizutragen, besseres Funktionieren des Gesundheits- und Kommunikationssystems zu sichern und.v.a.m. Dabei ist es zweckmäßig, über die komplexe Entwicklung der Infrastruktur zu sprechen.

Mit der Gebietsreform sollten auch die Auswertung und Aufgabenaufteilung zwischen Staat und der kommunalen Selbstverwaltung überprüft werden sowie mehr Rechte als bisher für Kommunen übergeben werden. Das bedeutet auch ein größeres Vertrauen und Auflegung weiterer Funktionen auf kommunale Selbstverwaltung.

Offensichtlich würde ein komplettes (konzentriertes) Vorhandensein von Gebietskörperschaften in Estland eine bessere Steuerung der Immobilienentwicklung ermöglichen. Immobilienfirmen sollten unter Berücksichtigung der kommunalen Aufträge wirken, nicht aber ihre Standpunkte auf Kommunen auferlegen (wie heute stets anzutreffen ist und auf deren Ergebnis wir in Estland oft nur niemanden befriedigende städtebauliche Entwicklungen und Lösungen erhalten, die in der Zukunftsperspektive nur negativ beurteilt werden können.

Im Zusammenhang mit den obengenannten Lösungen ist auch mit Schwierigkeiten und Problemen zu rechnen. Zwar ist es offensichtlich, dass viele Politiker, Vertreter der Städte und Gemeinden (in Räten der Städte, in Stadt- und Gemeindeverwaltungen) offensichtlich keine Zusammenschlüsse möchten, weil:

- eine bemerkenswerte Anzahl von städtischen Beamten und Angestellten, und Abgeordneten der Stadt- und Gemeinderäte, die jetzt die Macht innehaben, nach dem Zusammenschluss der Gebietskörperschaften einen neuen Arbeitsplatz finden müssten. Man wird machtlos und auch ohne manche Präferenz, es kann der Bedarf an eine Weiter- oder Fortbildungsmaßnahme entstehen. Das wird offensichtlich nicht gewünscht.
- der andere Grund dafür hierbei weiter gesehen politisch ist: durch massenhafte Zusammenschlüsse würden manche politischen Parteien in Estland viele Anhänger und Wähler verlieren, weil heute ein Teil der Kommunalbeamten vom subjektiven Willen der Vorsitzenden der politischen Parteien abhängen (davon hat man lange und wiederholt in den Massenmedien berichtet und ebenso haben manche Abgeordneten des Riigikogu darauf hingewiesen. Natürlich von den voraussetzlichen Beteiligten wird es niemand gestehen).

Da der freiwillige Zusammenschluss von Gebietskörperschaften keine zu erwartende Ergebnisse gebracht hat, muss man einen anderen Weg gehen: Gebietskörperschaften sollen zusammengeschlossen werden, unabhängig vom ihren Willen, aber zu berücksichtigen ist die Rationalität, die auch möglichst gute Lebensfähigkeit der Körperschaft nach dem Zusammenschluss sichert. Im entgegengesetzten Fall (hoffend auf die Freiwilligkeit und Fortbestehen der heutigen Situation) wird die estnische Gesellschaft in einiger Zeit in die Sackgasse geraten.

Die nächste Kommunalwahl findet im Herbst 2009 statt (seit der Kommunalwahl im Oktober 2005 beträgt die Legislaturperiode vier Jahre, bei den früheren Kommunalwahlen dauerte die Legislaturperiode drei Jahre, zwar fanden die früheren Wahlen in den Jahren 1993, 1996, 1999 und 2002 statt). Bis zu dieser Zeit (bis das Jahr 2009) müsste die Gebietsreform vollendet und die damit verbundenen Aufgaben gelöst sein. Andererfalls ist es fraglich, ob Estland ein entwickelnder Staat und ein gleichberechtigter Partner für andere Staaten der Europäischen Union ist. Im entgegengesetzten Fall kann Estland als Nationalstaat sich auf dem Wege gemacht haben, seine Existenz zu verlieren. Von da gibt es aber kein Zurück.

Paradoxerweise kann eine folgende Situation entstehen: das, was die sowjetische Besatzung und Russifizierung in Estland binnen der fünfzig Jahre nicht anrichten konnten, macht der estnische Staat gestützt durch seine Politiker, Beamte und Geschäftsleute, die an der Zukunft Estlands nicht interessiert sind (das natürlich auch mit Hilfe passiver Wähler, weil die Gesetzgebung Estlands teils die unrationelle Situation fördert).

Die Lage Estlands als eines kleinen Nationalstaates müsste auch hinsichtlich des Globalisierungsaspekts betrachtet werden. Die oft besprochene Globalisierung ist

einerseits eine fortschrittliche Entwicklungstendenz, andererseits können aber viele Völker und Staaten (dabei bestimmt kleine Völker) in die schlechte Lage geraten – sie verlieren langfristig ihre Identität, d.h. allmählich auch oft ihre Kultur (dabei auch die Besonderheiten ihrer Nationalsprache, langfristig auch ihre Nationalsprache) und andere für die Nation charakteristische Eigenschaften.

## **5. Auswertungen und Varianten der Zusammenschlüsse der Landkreiszentren mit Anliegergemeinden**

Analysierend die Landkreiszentren-Städte Estlands hinsichtlich ihrer Lage zur sie umgebender Gemeinden, kann die Lage folgendermaßen beschrieben werden<sup>8</sup>:

1. **Landkreis Harju:** das Zentrum ist die Stadt Tallinn, die von sieben Gemeinden und einer Stadt umgeben wird: Gemeinde Viimsi; Gemeinde Jõelähtme; Gemeinde Rae; Gemeinde Kiili; Gemeinde Saku; Gemeinde Saue; Gemeinde Harku sowie Stadt Maardu. Insgesamt gib es im Landkreis 18 Gemeinden.  
Bemerkung: das Zentrum hat eine Sonderlage, weil es sich um die Hauptstadt des Staates handelt und das Anliegen braucht offensichtlich eine extra Lösung. Im Landkreis gibt es zur Zeit außer Tallinn noch fünf Städte als Gebietskörperschaften (Maardu, Paldiski, Keila, Saue, Loksas) und eine gemeindeangehörige Stadt (Kehra, seit der Kommunalwahl im Jahr 2002).
2. **Landkreis Hiiumaa:** das Zentrum ist die Stadt **Kärdla**, die von einer Gemeinde (Pühalepa), von einer sog. Kragengemeinde umgeben wird. Im Prinzip ginge es um die einfachere Variante des Zusammenschlusses. Im Landkreis gibt es zur Zeit vier Gemeinden.  
Bemerkung: da es sich um eine Insel handelt (die flächenmäßig zweitgrößte Insel) und die Einwohnerzahl gering ist (01.01.2006 lebten auf der Insel 10 222 Einwohner oder nur 0,8 Prozent der Bevölkerung Estlands), so benötigt die Lage einer besonderen Studie, weil es nicht klar ist, ob die Insel auch in Zukunft einen eigenständigen Landkreis darstellt oder nicht (als andere Variante: Zusammenschluss mit dem Landkreis Läänemaa).
3. **Landkreis Ida-Viru:** das Zentrum ist die Stadt **Jõhvi** (gemeindeangehörige Stadt, damit verglichen zu anderen Landkreisen ist man hier um einen Schritt weiter) : das Hinterland ist ans Zentrum angeschlossen und sie wirken gemeinsam als eine Verwaltungseinheit), insgesamt gibt es im Landkreis 16 Gemeinden.  
Bemerkung: es gibt hier eine besondere Situation und sie bedarf einer extra Studie, weil im Landkreis zur Zeit sechs Städte im Status einer

---

<sup>8</sup> Bei der Beschreibung hat der Verfasser als Quellen: Maakonnad..., und die Internetpräsentationen der Landkreise benutzt.

Verwaltungseinheit fungieren (Narva, Narva-Jõesuu, Sillamäe, Kohtla-Järve, Kiviõli, Püssi).

4. **Landkreis Jõgeva:** das Zentrum ist die Stadt **Jõgeva**, die von einer Gemeinde (Jõgeva), von einer sog. Kragengemeinde umgeben ist. Im Prinzip ginge es um die einfachere Variante des Zusammenschlusses. Im Landkreis gibt es 10 Gemeinden.  
Bemerkung: im Landkreis gibt es außer dem Landkreiszentrum zwei Städte im Status einer Verwaltungseinheit (Mustvee, Põltsamaa).
5. **Landkreis Järva:** als Zentrum ist die Stadt Paide, die von drei Gemeinden umgeben ist (Paide, Türi und Väätsa). Im Prinzip ginge es um eine einfachere Variante des Zusammenschlusses. Zur Zeit gibt es im Landkreis 11 Gemeinden.  
Bemerkung: Bei der Gemeinde Türi handelt es sich um eine neue Situation, in der die frühere Stadt Türi, Gemeinde Türi, Gemeinde Oisu und Gemeinde Kabala sich zusammengeschlossen haben und die Stadt Türi eine gemeindeangehörige Stadt, zugleich auch als Gemeindezentrum darstellt.
6. **Landkreis Lääne:** das Zentrum ist die Stadt **Haapsalu**, die von einer Gemeinde (Ridala), von einer sog. Kragengemeinde umgeben wird. Im Prinzip ginge es um eine einfachere Variante des Zusammenschlusses. Im Landkreis gibt es zur Zeit 11 Gemeinden.  
Bemerkung: Das Zentrum einer Gemeinde ist die gemeindeangehörige Stadt Lihula.
7. **Landkreis Lääne-Viru:** das Zentrum ist die Stadt **Rakvere**, die von drei Gemeinden umgeben ist (Sõmeru, Vinni, Rakvere). Im Prinzip ginge es um eine kompliziertere Variante des Zusammenschlusses. Im Landkreis gibt es zur Zeit 13 Gemeinden.  
Bemerkung: Im Landkreis haben im Jahre 2005 zwei Zusammenschlüsse stattgefunden: a) Zur Gemeinde Tamsalu schlossen sich die Stadt Tamsalu (zur Zeit eine gemeindeangehörige Stadt) und die Gemeinde Tamsalu zusammen sowie b) zur Gemeinde Tapa schlossen sich Gemeinde Lehtse (vor dem Zusammenschluss gehörte sie zum Landkreis Järvamaa), Gemeinde Saksi (drei Dörfer wurden an die Anliegergemeinde Kadrina angeschlossen) sowie die Stadt Tapa (zur Zeit als gemeindeangehörige Stadt). Im Landkreis gibt es zur Zeit zwei Städte im Status einer Verwaltungseinheit (die oben erwähnten Tamsalu und Tapa).
8. **Landkreis Põlva:** das Zentrum ist die Stadt **Põlva**, die von einer Gemeinde (Põlva), von einer sog. Kragengemeinde umgeben wird. Im Prinzip ginge es um eine einfachere Variante des Zusammenschlusses. Im Landkreis gibt es zur Zeit 13 Gemeinden.  
Bemerkung: Im Landkreis gibt es eine Gemeinde, deren Zentrum eine gemeindeangehörige Stadt bildet (Räpina, seit der Wahl im Jahr 2003).

9. **Landkreis Pärnu:** das Zentrum ist die Stadt **Pärnu**, die von vier Gemeinden umgeben ist (Audru, Sauga, Paikuse, Tahkuranna). Im Prinzip ginge es um eine kompliziertere Variante des Zusammenschlusses. Im Landkreis gibt es insgesamt 19 Gemeinden.  
Bemerkung: Im Landkreis gibt es zur Zeit zwei Städte im Status einer Verwaltungseinheit: das Zentrum der Gemeinde Saare ist die gemeindeangehörige Stadt Kilingi-Nõmme. Sehr nah zum Landkreiszentrum befindet sich im Status einer Verwaltungseinheit die Stadt Sindi (stellt für Pärnu das Hinterland dar, weswegen man den Zusammenschluss von Sindi mit Pärnu erwägen könnte).
10. **Landkreis Rapla:** das Zentrum ist die Stadt **Rapla** als eine gemeindeangehörige Stadt. Im Landkreis gibt es zur Zeit 10 Gemeinden.  
Bemerkung: Auch hier ist im Vergleich zu den anderen Gemeinden einen Schritt weiter (Rapla ist die erste Stadt als Landkreiszentrum, die gemeindeangehörig ist, (nach der Kommunalwahl im Jahr 2002).
11. **Landkreis Saare:** das Zentrum ist die Stadt **Kuressaare**, die von einer Gemeinde (Kaarma), von einer sog. Kragengemeinde umgeben ist. Im Prinzip ginge es um eine einfachere Variante des Zusammenschlusses. Im Landkreis gibt es zur Zeit 15 Gemeinden.
12. **Landkreis Tartu:** das Zentrum ist die Stadt **Tartu**, die von vier Gemeinden umgeben ist.  
(Tartu, Luunja, Ülenurme, Tähtvere). Sehr nahe zu Tartu liegen kielförmig zwischen Gemeinden Ülenurme und Luunja noch zwei Gemeinden: Mäksa und Haaslava. Damit gibt es im Umland der Stadt Tartu sogar sechs Gemeinden. Es ginge um eine kompliziertere Variante des Zusammenschlusses. Insgesamt gibt es im Landkreis 19 Gemeinden.  
Bemerkung: Im Landkreis gibt es im Status einer Verwaltungseinheit außer Tartu noch zwei Städte (Elva, Kallaste). Da es sich bei Tartu um die zweitgrößte Stadt Estlands handelt, müsste man Möglichkeiten und Varianten extra untersuchen. Darüber hinaus ist die Stadt Tartu ihrem Potential nach keine schwache Stadt (unter Berücksichtigung der estnischen Verhältnisse).
13. **Landkreis Valga:** das Zentrum ist die Stadt **Valga**, die von zwei Gemeinden umgeben ist (Tõlliste, Karula). Es ginge um eine kompliziertere Variante des Zusammenschlusses. Zur Zeit gibt es im Landkreis 11 Gemeinden.  
Bemerkung: Im Landkreis hat den Status einer Verwaltungseinheit außer Valga noch eine Stadt - Tõrva, bei der man auch den Status einer gemeindeangehörigen Stadt in Erwägung ziehen könnte. Zu den Gemeinden gehört auch die Gemeinde Otepää, deren Zentrum die Stadt Otepää eine gemeindeangehörige Stadt ist.

14. **Landkreis Viljandi:** das Zentrum ist die Stadt **Viljandi**, umgeben von drei Gemeinden (Saarepeedi, Viiratsi, Pärsti). Eine vierte Gemeinde kann man als nächstes Umland bezeichnen: die Gemeinde Paistu. Es ginge um eine kompliziertere Variante des Zusammenschlusses. Im Landkreis gibt es zur Zeit 12 Gemeinden.

Bemerkung: Im Landkreis haben den Status einer Verwaltungseinheit außer der Stadt Viljandi noch zwei Städte: Võhma und Mõisaküla, und es gibt drei gemeindeangehörige Städte: Mustla, Karksi-Nuia, Suure-Jaani.

15. **Landkreis Võru:** das Zentrum ist die Stadt **Võru**, die von einer Gemeinde (Võru), von einer sog. Kragenemeinde umgeben ist. Im Prinzip ginge es um eine einfachere Variante des Zusammenschlusses. Im Landkreis gibt es 12 Gemeinden.

Bemerkung: Das Zentrum einer Gemeinde, zwar der Gemeinde Antsla ist die gemeindeangehörige Stadt Antsla.

Beim Vergleich der weiteren möglichen Entwicklungen von obengenannten 15 Landkreisen können die Entwicklungsrichtungen in vier Hauptgruppen gegliedert werden:

- (1) Änderungen (teilweise Teiländerungen) beim Zusammenschluss des Landkreiszentrums mit umgebener (umgebenen) Gemeinde (Gemeinden) haben sich schon vollzogen: dazu gehören zwei Landkreise, vor allem Rapla, aber auch der Landkreis Ida-Virumaa (zugleich ist im Interesse der weiteren Entwicklung des Landkreises zusätzliche Sonderstudien notwendig, weil die Struktur des Standortes und der Besiedlung relativ kompliziert ist; man kann meinen, dass die bisherigen Änderungen nur Teiländerungen sind);
- einfachere Lösungen des Zusammenschlusses, d.h. das Landkreiszentrum grenzt nur an eine Gemeinde, an eine sog. ringförmige Gemeinde; dazu gehören fünf Landkreise – Landkreise Jõgeva, Lääne, Põlva, Saare und Võru;
- kompliziertere Lösungen des Zusammenschlusses, d.h. das Landkreiszentrum grenzt an zwei bis vier (bei unmittelbaren Wirkungen sogar an fünf-sechs) Gebietskörperschaften: dazu gehören sechs Landkreise – Landkreise Järva, Lääne-Viru, Pärnu, Tartu, Valga, Viljandi.
- Verglichen zu den anderen Landkreisen teilweise noch kompliziertere Situationen (oder andere Beschlüsse benötigende Lösungen), die einer weiteren Studie und danach auch entsprechender Beschlüsse bedürfen: dazu gehören drei Landkreise – Landkreise Harju, Hiiu und Ida-Viru. Die Lage ist offensichtlich kompliziert vor allem bei Landkreisen Harju und Ida-Viru (hierbei wohl nicht auf das Landkreiszentrum bezogen). Beim Landkreis Hiiu fällt die Lösung relativ leichter aus, wenn der Landkreis bestehen bleiben wird, und Hiiumaa (d.h. die Insel Hiiu) nicht in den Bestand des Landkreises Lääne aufgenommen wird.

Es ist klar, dass wenn man das Hinterland der Landkreiszentren für die Entwicklung der Städte und Gemeinden benutzen will, muss man auch die Grenzen der Gemeinden (warum auch nicht bei Bedarf die der Städte korrigieren). Die

vorhandenen Grenzen der Gemeinden bestehen im großen Teil als Erbe aus der Sowjetzeit, die schnell geändert werden sollen, wenn es sich als notwendig erweist (der Bedarf daran ist aber sehr offensichtlich!). Während der Sowjetzeit war weder die Entwicklung der Städte und ihres Umlandes, der Wettbewerb der Verwaltungseinheiten untereinander noch ihre Nachhaltigkeit ausreichend wichtig. Es herrschte ja die kommandowirtschaftliche Ordnung.

Natürlich müsste man neben der Stärkung der Landkreiszentren auch die Stärkung anderer Städte überprüfen, d.h. diese Städte brauchten keinen Status einer Verwaltungseinheit, sondern sie könnten den Status einer gemeindeangehörigen Stadt bekommen, dabei würden sie gleichzeitig als Gemeindezentren fungieren. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch manche Flecken den Status eines Gemeindezentrums behalten. Mit Sicherheit gibt es hier bei einigen Städten und Flecken wegen ihrer Standorte auch Ausnahmen (z.B. die Stadt Võhma u.a.m.).

Die Stärkung der Städte in Estland ist weder ein Prozess noch ein Ziel an sich. Neben der Stärkung der Städte und mit dem Ziel des regionalen Ausgleichs ist in Estland auch die Entwicklung des sog. ländlichen Lebens wichtig, das heute vom notwendigen Niveau weit entfernt ist (daher auch oft der Wunsch bei der Bevölkerung, aus dem ländlichen Raum in die Städte umzuziehen, um bessere Arbeit zu finden und ihr Lebensniveau zu erhöhen).

Als sich der Präsident der Republik Estland Toomas Hendrik Ilves am 7. Dezember 2006 mit den Landräten traf (darüber wurde fast auf allen Medienkanälen Estlands berichtet, sowohl in Druck, Ton als auch Bild) vertrat er den Standpunkt:

- In Estland hat sich eine falsche Auffassung breitgemacht, dass die Landbewohner Leute zweiter Klasse sind, und diese Meinung ist zu ändern. Der Landbewohner ist nicht zweitrangig und man soll den Leuten schmackhaft machen, wieder zurück aufs Land zu ziehen.

Bei diesem Treffen haben die Landräte folgende Brennpunkte in estnischen Landkreisen genannt:

- Infrastrukturen wurden ungenügend entwickelt (die Krankenhäuser sind nicht auf dem notwendigen Niveau, es gibt Mängel bei der Organisation des Bildungswesens und des öffentlichen Verkehrs, die Straßen sind im schlechten Zustand und v.a.m.).

Als positiv wurde von Landräten hervorgehoben: Anstieg der Bevölkerungsaktivität vor allem im Vereinsleben, positive Geburtenraten in einigen Landkreisen und Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards im ländlichen Raum. Damit schöpft man in ländlichen Gegenden wieder Hoffnung, dass es bergauf geht, zugleich die positiven Entwicklungstendenzen durch staatliche und kommunale Institutionen gefördert werden.

## **Zusammenfassung**

Obwohl Estland seit mehr als 15 Jahren eigenständig ist, konnte die regionale und kommunale Entwicklung nicht genügend gefördert werden. Das Wohlstandsgefälle und die Unterschiede in Möglichkeiten in der Hauptstadt und anderen Gebieten werden immer größer, genauso vergrößert sich auch das Gefälle zwischen dem sog. Stadtleben und dem Landleben. Dies hat den Umzug aus dem ländlichen Raum in die Städte oder in ihre Umgebung beschleunigt. Die ohnehin geringe Bevölkerungsdichte in Estland und die traditionelle Streusiedlung nimmt infolge dieses Prozesses noch weiter ab.

Viele Forscher in der Europäischen Union vertreten den Standpunkt, dass für die Förderung der Regional- und Kommunalpolitik die Stärkung der Städte sowie die Einbeziehung ihres Hinterlandes notwendig ist. Zugleich wird die Entwicklung der Gemeinden gefördert, im entgegengesetzten Fall kann zwischen den Entwicklungen von Städten und Gemeinden ein Konflikt entstehen. Damit müssten Städte und Gemeinden ein harmonisch zusammenwirkendes System bilden. Zugleich haben sich Konflikte zwischen der Wirtschaftstätigkeit in Städten und Gemeinden und der Ökologie verschärft. Immer klarer wird die Tatsache, dass private Unternehmen nicht immer die besten Anbieter der kommunalen Dienstleistungen sind. Es geht nicht um wirtschaftliche Effektivität des Betriebes, der Leistungen anbietet, sondern um die Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Dienstleistungsangebot und die Flexibilität der Dienstleistungsanbieter. Dabei sind die Bedürfnisse der Bevölkerung sicherlich vorrangig.

In Estland gibt es zur Zeit eine mit der Einwohnerzahl Tallinns vergleichbare Anzahl der Leute, die nicht erwerbstätig sind (die offizielle Statistik widerspiegelt leider nicht den passiven Bevölkerungsanteil, der nicht im Stande ist, zu arbeiten; daher müsste man die staatlichen statistische Erhebung neu regeln). Die Einbeziehung der arbeitsfähigen Bevölkerung in die Lösung der Probleme, die vor der Volkswirtschaft stehen und sie bei der Arbeit einzusetzen, müsste eines der wichtigsten Ziele der Republik Estland sein.

Die in Estland bisher durchgeführte Gebietsreform hat sich sehr langsam vollzogen und müsste wesentlich beschleunigt werden. Die Mehrzahl der Kommunen in Estland (Verwaltungseinheiten – Gemeinden, Städte) sind wirtschaftlich und in ihrer Nachhaltigkeit relativ schwach. Die bisherigen freiwilligen Zusammenschlüsse der Verwaltungseinheiten haben keine erhofften Ergebnisse gebracht, deshalb erweist sich die kraftvollere Einmischung von staatlichen Institutionen in den Reformprozess als erforderlich. Zweckmäßig wäre die Stärkung von Landkreiszentren - Städten, indem man an sie den angrenzenden Gemeinden anschließt. Dabei müsste der Status der heutigen Städte präzisiert und weiterentwickelt werden. Zu korrigieren wären auch die Grenzen der Städte und die der Gemeinden, damit die nach dem Zusammenschluss entstehenden Verwaltungseinheiten rationell funktionieren würden.

## Literaturverzeichnis

1. **Collomb, G.** Ein erweitertes Europa braucht starke Städte. In : Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2005/ II, S. 77-88
2. **Floting, H.; Hollbach-Grömig, B.** Neuorientierung der kommunalen Wirtschaftspolitik. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2005/ I, S. 10-39
3. **Huttenloher, C.** Europäisierung der Stadtpolitik? Die EU und die Städte. In: Stadt-Colloquiums "Europäisierung der Stadtpolitik? Berlin: Humbolt-Universität zu Berlin, 2004
4. **Häupl, M.** Europa funktioniert nur mit den Gemeinden. In : Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2005/ II, S. 89-102
5. **Jakoby, H; Schmolinsky, C.** Wirtschaftsförderungen in den deutschen Städten vor dem Hintergrund einer veränderten EU-Regionalpolitik nach 2006. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2005/ I, S. 40-59
6. **Maakonnad arvudes 2001-2005 Counties in Figures.** Tallinn: Statistikaamet – Statistics Estonia, 2006
7. **Rahvastik.** Eesti Statistikaamet. Regionaalarengu andmebaas /[www.stat.ee/](http://www.stat.ee/) 01.03.2006
8. **Rahvastik.** Eesti Statistikaamet. Regionaalarengu andmebaas /[www.stat.ee/](http://www.stat.ee/) 23.04.2007

# **DIE GEWÄHRLEISTUNG DER IMMOBILIENBEZOGENEN VERWALTUNGSNACHHALTIGKEIT DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS\***

Janno Reiljan  
Universität Tartu

## **Einführung**

Die relativ kleinen Verwaltungen des öffentlichen Sektors in Estland sind meistens nicht imstande, über eine genügende immobilienbezogene Kompetenz zu verfügen, um selbständig alle Probleme, die mit der Instandhaltung und der Entwicklung der Immobilien verbunden sind, zu lösen. Die öffentlichen Verwaltungen, die die Kauf- und Verkaufsverträge oder Mietverträge abschließen, haben bei der Vorbereitung dieser Verträge weder Gesamtanalysen der Marktbedingungen noch systematische Vergleichsanalysen aufgrund konkreter Angebote durchgeführt. Es besteht eine große Gefahr, dass wegen der Informationslücken, der Inkompetenz der Entscheidenden und des Fehlens einer koordinierenden/prüfenden Stelle untransparente (adäquate Informationen über die Begründung der Vertragsbedingungen fehlen), kostspielige und nachteilige Verträge abgeschlossen werden. Diese Gefahr ist beim Aufbau eines Führungssystems zu berücksichtigen.

Der öffentliche Sektor soll, öffentliche Güter, wirtschaftlich gesehen, zweckmäßig und gleichbleibend anbieten. Dabei müssen soziale und ökologische Beschränkungen berücksichtigt werden. Um die Funktionen des öffentlichen Sektors bestmöglichst zu erfüllen, ist es zweckmäßig, diese Funktionen klar und deutlich zu unterscheiden und ihre Erfüllung einzeln zu analysieren. Als Ziele werden Effektivitätssteigerung, Konfliktvermeidung der Interessen, Eingrenzung der Risiken, eine klare und genaue Berechnung sowohl der direkten als auch der indirekten Kosten verfolgt.

Der vorliegende Artikel soll eine konzeptionelle Grundlage für die immobilienbezogenen Führungstätigkeit des öffentlichen Sektors bieten. Bezüglich dieses Ziels werden zwei wesentliche Probleme behandelt:

Es werden Vorteile und Probleme, die mit dem Immobilienbesitz und der Verpachtung von Immobilien verbunden sind, analysiert.

Es werden die Beziehungen zwischen verschiedenen Entscheidenden des Führungssystems analysiert.

In der Analyse stützte der Autor sich auf der Fachliteratur entnommene Argumente und auf die Erfahrungen, die er mit dem Immobilienmanagement des öffentlichen Sektors im Estnischen Parlament (Riigikogu) und als Vorstandsmitglied der AG Staatsimmobilien (Riigi Kinnisvara AS) gewonnen hat.

---

\* This paper is written with the support from the Ministry of Science and Education foundation project No TMJRI 0107 "Strategies of the Sustainable and Balanced Development of Estonia in Joining with the European Union" and EU structural funds.

## 1. Eigentum oder Pacht der Immobilien

Für die Entwicklung, Verwaltung und Instandhaltung der Immobilien bedarf es einer baulichen, technischen, marktbezogenen und rechtlichen Kompetenz der entscheidenden Instanz, um bestmöglichst, die notwendige Immobilienentwicklung und –instandhaltung als eigene Aufgabe oder als Dienstleistungseinkauf zu organisieren. Die Staatskontrollinstanzen haben festgestellt (Riigikontrolli..., 2004), dass eine zeitgemäße entsprechende immobilienbezogene Kompetenz bei allen Immobilienverwaltern (bis 500 Verwaltungen) fehlt. Nach der Meinung des Autors soll deshalb für die Erarbeitung der Immobilienpolitik des öffentlichen Sektors und für deren Durchführung ein spezielles Amt für Staatsvermögen oder eine spezielle Abteilung für Immobilienpolitik beim Finanzministerium gegründet werden.

Für die Erfüllung der Funktionen des öffentlichen Sektors führt für die notwendigen Immobilien das Streben nach niedrigen Instandhaltungskosten und geringen einmaligen Baukosten nicht immer zu optimalen Lösungen. Der Bauunternehmer kann durchaus nur auf einen kurzfristigen Gewinn orientiert sein. Er will, billig fertig bauen und die Garantiezeit überleben. Die Instandhaltungskosten sind für ihn nicht relevant. Nur ein unerfahrener Eigentümer bestellt ein Gebäude als Immobilienobjekt von einem Bauunternehmen. Ein kluger Eigentümer bestellt beim Bauunternehmen ein Immobilienobjekt, das der wirtschaftlichen, sozialen und ökologisch optimalen Aufgabenerfüllung des öffentlichen Sektors dient. Das ist eine der Hauptaufgaben, der Immobilienpolitik des öffentlichen Sektors, die entweder dem Amt für Staatsvermögen oder einer Abteilung des Finanzministeriums obliegt.

Für entwickelte Staaten wird argumentiert, dass der Staat als Immobilieneigner seine Funktionen des öffentlichen Sektors ausübt, eine bessere Möglichkeit besitzt, sein Investitionsverhalten gemäß der Phase des Wirtschaftszyklus zu steuern – bei der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums wird das Investitiontempo beschleunigt und bei Überhitzung der Wirtschaft wird das Tempo verlangsamt. Die Immobilienpolitik des öffentlichen Sektors ist in den entwickelten Staaten eines der Hauptmittel der Stabilisierungspolitik. In Estland, insbesondere im Finanzministerium, wird diese Tatsache bis heute noch nicht verstanden.

Im Fall der Immobilienpacht existieren noch weitere negative Aspekte. Auch in gut entwickelten Staaten ist es nicht möglich, die Bedürfnisse und die finanziellen Mittel des öffentlichen Sektors für Jahrzehnte vorauszusehen. Estland besitzt ohne eine langfristige Entwicklungspolitik auch keine Immobilienpolitik. Für die Analyse/Einschätzung der Mietverträge hat der öffentliche Sektor keine elementaren Grundlagen geschaffen. So kann ein langfristiger Mietvertrag große Verluste (zusätzliche Aufwendungen) verursachen, wenn unvorhergesehene bauliche oder gestalterische Änderungen erforderlich werden, die vertragsmäßig nicht festgelegt worden sind. Der Immobilieneigentümer hat hingegen immer die Möglichkeit, die Immobilien und ihre funktionalen Änderungen in Einklang zu bringen.

Erwerb oder Pacht, diese Gegenüberstellung darf sicherlich nicht absolut sein, sondern müsste eher flexibel und differenziert betrachtet werden. Um eine stabile

und langfristige Aufgabenerfüllung des öffentlichen Sektors zu gewährleisten, soll auch der öffentliche Sektor, so wie die Privatunternehmen, die Immobilien managen. Für eine kurzfristige (zeitweilige Aufgabenerledigung) Funktionen wäre es sinnvoll, die Immobilien zu pachten. Die Analysen von Krzysko und Marciniak (2001: 296) beweisen, dass die Immobilienpacht von einem Investor-Entwickler im Vergleich zum Immobilieneigentum ungefähr 40% und die Immobilienentwicklung zusammen mit einem langfristigen Investor im Vergleich zum Immobilieneigentum 25% teurer sein wird. Auf dem gutentwickelten und stabilen Immobilienmarkt in den USA sind jedoch 5-10% billigere Leasingsmodelle im Vergleich zu eigenem Eigentum zu finden.

Für ein gutes Immobilienmanagement des öffentlichen Sektors müssen sowohl beim Immobilieneigentum als auch bei der Immobilienpacht genaue (transparente) und klare Informationen über die Entwicklungs- und Instandhaltungskosten der Immobilien bestehen. Im Fall der Pacht kann unter Einschränkungen Kostentransparenz nur im Rahmen einer staatlichen Handelsgesellschaft (AG Staatsimmobilien) gewährleistet werden. Sie soll die Eignung und den Gehalt der Informationen, die der öffentliche Pächter vom Verpächter erhält überprüfen. Informationstransparenz kann grundsätzlich nicht gesichert werden, wenn man die Immobilien von einem Privatunternehmen pachtet, denn die öffentlichen Verwaltungen dürfen die Buchhaltung der Privatunternehmen nicht einsehen.

Der öffentliche Sektor soll auf dem Immobilienmarkt nach den gleichen Prinzipien der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit wie der private Sektor agieren. Ähnlich dem privaten Sektor kauft der öffentliche Sektor als Eigentümer auf dem Markt diese Dienstleistungen, wenn sie dort billiger als in eigener Regie angeboten werden. Auch der öffentliche Sektor soll die Produktion dieser Dienstleistungen selbst organisieren, wenn die Marktdienstleistungen wegen der Unvollkommenheit des Marktes teurer sind oder wenn die Vertragskosten und die Marktrisiken zu groß sind. Dafür soll das Immobilienpolitik betreibende Zentrum des öffentlichen Sektors ein Rechenwesensystem bezüglich verschiedener Kostenarten, die bei der Instandhaltung und Verwaltung von Gebäuden entstehen, ausarbeiten. Dieses System ermöglicht den Vergleich zwischen den Marktpreisen und den Selbstkosten der Eigenproduktion. Um die Investitions- und Instandhaltungskosten der Immobilien (der Umzug auf billigere Flächen) zu optimieren und die öffentlichen Stellen zu motivieren, soll die Immobilienpolitik betreibende öffentliche Verwaltung die Normen, die die Versorgung mit der Arbeitsfläche und die Instandhaltungskosten der Immobilien regeln, bestimmen. Auf Grund dieser Vorgaben werden im Staatshaushalt die Mittel eingeplant, die die öffentlichen Verwaltungen für die Sicherung der Kostendeckung verwenden dürfen. Wenn heute der Verpächter einen Pachtvertrag mit einem unberechtigt hohen Mietzins (z.B. zu hohes Gewinnziel, Risikoprämie und Amortisationsrate) anbietet, ist keine öffentliche Verwaltung unter den gegenwärtigen Bedingungen zur Sparsamkeit motiviert. Wegen des Fehlens eines normativen Kostenberechnungssystems erfolgt eine totale Kostendeckung seitens des Staatshaushaltes. So haben sich die Verwaltungskosten jener Verwaltungen, die ihre Flächen vom Privatsektor mieten, wesentlich vergrößert.

Um abzuwägen, ob der öffentliche Sektor als Immobilieneigentümer oder als Pächter agieren soll, werden in der folgenden Tabelle 1 die immobilienbetreffenden Pflichten und Risiken aufgrund verschiedener Anforderungen verglichen.

Zusammenfassend kann man sagen, im Allgemeinen und langfristig ist der Immobilieneigentum für den öffentlichen Sektor zur Aufgabenerfüllung weniger riskant und effektiver als die Immobilienpacht. Die Absicht, die immobilienbezogene Tätigkeit der Vision, der Mission und den Zielen einer Verwaltung unterzuordnen, ermöglicht eigentlich keine Trennung zwischen der allgemeinen Verwaltungsführung und dem Immobiliengeschäft. Zu dieser Schlussfolgerung ist man auch in der Mehrheit der entwickelten Staaten gekommen. Gewöhnlich werden dort die benötigten Immobilien nur in geringem Umfang gepachtet. Die Immobilienpacht ist im Vergleich zum Immobilienkauf oder dem Bauen besonders dann effektiver, wenn kurzfristige (vorläufige) Aufgabenerledigungen anstehen oder wenn Immobilien in kleineren Städten oder Siedlungen benötigt werden..

In jedem Fall soll der öffentliche Sektor über eine immobilienbetreffende Kompetenz verfügen, um einerseits über die Situation und die Entwicklungstrends auf dem Bau- und Immobilienmarkt informiert zu sein und andererseits immobilienbetreffende Vorgabe für Verwaltungen auszuarbeiten und anzuwenden. Wichtig ist ebenso, dass für eine effektive Immobilienentwicklung und – instandhaltung ein Anreizsystem geschaffen wird. Ein stimulierendes Immobilienmanagement mit klaren Zielen und einer einheitlichen Führung bildet die Voraussetzung für eine effiziente Immobilienverwaltung, damit Verwaltungen als Immobilieneigentümer und -pächter alle Risiken und Aufwendungen vergleichen können.

## **2. Führungskonzept des öffentlichen Immobilienmanagements**

Beim Aufbau des Führungssystems sollen organisatorische, juristische (Teilung der Entscheidungskompetenz und der Zuständigkeit), informative (Verwaltungsinformationen und Berichterstattung), Personal- (Arbeitsteilung) und finanzielle Komponente untereinander abgestimmt werden. Aufgrund der fünfzehnjährigen Umgestaltungserfahrungen im Bereich der immobilienbetreffenden Tätigkeit des öffentlichen Sektors in Schweden (s. Lind und Lindquist, 2005) kann man schlußfolgern, dass im öffentlichen Immobilienmanagement muss man die Beziehungen dreier Interessengruppen berücksichtigt werden müssten:

- ein staatliches Führungszentrum (z.B. in Estland Staatsvermögensamt oder die Abteilung der Immobilienpolitik im Finanzministerium);
- ein technisches, marktbezogenes, juristisches u.a. auf Immobilien orientiertes Kompetenzzentrum (in Estland könnte AG Staatsimmobilien -- Riigi Kinnisvara AS – diese Funktionen erfüllen);
- die öffentlichen Verwaltungen, die die Immobilien benutzen.

Um die Effektivität des Führungssystems zu gewährleisten, ist eine einheitliche und ausgeglichene Verflechtung dieser Subjekte zu entwerfen (s. Abbildung 1).

**Tabelle 1. Der öffentliche Sektor als Immobilieneigentümer und -pächter: der Vergleich seiner Position und der Probleme**

| Aufgaben                                                       | Öffentlicher Sektor als Immobilienbesitzer                                                                                                           |                                                                                                                                                          | Öffentlicher Sektor als Immobilienpächter                                                                                                               |                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                | Vorteile                                                                                                                                             | Nachteile                                                                                                                                                | Vorteile                                                                                                                                                | Nachteile                                                                                                                                                                      |
| Gewährung der staatlichen Nachhaltigkeit                       | Erfüllung der Funktionen des öffentlichen Sektors wird stabil gesichert, denn der Eigentümer kann seine Immobilien flexibel an die Aufgaben anpassen | Immobilien Eigentum ist für die Erfüllung der kurzfristigen und nicht so umfangreichen Aufgaben (besonders in Kleinstädten) zu schwerfällig und zu teuer | Es ist sparsamer, für die Erfüllung der kurzfristigen und nicht so umfangreichen Aufgaben (besonders in kleinen Ansiedlungen) die Immobilien zu pachten | Es ist schwierig, die Pachtbedingungen in einer sich schnell veränderten Welt für eine längere Zeitspanne voraussehen und ihre Anpassung an wechselnde Bedürfnisse wird teurer |
| Entwicklung und Instandhaltung der Immobilien                  | Vermeidung von Marktrisiken (allgemeine Verteuerung der Immobilien, Unvollkommenheit des Marktes, Korruption bei der Abschließung der Pachtverträge) | Das Immobilien-verwaltungs- und Instandhaltungssystem kann bürokratisch (schwerfällig und langsam) werden                                                | Die öffentlichen Verwaltungen sind von der direkten Immobilienentwicklung, -verwaltung und -instandhaltung befreit                                      | Immobilienmanagement wird von der eigentlichen Verwaltungstätigkeit getrennt. Verwaltungen sollen aber ihre Vision, Mission und Zielerfüllung sichern können                   |
| Transparenz bei der Immobilien-entwicklung und -instandhaltung | Durch Regeln des Rechnungswesen und der Kontrolle ist es möglich, eine völlige Transparenz über die Tätigkeit zu sichern                             | Ein direktes Bedürfnis und eine genügende Motivation sind bei der Kontrolle der Immobilienkosten nicht vorhanden                                         | Die staatliche Handelsgesellschaft kann die erforderlichen Informationen für ein effektives Management bereitstellen                                    | Die Pachtzinsen im privaten Sektor sind für Verwaltungsgrundstücke wegen deren Lage und wegen des Fehlens von Konkurrenz nicht transparent                                     |

|                                                                                |                                                                                                                                                            |                                                                                                                                   |                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Technische Kompetenz der Immobilienmanagerit                                   | Die technische Kompetenz soll die staatliche Handelsgesellschaft besitzen oder sie kann sie einkaufen                                                      | Das System, das die Kompetenz einschätzen und vergleichen kann, fehlt zu Zeit                                                     | Es ist möglich, kompetente Immobilienverwalter zu finden, die den öffentlichen Sektor von der Instandhaltungsbearbeitung befreien                         | Für die Einschätzung der Kompetenz der Dienstleistungsanbieter müssen öffentliche nVerwaltungen über eine genügende Kompetenz verfügen                     |
| Pflicht, eine den Anforderungen entsprechende Immobilienaktivität zu entfalten | Ein Staatsvermögensamt kann immobilienbetreffende Normen anwenden                                                                                          | Es wird auf die Knappheit der finanziellen Mittel verwiesen und nur eine notdürftige Verbesserung vorgenommen                     | Die Verpflichtung kann man dem Verpächter übertragen, wenn die finanzielle Deckung für diese Geschäft existiert                                           | Es ist schwer, alle Bedingungen in Verträgen festzulegen und zu kontrollieren, Vertragsänderungen sind äußerst teuer                                       |
| Verantwortung für eine sparsame Entwicklung und Instandhaltung der Immobilien  | Aufgrund des Sanktionen- und Prämiensystems ist es möglich, den Entscheidenden die Verantwortung zu übertragen                                             | Wegen der vielfältigen Immobilienitätigkeit ist es schwer, ein einheitliches Motivationssystem zu gründen                         | Die Verantwortung kann man im Pachtvertrag eindeutig festlegen, wenn die Mittel ausreichen, um die risikoeinschränkende Pacht des Verpächters zu bezahlen | Eine unbefriedigende Gesetzgebung und Gerichtspraxis machen die Realisierung der vertraglichen Verantwortung in Estland kompliziert und kostspielig        |
| Geschwindigkeit der Instandhaltung der Immobilien und die Wiederherstellung    | Kreditfähigkeit des estnischen Staates übersteigt formal durch das Defizitlimit des Haushalts (3% des BIP-Umfang) eingeschränkt (kein Problem für Estland) | Die Geschwindigkeit wird formal durch das Defizitlimit des Haushalts (3% des BIP-Umfang) eingeschränkt (kein Problem für Estland) | Der Vermieter kann aufgrund eines gewinnbringenden Vertrags ohne bürokratische Einschränkungen Kredite mit einbeziehen                                    | Das Mietverhältnis verteuert das Geschäft (höhere Ertragswünsche und grössere Risikoempfindlichkeit des Verpächters im Vergleich zum öffentlichen Sektor ) |

|                                                                   |                                                                                                                       |                                                                                                                  |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Effektivität bei der Flächenbenutzung                             | Staat kann Normative der effektiven Benutzung von Flächen anwenden                                                    | Staat soll die Benutzung der historischen Gebäude sichern und mit Besonderheiten rechnen                         | Pachten kann man Immobilien, die eine effektive Nutzung von Flächen erlauben                                                               | Im Pachtvertrag sind die Zukunftsbedürfnisse schwer zu berücksichtigen und Vertragsänderungen sind teuer                                                    |
| Interessenkonflikt                                                | Das Staatsvermögensamt kann ein System ausarbeiten, das Zielsetzungen und Verantwortlichkeit ins Gleichgewicht bringt | Es ist schwierig,, die Besonderheiten, spezielle Anforderungen und daraus folgende Kosten zu berücksichtigen     | Das Staatsvermögensamt müsste imstande sein, den Interessen des öffentlichen Sektors entsprechende Verträge zu gestalten und kontrollieren | Die veränderten Bedingungen sind im Vertrag schwer voraussehbar, die Vertragsänderung ist immer kostspielig                                                 |
| Effektive Benutzung der finanziellen Mittel bei den Investitionen | Die gesicherte Kompetenz vermeidet Ressourcenknappheit und zusätzliche ineffektive Ausgaben                           | Bei Ressourcen-knappheit kann man keine Investitionen in der richtigen Zeit und im angemessenen Umfang vornehmen | Wegen einer starken Haushaltsbeschränkung des Auftraggebers sucht der Vermieter nach einer effektiveren Investitionsvariante               | Es existiert keine Absicherung gegen Verpächter, die Investition vergrößern wollen, wenn die Haushaltsbeschränkung des Auftraggebers schwach ausgeprägt ist |

Quelle: zusammengestellt von dem Autor.

Das staatliche Führungszentrum gestaltet die Politik, die auf die Vision, die Mission und die Zielerreichung gerichtet ist und die Übereinstimmung der Immobilienentwicklung und -verwaltung mit anderen Politiken gewährleistet. Für die Anwendung dieser Politik wird vom Führungszentrum ein System der Regelung der Beziehungen zwischen den immobilienbetreibenden Subjekten geschaffen, d.h. juristische, organisatorische und informative Basis für die Ausgestaltung dieser Beziehungen geschaffen.

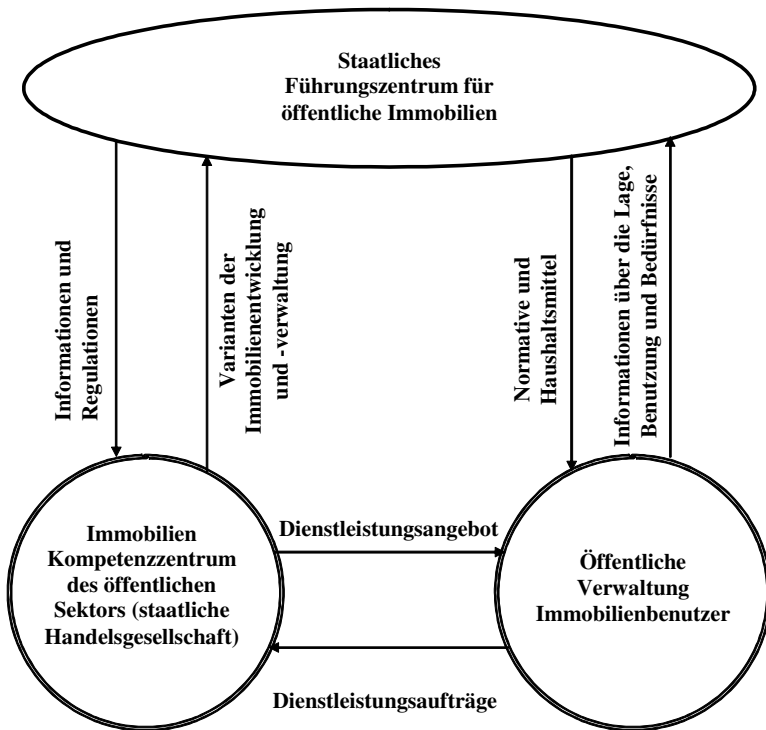
Die öffentlichen Verwaltungen erhalten vom Führungszentrum die Standards und die Vorgaben über das Volumen und die Qualität der benutzten Immobilien und Angaben über für die Immobilienverwaltung normenkonforme Festlegung von Staatshaushaltsmitteln. Die Immobilienbenutzer erteilen staatlichen Führungszentrum Informationen über Aufwendungen für die Immobilienverwaltung (Volumen, Qualität, Entwicklungsbedürfnisse, Instandhaltung) nach bestimmten vom Führungszentrum festgelegten statistischen und Rechenschaftslegungsformen.

Das staatliche Führungszentrum liefert vollständige Informationen an das immobilienbetreibende Kompetenzzentrum (RKAS – AG Staatsimmobilien) über Wesen, Qualität und Entwicklungsbedürfnisse. Ebenso erledigt es Aufgaben bei der Realisierung der Immobilienpolitik – hauptsächlich die Sicherstellung der Bereitschaft der staatlichen Verwaltungen, sich mit den nicht mehr benötigten Immobilien zu beschäftigen.

Das immobilienbetreibende Kompetenzzentrum arbeitet Lösungen aus, die den heutigen Bedingungen der Immobilienentwicklung und –instandhaltung im sozialen, technischen, ergonomischen, marktorientierten und finanziellen Sinn entsprechen. Ferner werden dem staatlichen Führungszentrum die Projekte, die sich mit der Immobilienpolitik im Bereich der Immobilienentwicklung und -instandhaltung befassen, dargelegt.

Das immobilienbetreibende Kompetenzzentrum bietet den öffentlichen Verwaltungen Immobiliendienstleistungen (Entwicklung, Mietvertragsabschluss, Immobilienverwaltung und –instandhaltung) an. Die Immobiliennutzer bestellen die Entwicklungs-, Verwaltungs- und Instandhaltungsdienstleistungen, indem sie die Angebotsbedingungen des immobilienbetreibenden Kompetenzzentrums und der anderen Marktteilnehmer vergleichen können.

Das immobilienbezogene Führungssystem sorgt dafür, dass konkrete Immobiliennutzer die ihnen zur Verfügung gestellten Immobilien als kostenlose Ressource betrachten können. Die Festlegung von Kapitalaufwendungen und Verwaltungskosten für die Immobilie, über die verfügt werden soll, ermöglicht nämlich einem Entscheider, den erwirtschafteten Gewinn (Ersparnis) oder den Verlust (Mehrausgabe) zu bestimmen.



**Abbildung 1.** Das System der Beziehungen zwischen den Hauptakteuren des öffentlichen Sektors bezüglich der Immobilienverwaltung (zusammengestellt von dem Autor).

Geldströme für die Finanzierung der Immobilieninvestitionen und für die Deckung der Verwaltungskosten sind zwischen den Interessengruppen so zu steuern, dass alle Interessenten zu größerer Effektivität angeregt werden. (Cock und French, 2001) Nach konzeptionellen Entscheidungen zur Führungsorganisation ist es sinnvoll, ein auf gegenseitigen Zahlungen der Interessengruppen (Normative der Finanzierung, innerbetriebliche Mietzahlungen) beruhendes Führungssystem erst dann aufzubauen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt worden sind:

- Entscheidungsträger haben reale Wahlmöglichkeiten (das Recht frei Entscheidungen zu treffen) für die Verwirklichung ihrer Immobilientätigkeit;
- Entscheidungsträger verfügen über ausreichende Information und haben die Kompetenz, optimale Tätigkeitsvariante zu wählen;
- Entscheidungsträger besitzen eine reale und stimulierend wirkende wirtschaftliche Verantwortung für die Resultate der getroffenen Entscheidungen;
- Die Gründungs- und Betriebskosten des Führungssystems sind wesentlich niedriger als die erwarteten Ersparnisse bei der Anwendung dieses Systems.

In vielen privaten Unternehmen fehlen diese Voraussetzungen und deshalb ist die Herausbildung eines Führungssystems für sie nicht von Interesse (Cock, French, 2001: 271). Die Unternehmensgröße spielt dabei eine große Rolle, denn die Schaffung und das Betreiben des Führungssystems ist kostspielig und lohnt sich für kleine Unternehmen nicht. Der öffentliche Sektor müsste die obenerwähnten Voraussetzungen sogar im kleinen Estland befriedigen können.

Stoy und Kytzia (2004) unterscheiden drei Hauptdimensionen der Immobilienpolitik: soziale, physische und finanzielle. Diese Dimensionen sind für die Erfolgserzielung einer Organisation nicht gleichwertig relevant, die gewählte Tätigkeitsvariante muss komplex mit allen Dimensionen rechnen.

Soziale Aspekte sind beim öffentlichen Immobilienmanagement zu berücksichtigen. Öffentliche Immobilien werden für das Angebot öffentlicher Leistungen eingesetzt. Die betreffenden öffentlichen Verwaltungen, verfolgen das Ziel, vor allem die Zufriedenheit der Leistungsabnehmer zu sichern. Dabei ist es wichtig, dass die Mitarbeiter, die die öffentlichen Leistungen anbieten, mit ihren Arbeitsbedingungen vor Ort zufrieden sind, weil das Zufriedensein eine wichtige Voraussetzung für Motivierung, Dienstleistungsbereitschaft und stabilen Bestand des Personals ist.

Vom physischen Aspekt her sind die Lage, die äußere Gestaltung, die Architektur, die räumliche Aufteilung und die Innengestaltung von Bedeutung. Diese Komponenten werden für die Erreichung der Verwaltungsziele wichtig. Dabei geht es nicht nur um die adäquate Bereitstellung von Dienstleistungen, sondern im weiteren Sinne, auch um die Akzeptanz und Wertschätzung des Staates insgesamt. Einerseits sollen die der öffentliche Verwaltungsimmoblie die Autorität und die Repräsentativität des Staates betonen, andererseits auch die Achtung und die Freundlichkeit den Menschen gegenüber ausstrahlen.

Dem finanziellen Aspekt entsprechend sollen die Immobilienentwicklung und die Immobilienverwaltung rational und effektiv sein. Den Ausgangspunkt der Finanzierungsaufgabe bestimmen die gesellschaftlichen Aufgaben der Immobilien und die auf deren Erfüllung orientierte physische Gestaltung der Gebäude. Deshalb ist es zwecklos allgemein über die wirtschaftliche Effektivität des Immobilienmanagements zu rasonieren. Seine wirtschaftliche Effektivität wird erst erkennbar, wenn die betreffende öffentliche Verwaltung die benötigten Immobilien für die Erfüllung der sozialen und physischen Aufgaben benutzt.

Gleichzeitig sind die mit den Immobilien zu erfüllenden Aufgaben zu erwägen und die Finanzmöglichkeiten des Staates aufgrund seiner wirtschaftlichen Entwicklung zu berücksichtigen. Die Immobilienpolitik und ihre Durchführung ermöglicht ein dynamisches Gleichgewicht (temporal das optimale Verhältnis) zwischen dem Bedarf an Immobilien des öffentlichen Sektors und seinen finanziellen Möglichkeiten. Die drei Dimensionen der Immobilienpolitik verfügen über einen Manövrierraum und innerhalb dieses Raumes gilt es nicht nur im Entscheidungsmoment, sondern für die ganze Lebensbahn der Immobilien die beste Variante zu finden.

## **Zusammenfassung**

Der Autor begründet, warum die Entwicklungs- und Instandhaltungskosten bei der Immobilienpacht vom Standpunkt des Pächters intransparent werden und die Haushaltslast größer wird. Eine scheinbare Sparsamkeit bei Entwicklungskosten während der Investitionsperiode erhöht die Haushaltskosten bedeutend mehr als wenn man Kredite nutzt. Es gibt folgende Gründe dafür:

- Der Pächter hat im Gegensatz zum Eigentümer keine Möglichkeit, den tatsächlichen Kostenaufwand für die Immobilienverwaltung aufgrund der Kostenrechnungen zu prüfen und demzufolge kann der Mieter die Stichhaltigkeit der verlangten Miete nicht adequat beurteilen.
- Im Vergleich zu den Eigenbedarfskosten des Eigentümers muss der Mieter noch außer der Mietsumme zusätzlich für die Risikoprämie und den erwünschten Ertrag aufkommen (insgesamt als Minimum 15–20% von der Summe der Eigenbedarfskosten, weil der Markt aber oft unvollkommen ist, dann noch mehr).
- Die Mietsumme wird noch mit gesetzlich vorgesehener Mehrwertsteuer in Höhe von 18% belegt.
- Bei der Übergabe an die AG Staatsimmobilien (RKAS) werden die Staatsimmobilien marktgerecht bewertet und die AG Staatsimmobilien (RKAS) berechnet die Amortisation nicht nach dem Bedarf der Wiederherstellungsarbeiten, auch nicht nach eigenen investierten Geldmitteln, sondern aufgrund des Gesamtwertes der Immobilien.
- Die Amortisation, die bisher sowohl für die Verwaltung als auch für den Eigentümer als eine formale Buchungseintrag galt, wird für den Mieter zur realen Ausgabe, die eine reale Deckung auf der Einkommenseite des Haushaltes benötigt.
- Bei der Vorbereitung und Kontrolle der Marktgeschäfte (Mietverträge) entstehen gewisse Aufwendungen, für die der Mieter aufkommen muss.

Wenn man die Vor- und Nachteile zwischen Immobilieneigentum und Immobilienmiete in Erwägung zieht, so kommt der Autor zur Schlussfolgerung, dass für den öffentlichen Sektor das Immobilieneigentum im Allgemeinen und auf eine längere Sicht weniger riskant und wirtschaftlich nützlicher ist als die Immobilienpacht. Das Bedürfnis, die immobilienbezogenen Tätigkeit den Verwaltungszielen zu unterordnen, ermöglicht keine Trennung zwischen der Führung der Immobilienverwaltung und der allgemeinen Verwaltungsführung.

Als konzeptionelle Grundlage für das Konzept des öffentlichen Immobilienmanagements werden die Beziehungen zwischen drei Gruppen von Entscheidungsträgern (Akteuren, Interessengruppen) vom Autor herausgearbeitet:

- Ein staatliches Führungszentrum für Immobilien (in Estland z.B. das Staatsvermögensamt oder eine Abteilung des Finanzministeriums),
- das Zentrum für immobilienbetreffende technische, marktbezogene, juristische, ökologische u.a. Kompetenz (in Estland z.B. RKAS, AG Staatsimmobilien),
- die öffentlichen Verwaltungen des öffentlichen Sektors, die die Immobilien benutzen.

Um die Effektivität des Führungssystems zu gewährleisten, ist es von Bedeutung, ein einheitliches und gleichgewichtiges System der Beziehungen und Kompetenzen zwischen den Entscheidungsträgern zu gestalten.

Der Autor betrachtet drei Hauptdimensionen der Immobilienstrategie (Immobilienpolitik): nämlich die soziale, die physische und die finanzielle Dimension. Diese Dimensionen sind für den Erfolg des Immobilienmanagements nicht von gleichwertiger Bedeutung. Jedoch müssen, beim Treffen von Entscheidungen über Immobilien die Entscheidungsträger alle Dimensionen in ihrer gesamten Komplexität berücksichtigen.

## Quellenverzeichnis

1. **Cock, Robert; French, Nick.** Internal rents and corporate property management: A study into the use of internal rents in UK corporate organisations. – Journal of Corporate Real Estate, 2001, Vol 3, No 3, pp. 270–285.
2. **Krzysko, Greg, Marciniak, Claudia.** Optimising real estate financing. – Journal of Corporate Real Estate, 2001 Vol. 3, No 3, pp. 286–297.
3. **Lind, Hans; Lindquist, Ted.** Real estate management in the Swedish public sector. – Journal of Corporate Real Estate. Vol 2/7, 2005, No 2, p. 179.
4. Riigikontrolli kontrollaruanne „Riigihoonete haldamise tulemused“, 27.08.2004, lk. 5.
5. RKAS juhatuse poolt nõukogule esitatud kuluanalüüs. Detsember 2005. a.
6. **Stoy, Christian; Kytzia, Susanne.** Strategies of corporate real estate management: Strategic dimensions and participants. – Journal of Corporate Real Estate, 2004, Vol 6, No 4, pp. 353–370

# ASSETS OF ESTONIAN CENTRAL BANK AFTER STARTING USING EURO<sup>1</sup>

Janno Reiljan

Extraordinary prof. in international econ, PhD, D of Sc (econ), University of Tartu

Peter Friedrich

Extraordinary prof. in public economy, Dr., Dr. h.c., University of Tartu

## Introduction

On 20th of June 1992 Estonia chose an extremely inflexible monetary system – so called currency board system, which is beside fixed exchange rate described by modesty of central bank monetary policy functions and obligation to exchange Estonian croons (EEK) on money owner's demand against foreign currency. After starting using Euro the Estonian monetary system will be in other extreme – free floating currency exchange rate situation, where no national central bank neither European Central Bank (ECB) has not obligation to "buy back" emitted Euros, but ECB has the responsibility to assure stable prices with active and comprehensive monetary policy. In connection with radical change in monetary system and joining large universal currency region (Euro zone) the question rises, what would be the role of Eesti Pank (*Bank of Estonia – Estonian central bank*) and changes in national central bank functions when Estonia is starting using Euro? Although preparations for starting using Euro are technically at the end and switching currency hindered until 2010 only because of high inflation, questions connected to Eesti Pank's changing role have not been under systematic scientific research and discussion yet.

From the point of view of Eesti Pank evasion of discussion on this question is understandable. As on the circumstances of currency board system the monetary policy function of central bank practically did not exist, then its effect on economy and society could not have been researched. The start of using Euro ECB does not allow Eesti Pank to pursue an own monetary policy. Therefore, it seems to Eesti Pank, that transfer from one extreme exchange rate system to another practically does not change anything in the work of Eesti Pank. Eesti Pank has considered itself existing separately from Estonian society and economy. That is how Eesti Pank imagines its role in the situation of unified currency and of course no changes are desired in this respect.

The situation is absolutely different, when we view central bank role in the development of economy and society. The aim of the current article is to bring out and analyze some changes in Eesti Pank role connected to development of Estonian economy, which result from transition of Estonia to Euro. In the Euro zone the obligation of central bank to change emitted national money against foreign currencies at a fixed rate prevailing under the currency board system does not exist

---

<sup>1</sup> This paper is written with the support from the Ministry of Science and Education foundation project No TMJRI 0107 "Strategies of the Sustainable and Balanced Development of Estonia in Joining with the European Union" and EU structural funds.

any more. The Eesti Pank as national affiliation of ESCB will be obliged to execute the ECB policy to assure price stability. Therefore, two interesting questions arise:

- Which role play the assets of Eesti Pank when the common European currency Euro gets introduced;
- How should assets of Eesti Pank be used that are no more necessary to perform the main task in currency board system – on money owners demand to „buy back“ for foreign currency the emitted national money.

There are two main reasons for discussing the problems of allocating Estonian central bank assets after joining the Euro zone. At first, Estonian central bank plans to use own assets only for financial investments. However, governments in Estonia need urgently resources for real investments to develop public infrastructure and to induce innovation processes. Secondly, in former years Estonian central bank has transferred only a small share of earned profit from financial investments to state budget for public investments. Therefore, precise formulations in the Law of Eesti Pank concerning the allocation of profits are necessary to secure that Estonian central bank acts as a public institution and provides reserves, e.g. through profit transfers, not needed to serve other public purposes.

The article is based on the discussion, what one of the authors as member of Estonian Parliament (Riigikogu) held with Eesti Pank representatives in connection with change of Law of Eesti Pank (Law of Eesti Pank) in the Riigikogu. We refer to written official questions by Janno Reiljan sent to Eesti Pank president Andres Lipstok and answers to those questions (Eesti Pank, 2006). Derived from the nature of letters they show Eesti Pank official views and policies. The other author has experience how to build up an institution for financing economic development in Germany.

## **1. Role of Eesti Pank Assets in Euro Zone**

In the transition from currency board system to free floating exchange rate system the role of central bank in guaranteeing emitted money will change radically. In the free floating exchange rate system the money is guaranteed through monetary policy focused on price stability. In the currency board system as in the most trivial monetary system the central bank in role of monetary policy implementer practically does not exist. The emitted money is guaranteed through reserve of some other free convertible currency in central bank and the obligation of central bank to exchange emitted money against reserve currency with fixed exchange rate on the demand of national money owners. Derived from those principles Estonian kroon exchange rate was fixed at  $8 \text{ EEK} = 1 \text{ DEM}$  in 1992 when money was emitted. When Germany joined Euro zone the exchange rate for EEK was fixed  $15.6466 \text{ EEK} = 1 \text{ EUR}$ . Emitted kroons meant Eesti Pank obligation against kroon owners potential currency exchange claims. That is why Eesti Pank had to have necessary reserves of foreign currency in the amount of emitted national money.

All Eesti Pank liabilities are covered with Eesti Pank assets. The emitted kroons are covered with Eesti Pank foreign currency reserves. The credit institutions obligatory reserves in Eesti Pank do not offer any interest for further analysis, as they create liabilities and assets in equal amounts. In case we subtract obligatory commercial bank reserves from Eesti Pank assets (31.12.2005.a. figures<sup>1</sup>), then the rest amount of reserves is ca 14 billion kroons. Cash of EEK has been emitted in the amount of 10.1 billion kroons. So it can be said, that 10.1 billion kroons from Eesti Pank assets is Estonian kroon cover and 3.9 billion kroons is part exempt from obligations – equity, reserves and profit. (Euro tulek, 18.01.2006, 29)

Transition to Euro means, that ECB will exchange kroons against Euros. In case of floating exchange rate ECB or Eesti Pank have no obligations (liabilities) against Euro owners. They have no right to demand from Eesti Pank to exchange Euros against some other currency or securities. From the Euro owner point of view the only guarantee of Euro is monetary policy of ECB directed to stability of prices in the Euro zone. From that point of view the current assets for guaranteeing emitted EEK in the value of 10.1 billion kroons have no monetary policy task in the Euro zone. Obligations to guarantee Estonian kroon will lose effect and there will be in principle no need to cover emitted Euros with central bank reserve assets.

Still any monetary system cannot function without reserves. Even in case of free floating exchange rate system the central bank holds certain foreign currency reserves, in order to guarantee the smooth occurrence of foreign transactions in case of asynchronous and fluctuating foreign currency in- and outflows, incomplete markets and their failures, slow market reactions, economic inflexibilities, catastrophes, political turbulences, etc. Therefore, currency reserves function as buffer stocks to gain time to correct non desired exchange rate movements, to overcome difficulties in balance of payment, and to manage crises and to protect against speculation attacks. Moreover, reserve management is essential for countries with high external debts, reserves help to finance public expenditures abroad, and to finance public expenditures? Therefore, reserves off central banks serve as a kind of insurance against such circumstances (Nugee, 2000; Hildebrand, 2003). However, is such insurance still necessary for a National Central Bank that is member of the ESCB that means the Euro zone?

Assets are needed after accessing the Euro zone, for several reasons referring to legal requirement and their functions in the ESCB system:

- The central bank transfers currencies to European Central Bank (ECB) (art. 30, ECB statutes), Eesti Pank receives claims against ECB (art. 31, ECB statutes);
- The ECB can ask the national central bank to provide further assets in foreign currency (art 30, ECB statutes);

---

<sup>1</sup> That Eesti Pank balance sheet amount will be used, as Eesti Pank also used that to describe changes in its balance sheet after transition to Euro. Specific numbers will change taking into account the balance sheet at the moment of switching to Euro, but the nature and proportions connected to the problems discussed in the current article will evidently remain the same.

- The national central banks need non-Euro currency to fulfill international obligations of the national states as members of international organizations (fiscal agent function, art. 31, ECB statutes);
- The central banks have to execute ECB policies although through their own means and their reserves (art. 31, ECB statutes)
- Assets are needed in case of losses of the CEB that have to be covered by the National Central Banks of the Euro zone (art. 33, ECB statutes).

Further reasons for central bank to hold reserves are:

- Confidence in the Euro and its member countries, protection against speculation against the Euro (Hildebrand, 2003);
- Confidence into the existence of the Euro as common currency;
- Business in currency reserves may lead to profits that can be transferred to the national state budget (Siekman, 2006).

Although if one accepts these reasons remain three questions:

- To what extent are assets including foreign currency reserves needed to give on optimal level guarantee for a currency, e.g. the Euro?
- How many Non-Euro currency reserves of the national states do contribute to Euro stability and fulfillment of ECB goals?
- Which amount of Euro-asset reserves should serve to fulfill the fiscal-agent functions?

In literature following the idea of buffer stock characteristics of reserves (Heller, 1966, Kelly, 1970, Frenkel, Jovanovic 1981, Hildebrand, 2003, Guidelines for Foreign Reserve Managements, 2003) the main determinants of the volume of the reserves are the probability of the need to intervene by reserves, the extend to which disadvantages could be avoided by interventions and the opportunity costs of interventions. They are sometimes expressed by the yield of the reserves gained when invested in the domestic market and the yield achieved as reserves abroad (Hildebrand, 2003). Therefore, this approach shows tendencies to commercial attitudes; the tendency prevails to develop ideas on the volume of reserves of the reserves needed for currency policies and on how to manage the funds such as commercial portfolios to achieve profits (Guidelines for Foreign Reserve Managements, 2003a). Similar policies are followed by the ECB managing their funds concerning foreign reserves, own funds and pension funds (ECB, 2006). However, much more complicated goal functions exist for central banks. Therefore, the policies can be rather different according to the institutional framework and the economic and political situation of the country and its environment. A comprehensive model to account the volumes of reserves and answering the three questions is not available.

Therefore, the three questions are answered case wise within an existing reserve management system (Guidelines for Foreign Reserve Managements, Part II, 2003). For the Euro zone table 1 shows a complicated allocation of tasks between the ECB and the national member central banks (NCBs). The investment committee decides

on benchmarks approved by an executive board and the out performance of the tactical benchmarks is due to the NCBs activities in the framework of mandates (ECB, 2006). The own funds and pension funds are managed to provide the ECB with a reserve to meet possible losses and to secure future pension payments. Their objective is to maximize the fund's asset value and avoiding the risk that retirement plan's liabilities exceed its assets (ECB, 2006).

**Table 1: Allocation of Foreign Reserve Portfolio Management Tasks in Euro Zone**

| Activity                                       | European Central Bank | National Central Banks |
|------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| Investment Decisions                           | X                     | X                      |
| Execution                                      |                       | X                      |
| Settlement:                                    |                       |                        |
| - Confirmation, generation, matching           |                       | X                      |
| - Custodians, and correspondents, instructions |                       | X                      |
| Reconciliation:                                |                       |                        |
| - Portfolio management system statements       | X                     |                        |
| - Sub-account statements accounting            | X                     |                        |
| Accounting                                     | X                     |                        |
| Deal capturing and risk management system      | X                     | X                      |
| Risk management:                               |                       |                        |
| - Performance attribution, limits eligible     |                       |                        |
| Countries/ counterparties, issuers             | X                     |                        |
| Foreign reserve management framework           | X                     | ESB committee          |

Source: ECB, 2006, p.78

However, when fixing the benchmark and investment guidelines still the first question has to be solved and ideas about the other two questions must be developed from the ESCB committee and the other NCBs. As especially for purposes of a system such as the Euro zone no operation research model is available one has to turn to indicators expressing the need for reserves and possibilities for interventions.

Some indicators are discussed. One indicator concerns the relation of reserves to GDP. Countries with a high GDP might have a high need for reserves to guarantee stabile flows of goods and payments. Turning to table 2 shows that Germany that has a share in World GDP of 6% and a share of 8½% in world trade has only a relation of reserves to GDP of 4.5%. Also in Euro zone Germany holds 30% of ECB capital but only 24.5% of reserves (Deutsche Bundesbank, 2003). USA and the United Kingdom show small relations as well. Small countries like Switzerland and some emerging countries show considerable high rates. The whole Euro zone seems to need fewer reserves as the agglomeration of the individual NCBs before the Euro zone.

**Table 2: Indicators of Currency Reserves in International Comparison, 2001**

| Country                                | Currency reserves in relation to |                          |                         |                  |
|----------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|
|                                        | GDP (%)                          | amount of monthly import | Foreign liabilities (%) | money volume (%) |
| Selected industrialized Countries      |                                  |                          |                         |                  |
| Germany                                | 4,5                              | 1,6                      | 3,2                     | 6,4              |
| France                                 | 4,5                              | 2,0                      | 2,6                     | -                |
| Italy                                  | 4,2                              | 1,9                      | 4,4                     | -                |
| Japan                                  | 9,7                              | 11,8                     | 26,3                    | 8,2              |
| Canada                                 | 4,7                              | 1,5                      | 4,8                     | 7,4              |
| Switzerland                            | 20,9                             | 6,6                      | 5,3                     | 16,7             |
| United Kingdom                         | 2,6                              | 1,1                      | 0,8                     | 2,7              |
| United States                          | 1,3                              | 1,1                      | 1,4                     | 1,6              |
| Selected emerging and reform Countries |                                  |                          |                         |                  |
| Mexico                                 | 7,2                              | 2,9                      | -                       | 31,7             |
| Poland                                 | 15,0                             | 5,4                      | 25,0                    | 31,2             |
| Russia                                 | 11,8                             | 5,9                      | 22,2                    | 52,0             |
| South Korea                            | 24,3                             | 7,2                      | -                       | 28,9             |
| Czech Republic                         | 25,5                             | 4,1                      | 29,4                    | 32,6             |
| Hungary                                | 20,7                             | 4,0                      | 19,8                    | 43,0             |
| Euro-Zone                              | 5,8                              | 3,7                      | 5,2                     | 7,2              |

Source: Deutsche Bundesbank (2003)

The idea that reserves are needed especially if the foreign economic relations are important and the dependence of imported goods is very high leads to an indicator relating the reserves to the number of months imports can be financed. Germany again shows low values. Within the Euro zone these values are relatively low. On the one hand this might express the fact that most external trade relations refer to inner European trade within the European Union. Thus the need for reserves became reduced and the system of flexible exchange rates, liberalized movements and functioning capital markets calls for less interventions. The value of this indicator became criticized because other reasons for keeping currency reserves seem of higher importance (Frenkel, Jovanovic, 1981, Badinger, 2000).

Therefore, the foreign liabilities get considered as indicator as well. Some countries show rather high relations e.g. Japan, Poland, however the foreign assets of these countries should be included too (Bundesbank, 2003).

In table 2 the relation to the amount of money is also depicted. The relation may express the need for reserves to keep confidence in the financial system of the country, e.g. Switzerland, or a low relation signal well functioning financial markets as in the case of USA and UK. Studies - in particular econometric ones - point to the volume of money as an important determinant of the reserves volume (Baille, 1989, Schnatz, 1998, Badinger, 2000, Badinger, 2000, Flood, Marion, 2002).

These indicators are not appropriate to serve as a guideline to specify the amount of reserves needed, but they highlight some characteristics and different positions of countries that belong to EU and Euro zone concerning the reserves. According to table 2:

- EU countries have low reserves related to income, Britain as well (capital market London), US special case (pays with own emitted money);
- EU countries show low reserves in relation to imports, also Britain and US;
- EU countries show low reserves in relation to foreign debts;
- EU countries show low reserves in relation to money volume.

The whole Euro zone shows low values of reserves. This is partly due to the fact that a considerable share of “foreign trade” in European Euro zone is trade for which no foreign currencies are needed (ECB, 2006, Wooldridge, 2006). Therefore, smaller EU countries outside the Euro zone seem to need higher reserves, e.g. Czech Republic. Other industrial, emerging or transformation countries as well, e.g. Japan, Russia, and Mexico. It seems that less currency amounts are needed by EU zone members. ECB holds 46.5 billions reserves and Germany 88.9 billions that means 26.6% of all national reserves within EU. The reserves of Germany have been reduced, there seems to be less need for high reserves for the Euro zone and its member NCBs.

## **2. Attempt to Identify the Scope of Free Reserves of Eesti Pank**

As we have no model at hand to determine the reserve needed some orientation about the reserves needed in Estonia is evolved verbally.

ECB has fixed the total amount of foreign currency reserves on 50 billion Euros which means 8% of cash circulation. (Eesti Pank, 22.02.2006, 3) According ESCB and ECB statutes every national bank will be determined a share, which in the amount of 50% consists of comparison of specific country population compared to EU population and in the amount of 50% consists of comparison of GDP size of specific country compared to EU GDP. The calculated ratio will be renewed after every five years. From that principle the share of Eesti Pank in ECB is 0.1784%. Eesti Pank gives ECB 99.3 million Euros, which is 1.55 billion Estonian kroons. (Eesti Pank, 24.01.2006, 6) In turn this means that ECB will have a claim in the amount of 1.55 billion kroons against Eesti Pank. To cover that claim Eesti Pank must have assets with claimable properties – foreign currency reserves. That claim accounts for app. 15% of Eesti Pank assets meant for covering emitted money.

How much foreign currency is needed? In order to argue upon the necessity of a large asset amount for Eesti Pank, president of Eesti Pank A. Lipstok stated that “Euros in circulation in Estonia ... will still be liability of Eesti Pank, which must be covered with Eesti Pank assets by 100%”. (Eesti Pank, 24.01.2006, 7; 13.04.2006, 2; 17.05.2006, 2). Moreover, A.Lipstok added that: “After joining Euro system kroon cash will be substituted against Euro cash in the liabilities side of Eesti Pank balance sheet.” (Eesti Pank, 22.02.2006, 3).

However, he ignores the radical change of monetary system when switching from the currency board system to a free floating exchange rate system. He does not clarify, why in Eesti Pank balance sheet emitted Euros will be shown, when no Euro owner can have claims against central bank in the free floating exchange rate system. Even A. Lipstok announces that Eesti Pank's alleged liability connected to Euro cash circulation will not be derived from somebody's possible claim rights. Apart from the legal requirements stipulated in the ECB law, Eesti Pank has not given any EU directive or ECB article that would show that Eesti Pank must cover Euros in circulation in Estonia with its own assets for other liability purposes. Why to keep billions of assets just to cover liabilities written without reason in balance sheet except those needed to fulfill the house bank function and the two other functions stated?

As Euro owners do not have any real claim right, difficulties in measurement the size of resulting liabilities not due to the fiscal agent function and stability requirements arise. Moreover, the liability written in Eesti Pank balance sheet even does not proceed from the amount of Euros emitted in Estonia (amount of exchanged kroons). "Technically the liability record connected to Euro cash emission in central bank balance sheets is an accounting number, which is calculated through the following equation:

Accounting number of cash circulation = cash circulation in Euro system \* capital share rate (= member state share in ECB capital (for Estonia 0.1784%)) \* national central bank share in emission (92%) (92% of cash circulation will be divided between national central bank balance sheets; 8% of cash circulation will be in ECB balance sheet) "(Eesti Pank , 22.02.2006, 3; 13.04.2006, 5)

Why should real assets be in balance sheet to cover "accounting value" (in fact accounting value not connected to real emission of Euros), is not explained by Eesti Pank. A. Lipstok admits that those assets do not carry liability-covering function: "it is banned to finance the Government and institutions connected to the Government with them, but there are no other remarkable barriers in this respect". (Eesti Pank , 22.02.2006, 4) Clearly said, these assets are debt free and may be needed to fulfill the additional functions described.

There is confusion about calculating this alleged liability. When 8% of the normative Euro cash circulation in Estonia is 1.55 billion croons, then the total normative Euro cash circulation is  $(1.55/8)*100 = 19.2$  billion kroons in Estonia. So Eesti Pank leaves an impression that on the liabilities side in balance sheet "accounting value" 19.2 billion croons should be written.

Due to developed internet banking and payment card systems cash circulation speed seems to be two times higher in Estonia compared to Euro zone average and the amount of emitted kroons (10,1 billion kroons) is only about half of cash circulation "accounting value" in Euro zone. Eesti Pank kroon cover funds and liability free assets are only 14 billion kroons. When abovementioned "accounting value" would

be liability, then the equity of Eesti Pank would be 5.5 billion kroons negative after joining Euro ( $14 - 19.2 = -5.2$ ).

At the same time A. Lipstok tells that “according to current estimation the amount of cash in Eesti Pank balance will grow 20% after joining Euro zone” (Eesti Pank, 17.05.2006, 2). This means growth of liabilities by 2 billion kroons compared to current amount, achieving in total more than 12 billion kroons. According to this calculation Eesti Pank would have less than 2 billion kroon reserves after switching to Euro.

On 31.12.2005 Eesti Pank provided a third assessment about forecasted Euro cash circulation in Estonia. Eesti Pank would write on liabilities side 13.9 billion kroons in Euro cash circulation (Euro tulek, 18.01.2006, 29), this implies a growth of 38% compared to kroon cash circulation. The formulas applied to calculate those cash circulation results are not quoted.

Eesti Pank will exchange 10.1 billion emitted kroons by Eesti Pank into Euros with ECB. Accounting cash circulation is derived from the above 19.2 billion, 13.9 billion or 12 billion kroons according to different estimations. The accounting value of Euro cash circulation plays an important role for Eesti Pank. “The difference in the kroon cash and Euro cash accounting value will be covered by claim against Euro system on the asset side.” (Eesti Pank, 17.05.2006, 2) Eesti Pank should get compensation from ECB 9.1, 3.8 or 2 billion kroons. The Eesti Pank figures (Eesti Pank, 25.12.2006) show claims on the assets side in the value of 5 billion kroons from emission of banknotes in the Euro system (Euro tulek, 18.01.2006, 29), which does not equal to any calculation of accounting value given above. Valuation problem needs further complex analysis. In further calculations we will use the only direct claim value estimation of 5 billion kroons.

As cash circulation are only fictive Eesti Pank liabilities, because the owners of Euro do not have real claims against Eesti Pank, the freeing reserve from money emission obligation after switching to Euro may be  $10.1 + 5 - 1.55 = 13.55$  billion kroons. In total the Eesti Pank liability free reserve after joining Euro would be  $13.55 + 3.9 = 17.45$  billion kroons.

Of course Eesti Pank needs assets to finance its fiscal agent activities and guarantee stability mentioned above. Currently the amount of assets free from other liabilities is 3.9 billion kroons. “According to current strategy Eesti Pank will hold the liability free reserve and GDP ratio over 2% and wider monetary aggregate M2 ratio to GDP over 5%. This would be in general terms sufficient for Eesti Pank to fulfill its obligations derived from law.” (Eesti Pank, 17.05.2006, 3, 5). If we compare these figures with the data provided in table 2 these percentages seem not high. However, it shows that the necessary amount of liability free reserves could not be brought out as stated by A. Lipstok. As Eesti Pank cannot manage monetary aggregate M2 after joining Euro zone (it is undividable value in Euro zone) and it does not have independent monetary policy measures, and also taking into account the GDP growth in Estonia, then 4-5 billion kroons liability free reserves should be sufficient

in Euro zone for Estonian central bank. Problem of detecting the optimal amount of Eesti Pank assets need further thorough analysis.

Thus Eesti Pank has 12-13 billion kroons assets after switching to Euro, which it does not need for fulfilling functions of central bank. The following question rises: How it is most reasonable to use resources left over after joining the Euro zone for Estonian economic development? When the management of Eesti Pank would consider central bank as state institution, then it would be interested in finding the best answer to that question. According to impressions from the hearings in Parliament Eesti Pank and press announcements of Eesti Pank management still considers Eesti Pank as commercial organization and themselves as independent and autonomous representatives of it (cf. Euroveeb, Eesti Pank, 14.2. 2007).

12 - 13 billion kroons debt free assets is such a large sum for Estonia, that the rationality and effectiveness of its usage must be thoroughly analyzed. Eesti Pank does not feel the need for such analysis. Janno Reiljan formulated a question: How large must according to “ESCB universal regulations” be the amount of Eesti Pank equity and reserves after switching to Euro? A. Lipstok answered that “in Eesti Pank balance there must be sufficient amount of capital ...” (Eesti Pank, 22.02.2006, 4) How large should the total capital for fulfilling Eesti Pank functions in Euro zone be, was not answered by Eesti Pank no matter of several inquiries.

The term “sufficient” does not express an upper limit. If assets in 5 billion croons worth are sufficient, then 17.5 billion kroons debt free reserves are also definitely sufficient. On 18th January 2006 in presentation to parliamentary group of Rahvaliid the vice president of Eesti Pank announced, that lowering Eesti Pank assets (so called “reserves”) would mean bankruptcy. To clarify that argument, Janno Reiljan formulated the following question to the Eesti Pank president: Who and according to what claim will start the bankruptcy process against Eesti Pank, when according to competent organizations (the Government, the Parliament?) decisions for instance 8.5 billion kroons is transferred from Eesti Pank foreign assets into the Government stabilization reserve? As there cannot be claims against Eesti Pank in case of “accounting value of Euro circulation”, then A. Lipstok did not answer to that question at all. Eesti Pank president steps so far, that opposes Eesti Pank to others Estonian state institutions – “no organization or individual except Eesti Pank has the competence to manage assets of Eesti Pank. The Government, the Parliament or whatever other institution’s decision in that field would be contradictory to central bank independence principle.” (Eesti Pank, 22.02.2006, 5) A. Lipstok “forgets”, that central bank independence is only connected to its monetary political functions (those will anyway be taken over by ECB), not to its economic activities.

In the next written answer A. Lipstok still admits the Parliament’s right to regulate Eesti Pank activities. He tells, that “for assets necessary to fulfill Eesti Pank tasks the Parliament has given through Law of Eesti Pank (Law of Eesti Pank) § 30 ...” (Eesti Pank, 13.04.2006, 4, 5) But the problems lies in the fact, that Law of Eesti Pank current version paragraphs about Eesti Pank assets, liabilities and profit division come from the currency board system implementation time and are not

adequate in case of Euro with free floating exchange rate. According to Law of Eesti Pank § 3 Eesti Pank acts independently from the Government and other executive organizations, but must report in front of the Parliament. The Parliament must correct Law of Eesti Pank so, that it would be in accordance with Eesti Pank role in Euro zone.

Eesti Pank has given into state budget only a marginal part of its profit, although deficit in the field of state development investments is large. Derived from the above there was formulated a question: Shouldn't Eesti Pank give proportion of its profits to state budget, because in author's opinion central bank assets will be in Euro zone several times over the optimal amount? Eesti Pank president told, that Law of Eesti Pank § 30 solves the problem. But the question lies in changing that inadequate regulation.

There was made suggestion in the Parliament to add following formulation about tasks connected to Eesti Pank asset management in Law of Eesti Pank changing law § 2.2.2: "the task of Eesti Pank is to keep and manage optimal amount of local and foreign assets in order to fulfill EU foundation treaty and ESCB statutes tasks." In A. Lipstok's opinion the asset optimality criteria is unnecessary, as "that amount cannot be decided by Estonian law addressees". (Eesti Pank, 13.04.2006, 9) Why is it connected to optimal size, which organization's regulations formulate the optimal size? Law of Eesti Pank has to guarantee, that Eesti Pank real assets would be in optimal size – as large as possible and not larger, than necessary. Eesti Pank does not want that regulation, as the size of its assets is several times higher than the amount necessary and sufficient (optimal amount) to manage its tasks.

More curious is Eesti Pank attitude towards legalizing local assets (after switching to Euro they form major part of the assets) keeping and management: this would be unnecessary, because "after joining Euro zone their amount and changes will be regulated by monetary operations, that Eesti Pank conducts according to ECB directions and clues". (Eesti Pank, 13.04.2006, 10) A. Lipstok does not take into account the fact, that part of Eesti Pank asset size and changes in them is dependant mainly on Eesti Pank skills to invest their assets profitably.

Both above given Eesti Pank president sayings are directly contradictory to his previous statement, that there are no major restrictions when using those "other assets" (restriction to borrow to central government excluded). Eesti Pank has reached deadlock in its argumentation.

Knowing, that Eesti Pank has assets several times over optimal, it is evident, that Eesti Pank does not want to tell the public the optimal value of assets. To the question about the optimal size of assets Eesti Pank president suggest to calculate it itself: „EU universal monetary policy principles, including open market operations and other monetary policy instruments, have been specifically given in the Treaty Establishing the European Community VII Section 2. (ESCB and ECB statutes). SCB monetary policy framework is also described in Eesti Pank webpage under link „Monetary policy”. (Eesti Pank, 17.05.2006, 2) When Eesti Pank has not assessed

the minimal amount of assets necessary for fulfilling its tasks, then Eesti Pank management is not competent to carry out its work functions.

According to Eesti Pank suggestion in Law of Eesti Pank §2 the only task of Eesti Pank was formulated to be: „... keeping and managing official foreign currency reserves”. This means, that according to law Eesti Pank has responsibility only over 1.55 billion kroons ECB foreign currency reserves. ECB regulates with strict rules also the part of assets connected to commercial banks reserves. There are no legal obligations and also legal responsibilities to manage effectively more than 17 billion kroons liability free assets.

### **3. The Use of Eesti Pank Assets Relieved from Central Bank Tasks**

As reported and discussed above - arguments against reduction and transfer of the free reserves to other purposes refer to effects, necessities of EU-zone and formal requirements. With respect to effects and formal arguments experts of Eesti Pank argued in Estonian parliament that there must be an asset value change if liabilities vary and as a result the reduction of reserves is not easy. However, the sale of assets in foreign currency is possible. It leads to a shortening of the central bank balance. Bundesbank recommends avoiding the liquidity difficulties of banks through purchase of other bank assets (Deutsche Bundesbank, 2003). Therefore, the amount of foreign currency reserves get reduced accompanied by a change in assets. Such transactions are allowed if they do not contradict ECB monetary policy.

In Germany a large amount of reserves is in gold. Politicians claimed to sell this gold to solve the financial crises of the Federation (Bundesbank, 2003, Bundesbank, 2003a), financial problems of the built up of the new states or to ease the damages caused by floods. In Switzerland politicians suggest to ease the financial problems of social insurance which stem from the aging society (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2001, Hildebrand, 2003) whereas in Austria there were wishes to support research by means from selling currency reserves.(Regierungsprogramm, 2004). The examples show that politicians like to use such financial means to finance public tasks, especially under the regime of Euro zone and EU where financing through public debt with the ECB and the NCB's is not possible any more.

Therefore, there must be institutional provisions that liquidated reserves are assigned to long term development tasks. But, there are many difficulties to transfer free reserves. With respect to gold the ECB and NCB's have to consider international contracts to influence the gold market. Only small amounts can be sold. Bundesbank officials say that only the gain from reevaluation can be assigned via profit of Bundesbank and Federation to other purposes. Again a change in assets or a shortening of balance would follow. According to article 31 of ECB statutes major shifts in currency positions need the approval of the European Central Bank. The NCB's banks have to execute ECB monetary policy. Because of the weakening of the value of the dollar gold regains in importance to avoid having losses stemming from devaluation of dollar and yen.

Further difficulties to transfer currencies equivalents to other purposes are due to the fact that:

- part of currencies hold in Euros are no foreign assets any more;
- the transfer of reserves against a claim of Eesti Pank is not possible, because state finance through ECB and Eesti Pank is not allowed;
- after adopting Euro large transfers must be approved by ECB
- a change in Eesti Pank law, e.g. split of the bank, might not be feasible under EU law and Euro zone statutes;
- Transfer might be possible through transfer of profit which needs an appropriate decision of the Eesti Pank.

For a split of the bank a three phase activity would have been necessary. In a first phase the currency board system should have been released to get access to the free reserves. In the next phase part of the Eesti Pank should have been transformed to establish a second public financial institution. In a third phase a new Eesti Pank that is conform to the Euro zone should have been elaborated. At present a new Eesti Pank law under the influence of ECB is formulated for the Eesti Pank. Eesti bank is still managing the currency board reserves. ECB tries to influence formulation of amendments as to secure even higher independence of Eesti Pank from Parliament and government (ECB, 2005) in the sense that Eesti Pank decides for itself about the currency reserves not needed for Euro zone operations but under the influence of ECB according to table 1.

On the other hand there are financial needs and challenges for:

- improvement of infrastructure –material, human, institutional;
- improvement of municipal finance;
- co-financing of EU-projects in Estonia;
- restructuring of industries in the course of adaptation to higher incomes, stagnating population, etc;
- to fit European standards in some sectors.

Our research in Poland has shown that during ongoing transformation and restructuring private foreign banks (Kolinsky, 2005):

- have difficulties to finance infrastructure projects;
- do not support business promotion projects substantially;
- do not finance and support enough developing middle sized industries;
- provide not much venture capital;
- ask for substantial guaranties partly out of Poland and
- are not active in financing smaller municipalities.

There is the lack of public banks to support long term industrial development in Poland.

The situation in Estonia seems much more favorable, however, a public bank, which competes successfully with private banks, would help to overcome future adaptation difficulties. It can be used to provide co-financing of EU sponsored infrastructure projects.

A good example for such a bank would be the Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Financial volume of KfW is Euro 51.8 billion. KfW shows the following structure (KfW, Bankengruppe, 2007, KfW, 2007a):

- KfW Förderbank: it finances energy conservation, environmental protection, infrastructure, and education (KfW, Förderbank, 2007);
- KfW Mittelstandsbank: it assists business founders, SME, self employed professionals, and provides establishment funds, equity finance, and venture capital (KfW, Mittelstandsbank, 2007);
- KfW IPEX-Bank: this bank backs international projects, export finance (KfW, IPEX Bank, 2007));
- KfW Entwicklungsbank: it develops financial cooperation, projects in developing countries, infrastructure, and SME, engagement in selected priority areas (KfW, Entwicklungsbank, 2007);
- DEG Company for investment and development: this bank is accompanying German enterprises carrying out their business abroad (DEG, 2007).

In Estonia an institution that could be receiving unneeded currency reserves is Estonian Development Fund (Eesti Arengufondi Seadus, 2006). Another candidate is the Stabilization Fund/ Stabilization Reserve (Stabiliseerimisreservi, 2006). However, these funds should be directed more to the needs of developing firms and of public institutions such as municipalities. A public bank has the advantage that state finance not allowed by EU-contracts is not probable. The public bank on the other hand must execute public programs not to conflict with EU-subsidization policies.

In some other countries currency reserves supposed as free reserves under the floating exchange rate regime where transferred to investment funds (Persaud, 2003) for similar purposes. As the new Eesti Pank law is already formulated, the transfer can only be possible through profit transfers which took place in Switzerland on a large scale (Hildebrand, 2003). It's accomplishment in Estonia needs intensive co-operation with ECB and Eesti Pank an institution that gains in future even more independence under the new Eesti Pank law.

#### **4. Summary**

It is characteristic for organizations that these will to enlarge or at least retain initial size. That strive is characteristic to Eesti Pank when joining the Euro zone. National banks lose their content partly in Euro zone – the monetary policy of universal monetary region can be managed – although in co-operation - only from one centre. Still Eesti Pank tries to present itself as independent and autonomous central bank no matter of becoming partly an ECB regional branch carrying out technical operations.

When joining the Euro zone the role of Eesti Pank assets in guaranteeing stability of monetary system will change and derived from that also the necessity for assets. In

currency board system Eesti Pank had to guarantee foreign currency backing for emitted kroons. In case of floating exchange rate system there will be no central bank backing on emitted Euros. That is why necessary cover funds in currency board system change into free assets in free floating exchange rate system. There are only few arguments to increase the amount of liability free assets when switching to floating exchange rate. So important part of Eesti Pank assets (12-13 billion kroons) will be free from central bank tasks fulfilling and their best usage option for Estonia's development should be found.

Law of Eesti Pank created for currency board system does not regulate adequately the work of Eesti Pank in free floating exchange rate system as ECB branch. Law of Eesti Pank must be adjusted to changed circumstances.

There are reductions of currency reserves possible; there must be research on the amount available. Decision makers should avoid that political powers use these reserves for short term attraction of voters, etc. A public institution, public bank, for development must guarantee that the reserves are used for those investments not supported by private and foreign banks.

## References

1. **Badinger, H.** (2000). Adäquanz und Optimalität internationaler Reserven – theoretische Aspekte und Schätzung der Reservenachfrage Österreichs (1970-1998), Wirtschaftsuniversität Wien, Wien.
2. **Badinger, H.** (2000a). The Demand for International Reserves in the Euro System, Forschungsinstitut für Europafragen, IEF Working Paper, Nr. 37, Frankfurt.
3. **Baillie, R.T.** (1989). The Foreign Exchange Market: Theory and Econometric Evidence, Cambridge.
4. Der Standard (2003), Montag, 7.April 2003, Beilage, p. 10.
5. DEG (2007). Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, homepage.
6. Deutsche Bundesbank (2003). Währungsreserven: Entwicklung und Bedeutung in der Währungsunion, Monatsbericht, Januar 2003, pp.15 – 30.
7. ECB (2005). Opinion on Amendments to Eesti Pank's Statutes in Preparation for the Euro, CoN/2005/59, Estonia, Frankfurt 30.12.2005.
8. ECB (2006). Portfolio Management at the ECB, Monthly Bulletin, April 2006, P. 75 – 86.
9. ECB statutes. Protokoll of the European System of Central Banks and the European Central Bank unofficial consolidated Version, Frankfurt 2004.
10. Eesti Arengufondi Seadus (2006), RTI 2006, Vol. 52, p.385.
11. Eesti Pank. Eesti Pank answers to the Parliament member Mr. Janno Reiljan written questions from 10.01.2006. a. – 24.01.2006 no. 1-2/59.
12. Eesti Pank. Answers to Janno Reiljan written questions 9.02.2006 – 22.02.2006.
13. Eesti Pank. Answers to Janno Reiljan written questions – 13.04.2006 no 4-3.2/416.
14. Eesti Pank. Answers to Janno Reiljan written questions – 17.05.2006.

15. Euro tulek Eestisse (*Coming of Euro to Estonia*). Eesti Pank presentation to the Parliament Rahvaliid fraction 18.01.2006.a. – 45 pages.
16. Euroveeb, Eesti Pank (2007). What will happen to the reserves backing the Estonian crown?, [http://Euro.eesti.ee/EU/Euroveeb/Main\\_Page/left\\_menu\\_content/4748Changeove...](http://Euro.eesti.ee/EU/Euroveeb/Main_Page/left_menu_content/4748Changeove...)12.2.2007.
17. **Flood, R., Marion, N.** (2002), Holding International Reserves in an Era of High Capital Mobility, IMF Working Paper 02/62, Washington.
18. **Frenkel, J., Jovanovic, B.** (1981). Optimal International Reserves: A Stochastic Framework, *Economic Journal*, Vol. 91, pp. 507 – 514.
19. Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management (2003). Part I, IMF, Washington, pp.5 - 43..
20. Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management (2003a). Part II, IMF, Washington, pp.44 -167.
21. **Heller, H.R.** (1966). Optimal International Reserves, *Economic Journal*, Vol. 76, pp. 296 – 311.
22. **Hildebrand, Ph.** (2003), Asset Managemewnt bei Zentralbanken – Ein Spezialfall, Schweizerisches Institut für Banken und Finanzen St. Gallen, St. Gallen.
23. KfW (2007). Bankengruppe, homepage.
24. KfW Entwicklungsbank (2007), homepage.
25. KfW Förderbank (2007), homepage.
26. KfW Mittelstandsbank (2007), homepage.
27. KfW IPEX Bank (2007), homepage.
28. **Kelly, M. G.** (1970). The Demand for International Reserves, *American Economic Review*, Vol. 60, pp. 655 – 667.
29. **Kosinski, J.** (2005). Aufgaben einer Wirtschaftsförderungsbank in Polen, Frankfurt am Main.
30. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2007). Veröffentlichungen aus dem Arbeitsbereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt (BVB – Verbundkatalog, BV 008915225).
31. **Nugee, J.** (2000). Foreign Exchange Reserve Management, *Handbooks in Central banking*, No. 19, Centre for Central Banking Studies, Bank of England, London.
32. Österreichische Bundesregierung (2004). Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII Regierungsperiode, <http://www.bundeskanzleramt.at/2004/4/7/Regierungsprog.28.2.3.pdf>.
33. **Persaud A.** (2003). The Future of Reserve Management, in: *How countries Manage their Reseve Assets*, London.
34. **Schnatz B.** (1989). Makroökonomische Bestimmungsgründe von Währungsturbulenzen in „Emerging Markets“, Volkswirtschaftliche Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank, Diskussionspapier 3, 1989, Frankfurt.
35. **Siekmann, H.** (2006). Die Unabhängigkeit von ECB und Bundesbank nach geltendenm Recht und der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Working Paper Series No. 2, Institute for Monetary and Financial Stability, Universität Frankfurt am Main, Frankfurt.

36. Stabiliseerimisreservi (2002). Valuuta-, krediiti-, likviidsusriskide ja muude stabiliseerimisreservi haldamisega seonduvate finantsriskide juhtimise põhimotted ja üld piirangud ning stabiliseerimisreservi varade koosseisu ja väärtuse aruande vorm, RTI 2006,35,268.
37. **Wooldridge Ph.** (2006). Veränderte Zusammensetzung von Währungsreserven, BIZ-Quartalsbericht, September 2006, pp. 29 - 45.

# LOCAL GOVERNMENT SUSTAINABILITY IN THE COMPARATIVE INTERNATIONAL PERSPECTIVE

Uno Silberg, Jüri Krusealle  
Estonian University of Life Sciences

## Introduction

A review of some of the available literature on theoretical bases of international comparisons of sustainability of local governments reveals that the topic has received little attention, lacks any deeper analysis and consequently also, conceptual clarity. So far, the attention has mainly concentrated on environmental aspects of sustainable development. Now, however, the focus is shifting and new approaches are emerging whereby sustainability is effectively integrated into other spheres of economic and social development.

This paper seeks to identify:

1. Some of the aspects of the theoretical bases of assessment of sustainability of local authorities.
2. Analyse the sustainability of local and regional governments in the European Union.

## Different approaches to sustainability

Past and current practice of applying the sustainable development approach has led a growing consensus that the environmental concerns have received disproportionate attention in comparison with other aspects of sustainability, and a broader and more balanced view of the concept is needed. This is at least what more recent interpretations of the concept of sustainable development suggest. It is increasingly evident that sustainability is no longer interpreted in the ecological sense only, i.e. in reference to the natural environment/nature, but is rather placed in the integral or societal context (*Tafel et al 2000, 4*). Furthermore, in recent times, the concept of sustainability has integrated a strong social dimension as one of its essential elements. The sustainability concept which originates from the attempts to curb human activity is back at its original starting point - the primary focus on the individual/human being.

Over time, as the concept evolved, a dimensional aspect was added to it. Proceeding from multi-dimensionality as an inherent component of sustainability, we can distinguish the following three dimensions: **economic, social, and environmental** which are referred to as core dimensions of sustainable development. One of the possible answers to the question which of the combination of dimensions to prefer is provided by the system-theoretical approach which attempts to identify the essential sub-systems constituting human society.

In a systems view these include individual development, social system, government, infrastructure, economic system, resources and environment. These, in turn, can be

aggregated to three essential subsystems: **human system** (which is composed of social system, individual development and government system), **support system** (composed of infrastructure and economic system) and **natural system** (composed of environment and natural system) (Bossel 1999, 17-19).

Whereas the **social dimension** encompasses individual characteristics like skills, levels of commitment, experiences, attitudes and the **environmental** one all ecological processes and their constituent elements, the **economic** dimension is associated with economic processes, their underlying logic and dynamics. A fourth implicit dimension relates to the **institutional** domain which can be defined as an interpersonal set of rules and decision-making mechanisms (Tafel et al 2000, 9).

Local authorities can be more sustainable internationally if they join associations of local authorities and use their representative bodies to promote the voice of local government. Individual local governments would find it difficult to engage in international communication or cooperation on their own, but they can do this if regions across Europe are brought together. And this is what the Council of European Municipalities and Regions, and the Committee of the Regions particularly do.

### **Local authorities in the European Union – multi-level local government system**

In 2006, the local public sector in the European Union consisted of 89 219 territorial governments organised in one, two or three tiers of local government. Comparing different levels of local government we have to take into consideration both the size of the country as well as the form of governance, i.e. whether we deal with a federal or a unitary state. The European Union has 88 002 first-level local governments (see Table 1) with 80% of them in just five countries: nearly half of the total number of municipalities in the EU, i.e. 41% - in France, 16% in Germany, 9% in both Spain and Italy and 7% in the Czech Republic. The European Union has also 1 125 second tier and 92 (123 with Federal States) three tier local governments system.

In **federal states** the absence of the “regional level” can be explained by the existence of federal states (Dexia 2004: 6-8, Dexia 2006):

- Germany has after reunification sixteen federal states (*Länder*) and two tiers of local government;
- Belgium that became a federal state in 1993 has two types of federal entities – communities and regions, and two levels of local government;
- Austria has nine federal states (*Länder*) and one-level local government.

In **unitary states**, three different types of local government systems can be found: (see Table 1):

- Five countries have three levels of local government arranged hierarchically among them Spain, France, Ireland, Italy, Poland;

- Nine countries have two levels of local government arranged hierarchically, i.e. Denmark, Greece, Hungary, Latvia, the Netherlands, the Czech Republic, the United Kingdom, Slovakia and Sweden;
- Eight countries have a single-tier local government system, among them Cyprus, Estonia, Finland, Lithuania, Luxembourg, Malta, Portugal, Slovenia, the majority of them small countries in terms of population.

**Table 1: EU Member States' administrative-territorial structure 2003-2006**

| <i>Country</i>        | <b>1st level<br/>2003</b> | <b>1st level<br/>2006</b> | <b>2nd level<br/>2003</b> | <b>2nd level<br/>2006</b> | <b>3rd level<br/>2003</b> | <b>3rd level<br/>2006</b>   |
|-----------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Austria               | 2 359                     | 2 358                     |                           |                           |                           | (9)                         |
| Belgium               | 589                       | 589                       | 10                        | 10                        |                           | (6)                         |
| Germany               | 13 854                    | 12 431                    | 323                       | 323                       |                           | (16)                        |
| Cyprus                | 389                       | 377                       |                           |                           |                           |                             |
| Czech Republic        | 6 258                     | 6 248                     | 14                        | 14                        |                           |                             |
| Denmark               | 271                       | 2710                      | 13                        | 13                        |                           |                             |
| Estonia               | 241                       | 227                       |                           |                           |                           |                             |
| Finland               | 448                       | 432                       |                           |                           |                           |                             |
| France                | 36 565                    | 36 784                    | 96                        | 100                       | 22                        | 26                          |
| Greece                | 1 033                     | 1 034                     | 50                        | 50                        |                           |                             |
| Hungary               | 3 158                     | 3 145                     | 19                        | 19                        |                           |                             |
| Ireland               | 85                        | 85                        | 29                        | 29                        | 8                         | 8                           |
| Italy                 | 8 100                     | 8 101                     | 103                       | 103                       | 20                        | 20                          |
| Latvia                | 547                       | 527                       | 26                        | 26                        |                           |                             |
| Lithuania             | 61                        | 61                        |                           |                           |                           |                             |
| Luxembourg            | 118                       | 116                       |                           |                           |                           |                             |
| Malta                 | 68                        | 68                        |                           |                           |                           |                             |
| Netherlands           | 496                       | 458                       | 12                        | 12                        |                           |                             |
| Poland                | 2 489                     | 2 478                     | 373                       | 314                       | 16                        | 16                          |
| Portugal <sup>1</sup> | 278                       | 308                       |                           |                           |                           | 2                           |
| Slovakia <sup>2</sup> | 2 920                     | 2 891                     | 8                         | 8                         |                           |                             |
| Slovenia              | 193                       | 210                       |                           |                           |                           |                             |
| Spain                 | 8 106                     | 8 110                     | 50                        | 50                        | 17                        | 17                          |
| Sweden                | 289                       | 290                       | 21                        | 20                        |                           |                             |
| United Kingdom        | 434                       | 404                       | 36                        | 34                        |                           | 3                           |
| <b>TOTAL</b>          | <b>89 355</b>             | <b>88 002</b>             | <b>1 183</b>              | <b>1 125</b>              | <b>83</b>                 | <b>92 (123<sup>3</sup>)</b> |

**Source:** (*Dexia ... 2004*: Appendix 1; *Dexia 2006*)

Division of territories into different levels does not necessarily mean absence of special arrangements like a special legal status or consideration of local circumstances.

<sup>1</sup> Portugal has 4 259 infra-municipal units.

<sup>2</sup> Excluding the capital's districts.

<sup>3</sup> Total including Federal States.

The average population size of a municipality in the EU is 5,1000 inhabitants: in six Member States the number of inhabitants per municipality exceeds 30,000 being equal to 135,700 in the United Kingdom; 60,500 in Lithuania; 44,900 in Ireland; 36,000 in Portugal; 32,200 in the Netherlands and 30,700 in Sweden; in nine Member States the number of inhabitants per municipality remains below 5,000, i.e. in Spain, Latvia, Luxembourg, Austria, Hungary, Slovakia, Cyprus, France and the Czech Republic; the smallest number of inhabitants per municipality, i.e. less than 1,600 can be found in France and the Czech Republic.

### **Co-existence of different categories of first-level local governments**

Ten new Member States (except for Malta) and Greece have different types of municipalities. Quite a common practice in Europe is to distinguish between rural (non-urban) and urban municipalities (towns, cities). This is the case with Cyprus, Estonia, Hungary, Latvia, Poland, Slovakia and Slovenia.

In Greece, the type of the municipality is dictated by the number of inhabitants: *koinotita* has less than 10,000 and *dimos* more than of 10,000 inhabitants.

### **Local governments with the status of first- and second-levels of local government**

In eight Member States of the European Union municipalities have also the status of second-level local government:

- in Germany, 118 urban municipalities (*Kreisfreie Städte*) are cities which also constitute a district in their own right;
- in Denmark, Copenhagen, Frederiksberg and Bornholm have the status of a municipality and of a county;
- in Italy, the cities with a potential of developing into a metropolis (Torino, Milan, Venice, Genova, Firenze, Rome, Bari and Napoli) have simultaneously the status of a municipality as well as of a province. To date, this status has been granted to Venice only;
- in Hungary, 22 towns (country centres and cities with populations of more than 50,000 inhabitants determined by the Parliament) have been conferred special legal status; those that are county seats also exercise county rights;
- in Latvia, seven cities subordinated to the central government, so-called republican cities (incl Riga) have the status as city and regional government;
- in Poland, 65 big cities have the status of *a powiat*, i.e. that of a county;
- in the Czech Republic, Prague has the status of a municipality as well as of a region;
- in Sweden, Gotland has the status of a municipality and of a county (shire).

## **Combination of the status of a city and federal state**

In three federal states certain cities combine for historical reasons as well as due to being the capital city the status of a city and a state, among them:

- in Germany – Berlin, Bremen, Hamburg are states in their own right, termed *Stadtstaaten* ("city states");
- in Austria – Vienna is the capital of Austria as well as one of the nine states;
- in Belgium – Brussels - Capital Region is also one of Belgium's regions.

## **Cities with a special legal status**

In France, Hungary, Poland, the Czech Republic and Slovakia the capital cities (and sometimes also bigger cities, like in the Czech Republic) have been conferred a special legal status which frequently implies a different type of institutional arrangement compared to other municipalities.

## **Mixture of local government levels**

In the United Kingdom, there is no single system of local government due to which the local government landscape is variegated. The UK is made up of constituent countries England, Scotland, Wales and Northern Ireland, each of which has a different local government system: some areas have only one level of local government; there are unitary local authorities in some rural areas and districts in urban areas; the rest of the country's territory has two levels of local government: Scotland and Wales have single purpose unitary authorities and regions; Ireland has districts and regions; the territory of England is divided into districts and shire counties.

## **Reforms related to municipal mergers**

The cross-national variations in terms of the number of municipalities as well as the size of the population per municipality can be explained, on the one hand, by historical reasons and geographical peculiarities; on the other hand, however, by the policies designed and implemented to reduce the number of municipalities and increase the number of inhabitants per municipality. To offset the disadvantages associated with small municipalities (limited tax base, lack of funds for using the full range of powers vested with them), the policy of amalgamation of municipalities was introduced. This means in practice merging the municipalities that have over the past decade been effectively pursuing inter-municipal cooperation.

The reform process aimed at local government mergers, which was first initiated in the 1960s in Belgium and Germany and soon afterwards in France (relative to second-level local governments also in Denmark and the United Kingdom) has since then expanded into several European countries. The most recent additions in the list of reform countries concern Estonia, Greece, Latvia and Lithuania, Denmark and

Finland. The policy has been particularly effective in countries where mergers were made mandatory. The best results were achieved in Germany where the number of municipalities fell from 25,000 to 8,500; in Austria, respectively, from 3,999 to 2,358; in Greece from 5,343 to 1,034; in Lithuania from 581 to 61; in the Netherlands from 811 to 458; in the United Kingdom (where some of the districts were abolished); in Sweden from 2,500 to 290 and in Estonia from 241 to 227. There have been no substantial changes in the number of municipalities in other countries.

### **Inter-municipal cooperation**

The main driving force behind inter-municipal cooperation has been the need of small municipalities to pool resources to fully exercise their powers and duties. This instrument has frequently been interpreted as substituting and complementing the policy of mergers. Inter-municipal structures are in legal terms not considered local authorities *stricto sensu*.

Local authorities may, depending on the country, initiate inter-municipal cooperation whereby taking account of local identities, or on a voluntary basis. It can, however, be also required by law. France, Hungary, Estonia and the Czech Republic apply monetary incentives. In some countries and relative to some of the powers, cooperation has been prescribed by law. This is the case with Finland, Austria, Ireland and the United Kingdom, but also with small municipalities in Hungary and municipalities lacking the required infrastructure in Latvia.

Inter-municipal cooperation is particularly well developed in:

- Austria (1,000 cooperative arrangements).
- Finland (250 cooperative arrangements).
- Hungary (1,430 cooperative arrangements).
- Luxembourg (70 cooperative arrangements).
- Czech Republic (582 cooperative arrangements).
- Sweden (55 cooperative arrangements).

France having the largest number of municipalities, it seems quite obvious that inter-municipal cooperation schemes are also most numerous and their legal forms and financing mechanisms most varied (some of them have the right to collect taxes).

### **New trends - regionalization of local governments**

Eight Member States of the EU have local authorities which are called regions. Regions constitute the 3<sup>rd</sup> level of local government in Spain, France, Ireland, Italy and Poland and the 2<sup>nd</sup> level of local government in the Czech Republic, the United Kingdom and Slovakia. Finland's 19 regional councils are, in effect, *ad hoc* inter-municipal structures.

The regional level has within the past decade been frequently reformed with the scope of the reforms, methods used and results achieved varying substantially across countries. For instance, in Portugal the government's efforts to create a decentralized regional level failed completely since the respective proposal was voted down by Portuguese people in the 1998 national referendum. Belgian regionalisation movement extended beyond the scope of territorial decentralisation and finalized in 1993 with the creation of two categories of merged entities – regions and communities. The territorial regionalisation tendency in Europe is also observable in creating additional levels of local government or granting more powers.

### **Newly created regions**

Over the past years, regional local authorities have been created in five countries: Ireland (1994), the United Kingdom (1998 and 1999), Poland (1999), the Czech Republic (2000) and Slovakia (2002). The logic underpinning the corresponding efforts has been different. In some countries this occurred due to historical developments or geographical factors. Thus, the contemporary regional division in Poland corresponds largely to the situation prior to 1946. In the United Kingdom the regional policy, which is termed "*devolution*", assumed a more concrete nature when in 1998 and 1999 regional councils were formed in Northern-Ireland, Scotland and Wales. In some other countries, i.e. in Ireland, the Czech Republic and Slovakia the addition of the regional level has taken place in accordance with the EU's regional policy: the boundaries of territorial administrative units coincide typically with the borders of statistical and planning regions belonging to the nomenclature of territorial units for statistics.

### **New planned regions**

Judging by the plans under consideration, the efforts to create a regional level have been continuing. This concerns, in particular, five countries: United Kingdom: analyses have been conducted with a view to reorganising the eight regional development agencies (RDAs) into regional councils in England; Hungary: there are plans to transform seven statistical planning regions into local governments; Latvia: plans include replacing the counties by regions; probably on the basis of the current seven statistical planning regions; Lithuania: plans relate to the creation of regions that would assume the powers currently vested with provinces - the deconstructed local agencies subordinated to the central government; Slovenia: the possibility to create a second level of local government was introduced into the constitution in 2004.

Spain, France and Italy: The legislatures have intervened on different levels in support of empowering the regions and expanding their funding schemes. The movement continued in 2005 in France. Most progress in empowering regions further was achieved in Italy as well as in Spain relative to autonomous regions. The reform process embarked on in the 1990s broadened regional competences and at the same time enhanced their financial independence. Transfer of authority to regions is reflected in substantial budget increases.

## **Powers and responsibilities of local authorities**

Local authorities have typically three sorts of powers: their own powers to deal with issues of local interest which have typically been laid down under the Constitution or local government acts; powers used on behalf of the state, e.g. maintenance of civil status registry, organisation of elections. Tasks performed in the name of the state are sometimes extended to the remuneration for teachers (Netherlands, Finland, Sweden, Denmark, Estonia) or interventions on behalf of employees (Lithuania); authority delegated to local authorities by other levels of government (central government or federal states).

In practically all countries local governments fulfil the following basic functions:

- supply of drinking water and sewage treatment;
- collection and recycling of household waste;
- culture, tourism and sports;
- education: maintenance of buildings of primary and secondary (in some countries also vocational) schools; and remuneration of teaching staff (in slightly under 50% of the countries, among them in Denmark, Spain, Estonia, Finland, Hungary, Italy, Latvia, Lithuania, Poland, the United Kingdom, Slovakia, partly also in Slovenia and Sweden);
- social work services: provision of assistance to people with disabilities, children, families, elderly, people with coping difficulties, etc;
- electricity and heat supply (e.g. in Denmark, Finland, Portugal and in most new Member States);
- health care: prevention, free of charge medical care for the less privileged groups of the population; in some countries the responsibility for health care is extended to hospital management (Denmark, Spain, Hungary, Italy, Poland and Sweden);
- housing: dealing with rental apartments, erecting social housing; provision of housing and heating allowances (in new Member States);
- homes for the elderly;
- local roads and local public transport;
- town and rural planning and economic development.

Local authorities are in most cases responsible for the delivery of basic services to the population, and upper-level local authorities for performing supramunicipal tasks. This is quite widespread, however, that certain responsibilities, e.g. for education, health care, social work or environment are shared between several local government levels, including sometimes the state.

In the education context, for instance, responsibility for primary education is vested in municipalities, for upper secondary education with upper-level local authorities and for university education with the central government.

## **Some aspects of theoretical bases for appraisal of local government sustainability**

There are numerous ways how local authorities can collaborate, for instance:

- municipalities can delegate certain powers to one joint authority which can then exercise these powers in its own name;
- local authorities can allocate staff to other local authorities;
- local authorities can exercise joint leadership of a joint authority based on the agreement concluded between several municipalities;
- local authorities can establish a structure in the form of an independent entity with its own financial resources for the implementation of joint activities.

Based on the analysis above, we may well conclude that one of the possibilities to engage in broader assessment of the sustainability of local governments would be to proceed from the fundamental principles and benchmark indicators – institutional, economic, social and environmental.

### **Institutional:**

- Organisational and management structure, number and professional qualifications of the staff of associations of local authorities:
  - National associations.
  - Regional associations.
- Local authorities and regions and their representation at the international level.
- Organisational structure of international representations of local authorities:
  - Local authorities and the Council of Europe (CLRAE – the Congress of Local and Regional Authorities of Europe).
  - The Committee of the Regions of the EU, etc.
- Indicators of institutional sustainability of local authorities:
  - ability to pool the interests of local authorities and regions
  - ability to represent the interests of local authorities and regions
- Application of the subsidiarity principle:
  - bringing state and local authorities closer to the citizen;
  - strengthening supervision over law enforcement;
  - considering local and regional specificities;
  - launching new local initiatives;
  - stimulating local initiative in community matters;
  - increase / decrease in autonomy.
- Dissemination of information:
  - to membership / local authorities;
  - to the government;
  - to the general public through the media.

- Consideration of the interests of the state as a whole:
  - consideration of regional interests;
  - consideration of transboundary interests;
  - implementation of laws (service provision in the field of education, culture, social welfare, etc);
  - clarifying government policy;
  - performance of tasks imposed by the central government;
  - distribution of grants and funds; payment of wages;
  - oversight of law enforcement, feedback.
- Pooling of local interests:
  - collection and dissemination of information about the developments in the town/municipality;
  - public debate involving all interested parties/stakeholders;
  - establishing priorities and developing public relations;
  - ensuring sustainable livelihoods;
  - informing the central government of local developments.

### **Economic:**

- Economic indicators of local authorities and regions used for local government sustainability appraisal:
  - competitiveness of local authorities and regions;
  - application of the principle of fairness.
- Providing regions and local population with necessary services:
  - education;
  - social welfare;
  - health care;
  - public utilities;
  - culture.
- Management of local government assets:
  - maintenance of schools and local agencies;
  - engagement in profit-making business activities;
  - supervision of the use of land;
  - asset maintenance and disposal.
- Delivery and regulation of local government services:
  - in an agreement between the inhabitants of the municipality and enterprises the local authority fixes stable and clear rules;
  - physical planning;
  - public order;
  - public services and amenities;
  - use of dwellings;
  - keeping of animals, etc.
- Employment of local government staff:
  - frequently, municipalities also serve as the most important employer in the region providing employment opportunities for the staff in schools, libraries, boiler houses, or also for maintenance workers.

- Economic activities (leases and rental agreements, contracts).
- Proprietary income (marketplaces, advertising).
- Subordinated agencies (heating, water, waste, maintenance).
- Environment (maintenance, sanctions).
- Loans.
- Education.
- Culture.
- Third sector support.

#### **Social:**

- Social indicators of local authorities and regions used for local government sustainability appraisals:
  - level of income;
  - number of inhabitants living above the poverty line;
  - inflow of foreign funds and resources.
- Security of local authorities and regions.
- Local authorities' role as employer.
- Local authorities' role as distributor of grants and funds.

#### **Environmental:**

- Environmental indicators of local authorities and regions used for the assessment of sustainability of local governments:
  - inflow of foreign resources;
  - use of own funds.
- Waste management:
  - situation of waste management in the open international market;
  - internal competition;
- Water supply and sewerage:
  - water quality;
  - meeting requirements for sewerage systems.
- Capacity to administer foreign-funded projects:
  - administration capacity;
  - participation capacity;
  - co-financing capacity.

#### **Methods for rough assessment of local government sustainability in the international context**

As of today, we still lack a common understanding of most appropriate indicators that should be used for drawing international comparisons of sustainability of local authorities, i.e. how many and which indicators to choose, how to measure them and how to arrive at the sustainability index. What should the weight of different indicators be so as to convey the international dimension of the framework of assessing the performance of our municipalities?

In the following, we will describe one possible method for international comparisons of sustainability of local governments. In choosing the indicators, we proceeded from the above conclusions as well as the information which was readily available.

The partial indicators of sustainability used in the present paper include:

- Number of municipalities per 1,000 inhabitants.
- The population of the country.
- Average number of inhabitants per municipality.
- GDP per capita.
- GDP per municipality.

**Table 2. International comparison of sustainability of local governments (I)**

|                | Municipalities per 1,000 inhabitants | Population | Average number of inhabitants per municipality | GDP per capita | GDP per local municipality | TOTAL |
|----------------|--------------------------------------|------------|------------------------------------------------|----------------|----------------------------|-------|
| Germany        | 0,172                                | 1,000      | 0,864                                          | 0,503          | 0,007                      | 2,547 |
| France         | 0,617                                | 0,724      | 0,314                                          | 0,495          | 0,025                      | 2,174 |
| Luxembourg     | 0,295                                | 0,005      | 0,725                                          | 1,000          | 0,005                      | 2,031 |
| Spain          | 0,207                                | 0,481      | 0,961                                          | 0,329          | 0,013                      | 1,990 |
| Italy          | 0,142                                | 0,703      | 0,718                                          | 0,421          | 0,007                      | 1,992 |
| Austria        | 0,291                                | 0,099      | 0,667                                          | 0,521          | 0,011                      | 1,589 |
| UK             | 0,008                                | 0,715      | 0,038                                          | 0,541          | 0,000                      | 1,302 |
| Malta          | 0,170                                | 0,005      | 0,879                                          | 0,210          | 0,017                      | 1,281 |
| Czech Republic | 0,609                                | 0,125      | 0,314                                          | 0,124          | 0,099                      | 1,271 |
| Estonia        | 0,176                                | 0,017      | 0,927                                          | 0,090          | 0,040                      | 1,251 |
| Cyprus         | 0,556                                | 0,009      | 0,353                                          | 0,295          | 0,038                      | 1,251 |
| Hungary        | 0,318                                | 0,122      | 0,627                                          | 0,116          | 0,055                      | 1,238 |
| Latvia         | 0,239                                | 0,029      | 0,843                                          | 0,072          | 0,067                      | 1,250 |
| Slovakia       | 0,542                                | 0,066      | 0,373                                          | 0,084          | 0,128                      | 1,192 |
| Finland        | 0,086                                | 0,063      | 0,440                                          | 0,521          | 0,003                      | 1,113 |
| Denmark        | 0,054                                | 0,064      | 0,259                                          | 0,663          | 0,002                      | 1,041 |
| Poland         | 0,075                                | 0,470      | 0,329                                          | 0,102          | 0,015                      | 0,990 |
| Greece         | 0,102                                | 0,129      | 0,500                                          | 0,248          | 0,008                      | 0,987 |
| Belgium        | 0,058                                | 0,125      | 0,293                                          | 0,495          | 0,002                      | 0,974 |
| Netherlands    | 0,032                                | 0,195      | 0,158                                          | 0,535          | 0,001                      | 0,921 |
| Sweden         | 0,035                                | 0,108      | 0,166                                          | 0,551          | 0,001                      | 0,861 |
| Slovenia       | 0,097                                | 0,024      | 0,495                                          | 0,210          | 0,009                      | 0,835 |
| Ireland        | 0,032                                | 0,046      | 0,114                                          | 0,599          | 0,001                      | 0,792 |
| Portugal       | 0,028                                | 0,122      | 0,142                                          | 0,246          | 0,002                      | 0,539 |
| Lithuania      | 0,016                                | 0,045      | 0,084                                          | 0,072          | 0,005                      | 0,222 |

The indicators selected will be used as follows:

**Positive** indicator from the point of view of sustainability of local governments in the international perspective: maximum 1 (the highest-ranking country), absolute minimum 0 (the phenomenon does not exist).

**Negative** indicator from the point of view of sustainability: absolute maximum 0 (the problem does not exist), minimum –1 (country with worst indicators).

Indicator in case of which both **positive** and **negative** values are feasible: maximum 0.5; minimum –0.5, where 0.5 denotes the highest value and –0.5 the lowest value.

**Other** indicator impacting sustainability in which case **neither the lowest nor the highest value can be considered positive**. Median value 0, significant deviations in either direction up to –1 (in case of the the largest deviation; in case of the smallest deviation it is possible to have any value between 0 and –1).

**Table 3. International comparison of sustainability of local governments (II)**

|                | Municipalities per 1,000 inhabitants | Average number of inhabitants per municipality | GDP per capita | GDP per municipality | TOTAL |
|----------------|--------------------------------------|------------------------------------------------|----------------|----------------------|-------|
| Luxembourg     | 0,295                                | 0,725                                          | 1,000          | 0,005                | 2,026 |
| Germany        | 0,172                                | 0,864                                          | 0,503          | 0,007                | 1,547 |
| Spain          | 0,207                                | 0,961                                          | 0,329          | 0,013                | 1,510 |
| Austria        | 0,291                                | 0,667                                          | 0,521          | 0,011                | 1,490 |
| France         | 0,617                                | 0,314                                          | 0,495          | 0,025                | 1,450 |
| Italy          | 0,142                                | 0,718                                          | 0,421          | 0,007                | 1,288 |
| Malta          | 0,170                                | 0,879                                          | 0,210          | 0,017                | 1,276 |
| Cyprus         | 0,556                                | 0,353                                          | 0,295          | 0,038                | 1,242 |
| Estonia        | 0,176                                | 0,927                                          | 0,090          | 0,040                | 1,234 |
| Slovakia       | 0,542                                | 0,373                                          | 0,084          | 0,128                | 1,127 |
| Latvia         | 0,239                                | 0,843                                          | 0,072          | 0,067                | 1,221 |
| Czech Republic | 0,609                                | 0,314                                          | 0,124          | 0,099                | 1,145 |
| Hungary        | 0,318                                | 0,627                                          | 0,116          | 0,055                | 1,116 |
| Finland        | 0,086                                | 0,440                                          | 0,521          | 0,003                | 1,050 |
| Denmark        | 0,054                                | 0,259                                          | 0,663          | 0,002                | 0,977 |
| Greece         | 0,102                                | 0,500                                          | 0,248          | 0,008                | 0,858 |
| Belgium        | 0,058                                | 0,293                                          | 0,495          | 0,002                | 0,849 |
| Slovenia       | 0,097                                | 0,495                                          | 0,210          | 0,009                | 0,810 |
| Sweden         | 0,035                                | 0,166                                          | 0,551          | 0,001                | 0,753 |
| Ireland        | 0,032                                | 0,114                                          | 0,599          | 0,001                | 0,746 |
| Netherlands    | 0,032                                | 0,158                                          | 0,535          | 0,001                | 0,726 |
| UK             | 0,008                                | 0,038                                          | 0,541          | 0,000                | 0,587 |
| Poland         | 0,075                                | 0,329                                          | 0,102          | 0,015                | 0,520 |
| Portugal       | 0,028                                | 0,142                                          | 0,246          | 0,002                | 0,417 |
| Lithuania      | 0,016                                | 0,084                                          | 0,072          | 0,005                | 0,177 |

After selecting indicators and deciding whether we have a positive, negative or other indicator (at which all indicators are considered equally important), all the indicators will be converted in the way described above. The results will thereafter be summed and rankings will be produced according to each category of indicators.

For the presentation of comparative data on local government sustainability consolidated data can be used (the available data contained in the table date back to 2001). The analyses and comparisons of indicators below are based on the indicators available for EU Member States (see Table 2).

Presuming that local authorities with bigger populations have a broader tax base and better conditions for fulfilment of their obligations, it seems but natural that countries with bigger populations like Germany, France, Spain, etc are in this respect much better positioned compared to small states like Cyprus, Estonia, etc. Tiny Luxembourg with its impressive indicators in an exception, in particular thanks to its high per capita GDP. Estonia holds the 10th place in the ranking.

However, eliminating the population-related data we get a more accurate basis for international comparisons of sustainability of local governments (see Table 3). Luxembourg ranks now first and the United Kingdom falls from the 7th place to the 22nd. Estonia's position remains relatively unaffected since there are other factors that come into play (average number of inhabitants per municipality), and accordingly, moves only one place up to ninth in the new ranking.

## **Conclusion**

This paper seeks to identify: 1. Some of the aspects of the theoretical bases of assessment of sustainability of local authorities. 2. Analyse the sustainability of local and regional governments in the European Union. Over time, as the concept evolved, a dimensional aspect was added to it. Proceeding from multi-dimensionality as an inherent component of sustainability, we can distinguish the following three dimensions: economic, social, and environmental which are referred to as core dimensions of sustainable development. Past and current practice of applying the sustainable development approach has led a growing consensus that the environmental concerns have received disproportionate attention in comparison with other aspects of sustainability, and a broader and more balanced view of the concept is needed. In 2006, the local public sector in the European Union consisted of 89 219 territorial governments organised in one, two or three tiers of local government. Comparing different levels of local government we have to take into consideration both the size of the country as well as the form of governance, i.e. whether we deal with a federal or a unitary state. The European Union has 88 002 first-level local governments 1 125 second tier and 92 (123 with Federal States) three tier local governments system. Based on the brief discussion above, we can conclude that we have at our disposal a range of indicators that can be used for assessment of sustainability of local governments in the international context. One way to do this would be to proceed from institutional, economic, social and

environmental benchmark indicators. In this paper, we proposed a somewhat simplified approach which utilises for rough international comparisons of local government sustainability only partial indicators such as the number of municipalities per 1,000 populations; size of the population of the country; average number of inhabitants per municipality, and GDP per capita and municipality. Assuming that local authorities with a larger number of inhabitants benefit from a broader tax base and hence, are better placed to perform their tasks, we get higher sustainability rankings for countries with larger populations. Further, elimination of population data renders us a more accurate basis for international comparisons of sustainability of local governments. International analyses of sustainability levels presuppose continued systematic efforts and analyses of local authorities' rights and responsibilities, on the one hand; and of funds and resources allocated to them, on the other. What matters here is which dimensions of local government we want to highlight and use for international comparisons of their performance in the sustainability context.

## References

1. Annual Report 2003. Council of European Municipalities and Regions, 2004, 19 pp.
2. **Bossel, H.** 1999. *Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications. A Report to the Balaton Group.* Winnipeg, Manitoba Canada. International Institute for Sustainable Development.
3. Dexia – Tous droits réservés 2004, 28 pp.
4. Dexia – 89 200 sub-national authorities on the European Union. 2006 Edition.
5. Experience Europe with CEMR. Council of European Municipalities and Regions, 2004.
6. **Tafel, K., Terk, E.** Jätkusuutlik areng. Teoreetilised ja praktilised dilemmad. Teoreetiline abimaterjal arengustrateegiale Säästev Eesti 21. Eesti Tuleviku-uuringute Instituut.
7. The Council of Europe, 800 million Europeans, 2003 Council of Europe Pre-press Unit 105 pp.

# FOREIGN INVESTORS ARE USING ESTONIAN EXPERIENCES FOR MOVING INTO NEW EMERGING MARKETS

Mart Sõrg  
University of Tartu

## Introduction

During the Soviet period the Estonian economy was very weakly integrated with Western European countries. After re-establishing independence in 1991, Estonian entrepreneurs looked towards the West to get new innovative ideas and additional financial resources for development. Estonia succeeded rather well in that respect, and has been one of the most successful among the transition countries in attracting foreign investments. Foreign investments are an important factor for ensuring fast growth and economic preconditions for joining the European Union. Estonia is from 2004 a Member State of the EU. It was known long before that Estonia would become a member of EU thus the positive effect on FDI can already be seen. From the other hand, accession to the EU may have in future a positive influence to the FDI inflow. One of the main reasons for FDI boom in Ireland was exactly accession to the EU (Hansen, 2005).

In most countries, FDI serves as one of the engines of successful development. In transition economies, where there is a need for extensive enterprise restructuring and modernization, the potential benefits of FDI are especially valuable in view of limited domestic resources (Demekes *et al.*, 2005). From the point of view of foreign investors most FDI are market-seeking and efficiency-seeking motives. The findings of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 1999) reveal that FDI continues to increase at a global level as multinational corporations (MNCs) integrate their business operations throughout the world. The report confirms that FDI transfer technology as well as firm specific assets to host countries. Foreign investors from the US, Japan, the EU, and other countries penetrate global markets through FDI. Despite the dominance of market-seeking motives, foreign entities or foreign affiliates turn out to be more export-oriented than local firms. These investors have better access to international production and distribution networks (Makola, 2003).

Assuming that FDI is beneficial to the host country, the next questions that arise are how and why do foreign investors choose one country over another, what are the motivations behind FDI, and how can a host country retain the investment already there. One purpose of this paper is to look at the motivational factors behind FDI and compare them between different stages of development of Estonian economy.

Estonia is an interesting case because it is attracting a considerable amount of FDI. Although a small country, when comparing measures such as FDI per capita and FDI as a percentage of gross domestic product (GDP) with those of other Central and Eastern European Countries (CEEC), Estonia is one of the top FDI-attracting countries, especially among former Soviet Union states that had to build up an

institutional framework from scratch. As a country in transition, Estonia has attempted to create an investment climate favourable for the inflow of foreign investments. During the period from 1992 to 2006, foreign direct investments made up ca 50% of total foreign investments into Estonia.

Latest developments show that entrepreneurs using Estonia as gateway are rediscovering Eastern markets. It is quite logical as Estonia is an EU border state. This reorientation has also economic reasons. Processing costs and competition level in Eastern European transition countries are lower than in Estonia and the business environment is already relatively stable there. Direct investment outflow in the third quarter of 2006 was 4,9 billion kroons (over 310 mln. €). It was near the annual FDI inflow of 2005 and more than two times bigger than outflow for 2002 or 2003 (Comments ..., 2006).

In our paper we empirically analyze these tendencies by statistical data and try to find causalities for it. Additionally we bring the case of Hansapank, which have been established subsidiaries in Latvia, Lithuania and Russia.

The paper is structured as follows. In the first section we discuss the main theoretical and empirical literature explaining the internationalization of firms and give an overview of FDI inflows to Estonia. In the second section we analyze the goals and strategies used by Estonian companies going to the Eastern countries. An excellent example of using Estonia as a gateway to the Eastern markets is the case of Hansabank. We introduce it in our paper.

## **1. Foreign Investments**

After becoming independent in August 1991, Estonia chose an economic model of the transition from command socialism to market economy. Investments are one of the most influential forces that can help a transition economy rise from deep depression, caused by political and economic reforms. Additionally economic problems in the start-up phase have also in the mismanagement before. For example, China's GDP growth was above 7% y-o-y in the last decade and has remained constantly above 9% since summer 2003. The released 2004 figures suggest that China's already exceptionally high share of investment in GDP continued to increase last year, as the investment rate climbed to 44% of GDP (BOFIT China Review, 2005). But the investment ratio in China was high also over a longer time span.

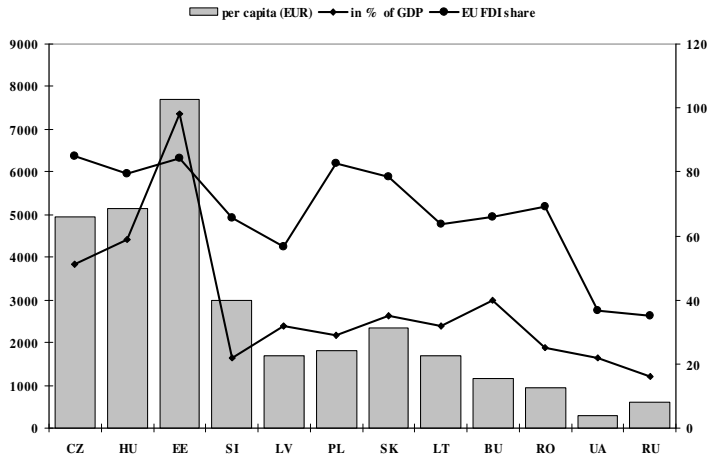
In the difficult period of reforms, the domestic resources are insufficient. Partially due to low income levels coupled with high inflation, the levels of domestic private savings of transition economies are very low then. Because of the lack of resources neither entrepreneurs nor the government can attract the funds the national economy needs. Thus, foreign investment and first of all FDI, can play a very important role in economic recovery, serving not only as an important source of capital, but also as a source of new technology and modern managerial know-how (Appendix 1).

Estonia with population of less than 1.4 million is the smallest and northernmost of the Baltic States. However, it succeeded in attracting FDI much better than others. Despite the fall of FDI that was forecast to follow the extensive privatization of enterprises, recent years have shown an upward trend.

On the one hand, Estonia attracts foreign investors with its investor-friendly business climate comprising low risks, low costs, and low taxes. Those investors' assumptions are supported by the country's consistent free market policies that have, firstly, earned Estonia the reputation of having the most liberal trade and investment laws in Europe and, secondly, have boosted the country's international credibility (see Appendix 1). On the other hand, Estonia has been improving its FDI policy in order to maintain its efficiency in the changing market situation in view of Estonia's distinctive feature – its small transitional market. By the amount of FDI per capita, Estonia the most successful among transition countries (see Figure 1).

Sachs (1997) lists a set of Conditions to attract and benefit from FDI: low corporate taxes, low tariffs. Good infrastructure, a stable political environment, a competitive labour market and a favourable geography. In Estonia corporate income tax is zero, if profits are reinvested, communication infrastructure is modern, political environment is stable; unit labour costs are lower than in EU-15 and country has favourable geography to be a trade gateway between East and West. So, Estonia has all conditions to attract foreign investors.

**Figure 1. FDI stocks in CEE countries in 2005**



Source: Havlik, 2006.

From figure 2 we see that FDI are forming approximately half of the total investment inward. When to take into account that during the period 1995–2003 in new EU member states in Czech Republic FDI formed 81,6% and in Hungary

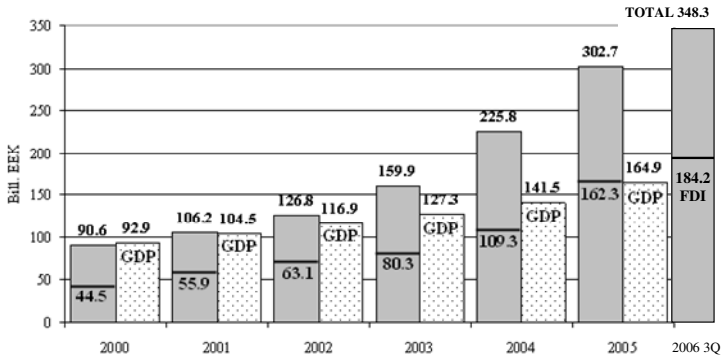
76,9%, then Estonian FDI position is even better than demonstrated Figure 1 data (Árvai, 2006).

Figure 2 shows that foreign investment is growing much faster than GDP and at the end of 2005, FDI already formed a sum equal to year's GDP. Estonia's GDP is rapidly growing. In 2005, GDP growth rate was 9,8%, whereas during 2002–2004 the annual growth was approximately 7%.

The determinants and effects of FDI have been extensively studied. There are many theories trying to explain why firms start to go abroad (see also Sörg *et al.*, 2004).

The most general theoretical framework is Dunning's eclectic paradigm, or OLI theory (Dunning, 1973; 1993). It explains why firms decide to start investing abroad, the preconditions (firm specific advantages), where they invest (where the location advantages complementing their ownership-specific advantages are available), and why they select FDI out of many forms of foreign market entry (maximization of their rents). The important aspects of OLI theory are that the location and ownership advantages are necessary, but not sufficient, conditions for FDI. They should be complemented by internationalization, which helps in taking advantage of such conditions.

**Figure 2. External liabilities of Estonia (end of the year)**



Source: Balance of Payments Yearbook, 2003, 2004; Estonian Preliminary Balance of Payments for the Year 2005, 2006; Estonia's International Investment Position and Gross External Debt as at 30 September 2006, 2006.

Wider approach to study FDI therefore includes different aspects of society where later studies using more different international indices as proxies to different aspects of society (Ayalp *et al.* 2004; Pantelidis and Nikolopoulos, 2006). According to their methodology, there are 31 different factors grouped in 7 main groups to drive FDI – s.c. (salvage charges) and the attractiveness index. These groups are the following:

1. **General macroeconomic conditions of the local market** consisting of the stability of macroeconomy, GDP per capita, market size, budget deficit/surplus etc. – weight 19%;
2. **Political environment and public governance** consisting of political instability, bureaucratic procedures, corruption, legal framework etc – weight 25%;
3. **Labour** consisting of labour cost, labour productivity, availability of workforce – weight 17%;
4. **Energy** consisting of energy cost and consumption level – weight 8%;
5. **Taxes/incentives** consisting of corporate income tax, tax on international trade, investment incentives, personal income tax etc. – weight 17%;
6. **Infrastructure for transport and telecommunications** consisting of road and railroad density, quality of air transportation, phone costs, spread of technology etc. – weight 12%;
7. **Research and development expenditures** per capita – weight 2%.

According to the results of the study by Ayalp *et al.* (2004) on the FDI attractiveness index Estonia ranks 8th in this list and are ahead of several EU-15 countries.

The studies by Martinez and Sanchez-Robles (2006) and Carstensen and Toubal (2003) show that FDI is related to democracy and market size. The most complicated matter with regard to this approach is to find reliable indicators a proper proxy to describe a process under study.

To study the motives behind foreign investors we first refer to a study by Glaros (1996), where he focuses on investment coming from the US companies and looks for the advantages and disadvantages of investing in Estonia.

The results indicate that market access is the most important reason of firms came to Estonia, followed by enterprise expansion and trade expansion. The protection of the existing markets and lower costs of production were the two least motivating factors. The biggest advantages of investing in Estonia in the past, according to an open-ended question, were market access, highly educated and skilled workforce, and potential for economic growth. The small market size, excessive bureaucracy, and the possibility of future problems with Russia were the greatest disadvantages. The biggest problems encountered by investors were the scarce availability of finance capital, residency requirements, and the level of government assistance. Labour related factors and market access caused investors the least problems.

These findings are in line with similar studies of other CEEC. Pye's (1997) survey of FDI in Central and Eastern Europe is quite extensive; the scope of his paper is covering motivational and locational factors of FDI, evolution of ownership modes among foreign firms, performance criteria and evaluation, and geographic and functional strategies of Western investors. According to the results, market factors and strategic position factors were the primary and secondary motivational factors, respectively, in all cases except Slovakia and Romania. In these countries, strategic position factors were also the primary motivation. These results are supported by the

ranked response results, although not completely. For example, in Slovakia the availability of skilled workforce received the highest score. Investors in Romania found first mover advantages most important while in Hungary, Poland, and the Czech Republic, market access and growth factors scored the highest. Gaining access to raw materials and other necessary inputs received low importance scores. The overall results corroborate findings of Estonian surveys: market access is one of the most important factors for foreign investors.

Comparing the study by Glaros (1996) with later findings, the shift of motivation towards the efficiency of inputs, especially labour, could be noticed. It has been proved that large differences in relative wage levels increase the potential for production relocation and thus increase FDI (Estrin *et al.*, 2001). Earlier studies do not mention the availability of labour, which is however more often pointed out in later studies.

These studies were mainly carried out on the basis of interviews or questionnaires handed to the managers to describe their incentives for investment decisions. Unfortunately, such method has a few shortcomings, strongly underestimating some macroeconomic parameters, such as privatization, financial infrastructure etc. Estrin, Bevan and Meyer (2001) found in their study a strong causality between privatization and FDI, whereas the method of privatization itself was surprisingly not significant. There was also a strong causality between banking reforms and FDI where banks are serving primarily money transaction and non-equity finance. Therefore, banking crises can be very harmful for FDI. In Estonia, contrary this finding banking crises in 1998 attracted big Scandinavian banks to invest in the Estonian banking sector.

According to the above aspects, attractions for investing in Estonia include the country's geographic location and favourable investment climate. The Estonian government has been making great efforts in the last fifteen years to create an encouraging setting for investors. Apparently, Estonia's success in its FDI policies is not based merely on facilitating foreign investors to enter into the Estonian market, but also on continuously changing the investment climate according to market changes and investors' desires. This helps to enhance foreign investors' wish to extend their business in Estonia in the future and promote investing in Estonia from abroad.

Table 1 shows the decrease in the share of FDI in total foreign investment. The main reason is extremely rapid growth of other investment, including loans. The rapid increase in the share of FDI in 2005 was the result of extraordinary capital movements between the accounts of Hansapank. The changes reflected in a decrease in portfolio investment and an increase in direct investment to the Hansapank's share capital. Due to the increase of foreign investors share of Hansapank's capital the participation of foreign investors is now rated as FDI instead of portfolio investment in the Estonian balance of payments.

**Table 1. Estonian investments inflow (EEK m)**

|                                | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005    |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Direct investment              | 6,645  | 9,430  | 4,800  | 12,666 | 13,111 | 34,921  |
| Portfolio investment           | 1,282  | 1,401  | 5,562  | 7,783  | 13,882 | -16,370 |
| Financial derivatives          | –      | –      | –      | 120    | 27     | -111    |
| Other investment               | 2,597  | 3,288  | 6,733  | 6,733  | 13,717 | 30,457  |
| Total foreign investment       | 10,601 | 14,119 | 17,137 | 27,858 | 38,947 | 48,897  |
| Share of direct investment (%) | 62.7   | 66.8   | 28.0   | 44.8   | 29.8   | 71.0    |

Source: Estonian Preliminary Balance of Payments for the Year 2005, 2006; compiled by the author.

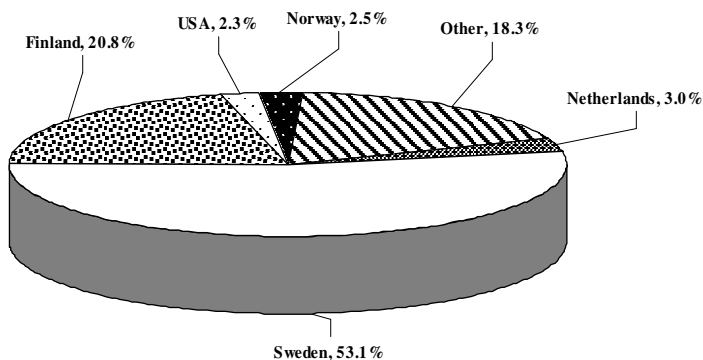
By the amount of FDI per capita, Estonia is one of the most successful among transition countries. What makes this result even more valuable is that generally, the size of a country is the significant factor favouring foreign investment (Barrell and Pain, 1997). Thus, Russia and Poland have better prerequisites for a higher rank for investment per capita. On the other hand, foreign investment inflow to Central European transition countries (Czech Republic, Hungary etc.) started some years earlier than for Estonia, as until 1991 Estonia was still a part of the former Soviet Union.

Table 1 shows that during the period 2000–2004 portfolio and other investment grew much faster than FDI. This has several reasons. One of them is that some enterprises already operating in Estonia do not like to increase the stock of the most expensive capital – own capital. As loan interest rates are lower in advanced market economies, companies can increase the rate of return for their shareholders using relatively cheap loans.

In 2005, the volume of direct investment in Estonia again reached a record high in the history of compiling the balance of payments. The majority of that accounted for the buying up of shares from minority shareholders by Hansapank's core investor. Consequently, portfolio investment witnessed a 22.7 billion kroons decrease in equity security liabilities.

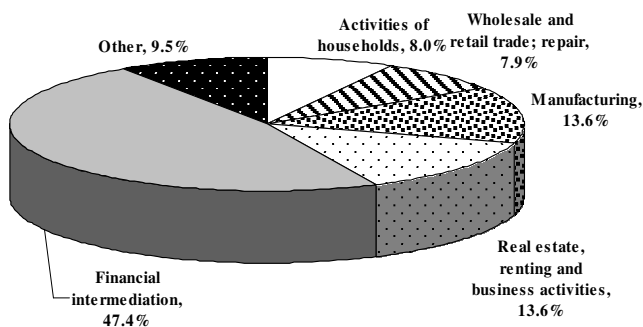
The largest investors investing in Estonia are our neighbouring countries Sweden and Finland. The share of the EU Member States was 99%. Direct investment went mainly to financial intermediation (47,7%) but the manufacturing sector is also worth highlighting (see Figures 3 and 4).

**Figure 3. FDI position in Estonia by countries as at 30 September 2006**



Source: Estonia's International Investment Position ... 2006, 2006.

**Figure 4. FDI position in Estonia by fields of activity as at 30 September 2006**



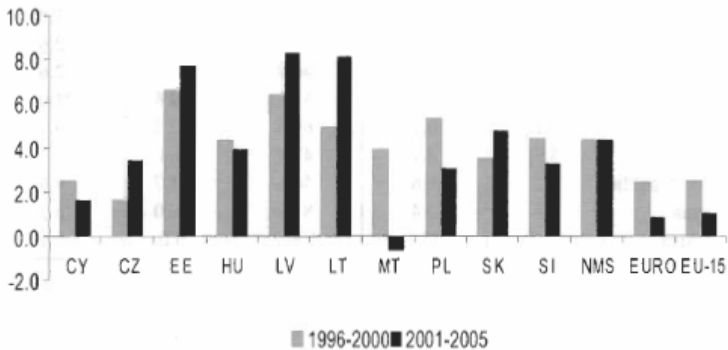
Source: Estonia's International Investment Position ... 2006, 2006.

In the third quarter of 2006 FDI in Estonia increased by 5,5 billion kroons. At the same time portfolio investments inflow was 6,4 billion kroons and other investments amounted to 15,4 billion kroons. In the third quarter of 2006 from the direct investment inflow reinvested earnings accounted about 60%, other direct investment capital for 26%, and equity capital investment for 15%. Direct investment came from Sweden and Finland for the most part; the share of the European Union was nearly 100%. Over half of direct investment was made in financial intermediation, a seventh in manufacturing and a tenth in construction.

FDI help enterprises to reconstruct and expand, increasing their volume of production and thus also competitiveness in international markets. Studies have

confirmed that FDI plays an important role in the reconstruction of enterprises and supporting economic growth (Djankov, 1999; Ozawa, 1992). Several studies have also shown that foreign-owned companies are more export-oriented than local companies (Rojec, 1998; Lauter and Rehman, 1999). The surveys conducted in Estonia showed that in the period from 1995 to 1999, exports made up over 50% of the turnover of foreign-owned enterprises, which is over 20 percentage points more than in domestic capital based companies (Vissak, 2001).

**Figure 5. Real GDP growth of new EU Member States for 1996–2005**  
(% per year)



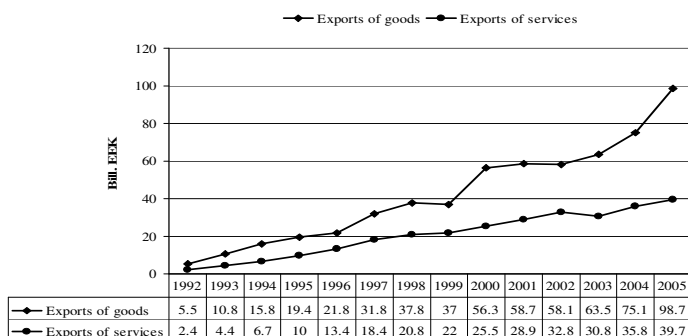
Source: Hagen and Traistaru-Siedschlag, 2006.

Figure 5 shows that the GDP growth in Estonia during the first half of this decade was over 7% and one of the highest growth rates among the ten new EU Member States. Growth in the Baltic States was quicker than the average in this country group.

Figure 6 displays that from 1992 to 2005, i.e. within 13 years, the Estonian exports of goods have increased 17.9 times and that of services 16.5 times.

In small economies like Estonia, relations with foreign countries are very important and it is hard to find a better alternative than open, export-oriented economic policy. Estonia’s most important trade partners are the EU countries; their share in the exports of goods amounted to 76% in 2005. This requires high competitiveness of domestic producers in order to compete with their foreign competitors. It is also evident that foreign-owned companies are usually more competitive. This is due to the clearly acknowledged need to develop in order to fit into the new market.

**Figure 6. Estonian export and import dynamics in 1992–2005**



Source: Balance of Payments Yearbook, 2003, 2004; Estonian Preliminary Balance of Payments for the Year 2005, 2006; compiled by the author.

## 2. Foreign investments outflow from Estonia

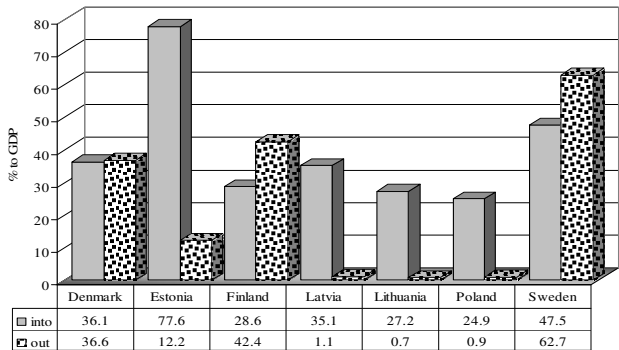
Several studies have shown that foreign investors oriented to developing markets are interested in maximizing the proprietary income (Nunnenkamp, 2000). According to literature, 43% of German investors in Central and Eastern European countries aim for efficiency and 40% orient towards new markets (especially in car, cement and chemical industries) (Zschiedrich, 2003:79). Lankes and Venables (1996) and Lankes and Stern (1998) find that the motive of entering new markets dominates in investments into Central and Eastern European (CEE) countries. Naturally, the motive of spreading risks plays a role due to higher economic and financial risks in transition countries compared with developed market economies.

The above-mentioned conclusions are highly expected. The developing markets of CEE countries are indeed riskier and thus offer higher rates of return. In the research of Reininger and Walko (2006) was find that most of the ten new EU member states (NMS-10) had profitability ratios above the euro area average; in all NMS-10 for which data were available, profitability ratios were above the euro area minimum.

The study of Larimo *et al.* (1998) concluded that firms of different origin seem to have somewhat different motives for their FDI in Estonia. They divided the countries into three groups, taking into account their investment incentives. The study showed that neighbouring countries like Finland and Sweden are mainly interested in finding a new market, but other countries use Estonia as a gateway for penetrating the markets of the European Union or Russia. Although these data are not recent, they vividly express the strategic motives of investors.

These studies confirm the conclusions of Ozawa (1992) who claims that firms that start losing comparative advantages start to invest abroad. Figure 7 shows that in Nordic countries FDI balance is negative, whereas it is highly positive in Baltic transition countries.

**Figure 7. FDI position in the Baltic Sea region 2003**



Source: Järvinen, 2005.

The flying-geese paradigm developed by Kyoshi Kojima (1973) sees that simpler activities will gradually flow out from relatively advanced host countries to newcomer host countries. Data of Figure 7 demonstrate that this theory is relevant in the Baltic Sea region. Figure 7 also indicates that FDI outflow from Estonia is much more intensive than from our neighbouring countries. And FDI outflow from Estonia is intensifying. When FDI outflow of 2002 and 2003 were 2,2 and 2,1 billion kroons, then outflows of 2004 already 3,4 billion, 2005 7,7 billion kroons (Comments ..., 2006).

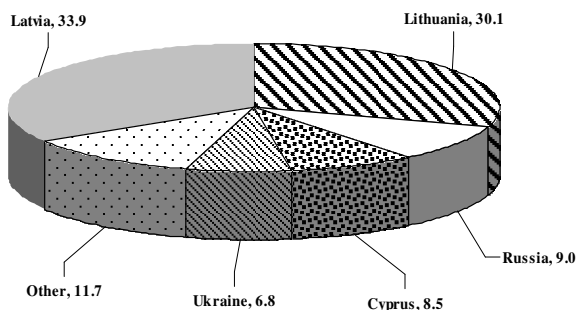
However, Estonia has much more FDI per GDP than Latvia, Lithuania or Poland. Expectedly, most of the FDI outflow from Estonia goes to the other Baltic States. This evidence is supported by the gravity theory. The research of Demekas *et al.* (2005) also confirms the predominance of gravity factors (host market size and geographical and cultural proximity between the source and host countries) in explaining FDI flows in Central and South-eastern Europe. Our previous research (Sörg, 2005) already showed that Estonia has gradually lost its cost advantages.

Our previous research (Sörg, 2005) already showed that Estonia has gradually lost its cost advantages. The advantages Estonia had 10–15 years ago – high rates of return, very cheap and high-quality labour force, cheap raw materials – have gradually vanished. Due to the EU membership from May 2004, it is inevitable that the convergence of wages, prices and profitability makes these foreign investors' motives less important. On the contrary, Estonian entrepreneurs become more interested in moving on to "better hunting grounds" rather than increasing their investments in Estonia. This calls for thorough research on what should be done in order to boost investing in Estonia in the future. The study of the McKinsey Global Institute referred at the beginning of this paper should be taken seriously. Its final conclusion is that developing countries must continue to build a strong

infrastructure, including roads, power supplies, and ports – particularly if they want to attract export-oriented foreign investment (Farrell *et al.*, 2004).

Figure 8 clearly demonstrates that the main destinations of Estonian companies are Latvia, Lithuania and Russia. On the fourth place is already Ukraine.

**Figure 8. Estonian FDI position abroad by countries as at 30 September 2006 (%)**



Source: Estonia's International Investment Position ..., 2006.

This Figure shows also that three quarters of investments from Estonia are flowing into three neighbouring countries. Rapidly is growing the share of investment in Russia, whereas at the end of 2004 it was only 4.3% from FDI position abroad.

Table 2 data where the structure of FDI inflow and outflow is similar indicate that these companies who invested in Estonia years ago are now apparently moving on to younger markets to earn higher profits. It is easier to move on in the service sector, which is why the latter is prevailing in FDI inflow as well as in outflow. Research of Havrylchuk and Jurzyk (2006) using a dataset comparing 265 banks from 10 CEECs between 1995–2003 finds that it is profitable for foreign banks to open subsidiaries in transition economies, since in CEECs ROA for foreign banks significantly exceeds that for parent banks in home countries.

The survey conducted between June and September 2001 by the Chair of International Business of the University of Tartu showed that 65 per cent of the Estonian companies investing abroad are indirect investors, i.e. they belong, at last partially, to foreign owners (Varblane *et al.*, 2001).

An excellent example of these indirect investments is the case of Hansapank researched earlier (Varblane and Sörg, 2003).

**Table 2. Estonia's FDI position by fields of activity  
as at 30 September 2006 (%)**

|                                              | <b>Inflow</b> | <b>Outflow</b> |
|----------------------------------------------|---------------|----------------|
| Financial intermediation                     | 47.4          | 39.8           |
| Real estate, renting and business activities | 13.6          | 28.5           |
| Transport, storage and communications        | ...           | ...            |
| Wholesale and retail trade; repair           | 7.9           | 7.9            |
| Manufacturing                                | 13.6          | ...            |
| Activities of households                     | 8.0           | 4.7            |
| Other                                        | 9.5           | 9.0            |
| Total                                        | 100.0         | 100.0          |

Source: Estonia's International Investment Position ..., 2006;  
completed by the author.

Foreign banks just waited for a suitable moment to “run to help” the local banks who have taken too many risks in their business. Foreign banks bought from the stock exchange the relatively cheap shares of the major Estonian banks and in 1998 they were able to acquire a major holding in the share capital of Estonian banks that were facing financial difficulties. So Swedbank became a strategic owner of Hansapank. So, Estonian case supported the finding of Alfaro *et al.* (2004) that countries with well-developed financial markets gain significantly from FDI.

The approach followed by Swedfund, the majority owner of Hansapank Group used a very decentralized “hands off” approach, on the basis of which managers in Estonia are still developing and executing their plans of foreign market expansion.

The internationalization of the Hansapank Group started with small investments in the representative office in Latvia and the establishment of firms providing leasing and life insurance. In June 1996, Hansapank started the next internationalization stage by acquiring 100% of Deutsche-Lettische Bank in Latvia and its name was changed to Hansapank-Latvija. In July 1998, further expansion of Hansapank occurred inside Estonia by merging with Hoiupank (Savings Bank). As a consequence, Hansapank got a subsidiary in Latvia Zemes Banka, which was merged with Hansapank-Latvia in 1998. In the year 1999, the Hansabanka, subsidiary of Hansapank in Latvia, merged with Ventspils United Baltic Bank (VABB). This deal strengthened the position of the Hansapank Group in Ventspils, one of the most developed regions of Latvia.

In 1997, Estonia's Hansapank made a decision to start operating also in Lithuania and looked for an opportunity of acquisition. In 1998, Hansapank was not able to find a bank suitable for acquisition, and therefore, the bank decided to conduct a Greenfield investment. Hansabankas in Lithuania started its activities from scratch in Vilnius City in July 1999, and later on expanded to other towns. Hansabankas was the first foreign subsidiary bank in Lithuania. After 18 months of operations, the bank's assets grew to EUR 95 million, gross loans to EUR 36 million and client deposits to EUR 67 million. Thus, the bank ranked fifth in terms of client deposits out of the thirteen commercial banks in Lithuania as at the end of 2000. But this

organic growth of Greenfield banks was unsatisfactory for Hansapank and acquisition was again top priority in Lithuania.

The year 2001 marked the start of rapid expansion on the Lithuanian banking market. In addition to strong organic growth, the Hansapank Group also completed the acquisition of the largest retail bank in Lithuania, Lietuvos Taupomasis Bankas (LTB) in April 2001. The privatization process of LTB was long and complicated. The Hansapank Group expressed their interest in purchasing LTB during the entire long privatization process.

Now Hansapank already reached the Russian banking market. Table 3 demonstrates the dynamics of the loan portfolio of Hansapank during 2005. As can be seen, the share of Estonian market is already decreasing, whereas the annual growth rate is highest in Hansapank's youngest market – in Russia. In 2005 Hansapank opened a subsidiary in Moscow, from March 2006 they started in Sankt-Petersburg and from August 2006 in Kaliningrad. In Sweden Swedbank group has more than 470 branches. In The Baltic countries Swedbank group has via Hansapank already 280 branches (<http://www.hansabank.ru>).

**Table 3. Hansapank's loan portfolio and deposit growth in 2005 (%)**

|                                                                                     | Est | Lat | Lit | Rus | Total |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-------|
| Loan portfolio growth in 2005 compared to the previous year                         | 44  | 79  | 57  | 122 | 58    |
| Share in total portfolio                                                            | 47  | 23  | 26  | 4   | 100   |
| 2004                                                                                | 43  | 26  | 26  | 5   | 100   |
| 2005                                                                                |     |     |     |     |       |
| Lending (bank lending, leasing and factoring) Market share in the operating country | 48  | 25  | 26  | ... | ...   |
| Growth rate of client deposits                                                      | 45  | 52  | 41  | 94  | 46    |
| Market share of deposits in the operating country                                   | 53  | 19  | 30  | ... | ...   |

Source: Management Report, 2006.

To the question about Hansapank competitive advantages in Russia the Board Chairman of Hansapank answered: *“Our main competitive advantages in Russia are: provision of longterm financing for a period of up to 7–10 years under rates that are very competitive for the Russian market”* (<http://www.hansapank.ru/eng/default.htm>).

Thus, the case of Hansapank proved that the theory of internationalization is true for both inward and outward FDI of Estonia. But so Hansapank's strategy do not support the conclusion of Ledyeva and Linden (2006) that investment risks are so high in Russia that only high profits in export oriented extractive industries (e. g. fuel industry) have attracted foreign investors.

Russia and Ukraine are big and challenging markets for every businessman. According to 9th Annual Global CEO Survey (2006) of Pricewaterhouse Coopers, 54% of global CEOs are planning to open offices in China, followed by Russia (48%), India (44%) and Brazil (35%). It is quite expected that Estonian companies also seek to invest in Russia. Ukraine also started to interest Estonian businessmen after democracy was restored there, but Russia was still preferred. Estonia has a common border with Russia and is highly dependent on the Russian market (transit services and imports of fuel products). But Ukraine is also a very large and attractive market. Figure 9 shows that direct investments in both countries have been rapidly growing in the last five years. In 2005, there was a sudden increase in FDI flows from Estonia to Russia and Ukraine. Thus, there exist reasons to study the influence Estonia's accession to the EU on 1 May 2004 had on FDI.

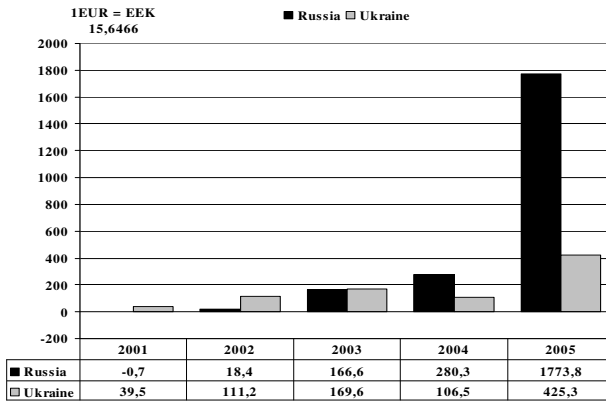
In addition to FDI, other investment to Russia is also noticeable. At the end of the third quarter of 2005, Estonian liabilities to Russia amounted to approximately 5.5 billion kroons of which direct investment formed ca 58% (3.2 EEK bn) (Kroon, 2006). The investment stock of Estonian residents in Russia was 1.9% of total Estonian investments abroad at the end of 2005. Investments to Ukraine were much smaller. Kroon (2006) has rightly summarized his research about investments between Estonia and Russia. *"Given the size and proximity of our neighbouring country, the investment activities between Estonia and Russia remain modest. There is room for improvement without having to worry about too high a dependence on eastern investment. However, in interpreting the given statistical data it should be taken into account that all investments made with Russian capital need not reach Estonia directly but through international companies. The same applies for Estonian capital reaching Russia"*.

Data of macroeconomic developments of Ukraine show that net FDI were in 2005 9,2% of GDP. It is 3,5 times more than in year 2004 (Barisitz and Pemmer, 2006). So FDI from other EU countries to Ukraine also rapidly grew in 2005.

The data of Table 4 show that the structure of FDI by fields of activity from Estonia to Russia and Ukraine is similar to the structure of FDI inflows to Estonia. The financial intermediation sector is leading in both countries. However the share of foreign ownership in Estonian banking sector is near 100%. We may conclude that foreign owners are using Estonian experiences to go ahead to the Eastern risky markets.

The main reason for the modest share of Estonian FDI to Russia and Ukraine is that business environment in these countries is not very favourable yet. If the environment improves, investments will also start to grow. For example, Uiboupin found in his research (2006) that the foreign ownership in the Ukrainian banking sector is currently comparatively low, because the market was opened to foreign capital only in July 2005. At the end of 2005, there were nine foreign banks operating in Ukraine, but their market share in total assets was only 7.4% because of the restrictions on private lending. Many foreign banks are expected to invest in the Ukrainian banking sector already in 2006.

**Figure 9. Estonian direct investment flows to Russia and Ukraine in 2001–2005 (EEK m)**



Source: Data of Balance of Payments and Economic Statistics Department of Eesti Pank; completed by the author.

**Table 4. Estonian FDI status by main fields of activity at the end of 2005 (EEK bn; EEK 15.6466 = 1 EUR)**

|                                              | FDI in Estonia |       | FDI from Estonia |       |            |       |
|----------------------------------------------|----------------|-------|------------------|-------|------------|-------|
|                                              | Total          | %     | to Russia        | %     | to Ukraine | %     |
| Financial intermediation                     | 54,740         | 47.4  | 2,193            | 56.9  | 574        | 66.0  |
| Wholesale and retail trade; repair           | 9,123          | 7.9   | 503              | 13.1  | 38         | 4.4   |
| Transport, storage and communications        | 3,464          | 3.0   | 141              | 3.6   | 0          | 0     |
| Real estate, renting and business activities | 18,015         | 15.6  | 96               | 2.5   | 116        | 13.3  |
| Manufacturing                                | 15,706         | 13.6  | 159              | 4.1   | 98         | 11.3  |
| Other                                        | 14,435         | 12.5  | 764              | 19.8  | 44         | 5.0   |
| Total                                        | 115,483        | 100.0 | 3,856            | 100.0 | 870        | 100.0 |

Source: Estonian Preliminary Balance of Payments for the Year 2005, 2006; Data of Balance of Payments and Economic Statistics Department of Eesti Pank; completed by the author.

In the Baltic States, the “Baltic development model” (BDM) with its favourable laws for local and foreign investors has demonstrated its advantages against restriction policies. Hamid Ladjevardi (2005), Managing Director of American Baltic Investments, forecasts that the BDM will soon spread to the countries near the Baltic States, starting with Ukraine and Belarus.

Mr. Andres Erm, Executive Chief of the subsidiary of “Eesti Ehitus” (Estonian Construction) in Ukraine, has said that the present business environments of Estonia and Ukraine are like the Cosmos and the Stone Age (Rank, 2006). We are optimistic that in the near future, when the business environment of Ukraine will have improved, Hansapank will be one of the key players in the Ukrainian banking market.

The Estonian business journal Ärielu researched business problems with Russia in Estonian transport services companies. Leaders of these firms see three types of problems: bureaucracy, lack of security and different cultural environment (Einart, 2006). One of the executive chiefs said, “It is impossible to take a truck over the border without giving a bribe. This is a safe bet.” Surely, business with Russia will boost after resolving these problems.

From the perspective of foreign investors, country risk may be defined as the series of national and international events that affect the value of real and financial assets as well as companies’ operations and foreign investments (Duran and Lamothe, 2004).

Our survey showed that country risk is also a key issue for investment development between Estonia, Russia and Ukraine. Decreasing the country risk will enable to fully use the potential of these relations for both sides.

## **Conclusions**

The objectives of the present paper were to point out the main aspects of Estonia’s success in attracting a significant amount of FDI, and to forecast the country’s prospects for attracting further FDI.

On the one hand, Estonia attracts foreign investors with its investor-friendly business climate comprising low risks, low costs, and low taxes. Those investors’ assumptions are supported by the country’s consistent free market policies that have, firstly, earned Estonia the reputation of having the most liberal trade and investment laws in Europe and, secondly, have boosted the country’s international credibility.

On the other hand, Estonia has been improving its FDI policy in order to maintain its efficiency in the changing market situation in view of Estonia’s distinctive feature – its small transitional market.

The recent trends of FDI indicate that the foreign owners in Estonia are increasing their investments by reinvesting ca 60% of profit and loan capital in the companies’ assets. This tendency demonstrates that foreign investors have succeeded in Estonia and that they have made long-term business plans in this country. Besides, they are making more and more investments through Estonia in the Eastern transition markets, using the experience gained in doing business in the Estonian emerging market.

It indicates, that the advantages Estonia had 10–15 years ago – high rates of return, very cheap and high-quality labour force, cheap raw materials – have gradually vanished. Due to the EU membership from May 2004, it is inevitable that the convergence of wages, prices and profitability makes these foreign investors' motives less important. On the contrary, Estonian entrepreneurs become more interested in moving on to “better hunting grounds” rather than increasing their investments in Estonia.

Asia has become a key part of the global economy, boasting three of the ten largest economies (China, Japan and India) and accounting for more than 35 percent of world GDP. Asia has also integrated into global capital markets, capturing about 40 percent of net private capital flows going emerging markets. Two-thirds of private equity flowing into Asia is in the form of direct investment (Asia's Role ..., 2006). In some experts view the future role of the Estonian economy seems to be some kind of a service centre for other eastern European countries trying to integrate into the world economy. With their specific knowledge of those markets and the experience how to overcome problems in the transition process Estonia may play a similar role to these countries like Hong Kong played for China.

## References

1. 9th Annual Global CEO Survey. Globalisation and Complexity (2006). Pricewaterhouse Coopers.
2. **Alfaro, L. et al.** (2004) FDI and economic growth: the role of local financial markets. In: Journal of International Economics, 64, pp. 89–112.
3. **Árvai, Z.** (2006). New EU member provide lessons in opening up capital accounts. In: IMF Survey, February 20, Vol 35, No 4, pp. 56–57.
4. Asia's Role in the World Economy (2006). In: Finance and Development. International Monetary Fund. June, pp. 14–15.
5. **Ayalp, T. et al.** (2004). FDI Attractiveness of Turkey: A Comparative Analysis. The Turkish Industrialists and Businessmen's Association and the Foreign Investors Associations of Turkey, Feb 2004.
6. **Barisitz, S. and A. Pemmer** (2006). Ukraine: Macroeconomic Developments and Structural Change with a Special Focus on the Energy Sector. Focus on European Economic Integration No. 1. Oesterreichische Nationalbank, pp. 158–176.
7. **Barrell, R. and N. Pain** (1997). Foreign Direct Investment. Technological Change and Economic Growth Within Europe. The Economic Journal, Vol. 107, No. 445, pp. 1770–1786.
8. BOFIT China Review, 2005.No. 4. 31.10.2005.
9. **Carstensen, K and F. Toubal** (2003). Foreign Direct Investment in Central and eastern European Countries: A Dynamic Panel Analysis. Journal of Comparative Economics, Vol. 32, pp. 3–22.
10. Comments on Estonia's Preliminary Balance of Payments for the Third Quarter of 2006 (2006). <http://www.bankofestonia.info>

11. **Demekas, D. G. et al.** (2005). Foreign Direct Investment in Southeastern Europe: How (and How Much) Can Policies Help?.IMF Working paper, WP/05/110.
12. **Djankov, S.** (1999). Ownership Structure and Enterprise Restructuring in Six Newly Independent States. Comparative Economic Studies, Vol. 41, Issue 1, pp. 75–96.
13. **Dunning, J. H.** (1973). The determinants of international production. Oxford Economic papers, 25.
14. **Dunning, J. H.** (1993). Multinational Enterprises and the Global Economy, Wokinghann: Addison-Wesley Publishers.
15. **Duran, J. J. and P. Lamothe** (2004). The Country Risk Premium. What is contained within the Political Risk and Sovereign Risk indexes? European Research on Foreign Direct Investment and International Human Resource Management. Vaasan Yliopiston Julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 112. Vaasa, 2004, lk. 84–98.
16. Estonia's International Investment Position and Gross External Debt as at 30 September 2006 <http://www.bankofestonia.info>
17. Estonian Preliminary Balance of Payments for the Year 2005. Eesti Pank, 2006.
18. **Estrin, S., Bevan, A., Meyer, K.**(2001). Institution Building and the Integration of Eastern Europe in International Production. ECB Working Paper 16/01.
19. **Farrell, D., J. K. Remes and H. Schults** (2004). The truth about foreign direct investment in emerging markets. The McKinsey Quarterly 2004, Number 1, pp. 25–35.
20. **Glaros, C.** (1996).American Investment Survey. Mimeo. Estonian Investment Agency, July 1996.
21. **Hansen, M.** (2005). The Irish Growth Miracle: Can Latvia Replicate? The Baltic Journal of Economics, Vol 5, No 2 Summer/Autumn 2005, pp. 3–14.
22. **Havlik, P.** (2006).Economic Situation, Competitiveness and Outlook for the New EU Members (2006).PWEI Conference slides, Turku, September 2006.
23. **Havrylchyk, O. and E. Jurzyk** (2006).Profitability of foreign banks in Central and Eastern Europe: Does the entry mode matter? Bank of Finland, BOFIT Discussion Papers No. 5.
24. IMF Country Report 05/394 (2005). November <http://ww.imf-org>
25. **Järvinen, L.** (2005). Kuka opettaa ja ketä?, Viro EU: n jäsenenä. Sitran raportteja, 52, Helsinki.
26. **Kojima, K.** (1973). A macroeconomic approach to foreign direct investment. Hitotsubushi Journal of Economics, 14(1), pp. 1–12.
27. **Kroon, J.** (2006). Investments between Estonia and Russia. Kroon & Economy: Opportunities and threats of Russian economy. Bank of Estonia, No. 1, pp. 49–54.
28. **Ladjevardi, H.** (2005). Baltic development Model: lessons for Transforming Countries. Leaders. October, November, December. Volume 28, Number 4, p. 155.
29. **Lankes, H.-P. and A. J. Venables** (1996). Foreign Direct Investments in Economic Transition: The Changing Pattern of Investments. Economies of Transition, Vol. 4, No. 2, pp. 331–347.

30. **Lankes, H.-P. and N. Stern** (1998). Capital Flows to Eastern Europe and the Former Soviet Union. EBRD Working Paper, No. 27.
31. **Larimo, J., Miljan, M., Sepp, J., Sõrg, M.** (1998). Foreign Direct Investments in Estonia. HWWA- Report 172, Hamburg.
32. **Lauter, G. P. and S. S. Rehman** (1999). Central and East European trade orientation and FDI flows: preparation for EU memberships. *International Trade Journal*, Vol. 13, Issue 1, pp. 35–52.
33. **Ledyeva, S. and M. Linden** (2006). Foreign direct investment and economic growth: Empirical evidence from Russian regions. In: BOFIT Discussion papers, 17. Bank of Finland.
34. **Makola, M.** (2003). The Attraction of the FDI by the African Countries. Biennial ESSA Conference: Sommerset West: Cape Town, Sept 2003.
35. **Management Report** (2006). Hansapank's homepage: [www.hansa.ee](http://www.hansa.ee)
36. **Martinez, V., Sanches-Robles, B.** (2006). FDI, Democracy and Growth in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: 1990–2003. IAES Conference, Berlin, April 2006.
37. **Nunnenkamp, P.** (2000). Ausländische Direktinvestitionen und gesamtwirtschaftliches Wachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern. *Die Weltwirtschaft* 2/2000, Kiel.
38. **Ozawa, T.** (1992). Foreign Direct Investment and Economic Development. *Transnational Corporations*, Vol. 1, no. 1, pp. 27–54.
39. **Pantelidis, P., Nikolopoulos, E.** (2006). FDI Attractiveness in Greece. IAES Conference, Berlin, April 2006.
40. **Pye, R.** (1997). Foreign Direct Investment in Central Europe (the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, and Slovakia): Results from a Survey of Major Western Investors. Finance Working Paper A.97/1, Department of Banking and Finance, City University, London, April 1997.
41. **Rank, S.** (2006). Huvi Ukrainas äri ajada kasvab. Äripäev, 3. aprill, lk. 6–7.
42. **Reinart, T.** Bürokratia, turvalisus, kultuuribarjäär – kuid kaubavedudel Venemaal.
43. **Reiniger, T. and Z. Walko** (2006). The Financial Situation and Financing of Nonfinancial Corporations in the Ten New EU Member States – A First Empirical Orientation. In: Focus on European Economic Integration No 2/06. Oesterreichische Nationalbank, pp. 134–151.
44. **Rojec, M.** (1998) Restructuring and Efficiency upgrading with foreign direct investment. Phare-ACE Research Project “Impact of foreign direct investment on efficiency and growth in CEEC manufacturing. No. P96–6183, 26 p.
45. **Sachs, J. D.** (1997). Ireland's Growth Strategy: Lessons for Economic Development. In: A. W. Gray (ed.) *International Perspectives on the Irish Economy*. Indecon, Dublin.
46. **Sõrg, M.** (2005). Foreign Investors Strategies in Estonia. – Business Development Possibilities in the New European Area. Vilnius University, Faculty of Economics, Business Department. Scientific proceedings. Part I, lk. 242–247.
47. **Sõrg, M., Uiboupin, J., Varblane, U., Vensel, V.** (2004). The internationalization of Estonian banks. Inward versus outward penetration. – *Financial Markets in Central and Eastern Europe. Stability and efficiency*

- perspectives. Ed. By M. Balling, F. Lierman and A. Mullineux. Routledge Studies in European Economy. Routledge: Taylor & Francis Group, pp. 251–290.
48. **Uiboupin, J.** (2006). Opening-up to Foreign Banks in a Transition Economy: A case of Ukraine. 14th Scientific Conference on economic Policy. Tartu-Värskä, 2006. Berliner Wissenschafts Verlag GmbH and Mattimar.
  49. UNCTAD (1999) United Nations Conference on Trade and Development. New York and Geneva. United Nations.
  50. **Varblane, U. and M. Sõrg** (2003). Internationalisation of Estonian Banking. Journal for East European Management Studies, Vol. 8, No. 1.
  51. **Varblane, U. et al.** (2001). Estonian Outward Foreign Direct Investments. University of Tartu. Faculty of Economics and Business Administration. Working Paper No. 9.
  52. **Vissak, T.** (2001). The impact of foreign direct investments on host country's exports. [In:] Foreign Direct Investments in the Estonian Economy. Ed. by Urmas Varblane. University of Tartu. Tartu, pp. 269–306.
  53. **Zschiedrich, H.** (2003). Foreign Direct Investments (FDI) in the Transition Progress – Motivation, Forms and Effects of FDI in Selected Central Eastern European Countries (CEECs). [In:] *Proceedings of the 11th Annual Conference on Marketing and Business Strategies for Central & Eastern Europe*, December 4–6, 2003. Ed. by Petr Chadraba and Reiner Springer. Vienna, pp. 75–86.